



Annexe

Evaluation du personnel du service diplomatique

Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 10 août 2015

L'essentiel en bref

La sauvegarde et la défense des intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure incombent spécifiquement au service diplomatique du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Des réserves ayant été émises ces dernières années à propos du personnel de ce service, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé, en janvier 2014, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation du personnel du service diplomatique.

Le 20 août 2014, la sous-commission compétente de la CdG du Conseil des Etats, à savoir la sous-commission DFAE/DDPS, a décidé que l'évaluation devait se concentrer sur les compétences au sein du service diplomatique. Le CPA a ainsi déterminé quelles compétences ont été définies et examiné comment celles-ci s'intègrent dans les processus ainsi que dans les outils de recrutement et de fidélisation du personnel. Il a analysé pour ce faire les dispositions légales et les documents administratifs. Il a en outre mené près de 25 entretiens, notamment avec des personnes du DFAE, ainsi qu'avec des experts externes, et réalisé une enquête auprès de tous les collaborateurs du service diplomatique. Il a aussi consulté les données existantes du DFAE, de l'Office fédéral du personnel (OFPER) et de l'Association du Corps diplomatique Suisse (CDS). L'évaluation a bénéficié de l'encadrement scientifique du professeur Cédric Dupont de l'Institut de hautes études internationales et du développement à Genève.

Aperçu des résultats

Globalement, l'étude réalisée permet de conclure que les systèmes de recrutement et de fidélisation du personnel fonctionnent et ne présentent pas de défaillances majeures qui compromettraient le fonctionnement du service diplomatique. Le CPA a toutefois constaté plusieurs points faibles dont une partie est probablement induite par le système. La présente évaluation ne permet pas de déterminer si ces points faibles justifient que le service diplomatique passe d'un système de carrière à un système fonctionnel.

Manque de spécification des compétences pour le personnel du service diplomatique

La responsabilité du personnel du service diplomatique incombe à la Direction des ressources. Celle-ci, sur la base du référentiel de compétences de l'administration fédérale, a défini quatre profils d'exigences standard pour le personnel diplomatique selon le degré de responsabilité correspondant à la fonction exercée. Selon les prescriptions, ces profils, qui correspondaient à différents niveaux de hiérarchie, devaient constituer une base essentielle pour l'engagement et l'évolution des collaborateurs du service diplomatique.

La définition des compétences au sein du service diplomatique présente toutefois certaines faiblesses: dans l'ensemble, le niveau requis dans les nombreuses compétences de gestion, sociales et personnelles est particulièrement élevé. En outre, les

compétences n'ayant pas découlé de tâches concrètes, les profils d'exigences standard ne contiennent aucune compétence spécifique à la diplomatie. Les compétences techniques, méthodologiques et linguistiques font presque totalement défaut. Selon le CPA, de telles compétences peuvent être définies même si les profils d'exigences standard doivent s'appliquer à plusieurs fonctions.

Attribution flexible des postes au sein du service diplomatique

La plupart des collaborateurs du service diplomatique ont été engagés sur concours. Le concours d'admission est un outil de recrutement qui peut, dans l'ensemble, être qualifié d'approprié. Les résultats de l'évaluation indiquent que l'entretien devant la commission d'admission est particulièrement important. La composition de cette commission fait toutefois l'objet de critiques du fait que l'administration fédérale y est trop fortement représentée au détriment des personnes issues des milieux politique, culturel et scientifique. En outre, en ne publiant pas le nom de ses membres, la commission manque de transparence.

Près de 2 % des collaborateurs actuels du service diplomatique ont été engagés sans avoir passé le concours. L'engagement de personnes extérieures à la filière diplomatique représente un phénomène marginal. Par contre, il est nettement plus fréquent que les postes du service diplomatique, dits «postes de défense des intérêts», soient occupés par des personnes provenant d'autres domaines du DFAE. Le CPA considère que cette pratique est appropriée, car elle permet de garantir que les postes soient pourvus par les personnes les mieux qualifiées. Les collaborateurs du service diplomatique craignent pour leur part que les postes intéressants leur échappent, ce qui a un effet négatif sur leur motivation. Il semblerait que ces craintes soient entre autres nourries par le fait que les collaborateurs ne sont visiblement pas bien informés de la procédure d'attribution des postes au sein du service diplomatique.

Automatismes et manque de transparence dans le cadre du processus de promotion

Pour ce qui est de la fidélisation du personnel, les principaux points faibles constatés par le CPA concernaient les promotions. Celles-ci sont prononcées sur la base d'une recommandation de la commission de promotion. Les collaborateurs sont de fait promus quasiment d'office au sein d'une bande de fonction.

Les promotions d'une bande à l'autre font l'objet d'une analyse plus approfondie. Les documents contenus dans les dossiers des différents collaborateurs sont cependant de qualité et de pertinence inégales. Les analyses du potentiel, dans lesquelles les supérieurs évaluent les compétences de leurs collaborateurs, sont remplies de façon très variable. Les décisions de promotion ne se fondent qu'en partie sur ces analyses. La manière dont la commission de promotion aboutit à ses recommandations manque donc de transparence. C'est par ailleurs également le cas du processus menant à la nomination au poste de chef de mission.

Conciliation difficile avec la vie privée

En général, les collaborateurs diplomatiques changent de lieu d'affectation tous les quatre ans. Du point de vue de la fidélisation du personnel, cette discipline des transferts comporte certains risques, car elle permet difficilement de concilier vie professionnelle et vie privée. Ayant reconnu le problème, le DFAE a pris diverses mesures ces dernières années pour améliorer la situation des personnes accompagnantes. La présente évaluation n'analyse pas en détail ces mesures mais a tout de même mis en évidence plusieurs points faibles à ce niveau. Elle révèle en outre que le travail à temps partiel est pratiquement impossible au sein du service diplomatique, notamment à l'étranger. Pour assurer la couverture des postes à pourvoir, il faut, selon les responsables, pouvoir continuer à compter sur un effectif de collaborateurs diplomatiques soumis à la discipline des transferts malgré la possibilité d'intégrer des personnes de l'extérieur. Attirer et fidéliser des collaborateurs avec des compétences appropriées reste donc un défi important.

Défaillances en matière de suivi du personnel

Dans le cadre de son évaluation, le CPA a demandé des indications chiffrées relatives aux collaborateurs diplomatiques et aux employés à des postes de défense des intérêts. Malgré les gros efforts consentis par les services compétents de la Direction des ressources, aucun chiffre précis n'a pu être obtenu du fait qu'il existe plusieurs systèmes de données qui ne peuvent pas être reliés entre eux. Dans les conditions actuelles, l'exploitation de ces données s'avère très compliquée. Par ailleurs, il est apparu que les motifs de départ anticipé du service diplomatique ne sont pas systématiquement enregistrés. Les données destinées au pilotage du personnel sont donc insuffisantes.

Table des matières

L'essentiel en bref	4404
1 Introduction	4409
1.1 Motif de l'évaluation	4409
1.2 Objet et questions d'évaluation	4410
1.3 Démarche	4410
1.4 Structure du rapport	4412
2 Le service diplomatique	4412
2.1 Le service diplomatique en tant qu'élément du DFAE	4413
2.2 L'admission au service diplomatique	4415
2.3 La carrière diplomatique	4417
3 Compétences définies, mais pas entièrement adéquate	4420
3.1 Exigences trop élevées en matière de compétences	4420
3.2 Tâches et compétences insuffisamment reliées	4424
3.3 Compétences non spécifiées	4425
4 Possibilité d'engager des collaborateurs ayant des compétences appropriées	4426
4.1 Le concours d'admission: un outil approprié pour le recrutement du personnel	4426
4.2 L'engagement au service diplomatique de personnes extérieures à la filière diplomatique – un phénomène marginal	4428
4.3 Postes de défense des intérêts souvent occupés par des collaborateurs non diplomatiques	4429
5 Système de fidélisation du personnel approprié malgré quelques faiblesses	4431
5.1 Manque de transparence et de procédure systématique dans les promotions	4432
5.2 Salaire et progression salariale globalement appropriés, malgré certaines défaillances	4435
5.3 Gestion adéquate de la discipline des transferts – problématique des personnes accompagnantes reconnue	4438
5.4 Mesures de développement variées – quelques défaillances dans les compétences de gestion et les connaissances spécialisées	4444
6 Conclusions	4444
6.1 Compétences insuffisamment spécifiées	4446
6.2 Attribution flexible des postes au sein du service diplomatique	4447
6.3 Processus de promotion marqué par les automatismes et le manque de transparence	4447
	4407

6.4	Conciliation difficile avec la vie privée	4448
6.5	Défaillances en matière de suivi du personnel	4449
Liste des abréviations		4450
Bibliographie et liste des documents		4451
Liste des personnes interrogées		4453
Annexe:		
	Exemple de profil d'exigences standard de la DR personnel DFAE	4455
Impressum		4458

Rapport

Ce rapport présente les principaux résultats de l'évaluation. La description détaillée des analyses et des critères sur lesquelles se fondent les appréciations figure dans l'annexe au rapport¹.

1 Introduction

1.1 Motif de l'évaluation

Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a pour mission de préserver les intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure². Pour ce faire, le service diplomatique a besoin de collaborateurs disposant des compétences appropriées. Ces dernières années, diverses réserves ont cependant été émises au sujet du personnel du service en question. D'une part, il est apparu que certains collaborateurs ont obtenu un poste diplomatique dans une représentation suisse sans avoir passé le concours d'admission. On peut dès lors se demander dans quelle mesure ce concours garantit l'engagement de personnes disposant des compétences appropriées. D'autre part, il a été avancé que de plus en plus de collaborateurs quitteraient prématurément le service diplomatique; les motifs invoqués seraient souvent les conditions de travail, et plus particulièrement la difficulté à concilier vie de famille et vie professionnelle. Il importe pourtant de disposer d'effectifs appropriés pour que les intérêts de la Suisse à l'étranger puissent continuer à être préservés à l'avenir.

Face à ce constat, les Commissions de gestion des Chambres fédérales ont chargé, le 31 janvier 2014, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation du service diplomatique³.

¹ Voir Evaluation zum Personal im diplomatischen Dienst. Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 10. Aug. 2015. L'annexe au rapport est publiée en version originale allemande sur Internet sous: www.parlament.ch > Organes > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications.

² Art. 1, al. 1, de l'ordonnance du 20.4.2011 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (Org DEFA), RS **172.211.1**

³ La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) s'était déjà occupée du service diplomatique en 2002. La CdG-N a, d'une part, analysé le recrutement, l'engagement et la gestion du personnel diplomatique et consulaire et, d'autre part, estimé la cohérence du réseau des représentations avec la politique de présence et d'influence de la Suisse dans le monde. Voir à ce propos le rapport de la CdG-N du 22 août 2002: Politique du personnel de carrière et organisation du service extérieur du Département fédéral des affaires étrangères (FF **2003** 2667).

1.2 Objet et questions d'évaluation

Le service diplomatique fait partie du DFAE et emploie près de 380 collaborateurs. Ceux-ci sont généralement engagés sur concours et poursuivent pour la plupart une carrière diplomatique quasiment tracée.

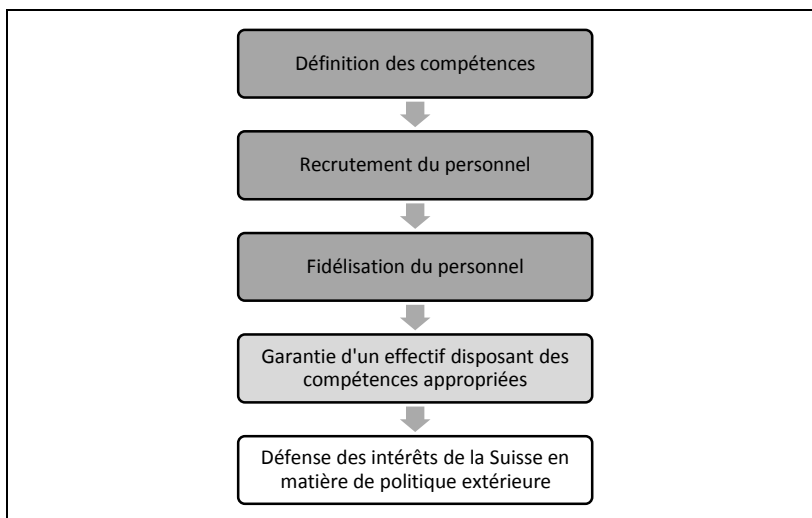
Sur proposition du CPA, la sous-commission du DFAE/DDPS de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a décidé, le 20 août 2014, que le CPA devait notamment se pencher de manière spécifique sur les *compétences des collaborateurs du service diplomatique* et répondre aux questions suivantes:

1. Le DFAE a-t-il défini correctement les compétences nécessaires au service diplomatique?
2. Le système de recrutement permet-il effectivement de trouver des collaborateurs disposant des compétences adéquates?
3. Le système de fidélisation du personnel est-il approprié pour assurer un effectif de collaborateurs disposant des compétences adéquates?

1.3 Démarche

Pour répondre à ces questions, l'évaluation suit le modèle d'analyse illustré dans la figure 1. Tout d'abord, les compétences requises par les collaborateurs pour travailler au sein du service diplomatique sont définies par le DFAE. Ensuite, le processus de recrutement permet d'intégrer des collaborateurs disposant de telles compétences au sein du service diplomatique. Vient alors l'étape de fidélisation du personnel, qui englobe les mesures de développement et les conditions de travail; elle vise à améliorer les compétences des collaborateurs. Le but final est d'assurer un effectif disposant des compétences appropriées pour remplir la mission de défense des intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure.

Figure 1

Modèle d'analyse

Légende: éléments en gris foncé: objet principal de l'évaluation; élément en gris clair: objet secondaire de l'évaluation; élément en blanc: non traité par l'évaluation

L'objet principal de l'évaluation correspond aux trois premiers éléments de couleur gris foncé illustrés dans la figure 1: la définition des compétences, le recrutement et la fidélisation du personnel. Le CPA a défini des critères permettant d'évaluer ces trois éléments de manière systématique. L'évaluation a accessoirement examiné dans quelle mesure le recrutement et la fidélisation du personnel permettent d'assurer que le service dispose de suffisamment de collaborateurs ayant des compétences appropriées (élément en gris clair). Par contre, l'étude n'a pas porté sur la réalisation de l'objectif de défense des intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure (élément blanc).

Pour son examen, le CPA s'est fondé premièrement sur des analyses de documents. Sur la base de lois, d'ordonnances et de directives du DFAE, notamment, il a établi quelle devrait être la *situation idéale* relative aux compétences, au système de recrutement et de fidélisation du personnel, et évalué leur conception. En ce qui concerne la fidélisation du personnel, il a en outre consulté les dossiers de promotion de 2012 à 2014 pour évaluer la *situation effective* quant à l'utilisation des outils conçus.

Deuxièmement, le CPA a réalisé des entretiens pour compléter et approfondir les résultats de l'analyse des documents. Il a mené plusieurs entretiens exploratoires avec des collaborateurs du DFAE et en particulier de sa Direction des ressources (DR) pour bien comprendre les processus, ainsi que des entretiens exploratoires avec des spécialistes en recrutement et du développement du personnel. De plus,

15 entretiens structurés partiellement standardisés ont eu lieu avec des experts de la diplomatie et des personnes-clés du DFAE⁴.

Troisièmement, le CPA a réalisé une enquête auprès de tous les collaborateurs du service diplomatique⁵. Un questionnaire en ligne partiellement standardisé leur a été soumis dans lequel il leur était demandé d'indiquer leurs tâches principales et les compétences fondamentales requises pour les accomplir, et de donner leur opinion sur un certain nombre de points concernant la fidélisation du personnel. A la fin du questionnaire, les personnes interrogées disposaient d'un espace pour laisser des commentaires. 234 questionnaires (sur les 367 envoyés) ont été complétés, ce qui représente un taux de retour de 64 %.

Quatrièmement, le CPA a analysé et interprété les données existantes, lesquelles comprenaient, d'une part, des données extraites de l'enquête sur le personnel de l'Office fédéral du personnel (OFPER) réalisée en 2014 et, d'autre part, des données de la DR sur le personnel et les fonctions. La procédure pour obtenir ces dernières a été longue et complexe. Les résultats d'un sondage de l'Association du Corps diplomatique Suisse (CDS) mené en 2014 ont aussi été intégrés.

Le CPA a procédé à la collecte et à l'analyse des données entre novembre 2014 et mai 2015. Il a mandaté M. Cédric Dupont, professeur à l'Institut de hautes études internationales et du développement à Genève, pour assurer le suivi scientifique de l'enquête. En juillet 2015, la DR s'est prononcée, au nom du DFAE, sur le projet de rapport.

1.4 Structure du rapport

Après une brève présentation du service diplomatique et de la place occupée par celui-ci au sein du DFAE, le chapitre suivant explique rapidement le système d'engagement au sein du service de carrière et le déroulement d'une carrière diplomatique. Chacun des trois chapitres suivants répond à l'une des trois questions posées: l'évaluation de la définition des compétences fait l'objet du troisième chapitre, le quatrième chapitre traite de l'engagement au sein du service diplomatique et le cinquième chapitre développe la question de la fidélisation du personnel. Les conclusions sont abordées dans le sixième chapitre.

2 Le service diplomatique

Le service diplomatique fait partie du DFAE et occupe plus de 380 collaborateurs. Comme mentionné au chap. 2.1, il ne représente qu'une petite partie de l'effectif du DFAE. En règle générale, les personnes intègrent le service diplomatique après avoir passé un concours d'admission (voir chap. 2.2) et poursuivent ensuite une carrière qui peut les mener jusqu'au poste de chef de mission (voir chap. 2.3).

⁴ La liste des personnes interrogées figure à l'annexe du rapport.

⁵ L'entreprise know.ch à St-Gall a été chargée de la mise en œuvre technique de l'enquête. Les données récoltées ont été anonymisées.

2.1 Le service diplomatique en tant qu'élément du DFAE

Résumé: avec 6,6 % des postes, le service diplomatique ne constitue qu'une petite partie du DFAE. Les collaborateurs diplomatiques sont engagés dans de nombreuses représentations à l'étranger, mais aussi à la centrale à Berne. Dans les représentations à l'étranger ne travaillent pas uniquement des collaborateurs du service diplomatique, mais aussi d'autres personnes comme des collaborateurs consulaires, des employés du service de secrétariat et spécialisé ou du personnel local.

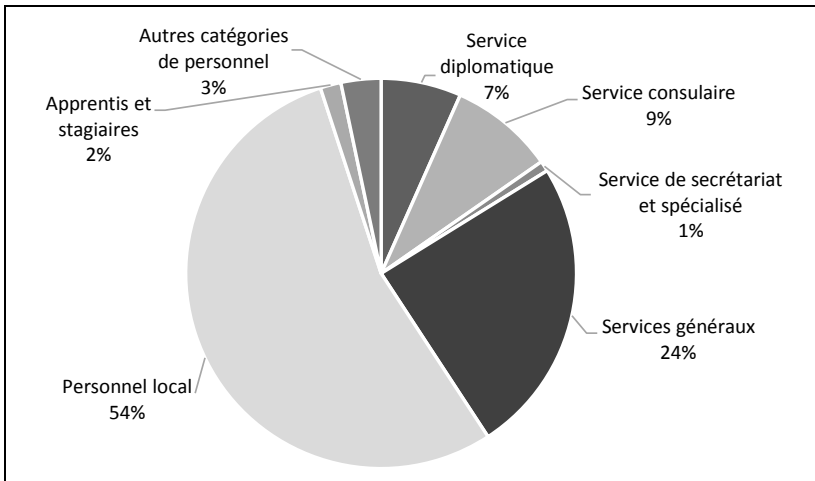
Le service diplomatique fait partie du DFAE, lequel conçoit et coordonne la politique extérieure de la Suisse sur mandat du Conseil fédéral. Le DFAE se compose de la centrale, à Berne, et de plus de 300 représentations à l'étranger⁶ (ambassades, consulats généraux, missions, représentations extérieures, délégations, représentations permanentes ou bureaux de la Direction du développement et de la coopération [DDC])⁷. Il compte environ 5700 postes à plein temps répartis entre quelque 6200 personnes, soit plus de 4100 postes dans les représentations à l'étranger et près de 1600 postes en Suisse.

La figure 2 présente la répartition des postes en fonction des différentes catégories de personnel au sein du DFAE. Le service diplomatique compte 380 postes à plein temps, ce qui correspond à environ 6,6 % des postes du DFAE. Ces postes sont occupés par 386 collaborateurs, dont 247 sont stationnés à l'étranger et 139 en Suisse.

⁶ DR, Le service diplomatique du DFAE, janvier 2013, p. 2

⁷ Art. 3, al. b^{bis} de l'ordonnance du DFAE du 20.9.2002 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers – DFAE), RS 172.220.111.343.3

Figure 2

Postes à plein temps du DFAE selon les catégories de personnel

Légende: Total = 5716,7 postes à plein temps (jour de référence: 30 juin 2014)

Source: DR, données sur le personnel et les fonctions

Outre le service diplomatique, il existe d'autres services de carrière, à savoir le service consulaire avec 495 postes à plein temps (9 %) et le service de secrétariat et spécialisé avec près de 50 postes à plein temps (1 %). Le service consulaire est responsable des contacts avec les Suisses domiciliés à l'étranger, tandis que le service de secrétariat et spécialisé fournit le personnel administratif qui est engagé dans les représentations à l'étranger⁸. Comme indiqué expressément dans leur contrat de travail, tous ces collaborateurs sont soumis à la discipline des transferts⁹. Ils peuvent ainsi être engagés aussi bien à l'étranger qu'en Suisse.

Le DFAE compte aussi des collaborateurs des services généraux (24 % des postes); la plupart d'entre eux travaillent à Berne, Genève ou Bâle. A l'exception du personnel de rotation de la DDC¹⁰, ils ne sont en règle générale pas soumis à la discipline des transferts. Le département engage également du personnel local (54 %) dans les représentations suisses à l'étranger. Par ailleurs, il forme des apprentis et des stagiaires (2 %). Le personnel restant (3 %) comprend des collaborateurs affectés à la promotion de la paix et à l'aide humanitaire ainsi que des représentants honoraires.

⁸ Le service de secrétariat et spécialisé sera rattaché aux services généraux le 1^{er} janvier 2016 et ne sera donc plus un service de carrière.

⁹ Art. 2 et art. 3, al. a, O-OPers – DFAE

¹⁰ Le personnel de rotation de la DDC a été soumis à la discipline des transferts le 1^{er} mars 2015.

Cette étude porte en premier lieu sur les collaborateurs diplomatiques, c'est-à-dire les employés du service diplomatique. Selon la loi sur le personnel de la Confédération (LPers), le personnel est engagé de façon adéquate, économique et responsable sur le plan social. Des mesures doivent être mises en œuvre pour le recrutement et la fidélisation de personnel adéquat, ainsi que pour le développement personnel et professionnel des employés¹¹. Pour le personnel du service diplomatique, ces dispositions légales ont été précisées dans l'ordonnance du DFAE du 20 septembre 2002 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers – DFAE)¹². Elles constituent la base du recrutement de personnel adéquat pour le service diplomatique et de sa fidélisation.

2.2 L'admission au service diplomatique

Résumé: en règle générale, les collaborateurs du service diplomatique sont engagés sur concours. Celui-ci comporte plusieurs étapes.

Le *recrutement du personnel* du service diplomatique (voir figure 1, deuxième élément) ne se déroule pas selon un processus d'engagement traditionnel, mais dans le cadre d'un concours d'admission. Ce processus comporte plusieurs étapes et vise à sélectionner des personnes qui disposent des qualifications nécessaires pour la profession de diplomate. Il est régi par la directive sur l'admission au service diplomatique du DFAE¹³. La figure 3 illustre le déroulement du concours d'admission¹⁴.

¹¹ Art. 4 de la loi sur le personnel de la Confédération du 20.9.2002, RS **172.220.1**

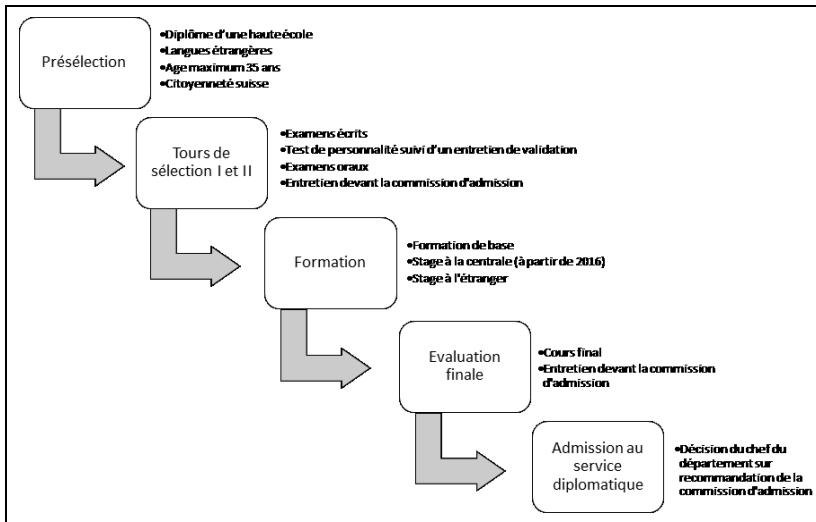
¹² RS **172.220.111.343.3**

¹³ DR, Directive sur l'admission au service diplomatique du Département fédéral des affaires étrangères (directive sur l'admission), 200-4-021-F, 1.4.2010

¹⁴ La description ci-dessous se base sur le document de la DR, Concept Optimisation Concours, avril 2014, 11–16

Figure 3

Déroulement du concours d'admission



Source: CPA, sur la base du document DR, Concept Optimisation Concours, avril 2014, pp. 11–16

Pour participer au concours d'admission, les candidats doivent remplir plusieurs conditions. Ils doivent notamment disposer d'un diplôme universitaire, de la citoyenneté suisse, de connaissances des langues étrangères et ne pas être âgés de plus de 35 ans. Ces conditions sont vérifiées dans le cadre d'une *présélection* des dossiers de candidature. Près de 80 personnes sont conviées au premier tour de sélection.

Lors du *premier tour de sélection*, les candidats sont soumis à un examen écrit, passent un test de personnalité, puis participent à un entretien de validation avec un comité de sélection, lequel est composé d'un spécialiste en psychologie et d'un membre de la commission d'admission (composition de cette commission: voir chap. 4.1). Si les candidats sont acceptés au *second tour de sélection*, ils sont soumis à des tests de langue écrits et oraux, à des examens techniques oraux, à une discussion de groupe ainsi qu'à un entretien individuel devant la commission d'admission. En fonction des résultats obtenus, la commission d'admission fait une recommandation pour l'admission à la formation; la décision incombe à la DR en vertu de l'ordonnance¹⁵, mais au chef du département en vertu de la directive et du règlement¹⁶; c'est d'ailleurs ce qui se fait dans la pratique.

¹⁵ Art. 4, let. b, O-OPers – DFAE

¹⁶ Art. 16, al. 1, de la directive sur l'admission (2010) et art. 7, al. 1, du règlement relatif à la commission d'admission au sein du service diplomatique du Département fédéral des affaires étrangères (2013)

Lors de la *formation*, les candidats doivent acquérir les compétences professionnelles nécessaires à une carrière diplomatique. La formation comprend un cours de base ainsi qu'un stage dans une représentation suisse à l'étranger. A partir de 2016, la formation ne s'étalera plus sur 15 mois, mais deux ans, car les candidats devront suivre un stage de six mois à la centrale avant leur stage à l'étranger¹⁷.

Au terme de la formation, une *évaluation finale* a lieu dans le cadre de cours finaux et d'un examen final sous forme d'un entretien avec la commission d'admission. Cette dernière tient aussi compte du rapport de stage, dans lequel les performances du candidat sont évaluées sur la base du profil d'exigences standard. En se fondant sur l'ensemble des critères d'évaluation, la commission émet une recommandation quant à l'admission des candidats au service diplomatique. La décision quant à l'*admission* définitive, à la prolongation du stage ou à l'admission provisoire des candidats incombe à la DA en vertu de l'ordonnance, mais au chef du département en vertu de la directive et du règlement et conformément à la pratique¹⁸.

En 2012, 282 personnes se sont inscrites au concours d'admission; près de la moitié d'entre elles (137) ne remplissaient pas les conditions formelles. 84 personnes ont été invitées à participer au concours. Au terme des deux tours de sélection, 22 personnes ont été admises en stage puis définitivement intégrées au service diplomatique¹⁹.

Jusqu'en 2014, les personnes ayant échoué au concours d'admission ne pouvaient pas le répéter, sauf si le dossier de candidature avait été renvoyé dans le cadre de la présélection. Depuis 2015, le concours peut être répété une fois²⁰.

Le chef du DFAE peut, «en vue de recruter des personnes aux aptitudes exceptionnelles pour le service diplomatique», déroger aux conditions concernant l'âge et les études universitaires, de même qu'engager au service diplomatique des personnes qui n'ont pas passé le concours d'admission²¹. Elles font partie du service diplomatique et, à ce titre, sont soumises à la discipline des transferts. Dès leur entrée, elles intègrent le service de carrière.

2.3 La carrière diplomatique

Résumé: le service diplomatique est conçu comme un service de carrière dans lequel les collaborateurs peuvent évoluer au fil du temps. Tous les trois ans, ceux-ci peuvent être promus dans une classe de traitement supérieure, pour autant qu'ils remplissent les conditions requises et que la promotion en question réponde à un besoin

¹⁷ Le DFAE a indiqué, dans le cadre de la consultation de l'administration relative au projet de rapport du CPA, que la directive relative au concours d'admission ainsi que les règlements portant sur la commission d'admission et sur la planification de carrière étaient en cours de révision.

¹⁸ Art. 4, let. b, O-OPers – DFAE et art. 26 de la directive sur l'admission (2010) et art. 7, al. 2, du règlement relatif à la commission d'admission au sein du service diplomatique du Département fédéral des affaires étrangères (2013)

¹⁹ Informations selon courriel de la DR au CPA du 4.6.2015

²⁰ Art. 16, al. 3, O-OPers – DFAE

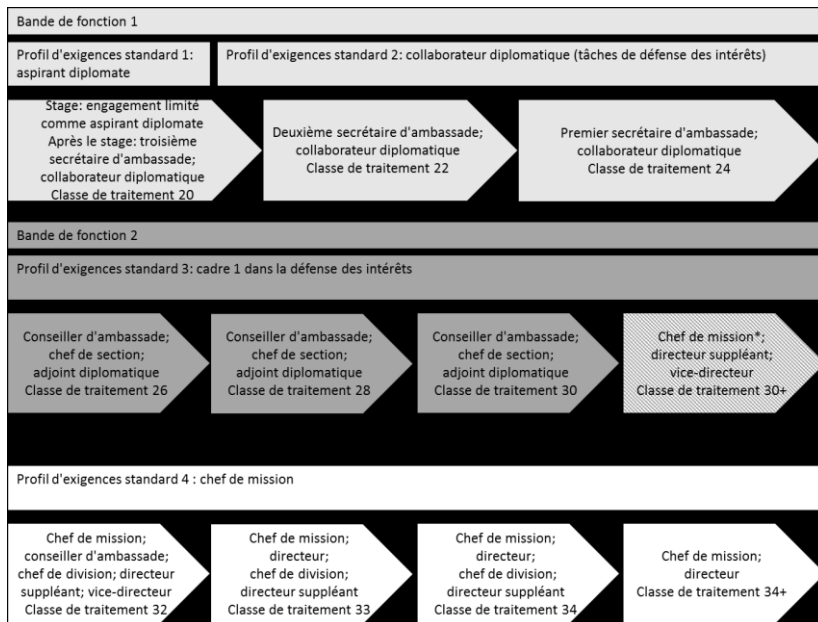
²¹ Art. 13, al. 5, O-OPers – DFAE

du côté du DFAE. En raison de la discipline des transferts, les collaborateurs diplomatiques changent en général de lieu d'affectation tous les quatre ans.

Les paragraphes suivants présentent brièvement le système de *fidélisation du personnel* du service diplomatique (troisième élément de la figure 1). Ce système est caractérisé par le fait que la carrière diplomatique est toute tracée (cf. aperçu des étapes à la figure 4).

Figure 4

Carrière diplomatique



Légende: Classe de traitement marquée d'un «+» = avec prime de fonction; * = le profil d'exigences standard 4 (chef de mission) s'applique pour la fonction de chef de mission dans la bande de fonction 2; rayé = cette étape est facultative.

Source: CPA, sur la base de l'annexe 2 de l'O-OPers – DFAE et des profils d'exigences standard

La carrière diplomatique débute à la classe de traitement 20 pour atteindre la classe 34 avec prime de fonction. Elle évolue dans les *bandes de fonction* 1 à 6²². En pratique, les bandes de fonction 3 à 6 sont généralement assimilées à une seule bande de fonction qui correspond aux postes de chef de mission. En outre, quatre *profils d'exigences standard* ont été définis: ils précisent les compétences nécessaires à chaque fonction (détails concernant les compétences, voir chap. 3). Dans la

²² Annexe 2, partie 2 A, O-OPers – DFAE

bande de fonction 1, le profil d'exigences standard de l'aspirant diplomate (tâches de défense des intérêts) constitue la base de l'engagement pour le stage au service diplomatique. Le profil d'exigences standard du collaborateur diplomatique (tâches de défense des intérêts) est déterminant pour l'engagement définitif dans la bande de fonction 1. Pour être promu dans la bande de fonction 2, les compétences demandées sont celles du profil d'exigences standard du cadre 1 dans la défense des intérêts, tandis que les compétences définies dans le profil d'exigences standard du chef de mission sont requises à partir de la bande de fonction 3²³.

En général, les collaborateurs du service diplomatique peuvent être promus dans une classe de traitement déterminée au plus tôt après trois ans. Les promotions se fondent sur les besoins du service et sur l'aptitude de l'employé concerné. L'évaluation annuelle des prestations effectuée dans le cadre de l'entretien avec le collaborateur et l'analyse de potentiel, dans laquelle le supérieur évalue les compétences du collaborateur, sont déterminantes pour la promotion au sein d'une bande de fonction (par ex. de la classe de traitement 22 à la classe 24). Pour promouvoir un collaborateur dans une bande de fonction supérieure, il convient d'examiner plus en détail ses aptitudes pour la fonction en question ainsi que les besoins du DFAE (voir à ce sujet le chap. 5.1). Une commission de promotion émet une recommandation; les décisions de promotion pour les personnes affectées à la classe 30 ou plus avec prime de fonction incombent au chef du département, les autres à la DR²⁴.

La carrière diplomatique est en principe conçue de telle sorte que les collaborateurs exercent des fonctions de plus en plus exigeantes au fil du temps. Contrairement à ce qui est le cas avec le système fonctionnel, dans lequel la classe de traitement est déterminée par la fonction exercée, il peut arriver, dans le système de carrière appliqué au sein du service diplomatique, qu'une personne exerce une fonction attribuée à une classe de traitement inférieure ou supérieure à celle à laquelle est affectée la personne si, par exemple, aucun poste approprié et correspondant à sa classe de traitement n'est disponible (voir aussi chap. 5.2). Autrement dit, dans le système de carrière semi-fonctionnel appliqué au sein du service diplomatique, la rémunération n'est pas strictement liée à la fonction exercée, mais plutôt à l'étape de carrière dans laquelle se situe le collaborateur ou la collaboratrice.

Pour améliorer leurs compétences, les collaborateurs diplomatiques peuvent bénéficier de diverses mesures de développement (voir aussi chap. 5.4). Certains cours de perfectionnement (cours de conduite et de gestion du personnel) sont obligatoires pour pouvoir assumer des responsabilités en termes de conduite.

La carrière diplomatique se caractérise par la discipline des transferts: en règle générale, les collaborateurs sont affectés à un nouveau poste tous les quatre ans. Cela signifie que les collaborateurs diplomatiques et leur famille changent constamment de conditions de vie. Le DFAE parle dans ce contexte de personnes accompagnantes, terme qui s'applique aussi bien aux conjoints et partenaires du colla-

²³ Le profil d'exigences standard Chef de mission s'applique par ailleurs pour la fonction de chef de mission dans la bande de fonction 2 et la classe de traitement 30 avec prime de fonction.

²⁴ Art. 5, O-OPers – DFAE

borateur qu'aux personnes vivant dans des formes de partenariat marital²⁵. Le département a mis en place diverses mesures pour améliorer la situation de ces personnes, par exemple en les soutenant dans leurs recherches d'un travail (voir à ce sujet le chap. 5.3). Le DFAE contribue aux frais de garde et d'éducation des enfants.

3 **Compétences définies, mais pas entièrement adéquate**

Résumé: se fondant sur le référentiel de compétences de l'administration fédérale, la DR a défini quatre profils d'exigences standard qui servent de base à un engagement fondé sur les compétences et au développement professionnel des collaborateurs. A cette occasion, la DR a défini dans quelle mesure les différentes compétences devaient être développées et décrit plus précisément les niveaux d'exigence. De l'avis du CPA, la définition des compétences au sein du service diplomatique présente toutefois certaines faiblesses: les niveaux exigés pour chaque compétence sont particulièrement élevés dans l'ensemble. En outre, les compétences ne découlent pas de tâches concrètes, raison pour laquelle les profils d'exigences standard contiennent certes beaucoup de compétences générales, mais trop peu de compétences spécifiques.

3.1 **Exigences trop élevées en matière de compétences**

Résumé: les profils d'exigences standard du service diplomatique posent des exigences particulièrement élevées pour les compétences définies. D'après les collaborateurs diplomatiques, une partie des compétences sont particulièrement importantes pour l'accomplissement des tâches quotidiennes. Or celles-ci ne correspondent qu'en partie aux compétences obligatoires définies et aux compétences qui devraient, selon le profil d'exigences standard, être spécifiquement présentes chez les collaborateurs.

La DR a élaboré des profils d'exigences standard qui servent de base à un recrutement et un développement du personnel fondés sur les compétences. Conformément aux directives, les collaborateurs devraient être engagés et promus sur la base des compétences qui y sont définies.

Ces profils sont basés sur le référentiel de compétences de l'administration fédérale²⁶. Ce modèle développé en 2003 a été remanié dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de l'administration fédérale en matière de personnel 2011 à 2015²⁷ et constitue une base essentielle pour le soutien à la gestion du personnel au

²⁵ Art. 3, al. d, O-OPers – DFAE, et DFAE, Politique du DFAE pour les personnes accompagnantes, 2014, p. 3

²⁶ Confédération suisse, Référentiel de compétences de l'administration fédérale, mai 2013

²⁷ Département fédéral des finances: Plan de mise en œuvre de la stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2011–2015

sein de l'administration fédérale²⁸. Il sert à recruter du personnel compétent et à pourvoir à son développement de manière ciblée²⁹. L'administration fédérale a en outre défini des exigences de base contraignantes pour ses cadres en se fondant sur le référentiel de compétences de l'administration fédérale³⁰.

Le référentiel de compétences de l'administration fédérale prévoit six domaines de compétences: les compétences techniques, méthodologiques, linguistiques, de gestion, personnelles et sociales. Pour les trois dernières catégories, 19 compétences individuelles sont définies, tandis que les compétences techniques, méthodologiques et linguistiques doivent être spécifiées en fonction de la profession et des besoins du poste³¹. La DR a repris l'ensemble des domaines de compétences ainsi que les 19 compétences individuelles du référentiel de compétences de l'administration fédérale dans les profils d'exigences standard du service diplomatique. Il n'y a donc pas eu de tri, si bien que les profils d'exigences standard vont plus loin que les exigences de base contraignantes requises pour les cadres de l'administration fédérale.

La DR a défini au total quatre profils d'exigences standard pour le service diplomatique (voir figure 4)³²:

- *profil d'exigences standard pour les aspirants diplomates*: critères d'admission à la formation;
- *profil d'exigences standard pour les collaborateurs diplomatiques*: critères pour l'exercice d'une fonction dans la bande de fonction 1;
- *profil d'exigences standard pour les cadres 1 dans la défense des intérêts*: critères pour l'exercice d'une fonction dans la bande de fonction 2;
- *profil d'exigences standard pour les chefs de mission*: critères pour l'exercice d'une fonction dans les bandes de fonction 3 à 6.

Les quatre profils d'exigences standard commencent par la mention des fonctions pour lesquelles les exigences énumérées dans le document doivent être remplies. Les tâches principales relatives à ces fonctions sont ensuite décrites dans les grandes lignes, suivies des exigences principales concernant la formation et les connaissances requises. Les profils se terminent par une grille qui résume les différentes compétences. En ce qui concerne les 19 compétences individuelles, il est indiqué pour chaque fonction s'il s'agit de compétences obligatoires ou non. Le niveau requis selon la fonction (existant, marqué, fortement marqué) est également mentionné. En général, les compétences techniques, méthodologiques et linguistiques ne sont pas définies dans les profils d'exigences standard (voir à ce sujet le chap. 3.3).

A l'exception de la compétence «Conduite des collaborateurs», les aspirants diplomates devraient déjà disposer de toutes les compétences (niveau «existant» au

²⁸ OFPER: Stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2011 à 2015: Développement du personnel et des cadres dans l'administration fédérale – Concept, 2014

²⁹ OFPER, Stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale, 2014

³⁰ Confédération suisse, Exigences de base vis-à-vis des cadres de l'administration fédérale, mai 2013

³¹ Confédération suisse, Référentiel de compétences de l'administration fédérale, mai 2013

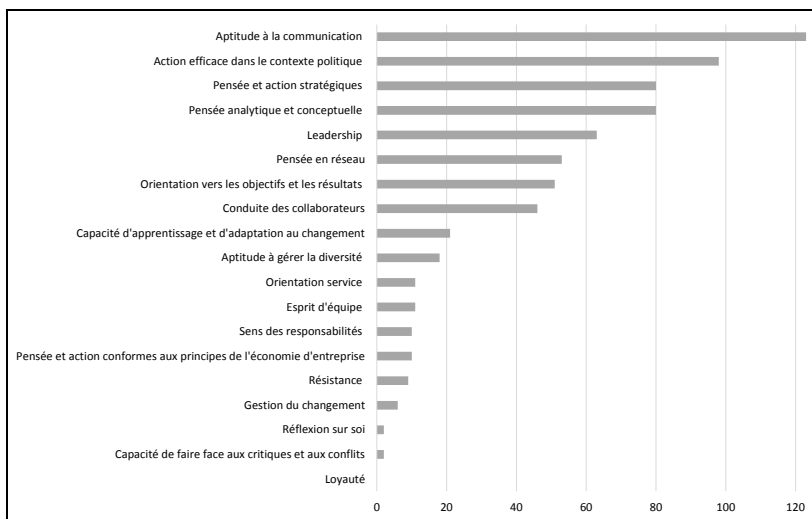
³² Un exemple de profil d'exigences standard est présenté en annexe.

moins). Plus les fonctions sont haut placées, plus le niveau de compétence requis dans les profils d'exigences standard est élevé. Le niveau d'exigence n'augmente pas pour deux des 19 compétences seulement. Pour les chefs de mission, le niveau «fortement marqué» est requis pour deux tiers des compétences; pour le tiers restant, le niveau «marqué» est requis au minimum. Dix des compétences pour lesquelles le niveau «fortement marqué» est requis représentent en outre des compétences obligatoires. Ces exigences sont considérées comme très élevées par différents experts. Cela est en partie dû au fait que, contrairement à ce qu'a affirmé le DFAE dans le cadre de la consultation de l'administration, le niveau d'exigence n'augmente pas seulement pour les compétences spécifiques à la conduite, mais pour presque toutes les compétences.

Dans l'enquête menée par le CPA auprès du personnel du service diplomatique, les collaborateurs devaient nommer les trois principales tâches leur incombant dans leur travail quotidien (aucun choix de réponse ne leur était proposé) et, à l'aide de la liste des compétences fournie, indiquer laquelle des 19 compétences de gestion, personnelles et sociales tirées des profils d'exigences standard étaient la plus importante pour effectuer chacune de ces tâches. La figure 5 montre la fréquence à laquelle les compétences du profil d'exigences standard ont été nommées.

Figure 5

Importance des compétences du profil d'exigences standard pour l'accomplissement des tâches quotidiennes importantes du point de vue des collaborateurs



Légende: nombre de fois où les différentes compétences ont été désignées comme indispensables pour effectuer les tâches principales (N = 694)

Mentionnée plus de 120 fois, l'aptitude à la communication représente la compétence la plus importante aux yeux des collaborateurs du service diplomatique. Huit compétences ont été nommées plus de 40 fois et représentent au total 86 % des quelque 700 mentions totales. Il est donc évident que certaines compétences ont plus d'importance que d'autres pour les tâches diplomatiques quotidiennes.

Les compétences importantes au quotidien ne sont toutefois pas toujours considérées comme importantes dans les profils d'exigences standard. Chaque profil contient des compétences obligatoires qui n'ont jamais été mentionnées, ou au plus une fois, par les personnes interrogées dans chaque bande de fonction (sens des responsabilités pour la bande de fonction 1, résistance au stress et gestion du changement pour la bande de fonction 2, capacité de faire face aux critiques et aux conflits pour les bandes de fonction 2 et 3). De plus, très souvent, ce ne sont pas des compétences obligatoires qui ont été mentionnées (pensée analytique et conceptuelle pour la bande de fonction 1, action efficace dans le contexte politique pour la bande de fonction 2, pensée et action stratégiques pour la bande de fonction 3).

Le niveau requis pour les compétences définies dans les profils d'exigences standard ne reflète également que de manière limitée l'importance des compétences dont les collaborateurs ont besoin au quotidien. Par exemple la bande de fonction 1 ne requiert que le niveau «existant» pour la compétence «pensée et action stratégiques». Dans l'enquête, cette compétence se retrouve cependant au quatrième rang avec 19 mentions, ce qui signifie qu'elle a nettement plus d'importance pour cette bande de fonction que beaucoup des compétences pour lesquelles le niveau requis est «marqué».

Dans l'ensemble, les exigences en matière de compétences ne correspondent que de manière limitée à l'importance que les collaborateurs donnent aux différentes compétences dans le cadre de leur travail quotidien. Lors de la consultation de l'administration, le DFAE a indiqué que, dans le système semi-fonctionnel qui est appliqué au service diplomatique, les profils d'exigences standard ne s'appliquent pas à une fonction précise, mais à toutes les fonctions d'une bande de fonction. Il a précisé que plus la bande de fonction était élevée, plus le niveau de conduite de la fonction en question l'était aussi. C'est pourquoi il est, selon lui, opportun d'évaluer le potentiel des collaborateurs pour une bande de fonction plus élevée sur la base de profils d'exigences standard axés sur des aspects liés à la conduite. Ce n'est toutefois pas le cas en pratique. Le niveau d'exigence des profils d'exigences standard n'augmente pas seulement dans le domaine des compétences de gestion, mais aussi continuellement dans presque toutes les compétences personnelles et sociales. Il en résulte que, dans l'ensemble, des compétences particulièrement élevées sont requises. Les profils d'exigences standard ne sont que partiellement axés sur l'augmentation du niveau de conduite.

3.2 Tâches et compétences insuffisamment reliées

Résumé: dans les profils d'exigences standard, le lien entre les tâches et les compétences est déficient. La définition des tâches des collaborateurs diplomatiques est très vague.

Selon la littérature spécialisée³³, les compétences devraient être définies à partir des activités qui sont importantes pour une profession ou qui sont appelées à l'être à l'avenir. Les compétences devraient donc découler des tâches. Par ailleurs, il s'agit de former et de promouvoir les collaborateurs afin qu'ils soient capables d'effectuer des tâches spécifiques. Ce lien manque dans les profils d'exigences standard.

Les profils d'exigences standard définissent les tâches principales de manière vague. Sous le point «Economie», ils prévoient par exemple que les personnes rédigent des rapports économiques, défendent les intérêts de la Suisse et contribuent à la promotion du commerce et du tourisme. Selon ce qui doit être fait (exemple: les rapports économiques doivent-ils se résumer à une compilation de la littérature secondaire ou constituer une analyse personnelle de données économiques?), les tâches et les compétences nécessaires sont différentes.

Pour savoir s'il serait possible de définir plus précisément les tâches des collaborateurs diplomatiques, le CPA a examiné de plus près les tâches quotidiennes mentionnées par les collaborateurs dans le cadre de l'enquête qu'il a menée auprès du personnel. Cet examen a montré que beaucoup des tâches mentionnées présentent des similitudes et qu'elles pourraient être regroupées en fonction des quatre tâches principales suivantes:

- création et entretien d'un réseau,
- conduite des collaborateurs,
- recherche, traitement et analyse d'informations,
- analyse et évaluation d'options stratégiques.

Il est intéressant de constater que, dans l'enquête réalisée par le CPA, les mêmes compétences ont souvent été mises en rapport avec la même tâche³⁴. Connecter les tâches avec les compétences requises serait donc possible, mais cela n'a guère été fait pour le moment. Le CPA partage toutefois l'avis formulé par le DFAE lors de la consultation de l'administration, selon lequel les profils d'exigences standard, qui constituent le dénominateur commun de plusieurs fonctions, ne peuvent refléter les détails de chaque fonction spécifique. Il est également d'accord sur le fait qu'un système fonctionnel serait plus approprié sur ce point. L'enquête montre toutefois que les tâches pourraient aussi être précisées et mieux reliées aux compétences dans le système semi-fonctionnel existant. Le CPA se félicite donc du fait que le DFAE

³³ Lawler, Edward E: From job-based to competency-based organizations. In: Journal of organizational behavior 15.1 (1994), pp. 3–15; Marrelli, Anne F./Janis Tondora/Michael A. Hoge: Strategies for developing competency models. In: Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research 32.5-6 (2005), pp. 533–561.

³⁴ Les tâches principales et compétences respectives figurent au chapitre 2.2.4 de l'annexe au rapport.

lance un projet visant à différencier les cahiers des charges, comme il l'a indiqué dans le cadre de la consultation de l'administration.

3.3 Compétences non spécifiées

Résumé: les profils d'exigences standard ne mentionnent pas les compétences spécifiques nécessaires à l'exercice d'une activité au sein du service diplomatique. De plus, les compétences techniques, méthodologiques et linguistiques ne sont pas spécifiées.

Selon le référentiel de compétences de l'administration fédérale, lequel a été repris dans les profils d'exigences standard, les compétences techniques, les compétences méthodologiques et – dans une large mesure – les compétences linguistiques devraient être définies en fonction de la profession et des besoins du poste. Les profils d'exigences standard ne comportent toutefois aucune spécification de ce genre, à l'exception du premier profil d'exigences standard pour les aspirants diplomates, où les compétences techniques sont énumérées. Les profils d'exigences standard sont donc incomplets.

Le fait que d'importantes compétences fassent défaut dans les profils de la DR a aussi été dénoncé par une majorité des personnes entendues par le CPA, ainsi que dans de nombreux commentaires émis lors de l'enquête menée par le CPA auprès des collaborateurs du service diplomatique. L'empathie, l'autonomie, la curiosité, un comportement adapté à la situation, la crédibilité, la sensibilité interculturelle, l'aptitude à négocier, la capacité de jugement, l'hospitalité et l'intégrité sont autant d'aptitudes considérées comme importantes, mais qui ne figurent toutefois pas dans le profil d'exigences standard. Même si, de l'avis du CPA, ces compétences personnelles et sociales peuvent éventuellement être contenues dans l'une des compétences existantes, cela n'est pas certain étant donné que l'on ne dispose pas d'une description plus précise de ce qui est spécifiquement important pour le service diplomatique en matière de compétences comme le «sens des responsabilités» ou l'«aptitude à gérer la diversité».

Le DFAE a entre-temps élaboré un répertoire des compétences décrivant en détail les différentes compétences ainsi que les niveaux d'exigence correspondants³⁵. Depuis le mois de janvier 2015, les collaborateurs ont accès à cet instrument de travail qui devrait favoriser une compréhension commune des compétences. Le répertoire des compétences ne cible toutefois pas spécifiquement le service diplomatique ni même le DFAE: il décrit les compétences de façon très générale et il n'est pas possible d'en déduire quels aspects des différentes compétences sont importants pour les collaborateurs diplomatiques. C'est pourquoi la critique, émise par de nombreuses personnes, selon laquelle les profils d'exigences standard ne tiennent pas suffisamment compte des capacités des collaborateurs reste d'actualité.

³⁵ Confédération suisse, Répertoire des compétences. Dimensions détaillées incluses, août 2014. C'est le DFAE qui a élaboré ce répertoire à usage interne au département.

De l'avis du CPA, l'absence de spécification des compétences du personnel diplomatique serait notamment due au fait que ses tâches n'ont pas été appréhendées avec suffisamment de clarté. Au vu des lacunes de la liste actuelle, il est difficile pour le CPA de savoir quelle est son utilité comme outil de recrutement et de développement du personnel. Pour le DFAE, les faiblesses constatées sont liées au système semi-fonctionnel qui, regroupant différentes fonctions dans des bandes de fonction, atteint probablement ses limites étant donné que les différences entre les fonctions s'accroissent. Dans le cadre de la consultation de l'administration, le DFAE se demande dans quelle mesure il est même opportun d'essayer de préciser les profils d'exigences standard. Les entretiens ont toutefois montré qu'il existait bel et bien des compétences dont les collaborateurs diplomatiques ont besoin et qui ne ressortent pas des profils d'exigences standard. Pour le CPA, celles-ci pourraient aussi être définies plus précisément dans le système actuel.

4 Possibilité d'engager des collaborateurs ayant des compétences appropriées

Résumé: le système actuel de recrutement permet d'engager des collaborateurs disposant de compétences appropriées pour accomplir les tâches diplomatiques. La grande majorité des collaborateurs du service diplomatique ont passé le concours d'admission; les personnes extérieures à la filière diplomatique, qui ont intégré le service diplomatique sans concours, sont rares. En revanche, il arrive plus fréquemment que les postes diplomatiques soient attribués à des personnes qui n'appartiennent pas au service diplomatique, mais proviennent d'un autre domaine du DFAE.

4.1 Le concours d'admission: un outil approprié pour le recrutement du personnel

Résumé: le concours d'admission est un outil approprié pour recruter des collaborateurs pour le service diplomatique. Les compétences contenues dans le profil d'exigences standard ne font toutefois pas toujours l'objet d'un examen systématique. La commission d'admission joue un rôle prépondérant dans le processus de sélection, mais elle présente des faiblesses mineures. En outre, on peut se demander s'il est judicieux d'avoir octroyé au chef du département certaines compétences décisionnelles dans le cadre du processus d'admission.

Le concours d'admission est le principal outil de recrutement du service diplomatique. Selon les données du DFAE, seuls 2 % à peine des personnes qui travaillaient au service diplomatique à fin 2014 avaient été engagées sans avoir passé le concours. Globalement, il ressort des entretiens et de l'enquête menée par le CPA auprès du personnel du service diplomatique que le concours d'admission est considéré comme un bon outil pour recruter des collaborateurs disposant des compétences appropriées pour le service diplomatique. Cette procédure de sélection en plusieurs étapes permet de vérifier si les candidats sont aptes à embrasser une carrière diplomatique.

Seuls les citoyens suisses ont accès au concours³⁶. Les personnes possédant une double nationalité doivent en principe renoncer à leur autre nationalité si elles souhaitent être admises au service diplomatique. Il est entendu que cette exigence entraîne l'exclusion de nombreuses personnes qui disposent de compétences importantes pour le service diplomatique, notamment la connaissance des langues étrangères ou une sensibilité interculturelle. Du point de vue des profils de compétences appropriés, cela s'avère une faiblesse.

Le concours d'admission permet de vérifier les compétences techniques, méthodologiques et linguistiques ainsi que les compétences sociales, mais pas systématiquement sur la base du profil d'exigences standard. Un examen de toutes les compétences comprises dans le profil d'exigences standard n'est réalisé que dans le cadre de l'évaluation finale, avec le rapport de stage.

Selon les personnes interrogées, l'entretien devant la commission d'admission est extrêmement important dans le cadre du concours d'admission, mais la composition de cette commission fait parfois l'objet de critiques. Le règlement³⁷ prévoit que les membres de la commission d'admission sont nommés par le chef du DFAE. La commission comprend au plus 14 membres, dont sept maximum provenant du DFAE et pas plus de deux émanant d'autres unités de l'administration fédérale. D'autres membres peuvent provenir d'universités ou de hautes écoles suisses ou d'autres milieux intéressés comme la politique, la culture et l'économie (privée). Il a été relevé dans certains entretiens que la commission compte actuellement trop de membres provenant de l'administration fédérale. En 2014, seules cinq personnes externes siégeaient à la commission, dont certaines, de surcroît, présentaient un lien étroit avec l'administration fédérale. En outre, quelques participants aux entretiens déplorent que certains domaines comme la culture ou la politique ne soient que faiblement représentés et font remarquer que la commission manque de jeunes membres qui pourraient notamment apporter un souffle nouveau. Lors de la consultation de l'administration, le DFAE a souligné qu'il était avant tout important que les membres de la commission connaissent les défis auxquels le département doit faire face ainsi que ses besoins. Le CPA comprend difficilement pourquoi la composition de la commission d'admission, contrairement à celle des commissions parlementaires, n'est pas rendue publique³⁸. Cela constitue une faiblesse du point de vue de la transparence.

Selon les renseignements obtenus, le fonctionnement de la commission d'admission dépend fortement de son président. En général, il s'agit d'un chef de mission en fonction. Il est ressorti à plusieurs reprises des discussions que le président doit maîtriser tous les aspects de la diplomatie et partager une vision globale. Les entretiens laissent apparaître que le travail accompli par le président de la commission actuel est jugé très bon.

³⁶ Art. 15 O-OPers – DFAE. La DR a proposé de supprimer cet article (DR, Konzept Optimierung Concours, avril 2014, p. 22). Au moment de la rédaction du présent rapport, la modification n'avait pas encore été effectuée.

³⁷ Art. 2 à 3, DR, Règlement relatif à la commission d'admission au sein du service diplomatique du Département fédéral des affaires étrangères, 200-4-013-F, 1.5.2013

³⁸ Art. 4, al. 2, de la directive sur l'admission (2010)

Selon les directives, la commission d'admission a pour tâche d'évaluer les candidats au service diplomatique ainsi que leurs aptitudes personnelles et techniques³⁹. Celle-ci recueille les informations fournies par les candidats quant à leur expérience, leurs intérêts particuliers et leurs attentes. Comme souligné par la majorité des personnes entendues par le CPA, l'entretien tourne surtout autour de la personnalité des candidats, de leurs compétences sociales et de leur manière de se présenter. Par ailleurs, les aspirants diplomates seraient surtout évalués par rapport aux aptitudes spécifiquement utiles au service diplomatique. Toutefois, plusieurs aspects cités comme importants n'ont pas été consignés dans un profil d'exigences standard en tant que compétences (voir chap. 3.3); il se pose donc la question de savoir dans quelle mesure l'évaluation est effectuée de manière systématique et permet de comparer les candidats entre eux. Finalement, la commission d'admission établit une liste des candidats qu'elle recommande d'admettre en stage sur la base de l'appréciation des aptitudes ainsi que des résultats des examens techniques et linguistiques.

La décision relative à l'admission à la formation ainsi que celle relative à l'admission définitive au service diplomatique est prise, sur recommandation de la commission d'admission, par le chef du département en vertu de la directive et du règlement et conformément à la pratique en lieu et place de la DA, compétente en la matière en vertu de l'ordonnance⁴⁰. Le CPA se demande, dans les deux cas, si ce pouvoir décisionnel est adéquat.

4.2 **L'engagement au service diplomatique de personnes extérieures à la filière diplomatique – un phénomène marginal**

Résumé: seules quelques rares personnes entrent au service diplomatique sans avoir passé le concours. Cette possibilité d'engager des gens du fait de leurs compétences exceptionnelles est considérée comme appropriée.

Selon l'art. 13, al. 5, O-OPers – DFAE, le chef du département peut, «en vue de recruter des personnes aux aptitudes exceptionnelles pour le service diplomatique», engager des personnes extérieures à la filière diplomatique qui n'ont pas passé le concours d'admission. Contrairement aux collaborateurs non diplomatiques, elles intègrent le service diplomatique à des postes de défense des intérêts (voir chap. 4.3) et sont soumises contractuellement à la discipline des transferts⁴¹. Selon les données fournies au CPA par la DR, 22 personnes n'étant pas issues de la filière diplomatique ont travaillé au service diplomatique entre 2000 et 2014. Sept d'entre elles étaient encore en service fin 2014.

³⁹ Art. 7 du règlement de la commission d'admission (2013)

⁴⁰ Art. 16, al. 1, et art. 26, de la directive sur l'admission ainsi qu'art. 7 du règlement de la commission d'admission (2013), par opposition à l'art. 4, let. b, en relation avec l'art. 20 O-OPers – DFAE

⁴¹ Depuis 2008, les employés du DFAE peuvent en outre être intégrés au service diplomatique sans concours par le biais de l'outil «Passerelle 40». Ils doivent pour ce faire remplir certaines conditions, à savoir posséder la citoyenneté suisse, être âgé d'au moins 40 ans et avoir passé au moins sept ans au service du DFAE. Bien qu'il y ait eu quelques candidatures, personne n'a encore été engagé par ce biais.

La situation des personnes engagées hors de la filière diplomatique a été diversement appréciée lors des entretiens, mais elle a fait en majorité l'objet de critiques. Si, d'après les avis recueillis, ces personnes peuvent être une source d'enrichissement, il semblerait qu'elles ne soient pas familières des usages en vigueur au sein du service diplomatique et aient de la peine avec la discipline des transferts. De plus, il subsiste l'impression que les personnes engagées hors de la filière diplomatique seraient rarement affectées aux endroits difficiles. Enfin, le fait que les diplomates «classiques», ceux qui ont été engagés sur concours, puissent être marginalisés suscite des craintes. Ces propos montrent que les collaborateurs semblent ignorer que ces cas particuliers constituent un phénomène marginal.

Du point de vue du CPA, la possibilité d'engager des personnes disposant de compétences exceptionnelles sans concours renforce les compétences du service diplomatique, sous réserve toutefois que les personnes extérieures à la filière diplomatique soient effectivement engagées sur la base de l'évaluation de leurs qualifications. Il ressort des discussions que, par le passé du moins, des collaborateurs ont aussi été engagés au service diplomatique en raison de leurs bons rapports avec le chef du département, alors qu'ils ne disposaient pas des qualifications requises. Les entretiens ont révélé que ces arrangements politiques – qui n'ont toutefois plus été observés ces dernières années – étaient très mal perçus.

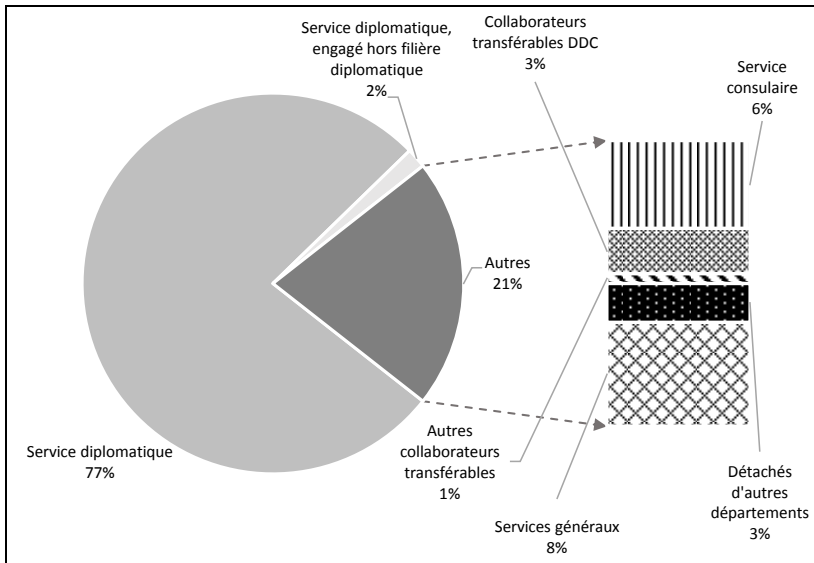
4.3 Postes de défense des intérêts souvent occupés par des collaborateurs non diplomatiques

Résumé: un cinquième des postes de défense des intérêts sont occupés par des personnes qui ne font pas partie du service diplomatique. Ces collaborateurs sont engagés pour une durée déterminée. Le recours à du personnel non diplomatique est nécessaire pour éviter les vacances de postes. Au niveau des compétences, cela s'avère également approprié pour garantir que les intérêts de la Suisse soient représentés par les personnes les plus aptes. Cependant, le déroulement du recrutement pour ces postes n'est pas clair pour tous les collaborateurs du service diplomatique, ce qui peut porter atteinte à leur motivation.

Les postes avec des responsabilités diplomatiques, habituellement occupés par des collaborateurs du service diplomatique, sont appelés postes de défense des intérêts. Les collaborateurs diplomatiques occupent une grande partie des 415 postes correspondant à cette définition, soit 79 %, dont 2 % sont occupés par des personnes engagées hors de la filière diplomatique (voir figure 6). 21 % de ces postes reviennent à des collaborateurs non diplomatiques. Le fait que des postes de défense des intérêts soient occupés par des collaborateurs non diplomatiques s'avère donc un phénomène plus fréquent que l'engagement au service diplomatique de personnes extérieures à la filière diplomatique.

Figure 6

Occupation des postes de défense des intérêts



Légende: jour de référence: 31 décembre 2014 (N = 415)

Source: DR, données sur le personnel et les fonctions.

Les collaborateurs non diplomatiques proviennent, d'une part, d'autres services de carrière du DFAE. Ainsi, en 2014, 6 % des postes de défense des intérêts étaient occupés par du personnel consulaire, 3 % par du personnel transférable de la DDC et 1 % par d'autres collaborateurs transférables⁴². Durant leur engagement à des postes de défense des intérêts, ces collaborateurs restent dans leur service de carrière respectif; ils ne sont pas transférés au service diplomatique.

Des postes de défense des intérêts sont, d'autre part, aussi occupés par des collaborateurs scientifiques des services généraux du DFAE. Ceux-ci travaillaient déjà au DFAE avant et ont déposé une candidature interne à un poste de défense des intérêts, ou ils ont été recrutés au DFAE tout exprès⁴³. A la fin de leur contrat de durée déterminée, ils peuvent soit postuler à une autre place, soit retourner à leur poste d'origine au DFAE, soit quitter le département. En 2014, ces collaborateurs étaient au nombre de 32 (8 % des postes diplomatiques). Par ailleurs, 3 % des postes de défense des intérêts étaient occupés par douze personnes détachées d'autres départements.

⁴² Selon les données à disposition, trois personnes ne sont pas attribuées à une catégorie particulière.

⁴³ En général, les postes de défense des intérêts sont limités à quatre ans conformément au principe de rotation.

Ces dernières années, le DFAE encourage sciemment les transferts entre les services de carrière et les différents domaines du département. Une majorité des personnes interrogées sont favorables à cette évolution, pour autant que les collaborateurs du service diplomatique ne soient pas évincés et que les responsables tentent de pourvoir ces postes au sein du service diplomatique avant de faire appel à d'autres personnes. En revanche, les personnes entendues n'ont pas pu fournir des renseignements précis quant au déroulement des nominations, et le CPA a reçu des informations contradictoires à ce sujet, notamment sur la question de savoir si les postes du service diplomatique sont dès le début tous ouverts à tous les collaborateurs du DFAE ou si ce processus n'est engagé que dans un second temps, lorsque le poste ne peut pas être pourvu au sein du service diplomatique. Lors de la consultation de l'administration, le DFAE a précisé que tous les postes étaient ouverts à tous les collaborateurs du département dès le début de la procédure. Il semble toutefois que la DR ne soit pas parvenue à communiquer clairement cette information.

Le manque de transparence dans l'attribution des postes a été dénoncé dans de nombreux entretiens et commentaires de l'enquête auprès des collaborateurs du service diplomatique menée par le CPA. Selon l'avis émis par le DFAE dans le cadre de la consultation de l'administration, de nombreux efforts sont déployés pour améliorer la transparence tout en respectant le cadre de la protection des données et de la personnalité. Ainsi, tous les postes, sans exception, sont mis au concours et le nombre de candidatures reçues est maintenant même publié régulièrement. Le CPA salue ces efforts, car les inquiétudes au sein du service diplomatique pourraient avoir des répercussions négatives sur la motivation des collaborateurs concernés, dont les compétences sont reconnues. Le recrutement de collaborateurs non diplomatiques aux postes de défense des intérêts renforce l'idée que les possibilités d'avancement au sein du service diplomatique, lesquelles ont déjà bien diminué en raison du rétrécissement du réseau extérieur et du contingentement des postes supérieurs (voir chap. 5.1), continuent de s'amenuiser.

5 **Système de fidélisation du personnel approprié malgré quelques faiblesses**

Résumé: le CPA estime que le système de fidélisation du personnel est approprié. Le manque d'évaluation systématique et de transparence est toutefois problématique. De plus, le salaire en début de carrière est plutôt bas, et la situation difficile des personnes accompagnantes représente un défi pour la fidélisation du personnel. Enfin, il n'est pas certain que la promotion des compétences de gestion et des connaissances spécialisées soit suffisamment valorisée.

Ce chapitre traite de la fidélisation du personnel. Différents éléments sont examinés à cet égard: la promotion au sein du service de carrière, la progression salariale, puis la discipline des transferts, caractéristique du service diplomatique, et le défi qu'elle représente pour les personnes accompagnantes. Pour finir, l'évaluation portera sur les mesures de développement existantes.

5.1 Manque de transparence et de procédure systématique dans les promotions

Résumé: l'avancement au sein du service diplomatique présente quelques points faibles au niveau des processus. Les dossiers de promotion diffèrent beaucoup d'un collaborateur à l'autre. Les analyses de potentiel ne sont pas réalisées de façon homogène et ne sont que peu exploitées dans le cadre du processus décisionnel relatif aux promotions. La façon dont la commission de promotion aboutit à ses recommandations manque de transparence.

Comme indiqué au chap. 2.3 consacré à la carrière diplomatique, les collaborateurs du service diplomatique doivent être promus pour pouvoir atteindre une classe de traitement supérieure. Un collaborateur peut être promu après trois années de service dans une même classe de salaire. La DR prépare un dossier pour toute personne pouvant prétendre à une promotion. Le CPA a procédé à une évaluation systématique des 57 dossiers relatifs aux promotions entre les bandes de fonction 1 et 2 ainsi qu'entre les bandes de fonction 2 et 3 des années 2012, 2013 et 2014. Ces dossiers contenaient les documents suivants:

- analyses du potentiel du collaborateur: évaluation des compétences du collaborateur par le supérieur direct sur la base du profil d'exigences standard. Ce type d'analyse doit obligatoirement être effectué lors de transferts, mais il peut aussi être réalisé plus fréquemment, à la demande du collaborateur;
- évaluations des prestations: évaluation annuelle par le supérieur sur la base des objectifs annuels personnels du collaborateur;
- «assessment»: le passage de la bande de fonction 1 à la bande de fonction 2, ainsi que de la bande de fonction 2 à la bande de fonction 3 nécessite la participation à un «assessment» externe. Le dossier comporte la date à laquelle l'«assessment» a eu lieu, mais pas le rapport écrit rédigé à cette occasion ni la recommandation, découlant de l'«assessment», relatif à la promotion;
- autres documents: rapports d'inspection, documents concernant des décisions de non-promotion, etc.

L'analyse des dossiers a révélé d'importantes disparités, notamment s'agissant de la manière dont les analyses du potentiel des collaborateurs ont été effectuées par les supérieurs et de leur nombre par collaborateur. Lors des discussions, la pertinence des évaluations du potentiel et des prestations a été mise en doute: les supérieurs auraient tendance à évaluer leurs collaborateurs de façon trop positive, car les collaborateurs du service diplomatique seraient fortement dépendants les uns des autres. Le risque existerait en effet de voir, par exemple, un ancien subalterne devenir chef, raison pour laquelle les collaborateurs essaieraient d'être en bons termes avec tout le monde.

Les dossiers analysés ne contenaient que sporadiquement des rapports d'inspection. Lorsqu'une personne avait demandé les raisons motivant une décision de non-promotion, le dossier en faisait parfois mention. Les documents contenus dans les dossiers dataient parfois de cinq ans en arrière et leur pertinence pour l'évaluation des aptitudes des personnes concernées semblait discutable. Etant donné que le

DFAE a pour habitude d'ajouter aux dossiers tous les documents depuis la dernière promotion, les dossiers des collaborateurs qui n'ont pas été promus plusieurs fois sont plus complets que les autres. Compte tenu des disparités entre les dossiers, il semble difficile d'évaluer les personnes de manière uniforme, ce qui est problématique du point de vue de l'égalité de traitement, en particulier du fait que la pertinence des documents relatifs aux aptitudes actuelles des collaborateurs apparaît limitée.

La DR transmet les dossiers à la commission de promotion. Celle-ci se compose de 13 membres: le secrétaire d'Etat, le directeur de la Direction des ressources, le directeur de la Direction du droit international public, le directeur de la Direction du développement et de la coopération ainsi que le directeur de la Direction consulaire, trois personnes de la Direction politique, le chef du personnel du DFAE, le chef de la section Egalité des chances DFAE et questions globales relatives au genre, un représentant du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et deux représentants du personnel⁴⁴.

Les débats de la commission de promotion sont confidentiels. Celle-ci formule une recommandation; la décision pour la promotion dans les bandes de fonction 1 et 2 incombe à la DR. La nomination au poste de chef de mission (passage de la bande de fonction 2 à 3, généralement) relève de la compétence du Conseil fédéral⁴⁵. Une fois nommés, les chefs de mission sont promus sur décision du chef du département⁴⁶. Dans les faits, toutes les décisions de promotion à partir de la classe de traitement 30+, à laquelle sont aussi affectés certains chefs de mission, sont prises par le chef de département, même si les bases légales prévoient que les décisions de promotion pour certaines fonctions dans cette classe de traitement relèvent des compétences de la DR⁴⁷.

Il ressort des entretiens que les promotions au sein des bandes de fonction 1 et 2 ainsi qu'à partir de la bande de fonction 3 se font d'office au moment où les collaborateurs peuvent être promus. La commission de promotion n'en débat que si l'un de ses membres soulève une objection.

L'automatisme des promotions est rompu lors d'un changement de bande de fonction (1 à 2 ou 2 à 3): les collaborateurs font alors l'objet d'une évaluation plus approfondie. La commission prend notamment connaissance d'un rapport oral sur l'«assessment». Les personnes interrogées ne sont pas unanimes par rapport à l'utilité de cet «assessment»; même si la plupart le voit comme un outil objectif qui peut apporter de nouveaux éclairages, elles pensent qu'il devrait être considéré comme un instrument parmi beaucoup d'autres.

L'attribution d'un poste dans une bande de fonction supérieure dépend toujours du besoin du service. Un tel besoin se fait jour lorsque des employés seront vraisemblablement appelés à exercer de façon durable des fonctions relevant d'une classe de

⁴⁴ Art. 3, DR, Règlement des commissions de promotion du Département fédéral des affaires étrangères du 1.6.2014 sur la base de l'art. 32, al. 2, O-OPers – DFAE, 200-4-012-F

⁴⁵ Art. 2, al. 1, let. f de l'ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (OPers), RS **172.220.111.3**

⁴⁶ Art. 4, O-OPers – DFAE

⁴⁷ Art. 2, al. 1 et 2, OPers et art. 5 O-OPers – DFAE

salaires plus élevées et que, au regard de la politique de promotion, il n'existe aucun intérêt contraire à long terme du DFAE⁴⁸. Le DFAE a fixé en accord avec le Département fédéral des finances (DFF) un contingent de postes pour chacune des bandes de fonction 3 à 6 du service diplomatique. Cela signifie que les promotions dans une bande de fonction directement supérieure ne peuvent avoir lieu que si le contingent de postes dans cette bande de fonction n'est pas encore épuisé. Dans la période analysée (de 2012 à 2014), 35 personnes remplissaient les conditions pour être promues dans la bande de fonction 2, et 22 pour une promotion dans la bande de fonction 3. Elles ont été respectivement 21 et 19 à être promues. Dans le cadre de la consultation de l'administration, le DFAE a affirmé que les décisions de promotion étaient toujours justifiées par l'aptitude des personnes concernées (compétences correspondant aux exigences) et par les besoins du service diplomatique. Le DFAE a ajouté que les analyses de potentiel, les évaluations des prestations et les «assessments» constituaient les seules bases objectives et systématiques du processus de promotion et étaient donc essentiels pour les décisions correspondantes. Le CPA constate toutefois que les instruments en question ne permettent pas d'expliquer entièrement les décisions de promotion en question. Il a constaté que des personnes avaient été promues alors que l'analyse de potentiel avait montré qu'elles ne disposaient pas de toutes les compétences requises et même, dans un cas, que l'«assessment» n'aboutissait pas à une recommandation, tandis que d'autres personnes n'avaient pas été promues alors que ces deux critères étaient remplis.

Il ressort de certains entretiens que la discussion au sein de la commission est importante pour les promotions. La question se pose donc de savoir dans quelle mesure les compétences des collaborateurs sont alors évaluées de manière systématique. Selon certaines personnes entendues par le CPA, les gens se connaissent bien au sein du service diplomatique et les promotions se font sur la base de l'impression générale d'une personne. Parmi les critiques, il convient de relever que seule une partie des cadres de division ou de direction sont représentés au sein de la commission de promotion, ce qui entraîne des différences de traitement pour les candidats. Certaines voix, certes minoritaires, s'expriment clairement pour que le système de promotion change afin de rompre les automatismes et la dépendance du groupe, et de favoriser l'anonymat. Certaines personnes interrogées et certains participants à l'enquête menée par le CPA auprès des collaborateurs du service diplomatique souhaitent également une rémunération selon la fonction. Dans le système de carrière actuel, il semble impossible, surtout aux jeunes collaborateurs motivés, de bénéficier d'un avancement plus rapide, faute de justifier des années de service nécessaires. Le CPA constate en tout cas que la façon dont la commission de promotion aboutit à ses recommandations est peu transparente.

Seules quelques personnes interrogées ont pu fournir des renseignements sur la manière dont une personne accède pour la première fois à un poste de chef de mission. Le DFAE a pourtant défini une procédure à ce sujet: comme pour les autres postes, des mises au concours sont publiées à l'interne pour les postes de chef de mission. Tout le monde a donc la possibilité de postuler. Les dossiers sont examinés par le Secrétariat d'Etat, puis le DFAE présente une proposition au Conseil fédéral.

⁴⁸ Art. 30, al. 3, O-OPers – DFAE

Enfin, eu égard aux déclarations recueillies par le CPA, on peut se demander si les collaborateurs sont suffisamment soutenus par la DR dans la planification de leur carrière. Dans un questionnaire du CDS, près de 60 % des personnes interrogées critiquaient aussi le fait que le DFAE fournit des informations peu claires sur la manière dont les collaborateurs doivent procéder pour maximiser leurs chances d'être promus. Tous les collaborateurs ne sont plus promus quasiment d'office jusqu'au poste de chef de mission, comme c'était le cas auparavant. En raison du plafonnement des postes, certains collaborateurs n'atteindront jamais cette fonction, ce qui entraîne des frustrations pouvant alourdir le climat de travail. Le DFAE reconnaît également, dans le cadre de la consultation de l'administration, que la culture du système de carrière, dans lequel la progression est considérée comme normale et l'absence de progression comme une honte, entraîne des difficultés dans un contexte de limitation des ressources.

Comme le service diplomatique est un système relativement fermé qu'il est difficile de quitter, il serait important que les collaborateurs se voient présenter des solutions de rechange telles qu'une spécialisation thématique. Bien que le DFAE ait indiqué, lors de la consultation de l'administration, que la DR menait quelque 2500 entretiens de conseil pour les 300 à 350 transferts annuels, plusieurs personnes entendues ont déclaré souhaiter des conseils plus poussés en planification de carrière de la part de la DR.

5.2 Salaire et progression salariale globalement appropriés, malgré certaines défaillances

Résumé: l'évolution des salaires au sein du service diplomatique est globalement convenable. Elle dépend des promotions et des évaluations des prestations. Les employés travaillant à l'étranger reçoivent des prestations supplémentaires, dont l'importance a toutefois été remise en question dans le cadre de l'évaluation menée par le CPA. En outre, il convient de se demander si le salaire en début de carrière est approprié et s'il tient suffisamment compte de la fonction exercée.

La progression salariale intervient avant tout conformément aux promotions dans des classes de traitement supérieures dans le cadre de la carrière diplomatique (voir plus haut), mais aussi en fonction de l'évaluation des prestations au sein même des classes de traitement. La fonction exercée ne joue qu'un rôle secondaire en matière de salaire.

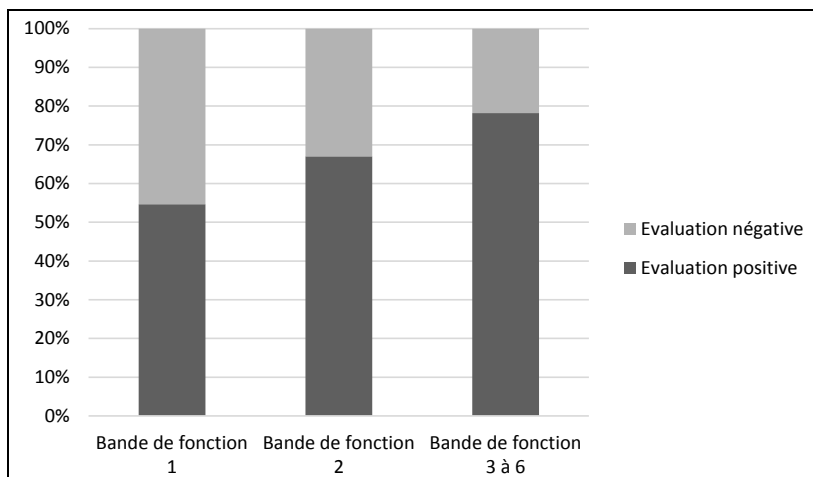
Près de deux tiers des personnes interrogées au cours de l'enquête menée par le CPA auprès des collaborateurs du service diplomatique admettent que la progression des salaires au sein du service diplomatique est juste. Toutefois, dans le cadre de l'enquête de l'OFPER, les collaborateurs du service diplomatique se sont déclarés moins satisfaits de leur salaire que le reste du personnel de l'administration fédérale (62 points contre 67 points en moyenne pour toute l'administration).

En observant les résultats du CPA de plus près, il s'avère que c'est dans la bande de fonction 1 que la satisfaction salariale est la plus basse; elle augmente ensuite (voir figure 7). En début de carrière, les collaborateurs sont engagés dans la classe de

traitement 20. La plupart des personnes interrogées et certaines personnes ayant répondu à l'enquête menée par le CPA estiment que c'est peu, surtout compte tenu du fait qu'une majorité des candidats a plus de 30 ans et dispose déjà d'une certaine expérience professionnelle. Comme le montrent les résultats de l'enquête du CPA, cela semble correspondre à un ressenti général. Toutefois, une évaluation effectuée par l'Université de St-Gall sur mandat du DFAE a montré que si le salaire de départ est bas, l'évolution salariale permet un rattrapage rapide⁴⁹.

Figure 7

Adéquation de la progression salariale selon la bande de fonction



Légende: N = 230. Selon l'analyse statistique menée sur la base du test du khi-carré (test du χ^2), les différences par bande de fonction sont significatives.

Les différences entre les bandes de fonction s'agissant de la satisfaction relative aux salaires pourraient en outre aussi refléter l'impression exprimée dans les entretiens que les jeunes se voient refuser une ascension rapide du fait qu'ils doivent d'abord s'acquitter de leurs années de service. Selon les circonstances, les personnes non issues de la filière diplomatique et les collaborateurs extérieurs au service diplomatique obtiennent des salaires plus élevés pour les mêmes tâches.

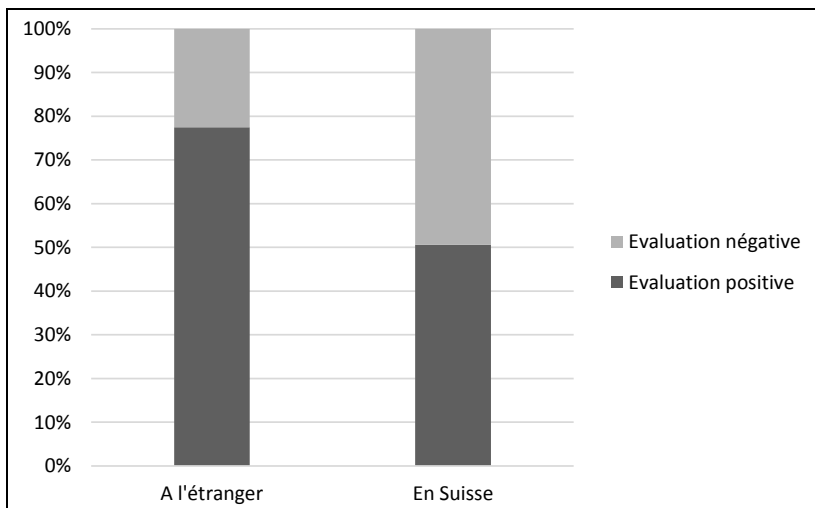
En outre, les chiffres concernant la satisfaction relative aux salaires divergent selon le lieu d'affectation (figure 8). Les collaborateurs qui travaillaient en Suisse au moment de l'enquête étaient nettement moins satisfaits de l'évolution salariale que ceux stationnés à l'étranger, probablement en raison du fait qu'ils ne percevaient plus les indemnités supplémentaires versées en cas d'engagement à l'étranger. Il

⁴⁹ Henneberger-Sudjana, Sarah/Henneberger, Fred/Geiser, Thomas: Evaluation der Personalpolitik des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Universität St. Gallen, Nr. 126 der Reihe Diskussionspapiere des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht, 2012, 14.

s'agit notamment d'indemnités pour frais de voyage, de transport ou d'hôtel ainsi qu'une indemnité pour inconvénients dans les lieux d'affectation difficiles⁵⁰. Une indemnité de mobilité de 6292 francs⁵¹ par an est aussi versée à partir du troisième transfert, tout comme un forfait par ménage pour les frais supplémentaires en relation avec la tenue du ménage à compter du jour de la prise de fonctions au lieu d'affectation à l'étranger. Sont également remboursés les frais de voyage et de transfert. En outre, une contribution aux frais de location et frais accessoires en relation avec le séjour à l'étranger est versée. Un employé à l'étranger peut également prétendre à une indemnisation pour ses tâches de défense des intérêts et enfin, il bénéficie aussi d'une adaptation au pouvoir d'achat. Les résultats de l'enquête soulèvent la question de savoir si ces indemnités couvrent uniquement les frais supplémentaires induits par le séjour à l'étranger ou si elles constituent un revenu supplémentaire. En 2009, les indemnités en cas de séjour à l'étranger ont représenté en moyenne entre 22 et 30 % du salaire total des employés des services de carrière⁵².

Figure 8

Adéquation de la progression salariale selon le lieu d'affectation



Légende: N = 221. Les différences par lieu d'affectation sont statistiquement significatives (test du χ^2).

- ⁵⁰ Une indemnité pour inconvénients est versée pour les lieux d'affectation dont l'indice est inférieur à 95 points. Lorsque l'indice attribué au lieu d'affectation est inférieur à 95 points, chaque point en moins donne droit à un montant de 700 francs par an (courriel de la DR au CPA du 27.5.15). Exemple: Dhaka (Bangladesh) détient un indice de 31 points, ce qui correspond à une indemnité pour inconvénients de 44 864 francs par an.
- ⁵¹ Art. 81, al. 2, OPers et art. 84 O-OPers – DFAE. Montant de l'indemnité selon l'avis émis par le DFAE dans le cadre de la consultation de l'administration, confirmé par la DR dans son courriel du 17.7.2015 au CPA. L'art. 84 O-OPers – DFAE fait état d'un montant de 6261 francs.
- ⁵² Henneberger-Sudjana/Henneberger/Geiser 2012: 36, note de bas de page 226

Hormis la question des indemnités perçues dans le cadre d'engagements à l'étranger, l'évaluation montre que la progression salariale est adaptée dans l'ensemble. Le fait que la rémunération au sein du service diplomatique dépende fortement des années de service et très peu de la fonction a spécifiquement pour effet une satisfaction salariale relativement faible en début de carrière. La question de l'adéquation des salaires gagne en importance du fait notamment que les postes de défense des intérêts sont de plus en plus occupés par des personnes extérieures au service diplomatique.

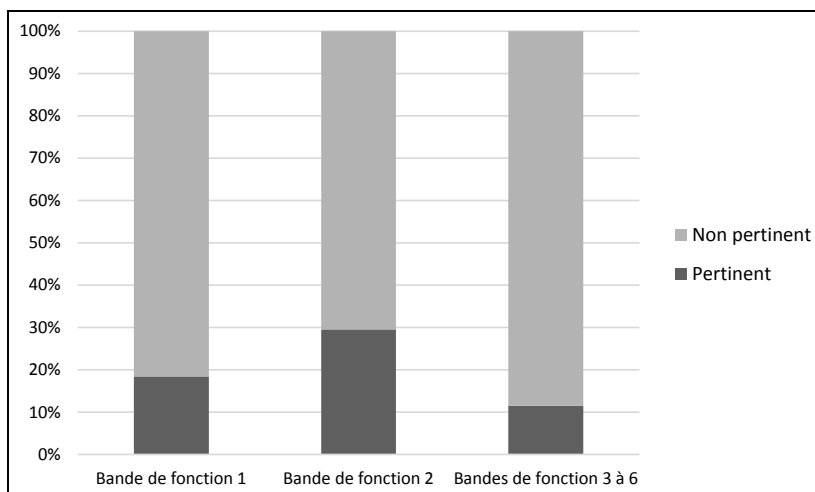
5.3 Gestion adéquate de la discipline des transferts – problématique des personnes accompagnantes reconnue

Résumé: la politique des transferts est appropriée dans l'ensemble. La discipline en la matière est appliquée avec souplesse. Il existe des défaillances mineures dans la communication avec les collaborateurs au sujet de la procédure d'attribution des postes et de la marge de manœuvre en ce qui concerne la durée de l'affectation. Le DFAE a reconnu l'importance de pouvoir concilier vie professionnelle et vie privée pour fidéliser le personnel. Les mesures prises ces dernières années par le DFAE ont été saluées par les personnes interrogées bien qu'elles semblent comporter certaines défaillances. Le travail à temps partiel est pratiquement impossible au sein du service diplomatique, notamment à l'étranger. Le suivi des motifs donnés lors des départs des collaborateurs est lacunaire.

Imposée aux membres du personnel diplomatique tout au long de leur carrière, la discipline des transferts exige beaucoup de souplesse et d'autonomie ainsi qu'une grande faculté d'adaptation. En principe, les employés du service diplomatique changent de poste tous les quatre ans. La question de la durée des affectations a été abordée dans quelques entretiens, à savoir si cette durée était adaptée ou s'il ne serait pas plus judicieux, compte tenu des intérêts relevant de la politique extérieure, de la prolonger (dans les pays difficiles par ex.) ou de la réduire (dans les pays partageant les mêmes valeurs que la Suisse). Cette question demeure ouverte pour le CPA.

En règle générale, la discipline des transferts est acceptée par les collaborateurs: dans le cadre de l'enquête du CPA, quatre personnes interrogées sur cinq ont indiqué n'avoir jamais ou rarement envisagé de quitter le service diplomatique pour cette raison. Il existe toutefois des différences par bande de fonction, comme le montre la figure 9. En effet, les employés de la bande de fonction 2 sont plus nombreux à avoir envisagé déjà une fois de quitter le service diplomatique en raison de la discipline des transferts. Ce résultat pourrait s'expliquer par le fait que ces personnes se trouvent à un âge de la vie où se pose avec davantage d'acuité la question de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée.

Figure 9

Départ envisagé en raison de la discipline des transferts

Légende: N = 231. Les différences par bande de fonction sont statistiquement significatives (test du χ^2).

La gestion de la discipline des transferts peut être évaluée comme appropriée. Les personnes interrogées ont reconnu qu'elle n'était pas appliquée de manière stricte et que personne n'était vraiment contraint à accepter un transfert. Elles ont aussi précisé qu'il est possible de demander des réductions ou prolongations de l'affectation en cours, surtout pour des motifs familiaux. Certaines personnes interrogées ainsi que les participants à l'enquête menée par le CPA ont cependant souligné la nécessité d'améliorer la communication s'agissant des questions de flexibilité.

L'«équité des transferts» a été critiquée dans plusieurs entretiens: le type de postes (plus ou moins attractif) auxquels les collaborateurs sont transférés ne serait pas équitable, surtout pour les personnes engagées hors de la filière diplomatique qui ne seraient transférées qu'à des postes de type similaire, ce qui est ressenti comme injuste. Le CPA ne considère toutefois pas cette critique comme un problème de taille compte tenu du faible nombre de cas particuliers (voir chap. 4.2).

Le CPA est davantage préoccupé par les remarques sur le fait que les postes intéressants de défense des intérêts sont souvent occupés par des collaborateurs de l'extérieur et qu'il ne reste que peu de postes attrayants pour le service diplomatique. Il est important d'éviter la propagation de ce genre de fausses rumeurs si l'on veut préserver la motivation des collaborateurs du service diplomatique et garder les éléments compétents. Les entretiens menés par le CPA ont montré que beaucoup de personnes ne sont pas suffisamment informées sur la procédure d'attribution des postes. Le CPA a en outre parfois reçu des renseignements erronés. Le DFAE a affirmé, dans le cadre de la consultation de l'administration, que tous les postes de

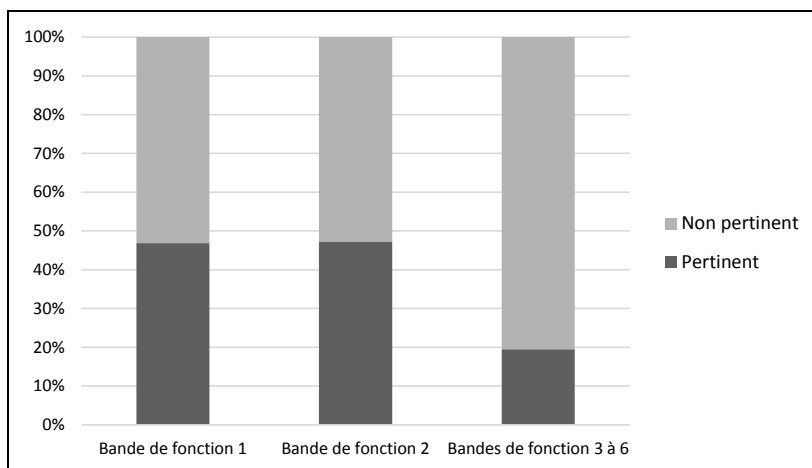
collaborateur diplomatique sont, depuis quelques années, mis au concours annuellement et publiés au sein du DFAE en cours d'année. Il a ajouté que, depuis la mise au concours annuelle 2016, le nombre de candidatures reçues pour un poste est publié en permanence sur l'intranet, en tant qu'information destinée aux candidats. Le CPA salue ces efforts, bien que les résultats de l'évaluation laissent penser que les collaborateurs disposent encore de trop peu d'informations et ne savent pas toujours à quel moment un poste est mis au concours, quelles sont les personnes qui peuvent faire acte de candidature et comment s'articule le processus d'attribution.

Quelques personnes prétendent que les transferts des chefs de mission ne sont pas transparents⁵³. Ainsi, certains collaborateurs ont parfois l'impression que, dans les faits, les postes sont attribués bien avant que le délai de candidature ait expiré. Les instances dirigeantes ont confirmé que des personnes sont parfois spécifiquement sollicitées et motivées à postuler, mais que cela se fait en toute transparence. Cela contredit les propos de quelques collaborateurs qui affirment qu'ils ne seraient pas systématiquement informés lorsqu'un poste est déjà pratiquement attribué. Compte tenu du grand nombre de déclarations de ce type, le CPA constate un manque d'information.

Les changements d'affectation réguliers peuvent représenter une charge pour les collaborateurs, leurs partenaires et leurs enfants. La situation des personnes accompagnantes revêt donc une importance capitale en matière de fidélisation du personnel du service diplomatique. Dans l'enquête menée par le CPA auprès des collaborateurs du service diplomatique, 38 % des personnes interrogées ont aussi révélé avoir déjà envisagé de quitter le service diplomatique en raison de la situation vécue par les personnes accompagnantes. Ce résultat concerne surtout des personnes en début et en milieu de carrière diplomatique (voir figure 10): dans les bandes de fonction 1 et 2, 47 % des personnes interrogées ont indiqué avoir déjà envisagé de démissionner pour cette raison. C'est beaucoup moins le cas pour les bandes de fonction 3 et supérieures. Il semblerait que ces bandes comprennent surtout des personnes ayant atteint un âge où elles ne sont pas ou plus confrontées à des difficultés pour concilier vie professionnelle et vie privée.

⁵³ Dans une évaluation précédente concernant la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, le CPA avait montré que la qualité des analyses du potentiel pour la nomination des chefs de mission variait considérablement d'un supérieur à l'autre. Des «assessments» n'étaient en outre pas systématiquement effectués. L'évaluation en question estimait que cinq des procédures de nomination des chefs de mission étaient bonnes sur la période examinée. Dans deux autres cas, des dysfonctionnements importants étaient constatés (pas de recherche de candidats, absence d'objectivité du processus de sélection, utilisation incohérente des outils, participation quasi inexistante du chef du département, informations incomplètes dans la proposition de nomination). Voir CPA, *Évaluation de la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral*, 20.6.2013, FF 2014 2740 et 2747

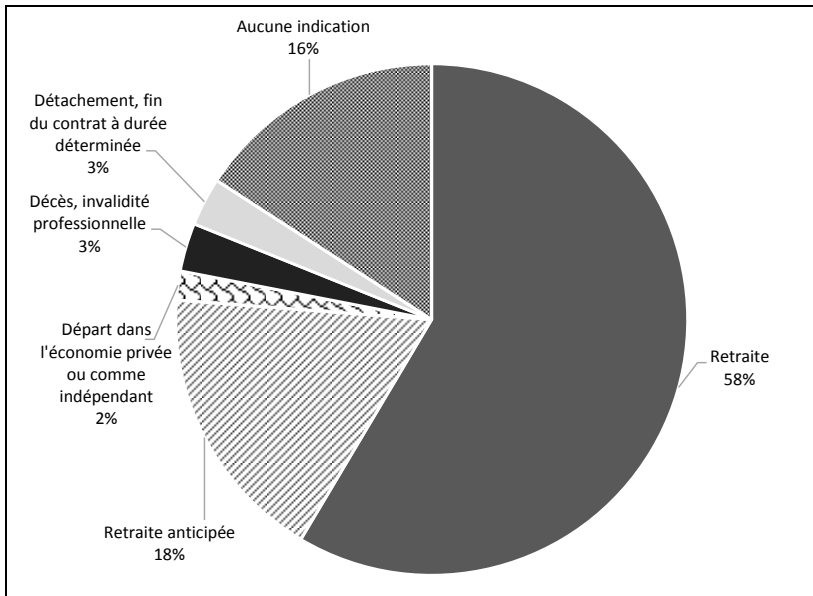
Figure 10

Départ envisagé en raison de la situation des personnes accompagnantes

Légende: N = 228. Les différences par bande de fonction sont statistiquement significatives (test du χ^2).

Le DFAE n'a pas été en mesure d'indiquer dans quelle mesure la situation des personnes accompagnantes aurait effectivement entraîné des départs anticipés. La figure 11 présente les départs du service diplomatique enregistrés par le DFAE depuis l'an 2000. Une grande partie (125 départs sur 164) est imputable à des départs à la retraite et des retraites anticipées. Trois personnes ont quitté le service de manière prématurée pour se mettre à leur compte ou pour occuper un poste dans l'économie privée. On dénombre au total 10 départs pour d'autres motifs, comme le décès ou un détachement. Le DFAE n'a enregistré aucun motif de départ pour 26 personnes. Il ressort de certains entretiens menés par le CPA que l'impossibilité de concilier vie privée et vie professionnelle serait principalement à l'origine du départ prématuré de ces personnes. Le DFAE n'enregistre toutefois pas systématiquement les motifs de départ dans le cadre du suivi du personnel, ce qui représente une lacune manifeste.

Figure 11

Départs du service diplomatique entre 2000 et 2014

Légende: N = 164

Source: DR, données sur le personnel et les fonctions

La quasi-impossibilité de travailler à temps partiel nuit aussi à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée au sein du service diplomatique. En 2014, seules 27 personnes (7 %) travaillaient à temps partiel, dont une large majorité (21 personnes) à la centrale. Les possibilités de travail à temps partiel ont aussi été évaluées comme extrêmement limitées dans les entretiens et lors de l'enquête du CPA. D'après l'avis du DFAE, le travail à temps partiel n'est guère possible à l'étranger en raison des coûts supplémentaires induits par un engagement à l'étranger.

Le DFAE a reconnu que la fidélisation du personnel dépend fortement de la situation des personnes accompagnantes. Il a pris des mesures à deux niveaux: premièrement, des indemnités de nature financière pour les personnes accompagnantes; deuxièmement, des mesures visant à améliorer leur situation professionnelle. Les efforts du DFAE dans ce domaine ont été reconnus et salués dans les entretiens, nonobstant quelques lacunes.

Les mesures financières, notamment le forfait pour l'exercice de tâche de défense des intérêts – à savoir les invitations dans le cadre du service diplomatique⁵⁴ –, ont

⁵⁴ Art. 101, O-OPers – DFAE

fait l'objet de critiques. Les employés du service diplomatique peuvent demander l'octroi d'un forfait pour cette tâche et ont droit à un supplément si la personne accompagnante participe à la défense des intérêts. Cette indemnité de défense des intérêts a été qualifiée d'insuffisante dans les entretiens et les remarques exprimées dans l'enquête du CPA, car elle couvrirait à peine les dépenses. L'indemnité pour les personnes accompagnantes serait essentiellement de nature symbolique, ce qui pourrait être interprété comme un manque de reconnaissance du DFAE pour le travail fourni par ces personnes. La participation du DFAE aux frais de prévoyance professionnelle des personnes accompagnantes (jusqu'à 7400 francs⁵⁵) a aussi été appréciée comme pas assez élevée.

Les mesures prises par le DFAE pour encourager l'activité professionnelle et la compétitivité des personnes accompagnantes ont aussi été critiquées. Les directives du DFAE prévoient que les chefs des représentations suisses sur place sont responsables d'offrir un soutien optimal aux personnes accompagnantes dans la recherche d'une activité lucrative⁵⁶. Il ressort de certains entretiens et de diverses remarques dans le cadre de l'enquête sur le personnel que la mise en œuvre de ces mesures dépend du chef sur place, certains d'entre eux n'octroyant pas un soutien suffisant. Une enquête réalisée par le CDS a également conclu à une insuffisance en ce qui concerne le soutien fourni aux personnes accompagnantes pour trouver une activité professionnelle ou améliorer leur employabilité⁵⁷.

Par ailleurs, dans le cadre du projet «Dual Career», le DFAE a lancé des mesures afin de faciliter aux personnes accompagnantes la poursuite de leur propre carrière professionnelle. Toutefois, les personnes ayant participé aux entretiens et à l'enquête du CPA considèrent pour l'instant qu'il est tout simplement impossible pour la personne accompagnante de mener sa propre carrière. Il est permis de se demander si des mesures du DFAE pourraient y changer quelque chose.

Dans l'avis qu'il a émis dans le cadre de la consultation de l'administration, le DFAE indique qu'il a mis en place toute une série de mesures visant à améliorer la situation des personnes accompagnantes, pour un coût annuel de plus de 24 millions de francs. Le CPA n'a pas procédé à une analyse approfondie de ces mesures, n'ayant considéré la situation des personnes accompagnantes que comme un aspect de la fidélisation du personnel. Les entretiens menés dans le cadre de l'évaluation, les commentaires émis lors de l'enquête menée par le CPA auprès des collaborateurs du service diplomatique et les résultats de l'enquête réalisée par le CDS montrent néanmoins que la situation des personnes accompagnantes constitue toujours un défi.

⁵⁵ Art. 124, O-OPers – DFAE

⁵⁶ DR, Mesures de soutien du DFAE aux personnes accompagnantes, avril 2014, p. 6

⁵⁷ CDS, Questionnaire 2014 sur les transferts

5.4 Mesures de développement variées – quelques défaillances dans les compétences de gestion et les connaissances spécialisées

Résumé: les collaborateurs doivent eux-mêmes s'occuper activement de la formation continue. L'offre est vaste et bonne dans l'ensemble. Certaines formations, notamment dans les domaines de la conduite et de la gestion, sont obligatoires. Néanmoins, des lacunes mineures sont constatées au niveau des compétences de gestion ainsi que des connaissances spécialisées.

L'offre de formations continues et de mesures de développement au sein du service diplomatique est variée. Des cours sont organisés spécialement pour le service diplomatique, et les collaborateurs ont également accès aux prestations du Centre de formation de l'administration fédérale. Les employés du service diplomatique sont censés s'occuper activement de leurs formations continues.

Certaines formations sont obligatoires, comme les cours de perfectionnement sur la conduite et la gestion du personnel, nécessaires depuis 2003 pour un changement de bande de fonction⁵⁸. L'analyse du CPA a montré que ces formations continues obligatoires ont bien été suivies.

Les qualités de gestion au sein du service diplomatique ont fait l'objet de critiques lors de certains entretiens. Les personnes entendues par le CPA ont diversement jugé l'adéquation des mesures de développement existantes pour préparer les collaborateurs à satisfaire aux exigences de la diplomatie. Tandis que d'aucuns étaient d'avis que la diplomatie s'apprend vraiment sur le terrain, dans le travail quotidien, d'autres ont réclamé un renforcement de la formation spécialisée dans le cadre du concours d'admission, éventuellement selon le modèle d'instruction des officiers de carrière. Le manque de possibilités de spécialisation thématique, par exemple dans les domaines de l'environnement, des nouvelles technologies ou de la fiscalité, a été nettement déploré. Il a été proposé à plusieurs reprises que les collaborateurs du service diplomatique soient engagés pour une durée limitée dans l'administration fédérale afin d'y acquérir un savoir spécifique (par ex. connaissances environnementales à l'OFEV) et pour favoriser les échanges et la coordination entre services. Des carences au niveau des compétences dans le service diplomatique ont finalement été relevées dans le domaine de la médiation, ce qui entraîne souvent le recours à des spécialistes externes. Il manque ainsi de compétences diplomatiques spécifiques pour pouvoir mener à bien les tâches de défense des intérêts.

6 Conclusions

La sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E a souhaité que la présente évaluation du personnel du service diplomatique porte spécifiquement sur les compétences des collaborateurs concernés. Le CPA a vérifié si les compétences du personnel diplomatique étaient définies de manière appropriée et si le système de recrutement

⁵⁸ DR, Règlement sur la planification de carrière dans le service consulaire et diplomatique, 29.1.2003, 200-4-025-F

et de fidélisation du personnel permettait de garantir que les collaborateurs concernés possèdent les compétences requises pour assurer la défense des intérêts relevant de la politique extérieure de la Suisse à l'étranger. Pour répondre à ces questions, le CPA a analysé les documents administratifs existants, a procédé à une enquête auprès de tous les collaborateurs du service diplomatique et a entendu des représentants du DFAE ainsi que des experts externes.

Dans l'ensemble, le CPA est parvenu à la conclusion que les bases et les systèmes existants ne présentaient pas de lacunes fondamentales susceptibles de remettre en question le bon fonctionnement du service diplomatique, mais qu'il existait certains manquements au niveau de la définition des compétences ainsi que du recrutement et de la fidélisation du personnel, qui sont présentés dans le présent chapitre.

Manifestement, une partie des faiblesses constatées est notamment due au fait que le service diplomatique fonctionne comme un système de carrière. Traditionnellement, l'ensemble du personnel du DFAE soumis à la discipline des transferts intégrait un service de carrière, le reste du personnel n'étant pas soumis à cette discipline. Ce n'est que récemment qu'une partie du personnel n'étant pas intégré au système de carrière, tel que le personnel de rotation de la DDC, a aussi commencé à être soumis à la discipline des transferts. L'évaluation ne permet pas de déterminer si les effectifs du service diplomatique devraient à l'avenir rester dans le système de carrière ou s'il serait judicieux qu'ils passent dans un système entièrement fonctionnel – cette possibilité a été évoquée par le DFAE dans son avis émis lors de la consultation de l'administration. En effet, un changement de système engendrerait des coûts⁵⁹.

Les faiblesses constatées sont détaillées dans les parties ci-après. Ainsi, la DR n'a pas encore suffisamment spécifié les compétences que le personnel diplomatique doit posséder pour s'acquitter de ses tâches. A ce jour, la liste des compétences est utilisée comme référence pour le recrutement et la fidélisation du personnel, quoique pas de manière systématique. Le système de recrutement du personnel est approprié. La possibilité de pourvoir des postes du service diplomatique avec des personnes compétentes extérieures au service diplomatique offre une marge de manœuvre utile, mais les procédures n'ont pas été communiquées de manière suffisamment claire. En ce qui concerne la fidélisation du personnel, des lacunes ont notamment été repérées dans le processus de promotion. La problématique de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée a été reconnue, mais elle demeure un défi compte tenu de la discipline des transferts. Pour prendre des mesures appropriées, il est nécessaire de disposer de données fiables sur le personnel, ce qui, d'après l'évaluation, n'est pas entièrement le cas actuellement.

⁵⁹ Dans le cadre de la réforme intitulée «Nouvelle politique du personnel», le DFAE avait prévu un changement de système et des mesures en ce sens avaient été évaluées (cf. Henneberger-Sudjana/Henneberger/Geiser 2012). En 2011, il a toutefois décidé de ne pas mettre en œuvre ce changement, même si les résultats de l'évaluation étaient globalement positifs.

6.1 Compétences insuffisamment spécifiées

Les capacités, connaissances et aptitudes que les collaborateurs diplomatiques doivent posséder pour s'acquitter de leurs tâches doivent être clairement définies afin de garantir que le service diplomatique dispose des compétences requises. La DR a élaboré quatre profils d'exigences standard qui déterminent les compétences nécessaires pour chaque bande de fonction. Ces profils sont toutefois trop peu adaptés au service diplomatique et aux différentes bandes de fonction.

Aucun recensement précis des tâches incombant au personnel diplomatique dans ses diverses fonctions n'a été réalisé en vue de définir les compétences requises. Au lieu de cela, le référentiel de compétences de l'administration fédérale a été entièrement repris, les profils d'exigences standard allant ainsi plus loin que les exigences de base définies pour les cadres de l'administration fédérale. La DR a certes pondéré les compétences en fixant, d'une part, des compétences obligatoires et, d'autre part, des niveaux d'exigences pour d'autres compétences, mais les exigences qui en découlent se révèlent très élevées dans l'ensemble et il s'avère qu'elles ne reflètent pas les compétences dont les collaborateurs ont besoin dans leur travail quotidien. Les différents niveaux d'exigences sont définis dans un répertoire des compétences, mais ce dernier n'est pas spécifique au service diplomatique ou au DFAE. Ainsi, les compétences n'ont pas été spécifiées pour correspondre aux aspects essentiels pour le service diplomatique. Les compétences techniques, méthodologiques et linguistiques sont totalement absentes des profils d'exigences standard, à une exception près.

Les profils d'exigences standard s'appliquent à plusieurs fonctions. En raison des différences grandissantes entre ces fonctions, le DFAE doute du fait qu'ils puissent être précisés. Au vu des informations obtenues dans le cadre de l'évaluation, le CPA estime quant à lui que les compétences nécessaires pour les différents niveaux du service diplomatique pourraient au contraire être quelque peu spécifiées sur la base de descriptions plus précises des tâches.

Selon les directives, les profils d'exigences standard sont censés représenter une base essentielle pour l'admission au service diplomatique et pour les promotions au cours de la carrière diplomatique. Dans les faits, l'évaluation a montré que les listes de compétences ne sont toutefois pas utilisées de manière systématique. Les compétences techniques, méthodologiques et linguistiques sont examinées dans les diverses épreuves du concours d'admission, mais pas directement sur la base du profil d'exigences standard. Les compétences contenues dans le profil d'exigences standard ne sont évaluées systématiquement que lors de l'évaluation finale, dans le cadre du rapport de stage. Les évaluations des compétences par les supérieurs et des «assessments» externes sont certes prises en compte dans le cadre des promotions, mais, d'après les conclusions du CPA, d'autres facteurs comme les connaissances préalables des membres de la commission de promotion sur les employés ont aussi de l'importance. Bien que les compétences des personnes fassent l'objet de discussions au sein des commissions d'admission et de promotion, ces dernières ne se basent pas systématiquement sur l'outil du profil d'exigences standard.

6.2 Attribution flexible des postes au sein du service diplomatique

La plupart des personnes entrent au service diplomatique après avoir passé le concours d'admission. Fin 2014, il n'y avait que sept collaborateurs sur près de 380 qui avaient intégré le service diplomatique sans avoir suivi cette procédure et qui, par conséquent, n'étaient pas issus de la filière diplomatique. Ces personnes représentent donc un phénomène marginal.

Le concours d'admission est un outil de recrutement qui peut dans l'ensemble être qualifié d'approprié. Il ressort en particulier des conclusions de l'évaluation que l'entretien devant la commission d'admission joue un rôle important. Il a été souligné à plusieurs reprises que l'expérience des membres de la commission permet une bonne évaluation des compétences des candidats. Cependant, le fait que les milieux politique, culturel et scientifique ne soient que faiblement représentés dans la commission alors que l'administration fédérale en général et le DFAE en particulier y sont surreprésentés a suscité des critiques. Par ailleurs, le CPA considère problématique le fait que l'identité des personnes siégeant au sein de la commission ne soit pas rendue publique, les raisons de cette lacune du point de vue de la transparence ne ressortant pas clairement de l'évaluation. Enfin, on peut se demander s'il est vraiment judicieux, d'un point de vue hiérarchique, que la décision relative à l'admission à la formation et celle relative à l'admission au service diplomatique incombe au chef du département.

Depuis quelques années, le DFAE s'efforce pourtant d'augmenter la perméabilité au sein du département. Les postes du service diplomatique, qualifiés de postes de défense des intérêts au DFAE, ne sont plus réservés uniquement au personnel diplomatique: un cinquième de ces postes est occupé par des collaborateurs d'autres services de carrière ou d'autres employés du DFAE. Le CPA salue cette évolution qui permet de garantir que les fonctions concernées seront exercées par les personnes justifiant des meilleures qualifications.

Toutefois, certains collaborateurs diplomatiques ne voient pas cette nouvelle donne d'un bon œil parce qu'ils se sentent écartés ou menacés dans leur future carrière. Le CPA considère qu'il est capital de mener des procédures de recrutement transparentes afin de préserver la motivation de collaborateurs compétents et garantir l'attrait d'une carrière diplomatique aux yeux des personnes qualifiées. Bien que le DFAE ait pris différentes mesures dans ce domaine, les procédures en question ne sont apparemment pas toujours claires pour les collaborateurs: le CPA a recueilli des avis divergents à ce sujet.

6.3 Processus de promotion marqué par les automatismes et le manque de transparence

Les promotions au sein du service diplomatique sont décidées sur la base d'une recommandation de la commission de promotion. La décision incombe à la direction de la DR ou au chef du DFAE en fonction de la classe de traitement. En principe, les

collaborateurs peuvent être promus après trois ans dans une même classe de traitement, pour autant qu'ils répondent aux exigences.

D'après les conclusions de l'évaluation, la promotion intervient quasiment d'office au sein d'une même bande de fonction, l'évaluation annuelle des prestations des candidats étant à peine prise en compte. Des discussions ne sont engagées que si un membre de la commission de promotion soulève une objection.

Par contre, les dossiers de promotion sont analysés plus en détail lorsqu'il s'agit de faire passer des collaborateurs d'une bande de fonction à l'autre. Ceux-ci sont toutefois très hétérogènes et contiennent parfois des documents qui ne sont guère pertinents pour l'évaluation des compétences des personnes. En outre, la qualité des documents diffère d'un dossier à l'autre. Par exemple, les analyses de potentiel, dans lesquelles les supérieurs doivent évaluer les compétences de leurs subordonnés, sont remplies de manières très différentes. Aucune évaluation uniforme des candidats n'est donc garantie.

Les instruments axés sur les compétences utilisés lors du processus de promotion ne permettent que partiellement d'expliquer les décisions prises dans le cadre de ce processus. Les analyses de potentiel ne sont pas toujours prises en compte alors que les recommandations découlant des «assessments» le sont dans la plupart des cas. Cependant, plusieurs personnes n'ont pas été promues alors qu'il ressortait des analyses de potentiel et des «assessments» qu'elles remplissaient toutes les exigences pour l'être. Lors des entretiens, certaines personnes ont souligné l'importance, dans le cadre des recommandations de promotion, de ce que les membres de la commission savent sur les candidats, soit parce qu'ils les connaissent en personne, soit parce qu'ils connaissent l'opinion de leur supérieur à leur sujet. Les personnes interrogées ont notamment critiqué le fait que, dans certains cas, le supérieur hiérarchique du candidat à la promotion siège dans la commission, mais pas dans d'autres, ce qui entraînerait des inégalités de traitement. Le CPA constate dans l'ensemble que la façon dont la commission de promotion aboutit à ses recommandations est peu transparente.

C'est également le cas pour ce qui concerne les nominations à la fonction de chef de mission. L'évaluation a montré que beaucoup de collaborateurs considèrent que le déroulement de la procédure de nomination est opaque. Cette constatation est d'autant plus regrettable que le DFAE a élaboré un processus pour ces promotions, dont l'application et les résultats n'ont pas été communiqués systématiquement.

6.4 Conciliation difficile avec la vie privée

Les collaborateurs du service diplomatique sont soumis à la discipline des transferts par leur contrat de travail, qui implique en règle générale un changement de lieu d'affectation tous les quatre ans. C'est ce qui différencie les collaborateurs du service diplomatique (et des autres collaborateurs soumis à la discipline des transferts) du reste des employés du DFAE. Même si la discipline des transferts est appliquée avec une certaine souplesse en tenant compte, dans la mesure du possible, des souhaits des collaborateurs, un changement d'affectation régulier impose des exigences

élevées en termes de flexibilité de la part des collaborateurs, de leurs partenaires et de leurs enfants.

Ces dernières années, le DFAE a pris diverses mesures pour améliorer la situation des personnes accompagnantes. Le département a donc reconnu le problème. La présente évaluation n'a pas examiné de manière détaillée les mesures en question, mais il ressort des entretiens, des remarques exprimées dans le cadre de l'enquête menée auprès des collaborateurs du service diplomatique et des résultats de plusieurs enquêtes qu'il existe probablement certaines défaillances. Le soutien financier apporté aux personnes accompagnantes et les mesures d'encouragement concernant l'exercice d'une activité lucrative ont parfois été jugés insuffisants.

Le risque existe que des collaborateurs compétents souhaitent quitter le service diplomatique en raison des difficultés qu'ils ont à concilier leur activité avec leur vie privée. Ce risque augmente proportionnellement à la diffusion, au sein de la société, du modèle selon lequel les deux partenaires doivent être sur un pied d'égalité: les personnes accompagnantes sont toujours moins disposées à renoncer à leur propre carrière professionnelle, et il se peut que les collaborateurs n'acceptent plus de ne pas pouvoir participer suffisamment à l'éducation des enfants faute de pouvoir réduire suffisamment leur temps de travail.

Les services dirigeants indiquent qu'ils ont besoin d'un certain effectif soumis à la discipline des transferts pour assurer la couverture des postes diplomatiques à pourvoir. Grâce à la discipline des transferts, il est possible de planifier les affectations et de réagir rapidement aux événements (augmentation des effectifs, nouvelles zones de conflit, etc.). Fidéliser ces effectifs de collaborateurs possédant les compétences requises et soumis à la discipline des transferts demeure donc un défi de taille.

6.5 Défaillances en matière de suivi du personnel

Vu que la DR n'enregistre pas systématiquement les motifs de départ, il n'est pas possible de déterminer le nombre de personnes qui quittent le service diplomatique prématurément au motif qu'ils ne peuvent pas concilier suffisamment leur vie professionnelle et leur vie privée. Il serait utile de connaître les motifs des départs prématurés pour prendre les mesures qui s'imposent. Dans le cadre de son évaluation, le CPA a aussi demandé des données sur les postes et les personnes au sein du service diplomatique ainsi que sur l'engagement de personnes externes au service diplomatique à des postes de défense des intérêts. Malgré les gros efforts consentis par les services compétents de la DR, aucun chiffre précis n'a pu être obtenu du fait qu'il existe plusieurs systèmes de données qui ne peuvent pas être reliés entre eux. L'analyse des données du personnel se révèle donc très laborieuse. Ainsi, le suivi du personnel présente des défaillances dans ce domaine.

Liste des abréviations

al.	alinéa
art.	article
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CDS	Association du Corps diplomatique Suisse
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DR	Direction des ressources
FF	Feuille fédérale
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
OFPER	Office fédéral du personnel
O-Opers – DFAE	Ordonnance du DFAE du 20 septembre 2002 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.343.3)
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
Org DEFA	Ordonnance du 20 avril 2011 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (RS 172.211)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie

Bibliographie et liste des documents

CdG-N: Politique du personnel de carrière et organisation du service extérieur du Département fédéral des affaires étrangères, rapport du 22 août 2002 (FF 2003 2667)

CDS: Questionnaire 2014 sur les transferts

Confédération suisse, Exigences de base vis-à-vis des cadres de l'administration fédérale, mai 2013

Confédération suisse, Répertoire des compétences. Dimensions détaillées incluses, août 2014

CPA: Evaluation de la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, 20 juin 2013, FF 2014 2709

DFAE: Improvement of career perspectives of accompanying partners: Results from the first phase of Project Dual Career, Problem case or power couple?, 16 mai 2013

DFF: Plan de mise en œuvre de la stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2011–2015

DR: Admission des collaborateurs du DFAE dans le service diplomatique à partir de l'âge de 40 ans, avril 2008

DR: Concept Optimisation Concours, avril 2014

DR: Directive sur l'admission au service diplomatique du Département fédéral des affaires étrangères, 200-4-021-F, 1^{er} avril 2010

DR: Le service diplomatique du DFAE, janvier 2013

DR: Mesures de soutien du DFAE aux personnes accompagnantes, avril 2014

DR: Politique du DFAE pour les personnes accompagnantes, 2014

DR: Règlement des commissions de promotion du Département fédéral des affaires étrangères du 1^{er} juin 2014 sur la base de l'art. 32, al. 2, de l'ordonnance du DFAE du 20 septembre 2002 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-Opers – DFAE), 200-4-012-F

DR: Règlement relatif à la commission d'admission au sein du service diplomatique du Département fédéral des affaires étrangères, 200-4-013-F, 1^{er} mai 2013

DR: Règlement sur le schéma du déroulement des carrières des services consulaire et diplomatique, 29 janvier 2003, 200-4-025-F

Henneberger-Sudjana, Sarah/Henneberger, Fred/Geiser, Thomas: Evaluation der Personalpolitik des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Universität St. Gallen, Nr. 126 der Reihe Diskussionspapiere des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht, 2012

Lawler, Edward E: From job-based to competency-based organizations. In: Journal of organizational behavior 15.1, 1994

Marrelli, Anne F./Janis Tondora/Michael A. Hoge: Strategies for developing competency models. In: Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research 32.5-6, 2005

OFPER: Aperçu du référentiel de compétences de l'administration fédérale, mai 2013

OFPER: Enquête 2014 sur le personnel de la Confédération, 2015

OFPER: Référentiel de compétences de l'administration fédérale, mai 2013

OFPER: Stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale, 2014

OFPER: Stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2011 à 2015; développement du personnel et des cadres dans l'administration fédérale – Concept, 30 avril 2014

Liste des personnes interrogées

Entretiens semi directifs

Bernauer, Thomas	Professeur de politique internationale, Département des sciences humaines, sociales et politiques, EPF Zurich
Budliger Artieda, Helene	Directrice, Direction des ressources, DFAE
Daum, Thomas	Président du conseil d'administration, Assurance suisse contre les risques à l'exportation (SERV)
Elsig, Manfred	Professeur, World Trade Institute, université de Berne
Goetschel, Laurent	Professeur, sciences politiques, université de Bâle, et directeur de la Fondation suisse pour la paix (swisspeace), Berne
Groff, Alberto	Chef de la section Présence de la Suisse dans les organisations internationales, Direction politique, DFAE
Kuhn Hammer, Regula	Cheffe de la section Egalité des chances DFAE et questions globales relatives au genre, secrétariat général, DFAE
Lavenex, Sandra	Professeure, Département de science politique et relations internationales, université de Genève
Leu Agosti, Livia	Cheffe du centre de prestations relations économiques bilatérales, SECO, DEFR
Kellenberger, Jakob	Ancien secrétaire d'Etat et ancien président du Comité international de la Croix-Rouge (CICR)
Martin, Georges	Secrétaire d'Etat suppléant, Secrétariat d'Etat, DFAE
Merz Turkmani, Gabrielle	Vice-directrice, responsable du domaine du Centre de formation de l'administration fédérale, OFPER, DFF
Rohrbasser, Benoît	Chef du personnel DFAE, Direction des ressources, DFAE
Rossier, Yves	Secrétaire d'Etat, Secrétariat d'Etat, DFAE
Zellweger, Valentin	Directeur, Direction du droit international public, DFAE

Entretiens exploratoires

Beer, Regula	Cheffe suppléante Développement RH, Direction des ressources, DFAE
Frey Bossoni, Katharina	Co-responsable Marketing du personnel et Concours, Direction des ressources, DFAE

Jossen, German	Spécialiste des systèmes d'information sur le personnel, Direction des ressources, DFAE
Morel, Aurélie	Cheffe Carrière et conduite, Direction des ressources, DFAE
Renggli, Reto	Chef de la planification des ressources RH et systèmes d'information sur le personnel, Direction des ressources, DFAE
Ruch, Lorenz	Responsable Carrière et conduite, Direction des ressources, DFAE
Sinelli, Peter	Ancien collaborateur scientifique, Centre de compétence en administration publique, Université de Berne
Swoboda, Markus	Chef suppléant du personnel DFAE, Direction des ressources, DFAE
Valentini Roberts, Sandra	Collaboratrice consulaire, Direction des ressources, DFAE
Wulschleger, Andrea	Responsable du secteur Controlling du personnel, OFPER, DFF

Exemple de profil d'exigences standard de la DR personnel DFAE

Profil d'exigences standard pour cadre 1 dans la défense des intérêts:



Profil d'exigences standard

Cadre 1 dans la défense des intérêts

Fonctions

- 1^{er} collaborateur/1^{re} collaboratrice; chargé/e d'affaires
- Responsable d'une importante unité organisationnelle avec tâches de défense des intérêts d'une représentation
- Chef/fe de section

Tâches principales (essentiellement en lien avec des postes à l'étranger)

- Remplace le/la chef/fe de mission ou le/la chef/fe de poste en son absence; dirige une unité organisationnelle dans une représentation ou dirige une section avec tâches diplomatiques de défense des intérêts à la centrale.
- Gère le personnel directement subordonné; est responsable de l'affectation correcte et de l'application des outils de gestion du personnel (cycle de conduite, évaluation du potentiel, formation continue, etc.); favorise le développement des collaborateurs.
- Crée et entretient, dans le cadre du domaine d'activité, un vaste réseau de contacts dans l'Etat d'accueil avec des représentants des autorités locales, des ONG, des médias, des universités, des milieux juridiques, de la culture, de l'économie, des sciences, de l'environnement, etc.
- Tâches de représentation: assume des tâches de représentation lors d'événements, rencontres et manifestations officiels.
- Politique: rassemble des informations complètes sur la situation actuelle du pays d'accueil et les traite; établit des rapports et participe à des conférences.
- Economie: rédige des rapports économiques; soutient les intérêts suisses, contribue à la promotion du commerce et du tourisme.
- Affaires juridiques: établit des rapports sur les droits de l'homme et traite des demandes d'entraide judiciaire.
- Culture: mène des projets culturels; rédige le rapport sur la culture; collabore avec Présence Suisse.
- Collaboration en faveur du développement: visite, encadre et soutient des projets de la DDC.
- Environnement: établit des rapports environnementaux.

Exigences

1. Formation/Expériences

- Service diplomatique
- Université (licence – master)
 - ACD 1 réussi

Service consulaire (personnes au bénéfice de la recommandation de la procédure d'orientation de carrière LBO et ayant suivi la formation continue pour collaborateurs consulaires WKM à Brigue).

- Formation initiale d'employé de commerce (profils E et M)
- Ecole de commerce/maturité fédérale/haute école spécialisée
- ACK 2 réussi

2. SavoirConnaissances
de baseConnaissances
approfondiesConnaissance de la situation économique et politique
de la Suisse**Compétences**Compétences obligatoires en **gras**.

	existant	marqué	fortement marqué
1. Compétences techniques			
2. Compétences méthodologiques			
3. Compétences linguistiques			
4. Compétences de gestion			
Leadership			
Conduite des collaborateurs			
Action efficace dans le contexte politique			
Pensée et action stratégiques			
Gestion du changement			
Pensée et action conformes aux principes de l'économie d'entreprise			
5. Compétences personnelles			
Sens des responsabilités			
Loyauté			
Orientation vers les objectifs et les résultats			
Résistance au stress			
Réflexion sur soi			
Capacité d'apprentissage et d'adaptation au changement			
Pensée analytique et conceptuelle			
Pensée en réseau			

	existant	marqué	fortement marqué
6. Compétences sociales			
Aptitude à la communication			
Capacité de faire face aux critiques et aux conflits			
Esprit d'équipe			
Orientation service			
Aptitude à gérer la diversité			

Références: DR / HR-E / L&F / Profil d'exigences standard cadres 1 10/2014)

Impressum

Réalisation de l'étude

Dr. rer. publ. Lea Meyer, CPA (direction du projet)

Dr. admin. publ. Simone Ledermann, CPA (collaboration scientifique)

Prof. Cédric Dupont, Institut de hautes études internationales et du développement, Genève (consultant externe)

Remerciements

Le CPA remercie la Direction des ressources du DFAE pour la mise à disposition des documents et des données, ainsi que pour les renseignements et les explications. Il remercie aussi l'Office fédéral du personnel pour les résultats de son enquête sur le personnel en 2014 et les renseignements fournis. Ses sincères remerciements vont également à toutes les personnes qui ont participé aux entretiens et qui lui ont fourni des informations, ainsi qu'aux collaborateurs du service diplomatique qui ont participé à l'enquête du CPA.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99 Fax +41 58 322 96 63

Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch > Organes > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

Langue originale du rapport: allemand