

## **CH\_VB 2002-1927 2667 vom 22. August 2002**

Bundesverwaltung, 2002-08-22, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_2002-1927\\_2667](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2002-1927_2667)

FR: CH\_VB 2002-1927 2667 du 22 août 2002

IT: CH\_VB 2002-1927 2667 del 22 agosto 2002

### **Erwägungen**

#### **E. 14**

consulats honoraires afin d'adapter son réseau extérieur aux nouvelles données

2671 géopolitiques. Durant la même période, elle a ouvert 14 représentations diplomatiques (dont 3 bureaux de liaison), 3 consulats généraux, 1 consulat et 63 consulats honoraires. La CdG-N estime qu'à budgets constants le réseau de représentations a atteint aujourd'hui son extension maximale. Il est intéressant de relever que les moyens financiers et le personnel attribués à ce réseau sont restés stables ces douze dernières années, alors que les missions se sont compliquées et que les changements géopolitiques ont été considérables. Grâce à des mesures administratives et techniques, il a en effet jusqu'à présent été possible de compenser cette évolution. Un examen du réseau montre pourtant que la plupart des représentations suisses sont de taille réduite: quelque 90 % des représentations compte moins de trois diplomates. Pour la commission, il est évident que certaines représentations n'ont pas la taille critique nécessaire et se situent à la limite de la viabilité. La commission est d'avis qu'il serait préférable de concentrer les moyens dans des représentations plus grandes et de fermer certains petits postes. En effet, le principe d'universalité qui est à la base de la politique étrangère n'oblige pas la Suisse à être présente partout dans le monde. C'est pourquoi la commission recommande au Conseil fédéral de fixer des priorités géographiques claires et de déterminer les Etats et régions du monde dans lesquels il entend concentrer les moyens existants. La CdG-N propose également la nomination d'ambassadeurs itinérants qui couvriraient, depuis Berne, certains groupes de pays avec lesquels nous n'avons que peu de contacts. Au niveau consulaire, l'inspection de la CdG-N a révélé que la Suisse offrait des prestations considérables par rapport à d'autres pays. Certains services, comme l'immatriculation obligatoire, ne se justifient plus à l'heure actuelle, notamment pour les Suisses résidant dans les pays de l'Union européenne (UE). La commission invite le Conseil fédéral de proposer un plan de réduction des prestations offertes aux Suisses à l'étranger. La commission demande également de procéder à un regroupement plus poussé des moyens consulaires dans les pays européens. La CdG-N a également constaté que la collaboration et les synergies avec les autres départements actifs à l'étranger pouvaient être améliorées. La prolifération, dans certains pays, de services extérieurs des départements fédéraux crée parfois des doubles emplois qui portent atteinte à l'unité et la cohérence de la politique extérieure de la Suisse. C'est pourquoi la commission demande que les chefs de mission aient, dans les pays où ils sont accrédités, la haute main sur tous les agents qui y sont détachés par l'administration fédérale. Enfin, l'inspection de la CdG-N a permis d'établir qu'il existe différents problèmes de coordination entre, d'une part, les représentations diplomatiques et consulaires et, d'autre part, les services de la Direction du développement et de la coopération (DDC) qui relèvent pourtant du même département. La commission demande notamment qu'en matière

d'implantations à l'étranger le DFAE exploite mieux les synergies entre les représentations et les structures de la DDC. Pour la CdG-N, il convient de mieux intégrer également le travail de la DDC dans les activités des représentations.

2672 En conclusion, la commission est d'avis que l'appareil diplomatique et consulaire doit faire l'objet d'une réflexion en profondeur. Le présent rapport donne quelques pistes d'une réforme non seulement possible, mais également nécessaire.

2673 Rapport 1 Introduction 1.1 Contexte général L'environnement dans lequel s'exercent les relations internationales a subi ces quinze dernières années de profonds changements. Avec la chute du mur de Berlin, le monde a cessé d'être bipolaire. Les cloisonnements géographiques et fonctionnels se sont effacés progressivement au profit de structures de coopération régionales ou globales. L'économie s'est mondialisée et a trouvé un nouveau champ d'action dans les organisations multilatérales. De nouveaux acteurs sont apparus relayant les préoccupations de la société civile. L'influence des médias sur la formation des opinions s'est accrue considérablement. Grâce aux nouvelles technologies, il est devenu possible de disposer en tout temps et en tout lieu d'une multitude d'informations. Les conditions d'exercice de la politique étrangère ont changé aussi. Les limites entre politique extérieure et politique intérieure se sont estompées. Un nombre toujours plus grand de politiques sectorielles (politique économique, politique de sécurité, politique environnementale, politique d'intégration européenne, coopération au développement, migration, politique culturelle, etc.) ont des prolongements internationaux et inversement. Les problèmes à résoudre deviennent toujours plus complexes et interdépendants et font intervenir des agents de tous les départements. Cette évolution a érodé en partie le monopole du (DFAE) dans la conduite de la politique extérieure. La concurrence des autres départements, mais aussi des cantons et du Parlement, est toujours plus forte sans compter les conseillers fédéraux qui multiplient les contacts directs avec leurs homologues étrangers grâce aux moyens modernes de communication. De ce fait, les diplomates ne sont plus les uniques intermédiaires entre la Suisse et l'étranger. Dans le domaine consulaire, les évolutions sont considérables également. Le nombre de Suisses immatriculés auprès des représentations à l'étranger a augmenté de près de 70 pour cent en vingt ans. Les Suisses voyagent toujours plus et font régulièrement appel aux prestations des représentations à l'étranger. Les cas de protection consulaire (décès, accidents, emprisonnements, enlèvements, etc.) augmentent en proportion. Ils deviennent toujours plus complexes et plus lourds. Finalement, un nombre croissant d'étrangers désire se rendre en Suisse pour y passer des vacances ou y faire des affaires, avec pour corollaire une augmentation des visas à délivrer. Toutes ces évolutions ont transformé de manière importante le travail des représentations et des agents diplomatiques et consulaires à l'étranger. Mais il n'y a pas que la politique étrangère qui ait changé. La société et le marché du travail ont également évolué entraînant de nouvelles attentes de la part des agents à l'étranger. Les principes traditionnels qui fondent la carrière diplomatique et consulaire, c'est à dire le respect de la hiérarchie, l'ancienneté, la fidélité font place à de nouvelles valeurs tels le mérite, les compétences, l'égalité des chances, la compétitivité avec le secteur privé. Les agents cherchent toujours plus la satisfaction dans le travail et la possibilité de concilier harmonieusement vie professionnelle et vie

2674 privée («work-life balance»). A terme, le cursus de la carrière et les possibilités de travailler à l'étranger ne suffiront vraisemblablement plus à motiver les agents, ni à attirer les meilleurs éléments. Comment le DFAE gère-t-il ces changements? La Suisse a-t-elle

encore besoin d'un appareil diplomatique classique? A quoi servent les agents consulaires? Le système de sélection et de promotion des agents du DFAE répond-il aux besoins de notre politique étrangère et des Suisses à l'étranger? La Confédération a-t-elle besoin des corps diplomatique et consulaire dont les membres changent de postes tous les quatre ans? Quelles sont les missions de nos représentations et comment les remplissent-elles? La carte de nos représentations est-elle adaptée à nos ambitions politiques? C'est à toutes ces questions et à bien d'autres que la CdG-N a tenté de répondre. La commission est partie du constat que, mis à part les grands débats de politique étrangère, le Parlement s'est peu intéressé aux structures et aux agents qui mettent en œuvre la politique extérieure. Si l'on exclut quelques interventions parlementaires sur des points précis<sup>1</sup>, l'instrument diplomatique et consulaire n'a jamais fait l'objet d'un examen systématique. La CdG-N a voulu combler cette lacune. C'est pourquoi elle a chargé un groupe de travail d'examiner la politique du personnel de carrière du DFAE ainsi que l'organisation du service extérieur.

1.2 Mandat et buts de l'inspection Le groupe de travail a été placé sous la conduite du conseiller national Alexander Tschäppät (président). Il était composé en outre des conseillers nationaux Jakob Freund, Jean-Paul Glasson, Claude Janiak, Otto Laubacher, Hubert Lauper, Heinrich Estermann (remplacé par Odilo Schmid en décembre 2001), Walter Schmied, Jean-Jacques Schwaab, Pierre Tillmanns, René Vaudroz et Christian Waber. Afin d'assurer la coordination avec la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E), le groupe de travail a été élargi aux députés au Conseil des Etats Filippo Lombardi et Franz Wicki. Leur statut était identique à celui des conseillers nationaux.

1 Cf. notamment les interventions parlementaires suivantes: 01.3365 – Interpellation. La diplomatie à l'heure des technologies nouvelles; 01.1097 – Question ordinaire. Accès des handicapés dans les missions diplomatiques et consulaires suisses; 00.3515 – Interpellation. Fêtes du 1er août à l'étranger; 00.3474 – Interpellation. Représentations suisses à l'étranger. Renforcement de l'efficacité; 00.1058 – Question ordinaire. Consulats suisses. Aide aux Suisses en situation de détresse à l'étranger; 00.1131 – Question ordinaire. Conceptions sculpturales de Monsieur l'ambassadeur Borer; 00.5185 – Heure des questions. Question. Le cirque Borer; 98.1053 – Question ordinaire. Consulat suisse de Besançon. Fermeture; 98.1033 – Question ordinaire. Fermeture du consulat de Besançon. Conséquences pour l'image de la Suisse; 98.3019 – Interpellation. Algérie. Situation politique et réouverture de l'ambassade de Suisse; 97.3489 – Postulat. Conseillers culturels dans les missions suisses à l'étranger; 97.3354 – Interpellation. Politique est-européenne de la Suisse. Importance des pays baltes; 97.1002 – Question ordinaire. Menaces sur le consulat suisse de Mulhouse; 96.1025 – Question ordinaire. Fermeture de représentations suisses à l'étranger.

2675 Le groupe de travail a articulé ses activités autour des deux axes thématiques suivants: 1er axe thématique: Le personnel diplomatique et consulaire Il s'agit d'une part d'examiner les principes et les modalités qui régissent le recrutement, l'engagement et la gestion du personnel diplomatique et consulaire, et d'autre part de porter un jugement sur l'opportunité et l'actualité du système de carrière. 2e axe thématique: Le service extérieur du DFAE Le but de l'inspection dans ce domaine consiste à jauger la cohérence du réseau des représentations de la Suisse dans le monde. Il s'agit également de porter une appréciation sur le mode de travail des représentations et sur l'opportunité des schémas d'organisation. Le présent rapport poursuit sur certains points une réflexion qui a déjà été entreprise en 1998 par un groupe de travail du DFAE placé sous la conduite de l'ancien chef de la direction politique, Monsieur Jean-Marc Boulgaris. Les conclusions de ces travaux ont été

publiées dans un rapport intitulé «Rôle du diplomate et de la diplomatie suisse au seuil du 21e siècle». L'inspection de la CdG-N veut néanmoins aller va plus loin que le rapport Boulgaris et examiner certains aspects qui n'avaient pas été abordés à l'époque, tels l'organisation du service du personnel ou la structure de la carte diplomatique et consulaire. Les travaux de la CdG-N participent d'une double approche. Il s'agit d'abord, sous l'angle du contrôle parlementaire (art. 169 Cst.; art. 47quater LREC2) d'apprécier une partie de la gestion du DFAE. La CdG-N veut ensuite informer et contribuer à ce que le rôle de nos agents en Suisse et à l'étranger soit mieux (re)connu. En effet, il existe encore trop souvent l'idée que la politique étrangère est un domaine particulier dont l'intelligibilité échappe au plus grand nombre. Ce rapport tente de démontrer le contraire.

### 1.3 Limites

Le groupe de travail a décidé de limiter ses investigations au personnel de carrière du DFAE, c'est-à-dire aux agents des corps diplomatique et consulaire, et, dans une moindre mesure, au personnel de secrétariat. En effet, cette carrière est actuellement en voie de dissolution. Initialement, le groupe de travail voulait se concentrer uniquement sur les agents du corps diplomatique. Lors des travaux, il a remarqué qu'il existait dans la carrière consulaire un certain nombre de problèmes méritant d'être examiné également. L'inspection ne porte en revanche pas sur les agents des autres départements qui travaillent dans les structures du DFAE. Il s'agit notamment des attachés de défense du Département de la défense, de la protection, de la population et des sports

2 Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils, LREC); RS 171.11.

2676 (DDPS), des attachés économiques du Département fédéral de l'économie (DFE), des attachés scientifiques et technologiques du Département fédéral de l'intérieur (DFI), des agents de liaison et des spécialistes des questions de migration du Département fédéral de justice et police (DFJP) ainsi que des attachés financiers du Département fédéral des finances (DFF) et de la Banque nationale suisse (BNS). Sont exclus également du champ d'investigation les agents qui travaillent dans les organisations internationales<sup>3</sup> ainsi que le personnel suisse engagé dans des actions de maintien de la paix et de bons offices<sup>4</sup>. Tous ces personnels ne font pas partie du personnel de carrière et échappent donc largement à l'influence du DFAE. Ces catégories d'agents seront mentionnées dans le rapport pour autant que cela contribue à la compréhension des particularités des services de carrière. L'inspection a été compliquée en partie par l'entrée en vigueur, au 1er janvier 2002, de la nouvelle loi sur le personnel (LPers)<sup>5</sup> et de ses nombreux textes d'application. En outre, le domaine du personnel du DFAE a été réorganisé partiellement au 1er juin 2002 et une nouvelle direction des ressources et du réseau extérieur a été créée<sup>6</sup>. Bien que ces modifications ne changent pas fondamentalement la politique du personnel de carrière, elles introduisent diverses nouveautés sur lesquelles il est difficile de porter une appréciation. C'est pourquoi les constats du groupe de travail sont fondés en premier lieu sur l'application des anciennes normes et sur les anciennes structures. Dans la mesure du possible, le rapport mentionnera également les nouveautés introduites récemment. Pour juger le service extérieur, le groupe de travail a effectué diverses visites à l'étranger (cf. ch. 1.4 ci-dessous). Ces visites ne visaient pas à juger le travail d'un chef de mission en particulier, ni à examiner la nécessité d'une ambassade dans les pays visités. Il s'agissait pour le groupe de travail de porter une appréciation d'ensemble sur le fonctionnement des représentations et de connaître les problèmes concrets auxquels elles sont confrontées. Il est

vrai que chaque situation est différente et qu'une ambassade dans un pays de l'Union européenne n'est pas comparable à un consulat général en Amérique latine ou un à bureau de coordination au développement en Afrique. Quand bien même le rapport illustre son propos d'exemples concrets, souvent en bonne part, les constatations formulées relèvent essentiellement d'une optique globale.

#### 1.4 Démarche et organisation des travaux

Le groupe de travail a commencé ses travaux en août 2000 et a siégé à quinze reprises. Il a procédé à Berne et à Lugano à l'audition de 37 personnes<sup>7</sup>. Le groupe de travail a entendu des représentants de tous les niveaux hiérarchiques du DFAE y compris le secrétaire d'Etat et le secrétaire général. Il a également eu des échanges

3 Art. 88 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers), RS 172.220.111.3. 4 Ordonnance du 24 avril 1996 sur l'engagement de personnel dans des actions de maintien de la paix et de bons offices; RS 172.221.104.4. 5 Loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers); RS 172.220.1. 6 Modification du 10 avril 2002 de l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (Org DFAE); RO 2002 1155. 7 La liste des personnes entendues figure à l'annexe 1.

2677 de vues avec d'anciens diplomates, des journalistes et le directeur du programme national de recherche «Fondements et possibilités de la politique extérieure suisse» (PNR 42). Le groupe de travail a rencontré les responsables de quatre multinationales pour connaître leur façon de gérer le personnel expatrié et disposer ainsi de points de comparaison. Le groupe de travail a aussi entendu des représentants d'associations du personnel, des membres de l'association des conjoints de fonctionnaires transférables du DFAE (ACF) ainsi que la déléguée à l'égalité du département. Un membre du groupe de travail ainsi que le secrétaire ont également assisté à une séance de la commission qui est chargée d'examiner les promotions du personnel diplomatique (commission des promotions I). Outre les auditions, le groupe de travail a examiné une importante documentation et a étudié les différentes bases juridiques et réglementaires qui fondent l'activité du DFAE. Il a aussi demandé au département de lui établir un rapport sur le réseau de représentations à l'étranger et sur les modifications qui étaient intervenues ces dix dernières années. Le groupe de travail a également prié le département de collecter des informations sur les politiques du personnel existant dans d'autres ministères européens des affaires étrangères. Le groupe de travail désirait connaître la situation en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en France, en Grande-Bretagne, en Irlande, en Italie, en Norvège et aux Pays-Bas. Le groupe de travail s'est également penché sur des indications fournies par des tiers concernant des irrégularités financières et d'autres dysfonctionnements dans lesquels auraient été impliqués des membres des corps diplomatique et consulaire. Cela concernait notamment des questions de frais de représentation et des problèmes relatifs au traitement douanier des effets de déménagement des employés du DFAE soumis à la discipline des transferts. Il semblait en effet que certains employés aient profité de leur transfert à l'étranger ou de leur retour en Suisse pour inclure dans leurs effets de ménage des biens en exonération de redevances (bouteilles d'alcool, bijoux, œuvres d'art et pièces de collection, etc.) destinés ensuite à être revendus ou offerts dans le pays de résidence ou en Suisse. Les informations de nature financière ont été transmises à la Délégation des finances qui les a confirmées en partie. La délégation a admis cependant qu'il s'agissait de cas isolés; ces derniers ont été réglés depuis. S'agissant des questions douanières, le groupe de travail les a soumis à l'Administration fédérale des douanes (AFD) qui n'en avait pas connaissance.

L'AFD a indiqué dans sa prise de position que le «traitement douanier applicable (aux membres du personnel du DFAE) repose dans une large mesure sur la confiance» et que «des contrôles matériels ne sont effectués qu'en cas de soupçons fondés d'irrégularité». Le groupe de travail a invité les services compétents des douanes et du DFAE à s'intéresser davantage à cette problématique. Dans un dernier cas, le groupe de travail a alerté le chef du DFAE qui a diligencé une enquête administrative. Les résultats de cette enquête n'ont pas permis de confirmer les soupçons. Afin de se faire une idée précise et concrète du fonctionnement de nos représentations diplomatiques, des délégations du groupe de travail ont effectué des visites auprès de quatre représentations diplomatiques suisses à l'étranger. Il s'agissait de vérifier les conditions de vie et de travail du personnel de carrière à l'étranger. Ces visites se sont échelonnées entre septembre 2001 et janvier 2002.

2678 Le choix du groupe de travail s'est porté sur Paris, Moscou, New Delhi et Dakar; ces postes ont été jugés représentatifs de l'ensemble des représentations à l'étranger, aussi bien en ce qui concerne leur taille, leurs domaines d'activités que les conditions de vie auxquelles elles sont confrontées (tableau 1):

Lieu	Profil de l'ambassade/particularités
Paris (France)	Grande ambassade – 1 délégation auprès de l'UNESCO, 1 délégation auprès de l'OCDE, 1 représentant auprès du Conseil permanent de la francophonie (4 ambassadeurs) – 1 attaché de défense – aspects bilatéraux et multilatéraux – plus grande colonie de Suisses à l'étranger (> 150 000 Suisses [Etat 2001]) – Conditions de vie normale (index de qualité de vie: 97 points sur 100 [Etat 2001])
Moscou (Russie)	Grande ambassade – Bureau de coordination DDC/seco – 1 attaché de défense – accréditations multiples (Kazakhstan, Turkménistan) – a fait l'objet d'une inspection diplomatique en 1998 – conditions de vie très difficiles (index de qualité de vie: 56 points sur 100 [Etat 2001])
New Delhi (Inde)	ambassade de taille moyenne – accréditations multiples (Bhoutan, Népal, Bangladesh) – pays de concentration de la DDC avec bureau de coordination de la DDC – a fait l'objet d'une inspection diplomatique en 1998 – conditions de vie très difficiles (index de qualité de vie: 49 points sur 100 [Etat 2001])
Dakar (Sénégal)	petite ambassade (1 seul diplomate) – Femme comme chef de mission – accréditations multiples (Gambie, Mali, Guinée-Bissau, Cap-Vert) – bureau de coordination de la DDC au Mali – conditions de vie très difficiles (index de qualité de vie: 59 points sur 100 [Etat 2001])

2679 Lors de leurs visites, les parlementaires ont eu des entretiens avec le personnel suisse de l'ambassade ainsi qu'avec certains employés locaux. Des échanges de vues ont également eu lieu avec des collaborateurs de la coopération au développement (Russie, Inde, Sénégal), des représentants des milieux économiques, des journalistes et des membres des colonies suisses. Les délégations ont eu des contacts avec les familles des agents afin de discuter des problèmes familiaux et personnels qu'elles rencontraient lors des transferts à l'étranger. Au Sénégal, les parlementaires ont eu un entretien approfondi avec l'ambassadeur des Pays-Bas; en Inde, un contact a eu lieu avec les ambassadeurs d'Allemagne, d'Autriche, de France, d'Italie, de Finlande et de Suède. A noter encore qu'un membre du groupe de travail a effectué une visite auprès du consulat général de Suisse à Lyon (France). Sur la base de toutes ces informations, le groupe de travail a élaboré son rapport qu'il a soumis, pour prise de position, au chef du DFAE, Monsieur le conseiller fédéral Joseph Deiss. Un entretien a eu lieu avec le chef du DFAE le 8 juillet 2002. Le groupe de travail a régulièrement informé les Commissions de gestion sur l'état d'avancement des travaux. Il a présenté son rapport final à la Commission de gestion du

Conseil national le 22 août 2002. La commission l'a adopté à l'unanimité et en soutient toutes les conclusions. La Commission de gestion du Conseil des Etats a pris acte du rapport lors de sa séance du 28 août 2002. Le groupe de travail tient à témoigner ici sa reconnaissance à l'ensemble des personnes concernées pour leur disponibilité et leur contribution active tout au long des travaux. Des remerciements tout particuliers doivent être adressés aux conjoints, partenaires et enfants de nos agents à l'étranger qui, souvent dans des conditions difficiles, font preuve de dévouement pour le bien de la Confédération. Le groupe de travail se plaît finalement à relever la liberté de ton avec laquelle les collaborateurs du DFAE se sont exprimés lors des auditions et visites à l'étranger. La sincérité des échanges fut très appréciée par les membres du groupe de travail, ce d'autant plus que le DFAE a la réputation d'être un département où la bienséance et la courtoisie tiennent souvent lieu de paravent face à la curiosité des parlementaires.

## 2 Personnel diplomatique et consulaire

### 2.1 Généralités

Le DFAE compte environ 2500 agents dont environ la moitié font partie du personnel dit «transférable», c'est-à-dire du personnel qui peut être affecté dans les différentes représentations à l'étranger. Parmi le personnel transférable, on distingue plusieurs services distincts: – Le service diplomatique (mars 2002: 363 postes) – Le service consulaire (579 postes) – Le service de secrétariat et spécialisé (147 postes). Les effectifs du personnel transférable s'élèvent actuellement à environ 1100 postes. Ils sont restés stables ces douze dernières années malgré l'ouverture de nouvelles représentations consécutivement à la dissolution de l'URSS et de la Yougoslavie.

2680 Figure 1 Evolution des effectifs du personnel transférable (1990–2002)

Années	Service de secrétariat/spécialisé	Service consulaire	Service diplomatique
1990	147	579	363
1991	147	579	363
1992	147	579	363
1993	147	579	363
1994	147	579	363
1995	147	579	363
1996	147	579	363
1997	147	579	363
1998	147	579	363
1999	147	579	363
2000	147	579	363
2001	147	579	363
2002	147	579	363

Hormis le personnel transférable, le DFAE compte également du personnel administratif appartenant aux services généraux (529 postes) et qui travaille uniquement en Suisse. Le personnel restant est composé d'agents recrutés à l'étranger selon le droit local (754 postes). La Direction au développement et à la coopération (DDC) dispose en sus d'environ 300 collaborateurs, dont un tiers est expatrié dans les différents bureaux de coordination au développement.

### 2.2 Sélection et recrutement

L'admission aux services diplomatique et consulaire ainsi qu'au service de secrétariat et spécialisé dépend, sauf quelques exceptions, de la réussite d'un concours d'admission. Le concours doit permettre de déterminer l'aptitude des candidats aux différents services. Il existe un type de concours par service. Sans entrer dans le détail de leur organisation, quelques points de repères méritent d'être donnés sur les concours diplomatique et consulaire. Le DFAE recrute en moyenne chaque année quinze à vingt diplomates et quinze à vingt agents consulaires. Tous les candidats doivent être en règle générale de nationalité suisse (art. 23, al. 1, lit. c, OPers)<sup>8</sup>. Les candidats au concours diplomatique doivent être titulaires d'un diplôme universitaire et avoir moins de 30 ans. Pour la carrière consulaire, les candidats doivent posséder un certificat fédéral de capacité

<sup>8</sup> Le DFAE peut prévoir des exceptions pour les binationaux si ces derniers ne peuvent pas renoncer à l'autre nationalité pour des raisons juridiques (art. 24, al. 2, OPers; art. 8 du règlement d'exécution I).

2681 de commerce ou d'administration, une maturité ou un titre équivalent, et justifier d'une expérience professionnelle. Les concours d'admission se déroulent en plusieurs tours de sélections, alternant les épreuves écrites et orales. Ils sont dirigés par des commissions d'admission qui sont composées d'agents du DFAE et de hauts fonctionnaires de l'administration fédérale. Pour le concours diplomatique, la commission est également

complétée par des personnes extérieures à l'administration fédérale (parlementaires, représentants du secteur privé et de la culture, professeurs d'université). Les candidats qui obtiennent les meilleurs résultats sont admis à un stage de formation. Le concours d'admission présente, pour les années 1996–2002, un taux de réussite moyen de l'ordre de 18 % pour la carrière diplomatique et de l'ordre de 36 % pour le service consulaire (tableau 2 et 3). Tableau 2 Concours d'accès au service diplomatique (1996–2002) Candidats participant au concours Candidats admis au stage Taux d'admission Taux de désistement  
1995/1996 104 24 23 % 1996/1997 92

### E. 15.0

(6 %) 685.1 (58 %) Femmes 56.0 (16 %) 187.2 (34 %) 247.5 (94 %) 490.7 (42 %) Total 355.5 (100 %) 557.8 (100 %) 262.5 (100 %) 1175.8 (100 %) Le DFAE est pleinement conscient que la représentation équitable des femmes et des hommes n'est pas pleinement atteinte. En 2000, le secrétariat général du DFAE a élaboré un programme pour l'égalité des chances entre femmes et hommes, valable pour la période 2000–2003. Une préposée à l'égalité des chances a été chargée de le concrétiser. Ce catalogue contient un très grand nombre de propositions et mesures qui ont trait au recrutement, à la formation, à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, etc.

2701 La mise en œuvre de ces propositions est particulièrement difficile. Certaines mesures butent sur des questions financières comme les demandes visant à créer des postes à temps partiels ou de «job sharing» à l'étranger. D'autres problèmes sont inhérents au système de carrière et à sa discipline des transferts ou aux traditions spécifiques aux carrières diplomatiques et consulaires. Pour les femmes qui ont des enfants et qui font carrière au DFAE, il est extrêmement difficile de concilier profession et vie familiale en postes à l'étranger. Rares sont les hommes en effet qui sont prêts à abandonner leur activité professionnelle pour s'occuper des enfants et suivre leur femme, consule générale ou conseillère d'ambassade, mutée à l'étranger. Il reste que, comme le soulignait la déléguée à l'égalité du DFAE dans un récent entretien, «il n'est toutefois certainement pas dans l'intérêt de la société que de plus en plus de femmes douées et ambitieuses renoncent à avoir des enfants, seule possibilité pour elles de faire carrière.»<sup>35</sup> Les problèmes que rencontre la réalisation de l'égalité des chances sont également de nature culturelle. Du fait que la majorité des chefs sont encore des hommes, le DFAE a une approche très traditionnelle des rôles. Il n'est pas encore évident pour un homme d'accepter le pouvoir d'une femme, et pour une femme de s'affirmer dans un rôle de pouvoir. Comme l'a dit une des personnes entendues: «Aussi longtemps que l'on joue le rôle de la collaboratrice appréciée, tout va bien. En revanche, dès que l'on exprime un intérêt pour un poste de cadre élevé, on peut tomber dans des situations difficiles dans lesquelles il est rare que l'on se battent de manière loyale.» A cette situation s'ajoute souvent le fait que les femmes sont très souvent coupées des réseaux, aussi bien formels qu'informels, dont l'appui est essentiel pour obtenir des postes à responsabilités: «Les hommes ont leurs réseaux et leurs amitiés desquels les femmes sont généralement exclues.» La commission soutient les mesures prises par le DFAE en matière d'égalité des chances. Elle estime toutefois qu'il y a encore beaucoup de travail à faire. Pour la commission, il serait nécessaire de développer une politique plus volontariste dans ce domaine, notamment lors du choix des cadres de direction du département. Il existe encore, au DFAE, ce «plafond de verre» dont parlent les experts de la gestion des ressources humaines<sup>36</sup>. Il n'a en effet pas échappé à l'attention de la commission que les rares femmes chefs de mission sont dans des postes de moindre

importance sur le plan politique (Sénégal, Nouvelle-Zélande, Chypre et Soudan). A la centrale à Berne, une seule femme exerce une fonction de direction politique. A quand une femme chef de mission auprès de l'Union européenne à Bruxelles, secrétaire générale du DFAE ou secrétaire d'Etat? Il faut également supprimer certaines barrières discriminatoires pour l'accès des femmes aux services de carrière. Cela concerne en particulier le ralentissement des carrières et promotions en cas de détachement dans d'autres services de l'administration ainsi que de travail à temps partiel ou de congé parental prolongés.

35 Entretien publié dans «La Suisse et le monde», Revue du Département fédéral des affaires étrangères, édition 3/2001, p. 29. 36 La métaphore du «plafond de verre» a été créée dans les années septante aux Etats-Unis («glass ceiling») pour désigner les barrières invisibles, érigées par des préjugés d'ordre comportemental et organisationnel, qui empêchent les femmes d'accéder aux postes à responsabilités. Cf. à ce propos l'article publié à ce propos dans le magazine Travail de l'Organisation internationale du travail. «Le plafond de verre se brisera-t-il un jour? La solitaire ascension des femmes cadres supérieurs», Genève, n° 23, fév. 1998.

2702 2.7 Conditions de vie à l'étranger Aux yeux du public la vie en poste à l'étranger est considérée comme une sinécure. La réalité est bien plus prosaïque et cette vision des choses doit être corrigée. Vivre à l'étranger n'est pas assimilable à voyager pour son plaisir ou à faire du tourisme. La vie en poste impose souvent des règles et des restrictions importantes qui ont pour causes: – L'instabilité politique avec pour corollaire des risques personnels accrus (insécurité, criminalité, attentats, prise d'otages, conflits ethniques, etc.), – L'instabilité économique (inflation, inexistance d'un système bancaire fiable, etc.), – Les difficultés d'approvisionnement (en produits de consommation courante, en médicaments, en électricité, en eau, etc.), – Les difficultés d'accès à des services médicaux de qualité, – La barrière linguistique, – Les problèmes de scolarisation des enfants, – L'absence de logements adéquats, – Les restrictions au niveau des loisirs, – L'inexistence de transports publics, – La pollution, – Le climat, etc. Dans trois villes sur quatre les distractions culturelles sont assez peu accessibles, ne serait-ce qu'en raison de la langue, quand elles ne sont pas quasiment inexistantes. Dans certains pays, certains endroits, la liberté de mobilité est très limitée ou impose des mesures de sécurité très strictes. Toutes ces contraintes affectent la qualité de vie de la majorité des agents à l'étranger. Elles peuvent avoir des conséquences néfastes sur leur santé ou leur équilibre psychique. Les membres du groupe de travail ont d'ailleurs eu l'occasion de se rendre compte de ces problèmes lors de leurs visites à l'étranger. Voici à titre d'exemple les impressions de la délégation qui s'est rendue à New Delhi, en Inde<sup>37</sup>: «Tous les collaborateurs de même que leurs conjoints ont insisté sur les conditions de vie difficiles prévalant à Delhi. Le climat présente des écarts thermiques importants (la température maximale absolue peut atteindre 48° C en mai et en juin). La pollution à Delhi est très élevée et nombreuse sont les personnes qui souffrent de problèmes respiratoires. Les possibilités d'approvisionnement sont limitées. Il n'existe pas de grandes surfaces ou de supermarchés à Delhi; tout doit donc être acheté sur les marchés locaux.

37 Rapport de la délégation du groupe de travail DFAE concernant sa visite à l'ambassade de Suisse en Inde, du 7 février 2002 (non publié), p. 12.

2703 La vie en Inde pose des contraintes et des restrictions inconnues en Suisse. Il est impossible à Delhi de se déplacer par ses propres moyens. Les transports publics ne peuvent pratiquement pas être utilisés pour des raisons de sécurité ou d'hygiène. Tout déplacement

doit se faire en voiture avec un chauffeur, notamment en raison de la circulation et de l'absence de toute signalisation. (...) Les possibilités de jouir de son temps libre sont limitées. A Delhi, il est pratiquement impossible de se promener à pied. Les espaces verts sont peu nombreux. Les destinations touristiques (par exemple Agra ou Jaipur) sont à quelque six heures de route. Les déplacements sont lents et difficiles. Sur le plan culturel, les possibilités de se divertir sont assez rares. L'Inde possède certes une industrie cinématographique importante, mais les goûts des Indiens diffèrent passablement de ceux des Européens. Une des personnes entendues a dit «Delhi est un véritable no man's land au niveau du climat, de l'hygiène, des distances, de la culture et des paysages ainsi qu'au niveau de la mentalité». Ce qu'il faut retenir, c'est que seul 40 % de l'ensemble des représentations est situé dans des pays présentant des conditions de vie jugées normales. Ces postes se trouvent majoritairement en Europe, en Amérique du Nord et en Océanie. Copenhague (Danemark), Vienne (Autriche), Francfort et Munich (Allemagne) sont les villes où les conditions se rapprochent le plus de celle de Berne. Le reste des postes, soit environ 60 %, est localisé dans des villes présentant des conditions difficiles, voire très difficiles. C'est le cas de la plupart des postes en Amérique Centrale, en Amérique du Sud et en Asie et de tous les postes en Afrique (tableau 8). Les conditions de vie dans ces régions se sont considérablement dégradées ces dernières années. Les conditions de vie sont particulièrement difficiles dans des postes tels que Bagdad (Irak), Khartoum (Soudan), Tbilissi (Géorgie) et Pristina (Kosovo). Cette liste n'est pas exhaustive. Tableau 8 Conditions de vie existant pour les différentes représentations suisses de carrière dans le monde

Conditions de vie	Total
Conditions normales	38
Conditions normales difficiles	38
Conditions très difficiles	38

#### **E. 16**

% 1997/1998 95

#### **E. 19**

% 1998/1999 76 15

#### **E. 20**

% 1999/2000 114 15 13 % 2000/2001 89

#### **E. 20.0**

(8 %) 88.0 (8 %) Total 355.5 (100 %) 557.8 (100 %) 262.5 (100 %) 1175.8 (100 %) En ce qui concerne la représentation des femmes, la situation est nettement moins favorable (tableau 7). Toutes carrières confondues, la proportion des femmes au DFAE avoisine 42 %, ce qui est un bon résultat. Ce chiffre ne doit pas faire illusion, les femmes étant majoritairement représentées dans les postes de la carrière de secrétariat (94 %). A l'échelon consulaire, ce chiffre est de l'ordre de 34 % alors qu'il n'est que de 16 % dans la carrière diplomatique. Aux échelons supérieurs, la présence de femmes est encore plus ténue: sur les 93 ambassades et 45 consulats généraux, sept seulement sont dirigés par des femmes (quatre femmes ayant fonction d'ambassadeur, deux chargées d'affaires et une femme consul général), ce qui correspond à un taux de représentation de 5 %. A la centrale, on compte trois femmes ambassadeurs. Au recrutement, les chiffres s'améliorent: en 2002, pour la première fois, la proportion de femmes à terminer leur stage diplomatique était supérieure à celle des hommes. Les femmes sont également majoritaires à être acceptées au concours d'entrée dans le service consulaire. Tableau 7 Représentation par sexe au sein des services de carrière du DFAE (état: juin 2000)

Service	Hommes	Femmes	Total
Service diplomatique	299.5 (84 %)	370.6 (66 %)	
Service consulaire			
Service de secrétariat et spécialisé			
<b>Total</b>	<b>299.5 (84 %)</b>	<b>370.6 (66 %)</b>	

**E. 22**

35 % 0 % 1997 59 20 34 % 0 % 1998 67 11 16 %

**E. 24**

% 1999 I

**E. 25**

Aucun concours n'a eu lieu en 1995.

2691 Pour l'écrasante majorité des jeunes diplomates le métier ne prend sa véritable dimension et ne revêt tout son intérêt qu'exercé en poste à l'étranger. La pratique actuelle prive les représentations du savoir-faire et du dynamisme des jeunes diplomates. Lors de leur premier poste à l'étranger comme diplomates, ils ont souvent plus de 35 ans. Pour la commission, il conviendrait de revoir cette pratique à la lumière des problèmes que posent les transferts. En effet, un jeune diplomate sera certainement plus disposé à travailler et à assumer des responsabilités dans un poste présentant des conditions difficiles au début de sa carrière qu'ultérieurement. Il aura également certainement moins de problèmes familiaux à résoudre. A l'inverse, un diplomate ayant passé huit ans dans des pays difficiles sera certainement très heureux de revenir à Berne pour un temps, quitte à devoir assumer des activités moins en vue, mais certainement pas moins valorisantes. Comme cela a été mentionné lors d'une des auditions: «Avec les années, on a envie du confort et l'aventure passe au second plan». Cet exemple montre encore une fois combien il est nécessaire de repositionner les postes, tant à la centrale, que dans le service extérieur.

#### 2.4 Promotions

Le système de carrière est caractérisé par une certaine souplesse en ce qui concerne le rapport entre la fonction exercée et la classe salariale. Cela signifie, par exemple, que la fonction de premier collaborateur (suppléant d'un chef de mission) peut être occupée aussi bien par un conseiller d'ambassade en 26e classe de traitement que par un conseiller d'ambassade en 30e classe. Cette distinction entre la fonction et le traitement n'existe pas dans le reste de l'administration fédérale où l'agent bénéficie de la classe de traitement afférent à son emploi. S'il change de fonction, il change de classe de traitement. Les diplomates commencent leur carrière, après le concours, en classe de traitement 20 (moyenne d'âge de 30 ans) et peuvent faire l'objet de promotions jusqu'à la classe de traitement 30. Les personnels consulaires débutent en 10e classe de traitement et peuvent être promus jusqu'en 30e classe de traitement (cf. tableau 5). Le passage dans les postes «hors classes» (classes de traitement 32 à 38, anciennement hors classe VII à I) n'est possible que si les agents occupent des fonctions déterminées (chef de mission, directeurs, etc.). Les promotions salariales ont lieu généralement tous les trois ans selon les besoins des services et pour autant que les candidats témoignent des aptitudes nécessaires et qu'ils aient obtenu de bonnes qualifications. Des promotions accélérées après deux ans déjà sont possibles. Les agents diplomates et consulaires débutent leur carrière dans des classes salariales comparativement plus basses que celles des autres agents de la Confédération présentant des niveaux de qualifications identiques. Cette différence est compensée par la possibilité de promotions régulières jusque dans la 30e classe de traitement.

**E. 26**

Consul

**E. 30**

Consul général Adjoint diplomatique, conseiller d'ambassade

**E. 31**

Conseiller diplomatique

**E. 32**

(hors classe VII)

**E. 33**

(VI)

**E. 34**

(V)

**E. 35**

(IV)

**E. 36**

(III)

**E. 37**

(II) Directeurs et suppléants, chefs de division politique, secrétaire général et adjoints, ambassadeurs

**E. 38**

(73 %) 9 (17 %) 5 (10 %) 52 Amérique du Nord 12 (100 %) 0 (0 %) 0 (0 %) 12 Amérique Centrale et du Sud 2 (11 %) 12 (63 %) 5 (26 %) 19 Asie 4 (10 %) 13 (33 %) 22 (57 %)

**E. 39**

Afrique 0 (0 %) 7 (32 %) 15 (68 %) 22 Océanie 4 (100 %) 0 (0 %) 0 (0 %) 4 Total 60

**E. 41**

On rappellera que jusqu'en 1974, il était interdit au personnel transférable féminin du DFAE de se marier.

2707 rémunérés, ont longtemps été considérés comme allant de soi. Ce rôle de faire-valoir ou de «dames patronnesses»<sup>42</sup> ne convient plus à la nouvelle génération qui l'estime peu valorisant. De plus en plus de conjoints et de partenaires ont d'autres aspirations que celles de concourir à la carrière des agents du DFAE. La commission estime que le DFAE ne peut plus attendre sans autres des conjoints et partenaires qu'ils assument volontairement des tâches de représentation ou d'autres activités de ce type (déjeuners, thé de dames, cocktails, participation à des événements culturels, etc.). Les conjoints et partenaires doivent avoir le droit de ne pas y participer et de se consacrer à d'autres activités de leur choix sans que cela n'ait en aucune manière de répercussions sur la carrière des agents. La commission a connaissance de cas où des agents ont été critiqués parce que leur conjoint ne s'impliquait pas suffisamment dans la vie sociale de l'ambassade. De telles situations sont inacceptables. Le DFAE doit donc veiller à ne pas formuler d'attentes implicites ou explicites à l'égard des conjoints ou partenaires. Ces derniers doivent avoir le choix de participer ou non à des activités de représentation. Si un conjoint participe régulièrement à de telles tâches, son engagement doit faire l'objet d'un cahier des charges précis et devra être rémunéré. Les problèmes posés par les conjoints et partenaires ont longtemps été considérées comme relevant de la sphère privée des agents. Cela n'est heureusement plus le

cas aujourd'hui. Le DFAE a pris récemment conscience que s'il veut réussir les transferts de ces agents, il doit aussi se préoccuper des personnes accompagnantes. Le 22 août 2001, le Conseil fédéral a décidé différentes mesures pour pallier certains problèmes liés aux transferts des personnes accompagnantes. Il a décidé entre autres de réduire de 25 % la déduction pour exonération d'impôt afin de compenser l'impossibilité d'obtenir un deuxième salaire pour l'agent affecté à l'étranger et de rémunérer la collaboration des personnes accompagnantes qui sont actives en matière de représentation. Il a aussi décidé de contribuer, en partie, à la constitution d'un 2e pilier pour les personnes empêchées de travailler et a débloqué à cet effet un montant de près de 5 millions de francs. Finalement, le Conseil fédéral a décidé d'assimiler aux conjoints mariés les partenaires vivant en union libre et de leur accorder les mêmes indemnités et allocations. Cela suppose qu'ils prouvent la stabilité du couple et qu'ils en informent le département. Toutes ces mesures sont entrées en vigueur au 1er janvier 2002. La commission se félicite des mesures prises par le Conseil fédéral et le DFAE pour résoudre un problème lancinant. Il espère que ces mesures ne seront pas limitées aux seuls personnels transférables, mais qu'elles seront élargies à l'ensemble des conjoints expatriés (agents de la DDC, attachés de défense, etc.). Il n'y a pas de raison de les en exclure au motif qu'ils ne sont pas soumis à la discipline des transferts. Il est important aussi de ne pas en rester là, sans quoi le DFAE aura toujours plus de peine à recruter des collaborateurs compétents et à les fidéliser. La commission estime que d'autres mesures non financières devraient être examinées. Il y aurait lieu notamment d'ouvrir des négociations avec certains pays pour obtenir des possibilités

#### **E. 42**

On se référera, toutes proportions gardées, à la description qui en est donnée dans une brochure éditée en juillet 1998 par le DDPS à l'intention des attachés de défense et dont un extrait figure à l'annexe 4.

2708 de travail pour les conjoints à l'étranger. De telles facilités sont déjà partiellement accordées par la Suisse, sur une base unilatérale, pour les conjoints de représentants d'Etat étrangers<sup>43</sup>. La commission estime aussi qu'il serait judicieux de mettre en place, au sein du service du personnel du DFAE, une structure d'appui spécialement destinée aux personnes accompagnantes. Cette structure pourrait travailler étroitement avec les associations déjà existantes, telles que l'Association des conjoints des fonctionnaires transférables du DFAE (ACF) et l'Association du personnel non marié du DFAE (INEDA), et aurait pour mandat de répondre spécifiquement aux préoccupations des personnes accompagnantes. Elle pourrait donner des informations en matière de scolarisation, offrir son appui pour l'obtention d'autorisations de séjour et de visas pour les partenaires concubins, appuyer les conjoints et partenaires lors de la recherche d'un emploi à l'étranger, etc. Aux Pays-Bas, par exemple, un bureau des familles a été créé au sein du service du personnel et il entretient des contacts avec des organisations internationales ainsi qu'avec des firmes néerlandaises internationales susceptibles d'offrir des places de travail à l'étranger. Cette nouvelle structure serait non seulement compétente lors des transferts à l'étranger, mais interviendrait également lors du retour des agents en Suisse. En effet, les expériences faites tendent à montrer que la réintégration en Suisse après un long séjour à l'étranger est souvent plus compliquée pour les personnes accompagnantes que l'expatriation<sup>44</sup>. De nombreux conjoints/partenaires éprouvent beaucoup de difficultés à se réintégrer dans la vie professionnelle en Suisse après plusieurs années passées à l'étranger. Ce bureau pourrait aider les conjoints et partenaires dans la recherche d'un

travail en Suisse, mais également offrir son soutien lors de la recherche d'un logement en Suisse ou proposer des informations sur les possibilités de scolarisation. Finalement, la commission est d'avis qu'il faudrait inviter les représentations à examiner dans certains cas la possibilité d'engager les conjoints et partenaires sur les postes d'employés locaux. Dans de tels cas, la différence entre le traitement de l'employé local et celui du conjoint ou du partenaire devrait être prise en charge par le DFAE afin que l'opération reste neutre au niveau des coûts de la représentation. La règle qui veut que deux membres d'une même famille ne soient pas en subordination hiérarchique directe pourrait également être assouplie.

2.9 Logements des agents du DFAE à l'étranger Mis à part les chefs de mission qui disposent statutairement d'un logement de service (résidence), la plupart des agents du DFAE transférés à l'étranger doivent généralement chercher eux-mêmes leur logement.

#### **E. 43**

Voir notamment les art. 27 et 40 de l'Accord du 2 juin 1995 entre la Confédération suisse et l'Organisation mondiale du commerce en vue de déterminer le statut juridique de l'Organisation en Suisse (RS 0.192.122.632).

#### **E. 44**

De nombreuses études scientifiques ont confirmé ce phénomène. Voir à ce propos Hammer, M. R.; Hart, W., Rogan, R., «Can you go home again? An analysis of the repatriation of corporate managers and spouses», dans: *Management International Review*, vol. 38, 1998/1, pp. 67 à 88, et les nombreuses références citées.

2709 Dans certains pays, la recherche d'un logement ne pose pas de problèmes particuliers et les agents peuvent y louer l'objet qui convient le mieux à leurs besoins et à ceux de leur famille. Dans d'autres pays, la situation peut s'avérer plus difficile, soit qu'il n'existe aucun marché libre du logement, soit que l'offre est réduite ou que les loyers sont exorbitants. La recherche d'un logement peut devenir alors extrêmement compliquée et être accompagnée de toutes sortes de tracasseries, ce qui mobilise l'énergie des personnels transférés. Il n'est pas rare aussi que certains agents passent plusieurs semaines à l'hôtel avant de trouver un logement adéquat. A titre d'exemple, le 1er collaborateur de l'ambassade de Suisse à New Delhi a mis plus d'un mois pour trouver un logement qui soit proche de son lieu du travail et assez spacieux pour lui permettre d'assurer ses tâches de représentation. Le prix du loyer est extrêmement élevé pour une maison plutôt modeste (6900 francs par mois pour une maison indépendante, sans climatisation). Dans un tel cas, le DFAE prend en charge la différence de loyer par rapport à un objet équivalent en Suisse. Il arrive parfois que la somme des loyers dépasse le montant capitalisé correspondant à un achat. Vu cette situation, la commission est d'avis que le DFAE devrait procéder à une analyse de la situation et chercher à acquérir plus régulièrement des logements de service plutôt que de payer des loyers excessifs. Une telle solution éliminerait du même coup, pour les collaborateurs concernés, toute la tension liée à la recherche d'un logement lors d'un transfert. Ainsi, ils seraient plus rapidement opérationnels lors de leur entrée en fonction.

2.10 Organisation de la fonction personnel La Direction des ressources et du réseau extérieur (DRRE) est responsable de la gestion de l'ensemble du personnel du DFAE, et ce pour toutes les catégories de personnel (art. 10a de l'ordonnance du 29 mars 2000 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères, Org DFAE; RS 172.211.1). Mis à part la Direction du développement et de la coopération (DDC) qui est autonome et dispose de sa propre section du personnel, les autres directions et services du DFAE

(direction politique, direction du droit international public, représentations diplomatiques et consulaires) relèvent tous de la DRRE pour les affaires de personnel. A l'exception de la DDC, la gestion du personnel est ainsi assurée de manière centralisée pour tout le département, indépendamment qu'il s'agisse de personnel transférable ou non. La division du personnel est placée sous les ordres du directeur de la DRRE. Elle est composée de cinq sections et de deux services d'état-major. La gestion du personnel du DFAE, et singulièrement celle du personnel de carrière, est particulièrement complexe en raison des différents statuts existants, du système d'allocations, de l'organisation des transferts et des concours d'admission. Elle n'est pas seulement compliquée sur le plan administratif, mais également sur le plan humain. L'organisation des transferts avec tous les problèmes y afférents n'est pas une entreprise facile et nécessite de l'entregent de la part des collaborateurs du service du personnel. La distance géographique qui sépare la division du personnel

2710 des postes extérieurs empêche souvent le contact direct et rend plus difficile la gestion des ressources humaines. Actuellement, les questions de personnel sont gérées par des responsables qui sont tous issus de la carrière diplomatique ou de la carrière consulaire. Le chef de la Direction des ressources et du réseau extérieur, son suppléant et en même temps chef de la division du personnel et les cinq chefs de section sont tous soumis à la discipline des transferts. Ils occupent généralement leur poste pendant quatre ans. Passée cette durée, ils sont pour la plupart mutés à l'étranger. Pour la commission, il serait préférable que les affaires de personnel soient confiées à des personnes expérimentées et rompues à la gestion du personnel et non pas à des diplomates. En effet, ces derniers n'ont généralement pas reçu de formation adéquate et leurs connaissances du domaine des ressources humaines sont souvent limitées. Certes, leurs expériences de diplomates sont précieuses car elles leur permettent de comprendre, pour les avoir vécus personnellement, les problèmes d'un transfert à l'étranger. Cette expérience est certainement profitable à leur activité, mais elle n'est pas suffisante pour garantir une certaine continuité dans la gestion des ressources humaines. De plus, les agents du service du personnel sont à la fois juge et partie et il est douteux qu'ils aient la distance nécessaire dans les affaires qui les concernent directement (notamment lorsqu'il s'agit d'organiser leur propre transfert). Les changements réguliers dus aux transferts entraînent à chaque fois des pertes de savoir-faire importants au sein de la division du personnel. Ces modifications affectent également la continuité des contacts que le service du personnel devrait pouvoir assurer avec les agents tout au long de leur carrière. Avec le système actuel, ces derniers sont chaque fois confrontés avec d'autres interlocuteurs. Finalement, les changements réguliers empêchent le DFAE d'avoir le poids nécessaire vis-à-vis des autres départements et de faire valoir ses spécificités. La gestion des ressources humaines est un travail à long terme et doit être placée entre les mains de professionnels. C'est vrai pour les agents des services de carrière, mais également pour tous les autres agents du DFAE indépendamment de leur statut. C'est pourquoi la commission est d'avis qu'il faudrait confier la responsabilité de la gestion des ressources humaines à des personnes qui ne sont pas ou plus soumises à la discipline des transferts et qui ont acquis des compétences particulières en la matière. Cela permettrait également d'écartier le reproche que le corps diplomatique et consulaire se dirige lui-même pour se mettre à l'abri des nominations extérieures.

### 2.11 Autres constatations

#### 2.11.1 Situation du personnel local

Outre les agents expatriés, les représentations suisses à l'étranger disposent de personnel local pour l'exécution de certaines tâches. C'est notamment le cas pour des activités de maintenance (concierge, nettoyeur, ouvrier manuel, gardien, jardinier, etc.), pour des

travaux de bureau (téléphoniste, collaborateur du secteur des visas) ou pour des activités plus spécialisées (attaché commercial ou culturel, inter- prête, etc.).

2711 La part de personnel local a augmenté ces dernières années au détriment du personnel transférable. Entre 1990 et 2000, les effectifs de recrutés locaux ont augmenté de 7 % pour passer de 705 à 754 postes. Dans le même temps, les effectifs des services de secrétariat et des services spécialisés diminuaient d'environ 10 % reculant de 316 à 262 postes. Cette évolution est justifiée essentiellement par des raisons financières. En effet, le personnel local – même s'il est de nationalité suisse – est en règle générale moins onéreux que le personnel transférable, sans compter qu'il ne touche aucune indemnité d'expatriation. La différence entre le salaire d'un agent local et celui d'un agent transférable peut être, à qualifications identiques, dans un rapport de un est à cinq suivant les pays<sup>45</sup>. La part de personnel local est variable suivant les représentations. Dans de nombreux cas, elle dépasse la part de personnel expatrié. C'est le cas dans les petits postes qui sont occupés par deux ou trois membres des services de carrière. Il n'est pas rare que le personnel local reste plusieurs années dans une représentation et qu'il assure la continuité des affaires. Il constitue souvent la seule mémoire institutionnelle d'une représentation face à des agents expatriés qui changent régulièrement. Les modalités pour l'engagement du personnel local sont fixées dans une instruction qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2000 (instruction 240). Les rapports de travail sont ceux s'appliquant dans le pays hôte. Le personnel local n'est donc pas soumis aux dispositions de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération<sup>46</sup>. Dans certains cas particuliers, un accord peut être conclu en faveur du droit suisse. L'engagement et le licenciement de personnel local relève de la compétence exclusive du chef de mission ou de poste<sup>47</sup>. Ce dernier exerce la fonction d'employeur sur le marché local de l'emploi. Les salaires émarginent au crédit global de la représentation (crédits FINKOMP [Finanzielle Kompetenz]). Le DFAE prend aussi en charge une partie de la couverture sociale des agents locaux dans les pays où la sécurité sociale est insuffisante ou inexistante. Le Conseil fédéral a d'ailleurs pris en mars 2001 la décision de créer un fonds de prévoyance pour le personnel local et le personnel de maison de manière à ce qu'ils puissent recevoir un petit capital lors de leur départ à la retraite. Pour la commission, le système de recrutement d'agents locaux a fait ses preuves. Il permet aux représentations de réguler de manière souple leurs besoins en personnel en fonction des circonstances et sans en devoir en référer à la centrale<sup>48</sup>. Mais le système des recrutés locaux a aussi ses limites et ne peut pas être reproduit ad libitum. Dans certains pays, il est difficile de trouver sur place les personnes disposant du niveau de qualifications adéquat. Cela entraîne une baisse de la qualité des prestations et nécessite un encadrement plus important par les agents suisses.

#### **E. 45**

On constate le phénomène inverse aux Etats-Unis où le personnel local est bien plus cher que le personnel transférable.

#### **E. 46**

L'art. 1, al. 2, let. b, OPers, exclut du champ d'application de l'ordonnance «le personnel du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) employé à l'étranger sur la base d'un contrat de droit privé et non transférable».

#### **E. 47**

Cf. art. 7 du règlement du Service diplomatique et consulaire suisse du 24 novembre 1967; RS 191.1.

#### **E. 48**

L'embauche d'assistants commerciaux constitue une exception et doit recevoir l'approbation du secrétariat général du DFAE parce qu'il doit correspondre au nouveau dispositif de promotion des exportations mis en place par l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC).

2712 Certains travaux ne peuvent pas non plus être confiés à du personnel local ne serait-ce qu'en raison de leur caractère confidentiel ou parce qu'ils impliquent un contact avec de grosses sommes d'argent. D'autres travaux nécessitent de connaître la Suisse ou de maîtriser nos langues nationales. Le personnel local peut poser également un problème sous l'angle de la sécurité. Dans certains pays, il n'est pas possible de faire délivrer des visas par des recrutés locaux, car ces derniers pourraient être l'objet de pressions. Lors de ses visites à l'étranger, le groupe de travail a constaté qu'il existait, parfois au sein de la même représentation, des grandes différences dans les statuts et niveaux de rémunération du personnel local selon sa nationalité et selon qu'il est engagé par la représentation, par la résidence, par un service de la DDC ou par d'autres services (attachés de défense, etc.). Il existe également des particularités au niveau de l'affiliation à un régime de sécurité sociale. Voici en quelques traits, sans être exhaustif, un tableau des différentes situations que la commission a rencontrées: – employés locaux de nationalité suisse engagés par l'ambassade sur la base d'un contrat de droit suisse et payés en monnaie locale ou en francs suisses; – employés locaux de nationalité suisse engagés par l'ambassade sur la base d'un contrat de droit local et payés en monnaie locale ou en francs suisses; – employés locaux étrangers engagés par l'ambassade sur la base d'un contrat de droit local; – employés locaux étrangers engagés comme personnel domestique de la résidence sur la base d'un contrat de droit local; – employés locaux engagés par la DDC sur la base d'un contrat de droit local. Il n'y a pas que les statuts, les niveaux de rémunérations, les monnaies et les régimes de couverture sociale qui diffèrent. Le règlement de la DDC pour le personnel local prévoit une adaptation automatique des salaires au renchérissement alors qu'elle n'est pas accordée systématiquement aux employés engagés par l'ambassade. Les modes de paiement peuvent aussi varier: en Inde, par exemple, les employés locaux de la DDC sont payés par chèques, et doivent ainsi s'acquitter de leurs impôts, alors que les employés de l'ambassade sont payés au comptant, sans que personne ne sache s'ils paient des impôts ou non. Pour la commission, ces différences de statuts et la disparité des traitements versés au personnel local d'un même lieu par l'administration d'un même Etat sont critiques sur le plan des principes. Elles créent des unités administratives «à plusieurs vitesses» et entraînent parfois des tensions entre les agents au sein des représentations. L'idée de recruter davantage de personnel local n'est pas contestée en soi. Par contre, il semble problématique de continuer à faire travailler sur un même lieu, à des tâches souvent identiques (immatriculation, délivrance de pièces d'identité, secrétariat des chefs de postes, service des visas, etc.) et faisant appel à des compétences analogues, des personnes rémunérées de manière aussi différente. Il ne faut pas perdre de vue que nos représentations à l'étranger ne pourraient plus fonctionner aujourd'hui sans les recrutés locaux.

2713 Pour la commission, la situation des recrutés locaux mérite un examen approfondi. Ce dernier doit déboucher sur une solution globale qui s'applique à l'ensemble des personnels locaux en postes dans les représentations indépendamment qu'ils travaillent pour la

chancellerie de l'ambassade, la résidence du chef de mission, un bureau de coordination de la DDC ou d'autres services de la Confédération. 2.11.2 Octroi de titres diplomatiques La doctrine et la pratique du droit international connaissent toute une série d'agents diplomatiques. Les chefs de missions sont répartis en trois classes, à savoir les ambassadeurs, les ministres et les chargés d'affaires<sup>49</sup>. L'octroi des titres diplomatiques est de la compétence du Conseil fédéral (art. 3 OPers). Le DFAE confère le titre d'ambassadeur, après accord avec le Département fédéral des finances (DFF), dans le cadre des missions spéciales approuvées par le Conseil fédéral (participation à des cérémonies solennelles en qualité de délégué du Conseil fédéral, négociations, conférences internationales, etc.). Le DFAE attribue également à son personnel les titres en usage dans les relations internationales, à l'exception de ceux qui correspondent au rang de chef de mission. Si la grande majorité des chefs de mission diplomatique porte le titre d'ambassadeur, la commission a pu constater que la réciproque n'était pas vraie. En effet, il existe un grand nombre d'ambassadeurs qui n'exercent pas la fonction de chef de mission. Sur les quelque 130 ambassadeurs que compte la Suisse, seuls 96 sont accrédités auprès d'Etats étrangers ou sont des représentants permanents auprès d'organisations internationales. Les autres ambassadeurs, soit près du quart de l'effectif total, travaillent dans différentes unités de l'administration en Suisse (cf. tableau 9). Tableau 9 Agents de l'administration fédérale en Suisse portant le titre d'ambassadeur (état: juillet 2002) Département Fonction

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.