

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



**Audit de suivi des
recommandations – Activités
diplomatiques des petites
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	202.21504
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
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	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	9
Key facts.....	12
1 Mission et déroulement	15
1.1 Contexte	15
1.2 Objectif et questions d'audit	16
1.3 Etendue de l'audit et principe	16
1.4 Documentation et entretiens	17
1.5 Discussion finale	17
2 Transférer des ressources pour renforcer les petites représentations	18
2.1 Priorité au projet Rebalance.....	18
2.2 Peu d'évolution pour mieux profiler les ex petites représentations.....	19
3 Des stratégies régionales et thématiques, mais pas encore de cadre d'action pluriannuel pour les ex petites représentations.....	21
3.1 Le principe de la cascade stratégique pour plus de cohérence.....	21
3.2 Pas encore de concrétisation des priorités au niveau des ex petites représentations.....	22
4 Des mesures pour soutenir les employés locaux.....	23
4.1 Code de conduite et enquête auprès du personnel local	23
4.2 Nouvelles lignes directrices pour le personnel local et accent mis sur la formation ..	23
4.3 Détection d'irrégularités : sensibilisation, prévention et intervention	24
5 Stratégie pour l'utilisation des médias sociaux.....	26
5.1 De la stratégie de communication internationale vers la stratégie relative aux médias sociaux	26
5.2 Des représentations plus actives mais difficile de juger des résultats.....	27
6 Trop tôt pour apprécier les progrès	28
Annexe 1 : Bases légales	29
Annexe 2 : Abréviations.....	30

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.

Nachprüfung der Empfehlungen – Diplomatische Aktivitäten der kleinen Schweizer Vertretungen im Ausland

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Umsetzung der Empfehlungen geprüft, die sie in ihrer 2018 veröffentlichten Evaluation der diplomatischen Aktivitäten der kleinen Schweizer Vertretungen im Ausland¹ ausgesprochen hatte. Damals gab es unter den über 100 Botschaften 31 solcher kleinen Vertretungen mit jährlichen Kosten von rund 25 Millionen Franken. Nur ein einziger Diplomat ist vor Ort im Einsatz.

Die EFK stellte zu dem Zeitpunkt fest, dass es diesen Botschaften an einem klaren Profil mangelte und deren Ziele auf kurzfristigen Ergebnissen und Routineaufgaben beruhten. Ihr Mehrwert war schwer aufzuzeigen und ihre Visibilität gering. Mehr als die Hälfte ihrer Ressourcen wurde für administrative und Managementaufgaben aufgewendet. Es gab weder eine Länderstrategie zur Verbesserung der bilateralen Beziehungen noch einen Aktionsrahmen mit mehrjährigen Zielen. Die Anforderungen an das Personal waren hoch und zudem war die Funktion des Missionschefs in diesen Vertretungen schwer vermittelbar. Die lokalen Angestellten fühlten sich nicht immer ausreichend unterstützt, insbesondere bei Problemen. Die EFK hatte vier Empfehlungen an das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) gerichtet.

Das EDA hat seitdem Massnahmen ergriffen, um die Empfehlungen von 2018 zu berücksichtigen. Zwei Empfehlungen wurden ganz und zwei andere teilweise umgesetzt. In Bezug auf das lokale Personal und die sozialen Medien hat sich die Situation verbessert. In den anderen Bereichen, insbesondere dem Mehrwert, dem Nutzen und der Visibilität der kleinen Vertretungen, ist es hingegen noch zu früh, um Ergebnisse zu beurteilen und Veränderungen zu erkennen. Die EFK erwartet, dass sich das EDA dafür einsetzt, die eingeleiteten Massnahmen fortzuführen und zu ergänzen.

Bedarf analysieren und Profil der Botschaften schärfen, bevor die Ressourcen aufgestockt werden

Das EDA teilte die Auffassung der EFK, nach der die kleinen Vertretungen an ihre funktionalen Grenzen gestossen waren. 2020 entschied es, das Aussennetz zu stärken und ca. 35 Stellen von der Zentrale in Bern zu den Vertretungen ins Ausland zu verlegen. Dies geschieht schrittweise zwischen 2021 und 2023. Die meisten kleinen Vertretungen werden einen zusätzlichen Diplomaten erhalten. Das EDA zog die Aufstockung der Ressourcen gegenüber anderen Lösungen, wie beispielsweise Regionalisierungen oder Schliessungen, vor. Dadurch kann den Aktivitäten vor Ort eine neue Dynamik verliehen und eine kontinuierliche Geschäftsverwaltung sichergestellt werden.

¹ Der Evaluationsbericht PA 17565 ist auf der Website der EFK verfügbar (www.efk.admin.ch).

Die EFK bedauert, dass dieser Ressourcenaufstockung keine Überlegungen zur Notwendigkeit einer besseren Profilierung der einstigen kleinen Vertretungen und der Erwartungen beim Ausbau der bilateralen Beziehungen vorausgegangen sind. Ausserdem ist es noch zu früh, um Veränderungen zu erkennen und den Erfolg der vom EDA gewählten Option zu beurteilen. Bei den einstigen kleinen Vertretungen in der EU erhielt die EFK keine Hinweise, die auf eine markante Verbesserung gegenüber 2018 hindeuten. Die Empfehlung ist damit nur teilweise umgesetzt.

Entwicklung eines mehrjährigen Aktionsrahmens für die Vertretungen

Seit 2020 verwendet das EDA einen Kaskadenansatz für die Umsetzung der ausserpolitischen Strategie. Es geht darum, die Schwerpunkte in thematische und geografische Folgestrategien aufzugliedern und diese dann in die operativen Tätigkeiten zu integrieren. Es existieren vier geografische Strategien, die jedoch weder die europäischen noch die asiatischen Länder, abgesehen von China, abdecken.

Das EDA hat Prioritäten für grosse Botschaften in Ländern festgelegt, die für die Schweiz von vorrangiger Bedeutung sind. Für die anderen Vertretungen existiert kein derartiger Aktionsrahmen. Das EDA möchte diesen Weg fortsetzen, indem es zum Beispiel dem Missionschef bei seiner Einsetzung ein Mandat erteilt. Die COVID-19-Krise zwang das EDA, seine Prioritäten zu überdenken, was zu Verzögerungen bei der Umsetzung der Massnahmen führte. Auch diese Empfehlung der EFK wurde nur teilweise umgesetzt. Laut EDA soll die künftige ausserpolitische Strategie 2024–2027 einen mehrjährigen Aktionsrahmen für sämtliche Vertretungen umfassen.

Besserer Rahmen für das lokale Personal

Das EDA hat 2018 einen neuen Verhaltenskodex verabschiedet und darin Grundsätze und Richtlinien für das gesamte Personal festgelegt. 2020 führte es erstmals eine Zufriedenheitsumfrage beim lokalen Personal durch. Die Ergebnisse sind zufriedenstellend. 2021 hat das EDA neue Leitlinien für das lokale Personal eingeführt. Ein Schwerpunkt liegt auf die Entwicklung der Kompetenzen sowie auf Information und Beratung. Besonderes Augenmerk wird der Ausbildung der lokalen Mitarbeitenden geschenkt.

Für die Meldung von Unregelmässigkeiten und schwerwiegenden Problemen wie Machtmissbrauch oder Belästigung hat das EDA im November 2021 eine Whistleblowing-Plattform eingerichtet. Das Compliance Office des EDA führt auch Sensibilisierungs- und Präventionsmassnahmen durch. Es ist eine ständige Aufgabe, ein Klima des Vertrauens zu schaffen und Probleme zu erkennen. Das EDA muss seine Bemühungen in diesem Bereich fortsetzen. Aus Sicht der EFK ist die Empfehlung umgesetzt.

Entwicklung von Strategien und Leitlinien für die Nutzung der sozialen Medien

2018 hat das EDA seine Leitlinien für die sozialen Medien überarbeitet. Sie richten sich nach den Grundsätzen der internationalen Kommunikationsstrategie. 2021 überarbeitete das EDA sein Konzept für die sozialen Medien. Darin werden die Verteilung der Kompetenzen und die Führung von Konten präzisiert. Die Schweizer Vertretungen müssen eine lokale Strategie für die Ziele und das Zielpublikum haben. Das EDA verfügt über Instrumente, um sich Trends anzupassen und hat Erfolgsfaktoren definiert.

Die Vertretungen sind aktiver geworden. Die Posts zeigen eine grosse Vielfalt von Informationen, die je nach Vertretung vermittelt werden. In den Ländern, in denen sich die einstigen kleinen Vertretungen befinden, wird hinsichtlich der Kommunikation kein Monitoring durchgeführt. Es gibt daher keine Beurteilung zu den Auswirkungen dieser Aktivitäten hinsichtlich der Visibilität und der öffentlichen Diplomatie. Dennoch wird die Empfehlung der EFK als umgesetzt erachtet.

Originaltext auf Französisch

Verifica successiva delle raccomandazioni riguardanti le attività diplomatiche delle piccole rappresentanze svizzere all'estero

Dipartimento federale degli affari esteri

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato lo stato di attuazione delle raccomandazioni pubblicate nel 2018 concernenti le attività diplomatiche delle piccole rappresentanze svizzere all'estero¹. Vi erano allora 31 piccole rappresentanze su un centinaio di ambasciate, per un costo annuo di 25 milioni circa. Ogni piccola rappresentanza impiega un solo diplomatico in loco.

All'epoca, il CDF aveva constatato che queste ambasciate non avevano una visione strategica chiara, fissavano obiettivi basati sui risultati a breve termine e svolgevano attività di routine. Il loro valore aggiunto era difficile da dimostrare e la loro visibilità era scarsa. Più della metà delle loro risorse era destinata a compiti amministrativi e gestionali. Mancavano una strategia specifica al relativo Paese al fine di migliorare le relazioni bilaterali e un quadro d'azione con obiettivi pluriennali. Il livello dei requisiti per il personale era elevato e risultava difficile valorizzare la funzione di capomissione nelle rappresentanze summenzionate. Il personale locale non si sentiva sempre supportato nella giusta misura, in particolare nelle situazioni problematiche. Il CDF aveva formulato quattro raccomandazioni al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE).

Da allora, il DFAE ha avviato l'attuazione di alcune misure per tenere conto delle raccomandazioni formulate nel 2018. Due di esse sono attuate, mentre altre due lo sono in parte. La situazione è migliorata per quanto riguarda la situazione del personale locale e l'impiego dei media sociali. Ma è troppo presto per valutare i risultati e osservare cambiamenti in merito agli altri aspetti, in particolare il valore aggiunto, l'utilità e la visibilità delle piccole rappresentanze. Il CDF auspica un impegno da parte del DFAE per continuare e completare le azioni intraprese.

Analizzare il fabbisogno e definire meglio la strategia delle ambasciate prima di aumentare le risorse

Il DFAE condivideva il parere del CDF sui limiti funzionali delle piccole rappresentanze. Nel 2020 il DFAE ha deciso di rafforzare la rete esterna e di trasferire circa 35 posti dalla sede di Berna alle rappresentanze all'estero. Questo cambiamento avverrà gradualmente tra il 2021 e il 2023. La maggior parte delle piccole rappresentanze disporrà di un diplomatico aggiuntivo. Il DFAE ha preferito l'aumento delle risorse rispetto ad altre possibili soluzioni come la regionalizzazione o la chiusura. Questo rafforzamento consente di dinamizzare le attività locali e di garantire una gestione continua degli affari.

¹ Il rapporto di valutazione PA 17565 è disponibile sul sito Internet del CDF (www.cdf.admin.ch).

Il CDF si rammarica del fatto che l'aumento delle risorse non sia stato preceduto da una riflessione sulla necessità di dare un profilo più chiaro ad ognuna delle ex piccole rappresentanze e sulle aspettative riguardo allo sviluppo delle relazioni bilaterali. Inoltre, è troppo presto per constatare cambiamenti e valutare il successo dell'opzione scelta dal DFAE. Per quanto riguarda le ex piccole rappresentanze all'interno dell'Unione europea, il CDF non è in possesso di elementi che indichino un miglioramento significativo della situazione rispetto al 2018. A questo proposito, la raccomandazione formulata all'epoca è stata attuata parzialmente.

Sviluppo di un quadro d'azione pluriennale per le rappresentanze

A partire dal 2020, il DFAE ha sviluppato un modello a cascata per l'attuazione della strategia di politica estera. Le priorità devono essere suddivise in strategie tematiche e regionali subordinate e successivamente integrate nelle attività operative. Esistono quattro strategie regionali, ma non includono né i Paesi europei né quelli asiatici, ad eccezione della Cina.

Il DFAE ha fissato delle priorità per le grandi ambasciate all'interno di Paesi che sono prioritari per la Svizzera. Non esiste un quadro d'azione simile per le altre rappresentanze. Il DFAE auspica di proseguire in questa direzione conferendo ad esempio un mandato al capomissione al momento dell'assegnazione dell'impiego all'estero. La crisi dovuta al COVID-19 ha costretto il DFAE a rivedere le sue priorità con conseguenti ritardi nell'attuazione delle misure. Anche in questo caso, la raccomandazione formulata dal CDF è stata attuata parzialmente. Secondo il DFAE, la futura strategia di politica estera 2024–2027 fornirà un quadro d'azione pluriennale per tutte le rappresentanze.

Condizioni migliori per il personale locale

Mediante un nuovo codice di condotta adottato nel 2018, il DFAE ha fissato le basi e i principi che tutti i collaboratori devono rispettare. Nel 2020 il DFAE ha condotto per la prima volta un'indagine sulla soddisfazione presso il personale locale. I risultati dell'indagine sono soddisfacenti. Il DFAE ha adottato nel 2021 nuove linee guida per il personale locale, focalizzate in particolare sullo sviluppo delle competenze così come sull'informazione e sulla consulenza. Particolare attenzione è rivolta alla formazione degli impiegati locali.

Per individuare irregolarità e problemi gravi come l'abuso di potere o le molestie, nel mese di novembre del 2021 il DFAE ha istituito una piattaforma che permette di effettuare segnalazioni in forma anonima. Il Compliance Office del DFAE svolge anche campagne di sensibilizzazione e di prevenzione. Si tratta di un processo costante finalizzato alla creazione di un clima di fiducia e all'individuazione di problematiche. Il DFAE deve proseguire i suoi sforzi in questo ambito. Il CDF ritiene che la raccomandazione formulata all'epoca sia stata attuata.

Sviluppo delle strategie e delle linee guida per l'uso dei media sociali

A partire dal 2018, il DFAE ha rivisto le sue linee guida sui media sociali. Esse sono orientate ai principi definiti nella strategia di comunicazione internazionale. Nel 2021, il Dipartimento ha rivisto il suo piano concernente i media sociali. Quest'ultimo chiarisce la ripartizione delle competenze e la gestione dei conti. Le rappresentanze svizzere devono avere una strategia locale riguardo agli obiettivi e ai destinatari. Il DFAE dispone degli strumenti necessari per adeguarsi all'evoluzione delle tendenze e ha definito determinati fattori di successo.

Le rappresentanze sono diventate più attive. I post mostrano una grande diversità delle informazioni fornite a seconda della sede. I Paesi che ospitano le ex piccole rappresentanze non sono oggetto di un monitoraggio in materia di comunicazione. Manca quindi una valutazione degli effetti di queste attività in termini di visibilità e di diplomazia pubblica. Ciononostante, la raccomandazione formulata dal CDF è stata attuata.

Testo originale in francese

Follow-up audit of the recommendations – diplomatic activities of small Swiss representations abroad

Federal Department of Foreign Affairs

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted a follow-up audit of the recommendations made in its evaluation of the diplomatic activities of small Swiss representations abroad, published in 2018¹. At that time, these made up 31 of Switzerland's hundred or so embassies with an annual cost of around CHF 25 million. Each employs only one diplomat.

At the time, the SFAO noted that these embassies maintained a low profile, with objectives based on short-term results and routine activities. Their added value was difficult to demonstrate and their visibility low. More than half their resources were devoted to administrative and management tasks. There was no country-specific strategy for improving bilateral relations, and no framework for action with multi-year objectives. Employees were under significant pressure, and it was difficult for them to appreciate the role of the heads of mission in these representations. Local employees did not always feel adequately supported, particularly when problems arose. The SFAO made four recommendations to the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA).

Since then, the FDFA has initiated measures to address the recommendations made in 2018. Two have been implemented, while two others have been partially implemented. The situation has improved with regard to local employees and social media. However, it is too early to judge the results and to observe any change concerning the other points, in particular the added value, usefulness and visibility of the small representations. The SFAO expects a commitment from the FDFA to continue and complete the steps already taken.

Analyse needs and raise the profile of embassies before increasing resources

The FDFA agreed with the SFAO's assessment of the functional limitations of small representations. In 2020, it decided to strengthen the external network and transfer some 35 posts from its headquarters in Bern to the representations abroad. This will be done gradually between 2021 and 2023. Most of the smaller representations will receive an additional diplomat. The FDFA has favoured increasing resources over other possible solutions such as regionalisation or closure. This reinforcement will make it possible to step up activities on the ground and ensure ongoing management of operations.

The SFAO regrets that this increase in resources was not preceded by a reflection on the need to raise the profile of each of the former small representations and the expectations with regard to the development of bilateral relations. Moreover, it is too early to discern any changes and assess whether the option chosen by the FDFA has been a success. In the former small representations in the European Union, the SFAO did not receive any evidence

¹ The report for audit mandate 17565 is available on the SFAO website (www.sfao.admin.ch).

of a significant improvement in the situation compared with 2018. In this respect, the recommendation made at the time has been partially implemented.

A multi-year action framework to be developed for the representations

Since 2020, the FDFA has developed a cascade approach to implementing its foreign policy strategy. The priorities are broken down into thematic and regional sub-strategies and then integrated into operational activities. Four regional strategies exist, but they do not cover European or Asian countries, except for China.

The FDFA has set priorities for large embassies located in countries that are priorities for Switzerland. There is no such framework for other representations. The FDFA would like to continue in this direction by, for example, giving a mandate to newly appointed heads of mission. The COVID-19 crisis forced the FDFA to review its priorities, resulting in delays in implementing measures. Here again, the SFAO's recommendation has been partially implemented. According to the FDFA, the future Foreign Policy Strategy 2024–2027 will provide a multi-year framework for action for all representations.

Better framework for local employees

The FDFA adopted a new code of conduct in 2018, laying down the foundations and principles to be respected by all employees. In 2020, it conducted a satisfaction survey among local employees for the first time. The results were satisfactory. The FDFA adopted new guidelines for local employees in 2021. Particular emphasis is placed on developing skills, as well as on information and advice, and specific attention is being paid to training for local employees.

In November 2021, the FDFA set up an anonymous reporting platform for identifying irregularities and serious problems such as abuses of authority and harassment. The FDFA Compliance Office also carries out awareness-raising and prevention activities. It is constantly working to create a climate of trust and identify problems. The FDFA must continue its efforts in this area. In the SFAO's view, the recommendation made at the time has been implemented.

Development of strategies and guidelines for using social media

The FDFA revised its social media guidelines in 2018. They are based on the principles set out in the international communications strategy. In 2021, the Department revised its social media concept. This clarifies the division of responsibilities and account management. The Swiss representations should have a local strategy on objectives and target audience. The FDFA has the tools to adapt to changing trends and has defined success factors.

The representations have become more active. The posts show that a wide variety of information is provided, depending on the representation. The countries where the former small embassies are located are not monitored in terms of communication. There is therefore no assessment of the effects of these activities in terms of visibility and public diplomacy. Despite this, the SFAO's recommendation has been implemented.

Original text in French

Prise de position générale du Secrétariat d'Etat du Département fédéral des affaires étrangères

Le DFAE remercie le Contrôle fédéral des finances pour ce rapport qui permet un premier bilan des mesures suite aux rapports d'évaluation publié en 2018.

La pandémie puis la guerre contre l'Ukraine a sensiblement retardé la mise en œuvre des recommandations du rapport de 2018. Toutefois, on note que le DFAE a globalement mis fin au modèle des représentations avec un seul ou une seule diplomate transférable en décidant d'une réallocation des ressources en faveur du réseau extérieur ; mesures mises en œuvre dès 2021. Nous partageons l'avis du Contrôle fédéral des finances sur la prématurité d'un bilan du mandat *Rebalance*. Nous jugeons de la réussite du mandat lorsque celui-ci aura déployé ses effets.

Afin de donner un cadre d'action à toutes les représentations, le DFAE dispose d'une cascade stratégique qui se base avant tout sur la stratégie de politique extérieure. Cette stratégie se décline ensuite par région et différentes thématiques.

Au niveau des représentations, ce cadre d'action et les objectifs y découlant sont communiqués à travers le MbO, tant pour la cheffe ou le chef de mission que pour ses collaboratrices et collaborateurs. Les MbO se basent ainsi sur la stratégie de politique extérieure en vigueur, la stratégie de coopération internationale (où elle est applicable), les objectifs annuels du DFAE ainsi que les objectifs du Conseil fédéral.

Suite à la stratégie de politique extérieure 2020-2023 en vigueur, la stratégie de politique extérieure 2024-2027 offrira un nouveau cadre d'action pluriannuel pour toutes les représentations.

Par ailleurs, le DFAE poursuivra ses efforts pour soutenir les employés locaux, notamment ceux en lien avec la plateforme d'annonces afin que celle-ci soit utilisée de manière optimale.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le suivi des recommandations de son rapport d'évaluation publié en 2019 sur les activités diplomatiques des petites représentations suisses à l'étranger². Le CDF avait examiné la fonctionnalité et l'utilité de ces petites ambassades dans lesquelles un seul diplomate est engagé, soutenu par des employés locaux. Parmi la centaine d'ambassades, 31 correspondaient au modèle de petite représentation pour un coût annuel avoisinant les 25 millions de francs. La majorité sont actives dans les pays de l'Union européenne (UE).

Le CDF est arrivé à la conclusion que les petites représentations sont peu profilées avec des objectifs peu ambitieux et des résultats peu visibles. Les tâches routinières constituent l'essentiel de leurs activités opérationnelles. Celles-ci s'inscrivent dans le court terme et servent le plus souvent à maintenir l'état des relations bilatérales. Les actions sur le moyen et long terme sont rares, souvent en lien avec des projets de coopération au développement. Parmi les petites ambassades présentes dans les pays de l'UE, le CDF n'avait guère trouvé de traces concrètes des effets de leurs activités sur le dossier bilatéral.

Le CDF a déploré l'absence d'objectifs pluriannuels et de stratégies par pays pour les petites représentations. Les réflexions sur les défis à relever et les actions à mener pour améliorer l'état des relations bilatérales au terme d'un mandat de quatre ans sont très limitées. Plus de la moitié des ressources sont dévolues aux tâches administratives et de gestion. Ceci limite la viabilité de ce type d'organisation et explique la faible plus-value de ces ambassades. Elles restent peu visibles et la continuité des actions n'est pas garantie lors du changement d'ambassadeur.

Le CDF a aussi constaté que les petites ambassades sont des postes exigeants nécessitant des talents multifonctionnels et une forte capacité d'adaptation. Ces postes sont difficiles à valoriser car les enjeux et responsabilités sont de moindre importance. Il existe un risque de frustration, faute de moyens. La gestion des absences est un casse-tête pour une petite équipe. Les employés locaux constituent un soutien essentiel, mais il existe des risques de surcharge de travail. Ces derniers ne se sentent pas toujours soutenus et ne savent pas à qui s'adresser en cas de problèmes.

Sur la base de ces constats, le CDF a adressé quatre recommandations au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), voir encadré 1.

Encadré 1 : Recommandations du CDF adressées en 2018 au DFAE

1. Le CDF recommande au DFAE d'adopter une ligne claire pour l'utilisation des médias sociaux par les représentations afin de promouvoir l'image de la Suisse à l'étranger.
2. Le CDF recommande au DFAE de renforcer le soutien auprès des employés locaux dans des petites représentations avec des offres de formation et avec un service chargé de répondre à leurs interrogations et questions concrètes. Le DFAE doit renforcer l'information auprès des employés locaux pour savoir à qui ils peuvent s'adresser en cas de problèmes, y compris en matière de *whistleblowing*.

² Le rapport d'évaluation PA 17565 est disponible sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

3. Le CDF recommande au DFAE d'adopter une ligne claire pour l'utilisation des médias sociaux par les représentations afin de promouvoir l'image de la Suisse à l'étranger.
4. Le CDF recommande au DFAE de renforcer le soutien auprès des employés locaux dans des petites représentations avec des offres de formation et avec un service chargé de répondre à leurs interrogations et questions concrètes. Le DFAE doit renforcer l'information auprès des employés locaux pour savoir à qui ils peuvent s'adresser en cas de problèmes, y compris en matière de *whistleblowing*.
5. Le CDF recommande au DFAE de revoir la stratégie pour les petites représentations. Il s'agit de profiler davantage les ambassades lorsque les besoins sont avérés et de définir les attentes et objectifs à moyen terme. Le modèle des petites représentations avec une seule personne transférable ne doit pas être étendu. Dans le cas où la plus-value d'une représentation est faible en termes d'impact, le DFAE doit envisager des solutions alternatives : fermeture, régionalisation ou ambassadeur en résidence à Berne. Il s'agit de rendre le réseau plus efficace avec les mêmes ressources.
6. S'il existe un besoin de développer la relation bilatérale, le CDF recommande au DFAE d'élaborer des objectifs pluriannuels en réfléchissant aux résultats et à la plus-value escomptée à moyen terme. Le DFAE peut s'appuyer sur des stratégies par pays afin d'identifier le potentiel de développement des relations bilatérales. Ceci offrirait un cadre d'action pour mener des activités dans des domaines prioritaires où l'ambassade peut apporter une plus-value.

Le CDF a qualifié la recommandation 3 de la plus haute importance (Prio A). Elle est intimement liée à la recommandation 4. Dans sa prise de position, le DFAE a accepté les recommandations et s'est engagé à les mettre en œuvre. Il rappelle l'importance du principe d'universalité, qui certes ne doit pas être une fin en soi. Il partage les constats du CDF sur la faible viabilité des petites représentations. Il reconnaît l'importance de revoir la stratégie les concernant. Le DFAE est d'accord d'examiner les différents points soulevés par le CDF.

1.2 Objectif et questions d'audit

Ce mandat a comme objectif principal d'examiner la mise en œuvre des recommandations et de constater les progrès réalisés. Le CDF ne mène pas de nouvelles analyses auprès des représentations suisses à l'étranger. Il apprécie les mesures prises ou initiées par le DFAE en vue d'améliorer la situation.

Le CDF ne formule pas de nouvelles recommandations dans le cadre de ce mandat. Sur la base des informations à disposition, il donne une appréciation du niveau de concrétisation des recommandations. Il indique si celles-ci sont encore ouvertes.

1.3 Etendue de l'audit et principe

Le mandat a été réalisé par Laurent Crémieux, expert en évaluation, avec le soutien de Mario Luketic, évaluateur junior, sous la supervision d'Emmanuel Sangra, responsable du Centre de compétences Evaluations. Il s'est déroulé entre juin 2022 et janvier 2023. Il porte sur la situation à fin janvier 2023.

L'équipe du CDF a eu des entretiens avec les principaux services concernés au DFAE : Secrétariat d'Etat, Secrétariat général et Direction des ressources. Elle a examiné les

principales démarches entreprises depuis 2019 afin d'améliorer la situation. Elle a analysé la documentation relative aux différences projets initiés. Le CDF s'appuie également sur les résultats indiqués dans les rapports de l'Audit interne du DFAE. Ce dernier a réalisé plusieurs audits auprès de petites représentations après l'achèvement des travaux du CDF.

1.4 Documentation et entretiens

Le CDF a reçu la documentation et les informations souhaitées de manière exhaustive et compétente. Les documents requis ont été mis à disposition de l'équipe d'évaluation sans restriction. Il remercie l'ensemble des personnes interrogées pour leur disponibilité.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 3 avril 2023. Pour le DFAE, la Secrétaire d'Etat, la Directrice de la Direction des ressources, la Cheffe d'Etat-major du Secrétariat d'Etat, la Cheffe du domaine Contrats, marchés publics, compliance au Secrétariat général et un collaborateur scientifique de l'Etat-major de la Direction des ressources ont pris part à cette séance. Le CDF était représenté par le responsable du domaine d'examen concerné et par le responsable du suivi de l'évaluation.

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 Transférer des ressources pour renforcer les petites représentations

En 2018, le CDF estimait nécessaire de trouver des alternatives à des représentations présentant une plus-value limitée. Parmi les solutions possibles, la régionalisation ou l'ambassadeur en résidence à Berne. Le CDF jugeait que le principe d'universalité avec un réseau de représentations très étendu ne doit pas devenir un objectif en soi. Il était aussi d'avis qu'il convient de profiler davantage les ambassades si les besoins sont avérés, puis de définir des attentes et objectifs à moyen terme. Dans ce cas, une augmentation des ressources de la représentation est envisageable. Le DFAE partageait le constat que le modèle des petites représentations a atteint ses limites fonctionnelles et ne devait pas être étendu.

En 2018 toujours, le DFAE indiquait dans un bref descriptif une double stratégie :

- Dans le contexte européen, le DFAE examine les possibilités de régionalisation.
- Dans le contexte extra-européen, il s'agit de renforcer le personnel lorsqu'une présence sur place est nécessaire.

Une fermeture pourrait être envisagée dans des cas particuliers. Le DFAE rappelait qu'une ouverture ou fermeture d'une représentation ne doit pas se faire dans une perspective à court terme.

2.1 Priorité au projet Rebalance

Sur la base de ses réflexions, le DFAE a décidé en 2020 de renforcer le réseau extérieur en réallouant des ressources situées à Berne selon le principe « Umbau statt Ausbau ». Il estime que la plus-value des diplomates est plus grande sur place et que les tâches diplomatiques ne peuvent pas être effectuées à distance. Il se base sur les leçons tirées de la gestion de la pandémie du COVID-19 indiquant la valeur ajoutée d'une présence sur place en cas de crise. Le troisième élément évoqué est l'importance des relations avec l'Europe. Sur cette base, le chef de département a donné en avril 2020 un mandat de projet, baptisé Rebalance, visant à analyser la dotation en ressources du réseau extérieur et de la centrale. Il s'agit également d'analyser la pertinence de la répartition entre aspects géographiques et thématiques. L'objectif est de repositionner les ressources sur les priorités en proposant des mesures et un plan d'action. Le chef de département a présenté les grandes lignes de ce projet lors de la Conférence des ambassadeurs de 2020.

Le projet Rebalance ne se limite pas aux seules petites représentations. Il concerne les différentes directions du DFAE. Il intègre les recommandations du CDF relatives aux petites ambassades, les priorités stratégiques et thématiques (stratégie de politique extérieure, stratégie de coopération au développement), les besoins consulaires, ceux liés au contexte sécuritaire et la continuité des affaires en période de crise à l'image du COVID-19. L'objectif consiste à développer les compétences, fédérer les forces et anticiper les besoins. L'accent est mis sur l'importance des relations interpersonnelles.

Concrètement, le DFAE a décidé de transférer 35 postes de la centrale vers le réseau extérieur. Le renforcement du réseau extérieur se fait par étape entre 2021 et 2023. Une trentaine de postes proviennent du siège de la Direction du développement et de la coopération

(DDC) à Berne. Cela signifie que la plupart des petites représentations se voient dotées d'un deuxième diplomate. Cette situation entraîne la fin du modèle des représentations avec un seul diplomate transférable.

Le DFAE a choisi de répondre aux lacunes des petites représentations par l'augmentation des ressources. Il ne prévoit pas de régionalisation, ni de fermeture. Le DFAE estime que ces options présentent plus d'inconvénients et sont difficiles à mettre en œuvre. Un suivi des affaires bilatérales à distance est plus compliqué et il est plus difficile de mener des consultations politiques. La décision d'ouvrir ou de fermer une représentation doit s'inscrire dans une perspective à long terme. Une fermeture est perçue négativement et entraîne des réactions politiques en Suisse, en particulier au niveau du Parlement.

Le comité de direction du DFAE a entériné cette orientation en septembre 2020. Les discussions ont porté sur les pays et régions à renforcer en priorité. Les postes transférés sont compensés, y compris le fait qu'un poste à l'étranger est plus coûteux qu'à la centrale (1,5 fois plus cher). Pour les aspects régionaux et thématiques, le DFAE a créé trois nouveaux postes d'ambassadeurs itinérants ou couvrant plusieurs pays : l'un pour les questions scientifiques, les deux autres respectivement pour la corne de l'Afrique et le Sahel.

2.2 Peu d'évolution pour mieux profiler les ex petites représentations

Augmenter le nombre de diplomates est la réponse privilégiée pour remédier aux faiblesses des petites ambassades. Le DFAE part du principe que les représentations apportent une plus-value par la seule présence sur place. Le CDF n'a pas constaté de progrès significatifs sur le besoin de profiler davantage ces représentations, ni sur le fait de définir des attentes tout comme des objectifs à moyen terme dans la relation bilatérale. Ce constat vaut en particulier pour les représentations situées dans l'UE : le narratif du DFAE reste le même qu'en 2018, à savoir l'importance de soigner les relations avec chacun des pays de l'UE.

Le DFAE estime que le renforcement des représentations entraîne une dynamique positive. Il permet de mener davantage de projets, de développer des contacts et de participer à plus d'événements. La charge administrative du chef de mission diminue et la continuité des affaires est mieux garantie. La gestion de crises s'en trouve facilitée.

De 2019 à 2022, l'Audit interne du DFAE a examiné plus d'une quinzaine de petites représentations. Les auditeurs ont intégré les résultats du CDF dans leur approche. Ce service n'a pas regardé lui-même le suivi des recommandations du CDF. Dans un cas particulier, une représentation située dans l'UE et auditée en 2020, le chef de mission a indiqué que les faiblesses formulées par le CDF correspondent en tout point à la situation de l'ambassade : absence d'effets concrets sur le dossier bilatéral, plus-value limitée, faible visibilité, enjeux et responsabilités de moindre importance, manque de moyens pour approfondir des thématiques, entre autres.

Dans son appréciation, l'audit interne indique que c'est bien l'utilité même de la représentation qui est remise en question³. Dans sa prise de position, la centrale, par le biais de la Division Europe, mentionne les inconvénients qu'entraînerait la fermeture de l'ambassade et que celle-ci a toujours apporté le soutien nécessaire. Lors de ses discussions avec le DFAE,

³ Il est très rare que l'Audit interne du DFAE questionne l'utilité d'une représentation.

outre l'augmentation prévue des ressources, le CDF n'a pas reçu d'éléments complémentaires sur le besoin de maintenir une présence diplomatique dans ce pays, ni sur les possibilités de développement.

Appréciation

Le CDF prend note des orientations prises par le DFAE, soit la réallocation des ressources en faveur du réseau extérieur. Il salue le transfert de postes sans coûts supplémentaires. L'idée du DFAE consiste d'abord à augmenter les ressources, puis à voir quels sont les potentiels de développement dans la relation bilatérale. De surcroît, cette évolution se fait sur plusieurs années. Le CDF s'étonne de cette démarche et aurait jugé préférable d'avoir une analyse de la situation pour chacune des petites représentations avant d'y accroître les ressources.

La crise du COVID-19 a obligé le DFAE à mettre les priorités sur la gestion de la crise, si bien que les réflexions sur l'examen des relations bilatérales et du développement des représentations ont pu être mises au second plan.

Le fait d'avoir deux diplomates transférables résout le problème des absences et répartit mieux la charge administrative. La hausse des ressources est-elle la solution des autres problèmes évoqués dans le rapport du CDF : peu de demandes, faible plus-value, visibilité limitée et focalisation sur les activités routinières ? Il est trop tôt pour le dire et juger la réussite de l'option retenue par le DFAE. Il n'est pas encore possible de percevoir des changements dans les activités des représentations de petite taille de même que les effets de leurs activités. Le CDF estime que la recommandation 3 (voir encadré 1, pp. 10-11) est partiellement mise en œuvre et reste ouverte. Il est trop tôt pour apprécier les effets du projet Rebalance sur la fonctionnalité, la plus-value et l'utilité des petites représentations.

3 Des stratégies régionales et thématiques, mais pas encore de cadre d'action pluriannuel pour les ex petites représentations

En cas de besoin avéré de développer la relation bilatérale, le CDF avait proposé que le DFAE élabore des objectifs pluriannuels tout en intégrant les résultats attendus à moyen terme. Il s'agit d'avoir un cadre d'action et de réfléchir aux effets des activités menées. Le CDF avait constaté que les activités des petites représentations sont axées sur les résultats à court terme, sans vision sur l'évolution à moyen terme des relations bilatérales. Le DFAE était d'accord d'examiner cette proposition et précisait que l'intégration de priorités thématiques sur plusieurs années pourraient faire sens.

3.1 Le principe de la cascade stratégique pour plus de cohérence

Depuis 2020, le DFAE a adopté une nouvelle approche en cascade afin de concrétiser la stratégie de politique extérieure 2020–2023. Celle-ci détermine les grands axes. Elle se décline ensuite en différents niveaux de mise en œuvre. Les sous-stratégies géographiques et thématiques représentent le deuxième niveau avec les actions à mener dans certains domaines et régions. Puis le DFAE précise le cadre d'action dans des documents spécifiques. Le schéma suivant illustre cette approche que le DFAE nomme la cascade stratégique⁴.

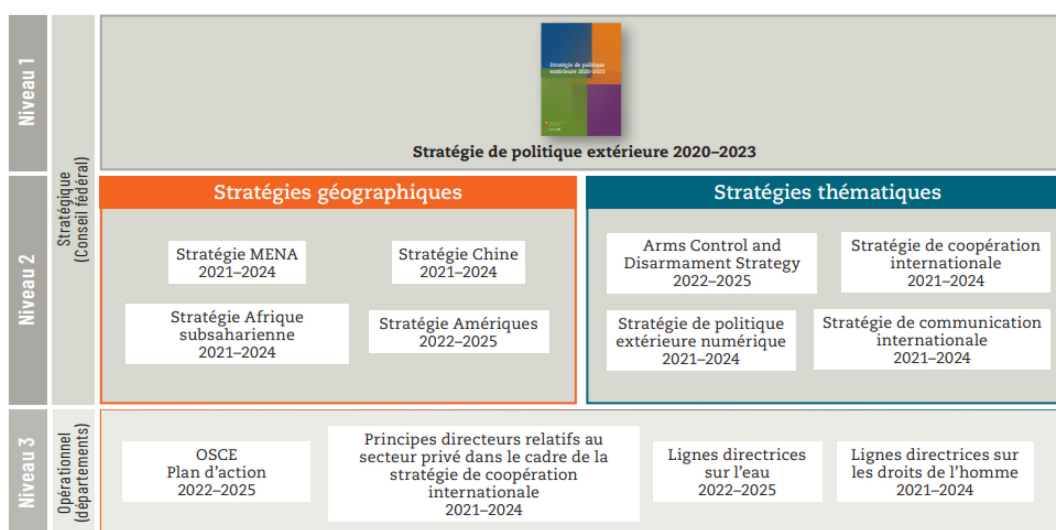


Schéma 1 : Cascade stratégique du DFAE (source : DFAE).

Les stratégies thématiques et géographiques sont approuvées par le Conseil fédéral. Il existe quatre stratégies géographiques adoptées pour une période de quatre ans : Amériques, Chine, Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA). Chacune d'entre elles inclut des priorités thématiques et géographiques. La stratégie MENA présente aussi des domaines prioritaires pour chacun des pays concernés.

⁴ Les informations sont disponibles sur le site internet du DFAE : <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/mise-oeuvre-politique-exterieure.html>.

Le CDF constate qu'il manque des stratégies géographiques pour l'UE, les autres pays européens ainsi que pour les pays d'Asie, à l'exception de la Chine. Or les petites représentations se situent avant tout en Europe. Pour l'UE, le DFAE agit selon les rapports et orientations du Conseil fédéral. Pour 2023, ce dernier a fixé comme objectif que la Suisse dispose d'un cadre réglant ses relations avec l'UE⁵. Parmi ses propres objectifs pour 2023, le DFAE a défini le renouvellement des relations avec l'Europe comme axe prioritaire. Il s'agit, entre autres, d'avoir un ancrage stratégique de la politique européenne dans les Etats membres de l'UE et de valoriser l'image de la Suisse dans ces pays.

3.2 Pas encore de concrétisation des priorités au niveau des ex petites représentations

L'idée consiste ensuite à concrétiser ces objectifs et priorités pour chacune des représentations, en fixant un cadre d'action pluriannuel. Celui-ci pourrait être précisé dans la lettre de mission de l'ambassadeur lors d'une nouvelle affectation. Le DFAE veut poursuivre dans cette voie. Il est possible de donner un mandat au chef de mission. Jusqu'à présent, cette manière de procéder n'est pas encore appliquée pour les ex petites représentations. En effet, pour les objectifs, le DFAE raisonne davantage de manière géographique que selon les catégories de représentations. Le DFAE a transmis au CDF un exemple de mandat pour l'ambassadeur affecté à la mission suisse auprès de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)⁶.

Des priorités sont définies pour les grandes ambassades situées dans des pays prioritaires pour la Suisse. La crise du COVID-19 a généré d'autres priorités et entraîné du retard pour la mise en œuvre de ce dernier niveau de la cascade de stratégies. Le DFAE entend poursuivre ces mesures et les rendre opérationnelles au niveau des petites représentations et fixer dans un mandat des objectifs à moyen terme. Le catalogue des tâches et la fixation des objectifs annuels demeurent, pour l'instant, les instruments de pilotage traditionnels. Selon le DFAE, la stratégie de politique extérieure 2024–2027 offrira un nouveau cadre d'action pluriannuel avec des objectifs concrets qui seront intégrés dans les objectifs annuels pour toutes les représentations.

Appréciation

La cascade de stratégie est un premier pas renforçant la cohérence de la politique étrangère. Elle permet de décliner les priorités jusqu'au niveau opérationnel. Les orientations de politique extérieure sont reprises dans des sous-stratégies et ainsi de suite. Lorsqu'elles existent, les stratégies régionales indiquent des points forts par pays. Sans stratégie pour l'Europe, il est plus difficile d'appliquer ce principe. Il manque le niveau de concrétisation opérationnel à l'échelle des ex petites représentations. Le CDF prend note que le DFAE entend donner des mandats lors de l'affectation d'un chef de mission, y compris pour les petites ambassades.

La recommandation 4 (voir encadré 1, pp. 10-11) n'est que partiellement mise en œuvre et reste ouverte. Il n'est pas encore possible d'apprécier la concrétisation des mesures et la fixation de priorités au niveau des ex petites représentations.

⁵ Selon l'objectif 12 des objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2023.
Source : Chancellerie fédérale. Objectifs du Conseil fédéral 2023, p. 39.

⁶ Ce mandat est basé sur le plan d'action OSCE du DFAE.

4 Des mesures pour soutenir les employés locaux

Le CDF avait estimé que les petites représentations offrent des opportunités pour le personnel local mais également des risques parmi lesquels une surcharge de travail, une dispersion dans les multiples activités et un manque de soutien, en particulier lors de problèmes. Il demandait de renforcer le soutien auprès des employés locaux, par des actions de formation et d'information, y compris en matière de *whistleblowing*. Au total, quelque 3100 personnes travaillent pour le DFAE comme employés locaux.

4.1 Code de conduite et enquête auprès du personnel local

En 2018, le DFAE a adopté un nouveau code de conduite, comme indiqué dans sa prise de position sur la recommandation en ajoutant qu'il est postérieur aux travaux du CDF. Ce document présente les bases générales et les principes à respecter par l'ensemble du personnel du DFAE, quels que soient sa position et son statut. Il apporte des précisions, entre autres, sur les relations professionnelles, les conflits d'intérêt et les différentes formes de harcèlement tout comme l'abus d'autorité. En cas de non-respect du code de conduite, les personnes peuvent s'adresser au service de *compliance* ou au service d'égalité de chances du DFAE.

En 2020, le DFAE a conduit pour la première fois une enquête auprès du personnel local. Le taux de retour s'est élevé à près de 80 %. Les résultats sont dans l'ensemble positifs. Les questions relatives à la rémunération obtiennent les moins bonnes notes, de même que les différences de traitement avec le personnel local suisse et la surcharge de travail. Les mesures de soutien et de développement obtiennent des appréciations satisfaisantes. Parmi les possibilités d'amélioration, l'analyse met l'accent, entre autres, sur la capacité d'adaptation (compréhension commune des changements et apprendre des erreurs), le sens des responsabilités ainsi que les processus de travail et de décision. Les résultats n'indiquent pas de différence significative selon la taille de la représentation. Ceux se rapportant à de petites unités ont été regroupés afin de ne pas pouvoir identifier l'origine des réponses.

Suite à cette enquête, la Direction des ressources (DR) a intégré des objectifs pour 2021 lors des entretiens annuels avec les chefs de mission. Il s'agit de tenir compte des résultats individuels et de prendre des mesures si nécessaire. La DR encourage les représentations à discuter les résultats en interne. En 2022, la division Personnel a organisé trois webinaires avec les chefs de mission pour échanger sur les actions menées. Plus de 60 personnes y ont pris part. Le suivi se poursuit.

4.2 Nouvelles lignes directrices pour le personnel local et accent mis sur la formation

En 2021, le DFAE a adopté de nouvelles lignes directrices relatives au personnel local. Elles présentent les principes généraux autour de la qualité, responsabilité et reconnaissance. Le DFAE se présente comme un employeur moderne et attrayant sur la base de neuf critères. Un accent est mis sur le développement des compétences ainsi que sur l'information et le conseil. Sont ensuite évoquées les attentes vis-à-vis du personnel local ainsi que celles à l'égard des titulaires des postes de direction.

Suite à l'entrée en vigueur de ces lignes directrices, le DFAE a adapté et complété les informations disponibles sur l'intranet avec une présentation spécifique pour le personnel local et son évolution professionnelle. Parmi celles-ci figurent les mesures de perfectionnement. Le DFAE a communiqué les nouveautés également par courriel. Pour le personnel local, les possibilités de développement professionnel restent limitées à un changement de poste au sein de la représentation.

La DR a constaté une hausse des formations suivies par le personnel local, passant de 149 personnes en 2018 à 226 en 2021. L'année 2020 a connu une baisse, mais cette année était particulière à cause de la pandémie. La DR a remarqué une utilisation accrue du budget formation pour le personnel local. Pour les petites représentations, la DR signale des cours présentant un intérêt particulier pour les employés locaux, par exemple la formation pour les responsables d'exploitation locaux ou la formation sur les compétences interculturelles.

4.3 Détection d'irrégularités : sensibilisation, prévention et intervention

Pour les problèmes plus graves tels que des irrégularités, abus de pouvoir, toute forme de harcèlements et non-respect du code de conduite, le DFAE dispose depuis novembre 2021 d'une plateforme d'annonce anonyme. Celle-ci est gérée par le *Compliance Office* du département, en fonction depuis 2013 et rattaché au Secrétariat général. Ce service est en charge de trier les annonces, clarifier les faits, mener une première analyse juridique et d'émettre des recommandations si nécessaire. En cas d'annonces portant sur un potentiel mobbing ou harcèlement sexuel, son rôle se limite à donner du conseil et, si la victime potentielle le souhaite, à transmettre l'annonce à la Cheffe du personnel afin que les faits soient examinés selon une procédure formelle. La majorité des cas concernent des irrégularités de la part de partenaires externes. Les annonces pour des harcèlements sont plus rares, moins d'une dizaine depuis le lancement de la plateforme.

Le *Compliance Office* organise des séances de formation, six à huit par an depuis 2018, pour sensibiliser le personnel sur les différentes formes d'irrégularités. Il se rend sur place dans les représentations, ce qui permet de mieux toucher l'ensemble du personnel y compris le personnel de résidence ou les chauffeurs. Il présente des cas concrets ainsi que les possibilités d'intervention en cas de problèmes. Il faut continuellement faire de la prévention et renouveler la communication en utilisant différents canaux, par exemple avec des flyers dans différentes langues ou grâce à des personnes de contact. L'idée est aussi de créer un réseau de confiance constitué de personnes dans les représentations servant de relais pour l'information et la prévention. Le CDF a reçu un exemple montrant qu'un chef de mission a récemment mis en place un tel système. Il a nommé une personne de confiance à laquelle le personnel local peut s'adresser en cas de questions ou de problèmes.

En cas de détection d'un cas avéré, le *Compliance Office* peut se rendre sur place. Il peut demander de déclencher une enquête administrative visant à clarifier les faits. Cela a été le cas en 2021. Avec 1,5 poste équivalent plein temps, les moyens de ce service sont cependant limités⁷. L'Audit interne peut également communiquer des informations suite à ses observations. En cas de problème grave, la DR peut lancer une enquête disciplinaire. La

⁷ Ce service est intégré dans une unité plus large regroupant le conseil en droit des contrats, ainsi que les conseils et le controlling pour les marchés publics.

dernière enquête de ce type remonte à 2019. Elle peut aussi faire de la médiation ou du coaching.

Dans le cadre d'un mandat pour un tout autre projet, une équipe du CDF s'est rendue dans une représentation suisse en 2021. Des informations sur un cas de harcèlement et des problématiques interpersonnelles lui ont été communiquées. Le climat et les relations de travail de même que la confiance s'en trouvaient altérés, en particulier parmi les employés locaux. Ce cas était connu et la personne n'était plus en poste lors de la visite du CDF. Celle-ci a reçu un avertissement et a été transférée vers une autre représentation de plus petite taille. Cette personne est sous observation.

Appréciation

Le DFAE a déployé des efforts et pris des mesures pour soutenir les employés locaux. Adopter de nouvelles directives, mener des enquêtes auprès du personnel, encourager la formation sont des éléments positifs. Le développement des activités du *Compliance Office* du DFAE va dans la bonne direction, même si les ressources sont limitées. De plus, il existe des initiatives pour faire connaître les principes et les possibilités d'intervention en cas de problème. Il ne suffit en effet pas de définir des directives. Il faut les faire vivre et les faire connaître grâce à des actions de prévention et de sensibilisation.

C'est un travail permanent, de surcroît pour des personnes évoluant dans des contextes géographiques et socio-culturels très différents. Cela suppose l'existence d'un climat de confiance et la possibilité de faire remonter des problèmes. La création de personnes de confiance va dans ce sens. L'introduction d'une plateforme d'annonces est récente. Même si les cas d'abus sont rares, il convient de les traiter avec la plus grande fermeté dans le respect des règles de droit et remettre à l'ordre les personnes pouvant avoir un comportement toxique. Le DFAE doit poursuivre ses efforts dans ce sens ainsi que les actions entreprises.

Le CDF considère que la recommandation 2 (voir encadré 1, pp. 10-11) est ainsi mise en œuvre.

5 Stratégie pour l'utilisation des médias sociaux

Face à la faible visibilité des petites représentations et au manque de ressources, le CDF avait proposé de recourir davantage aux réseaux sociaux pour offrir des plateformes d'échanges et d'informations. C'est une manière de diffuser l'image de la Suisse, promouvoir des valeurs et développer la diplomatie publique⁸. Il s'agissait au préalable d'adopter des lignes directrices claires et de promouvoir l'usage des médias sociaux par les petites représentations.

5.1 De la stratégie de communication internationale vers la stratégie relative aux médias sociaux

En matière de communication, le DFAE applique aussi le principe de la cascade stratégique. En 2020, le Conseil fédéral a adopté la stratégie de communication internationale 2021–2024. Il y est précisé que la communication doit devenir plus ciblée et performante. Pour la période en cours, cinq axes prioritaires ont été retenus : l'innovation, l'économie, les relations Suisse-Europe, la place financière suisse et la durabilité. Au DFAE, les activités de communication se répartissent entre Présence Suisse, Communication DFAE et le réseau extérieur. Pour chacune des priorités sont définis des objectifs, critères et une focalisation géographique. Le DFAE prévoit de mesurer l'efficacité de ses projets de communication, en premier lieu ceux de Présence Suisse. Les activités s'appuient sur une palette de canaux de communication et d'événements. Le recours aux médias sociaux est l'un d'entre eux.

En septembre 2018, le DFAE a adopté un document intitulé *Stratégie / Concept et guide relatif aux médias sociaux*. Ce document, établi par Communication DFAE, a été révisé en avril 2021. Il indique la marche à suivre pour la gestion de comptes par les représentations. Il précise les différentes plateformes existantes et le profil type des utilisateurs. Il clarifie la question des compétences au sein du DFAE et les conditions à remplir pour ouvrir un compte. Les représentations doivent au préalable avoir élaboré une stratégie locale sur les objectifs et le public cible⁹. Elles peuvent bénéficier d'une formation et d'un coaching. Coordonnés par Présence Suisse, des hubs régionaux spécialisés en médias sociaux peuvent les soutenir. Il en existe quatre couvrant les régions suivantes : Amérique latine, Afrique francophone, Moyen-Orient – Afrique du Nord et Asie. L'ensemble du dispositif est placé sous la supervision du Secrétariat général du DFAE avec les deux entités, Communication DFAE et Présence Suisse.

En août 2021, Communication DFAE a préparé une stratégie annuelle de médias sociaux pour les comptes du Département. L'idée est de l'analyser et de l'adapter chaque année. En effet, les habitudes et les tendances sur les réseaux sociaux évoluent très rapidement. Il s'agit d'avoir une communication active, mais aussi réactive, utilisant différents formats et

⁸ Le DFAE définit la diplomatie publique comme suit : il s'agit de mesures de communication à visée stratégique dont le but est de générer, dans d'autres pays, un sentiment d'approbation et de compréhension à l'égard de la Suisse et de sa politique. Contrairement à la diplomatie classique, la diplomatie publique ne s'adresse pas en premier lieu aux gouvernements mais au grand public.
Source : DFAE (2020). *Stratégie de communication internationale 2021–2024*. Berne, DFAE, p. 21.

⁹ Selon la directive 610 du Secrétariat général du DFAE, les représentations sont responsables de la communication dans le pays-hôte. Sur des sujets sensibles, elles doivent se coordonner avec le service Communication DFAE.

en étant actuelle et créative. Des objectifs avec des mesures et facteurs de succès sont définis. Ceci inclut les échanges réguliers entre les représentations et Communication DFAE concernant les thèmes et les contenus envisageables, selon les plateformes.

5.2 Des représentations plus actives mais difficile de juger des résultats

Les médias sociaux ont été l'un des thèmes discutés lors de la Conférence des ambassadeurs de 2021. Le domaine Communication du DFAE et Présence Suisse ont présenté les bases et principes de l'usage des réseaux sociaux. Ils ont donné des exemples en lien avec les thèmes prioritaires. Ils ont montré ce que le DFAE souhaite atteindre en s'engageant sur les réseaux sociaux, de même que des conseils et illustrations avec des bonnes pratiques.

Les représentations sont devenues plus actives. Le CDF l'a constaté, de manière non exhaustive, en consultant des comptes d'ex petites représentations se situant au Danemark, en Irlande, à Oman, au Qatar ou encore en Uruguay. Les *posts* indiquent une diversité des informations communiquées dépendant de ce que l'ambassade souhaite mettre en avant : les activités en lien avec le chef de mission, les images liées à la Suisse ou sur un événement particulier. En revanche, il est difficile d'avoir une idée sur les effets de ces activités en termes de visibilité, voire de diplomatie publique. Les ex petites représentations se situent dans des pays jugés non prioritaires en matière de communication. Ceux-ci ne font donc pas l'objet de suivi, ni d'analyses.

Appréciation





Le DFAE a développé des stratégies, concepts et lignes directrices en matière d'utilisation de médias sociaux. Il encourage les représentations à recourir à ces canaux de communication. Il les soutient, non seulement avec des formations mais aussi pour fournir du contenu. Les représentations demeurent responsables de définir une stratégie de communication dans le pays hôte dans laquelle s'intègrent les réseaux sociaux. Si les ex petites représentations ont davantage recours à ces canaux de communication, il est difficile de juger leur apport pour améliorer leur visibilité et l'image de la Suisse. Comme elles ne sont pas situées dans des pays figurant comme prioritaires en matière de communication pour le DFAE, il manque des analyses sur les effets des activités menées dans ce domaine.

Sur la base des éléments à disposition, le CDF considère que la recommandation 1 (voir encadré 1, pp. 10-11) est mise en œuvre. Il reste à trouver des solutions dans les petites représentations afin d'apprécier la portée des activités en termes de visibilité et de plus-value pour la diplomatie publique.

6 Trop tôt pour apprécier les progrès

Les résultats du CDF ont été intégrés dans les réflexions du DFAE. Celui-ci a initié des mesures et opté pour le transfert de ressources vers le réseau extérieur, notamment pour les ex petites représentations. Il a amélioré la situation pour le personnel local et clarifié les règles pour l'usage des réseaux sociaux. Plusieurs mesures sont en cours de réalisation. Il est trop tôt pour juger des résultats et observer un changement. Le CDF considère que les recommandations 3 et 4 sont partiellement mises en œuvre et restent ouvertes. Le tableau suivant présente la situation pour chacune des recommandations.

Le CDF attend un engagement du DFAE avec un délai de mise en œuvre concernant le développement ainsi que le renforcement des activités des ex petites ambassades lorsqu'elles sont jugées nécessaires de même que la fixation d'un cadre d'action pluriannuel. Ceci implique un bilan du transfert des ressources au sein des ex petites représentations. Le DFAE doit se doter de critères pour apprécier la visibilité, l'utilité et la plus-value des activités des ex petites représentations ainsi que de leurs résultats à moyen terme.

N	Recommandations	Statut de la mise en œuvre	Etat
1	Adopter une ligne claire pour l'utilisation des médias sociaux par les représentations afin de promouvoir l'image de la Suisse à l'étranger (Priorité 2)	Stratégie de communication internationale et stratégie de médias sociaux fixent les principes. Les représentations sont plus actives sur les réseaux sociaux. Difficile de juger les résultats en termes de visibilité pour les petites représentations Recommandation mise en œuvre.	
2	Renforcer le soutien auprès des employés locaux via des offres de formation et une meilleure information, y compris en cas de problèmes (<i>whistleblowing</i>). (Priorité 1)	Adoption d'un code de conduite pour le personnel et nouvelles lignes directrices pour le personnel local. Première enquête menée auprès du personnel local en 2020. Accent mis sur la formation. Développement des activités du <i>Compliance Office</i> et lancement de la plateforme d'alertes. Recommandation mise en œuvre.	
3	Revoir la stratégie pour les petites représentations. Mieux profiler les petites représentations si les besoins sont avérés et définir des attentes et objectifs à moyen terme. Lorsque la plus-value est faible le DFAE doit envisager des solutions alternatives au maintien de la présence sur place. (Priorité 1 et de la plus haute importance « A »)	Le DFAE a opté pour un renforcement de son réseau extérieur en transférant des ressources de la centrale. Avec le programme Rebalance, les petites représentations se voient dotées d'un diplomate supplémentaire. Ce programme est en cours de réalisation et il est trop tôt pour apprécier ses effets sur la fonctionnalité et les résultats des représentations. Recommandation partiellement mise en œuvre.	
4	Afin de développer la relation bilatérale, élaborer des objectifs pluriannuels en réfléchissant aux résultats et à la plus-value escomptée à moyen terme. Avoir un cadre d'action pour mener des activités dans des domaines prioritaires où l'ambassade peut apporter une plus-value. (Priorité 1)	Elaboration de sous-stratégies géographiques et thématiques selon le principe de la cascade stratégique. Cadre pour des stratégies par pays. Il manque les stratégies Europe et Asie, à l'exception de la Chine. Peu de concrétisation en vue d'avoir un cadre d'action pluriannuel et une plus-value à moyen terme au niveau des ex petites représentations. Des mesures prévues, mais pas encore opérationnelles. Selon le DFAE, la future stratégie de politique extérieure 2024-2027 offrira un cadre d'action pluriannuel pour toutes les représentations. Recommandation partiellement mise en œuvre.	

Annexe 1 : Bases légales

Textes législatifs

Loi fédérale sur l'assemblée fédérale (Loi sur le parlement, LParl) du 13 décembre 2002, RS 171.10

Loi fédérale sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger du 24 mars 2000, RS 194.1

Loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (Loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr) du 26 septembre 2014, RS 195.1

Ordonnance sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger (Ordonnance sur la communication internationale) du 12 décembre 2008, RS 194.11

Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (Org DFAE) du 20 avril 2011, RS 172.211.1

Ordonnance du DFAE concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers-DFAE) du 20 septembre 2002, RS 172.220.111.343.3

Weisung zur Einstufung der Funktionen nach Anhang 2 der VBPV-EDA vom 1. Januar 2014, Nr. 200-4-026-D

Annexe 2 : Abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DR	Direction des ressources
MENA	Middle-East North Africa
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
UE	Union européenne

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).