

Nomin le Chef de Département.

1. 26.10.

Exposé fait par le Chef de la Division  
des Affaires administratives du Départe-  
ment politique fédéral aux Ministres de  
Suisse le jeudi 8 septembre 1955  
au Palais fédéral.

---

Plusieurs d'entre vous avaient exprimé le désir de voir inscrire à l'ordre du jour de la Conférence des ministres certaines questions administratives, notamment les nouveaux règlements sur le recrutement et les examens d'admission, ainsi que le projet de statut du personnel du Département.

L'abondance des matières n'a pas permis d'inclure ces questions dans l'ordre du jour des séances de demain. Comme je tenais beaucoup, de mon côté, à ne pas laisser passer cette occasion d'avoir avec vous un échange de vues sur les problèmes administratifs qui se posent à nous, j'ai sollicité du Chef du Département l'autorisation de tenir cette réunion d'aujourd'hui hors programme.

Notre réunion a donc un double but:

1° parler librement et en toute franchise des principales questions qui nous occupent et nous préoccupent les uns et les autres dans la vie de tous les jours: effectifs du personnel, transferts, traitements, etc.

2° vous renseigner sur les règlements récemment entrés en vigueur concernant le recrutement du personnel, sur l'examen d'entrée qui va avoir lieu dans quelques jours, sur l'état des travaux préparatoires du futur statut du personnel du Département et du règlement des promotions, ainsi que sur les expériences que nous venons de faire avec les nouvelles formules de qualifications.

Avant de commencer ce tour d'horizon, je voudrais encore rappeler certaines données élémentaires du problème des relations entre la Centrale et les Légations en matière administrative.

Toutes les affaires que nous avons à traiter ensemble sont hélas, à très peu d'exceptions près, directement ou indirectement d'ordre financier. Vous nous demandez



- 2 -

du personnel supplémentaire, des augmentations des traitements, l'amélioration, sous diverses formes, des conditions de travail et de vie à l'étranger, toutes choses qui impliquent un accroissement des dépenses. Or la Centrale est dans l'impossibilité matérielle de satisfaire la totalité de ces demandes. Les moyens dont elle dispose actuellement, en personnel et en crédits, n'y suffisent tout simplement pas.

Ainsi, la tâche des Affaires administratives est de répartir les disponibilités aussi équitablement que possible. Tâche difficile et ingrate, car il s'agit de parer au plus pressé, d'établir un ordre de priorité, de réduire, d'échelonner, de refuser. Nous n'avons même pas une entière liberté d'appréciation et de décision, car la plupart du temps, l'accord des organes du Département des finances est indispensable. Dans ces conditions, nombre de décisions prêtent nécessairement et parfois justement à critique. Nous en sommes conscients et souvent nous vous communiquons ces décisions à contre-cœur, après avoir épuisé toutes les possibilités de négociation.

Certes, ces difficultés financières sont en partie dans l'ordre des choses. Elles ne pourront jamais être complètement supprimées, mais elles dépassent aujourd'hui très sensiblement la mesure qui pourrait être considérée comme normale. Elles ne s'expliquent pas seulement par la cherté de la vie ou le problème des logements dans vos pays de résidence, encore que ces facteurs soient plus importants qu'ils ne l'ont jamais été.

Le déséquilibre entre vos besoins et nos possibilités a d'autres causes, plus profondes. Avons-nous, par exemple, dans le budget du Département politique, tiré toutes les conséquences nécessaires, d'une part, de ce qu'on a appelé la "démocratisation" de la carrière diplomatique et, d'autre part, de l'extension du réseau de nos postes à des régions où les conditions de travail et de vie comportent des exigences inconnues auparavant? Avons-nous suffisamment tenu compte des améliorations considérables que nombre d'autres pays ont apportées à la situation de leurs agents diplomatiques et consulaires au cours des dernières années? Les conditions faites à nos agents sont-elles conformes à celles du "statut-type" qui s'établit par la force des choses sur le plan international et en-dessous desquelles la Suisse ne peut décemment rester?

Si, comme je le crois - sans d'ailleurs vouloir trop généraliser - les réponses à ces questions doivent être négatives, les solutions empiriques, les améliorations

- 3 -

partielles et locales ne suffisent plus. Il faut repenser l'ensemble du problème et, tout en restant dans les limites du raisonnable, tendre à un redressement général et suffisant.

C'est à cela que les Affaires administratives s'emploient concurremment avec leur tâche quotidienne, en cherchant à déterminer, expliquer et justifier vos besoins. C'est à cela que visent le futur statut du personnel et les règlements qui le compléteront, de même que la nouvelle méthode de calcul des traitements à l'étranger également à l'étude, qui devront donner aux autorités responsables des finances fédérales les garanties d'une organisation et d'une gestion réglées qu'elles sont en droit d'exiger.

Après ces réflexions préliminaires, passons en revue, si vous le voulez bien, nos divers problèmes, problèmes actuels d'abord, projets d'avenir ensuite.

## I. Problèmes actuels

1. Effectif du personnel. Ce problème est de ceux qui nous donnent le plus de soucis, à vous comme à nous. Nous ne pouvons toujours vous donner ni le nombre ni le type de collaborateurs que vous souhaitez.

Quelques chiffres illustreront utilement la situation:

Le nombre de nos postes à l'étranger, légations, consulats de carrière et honoraires, était en 1938 de 147. En 1955, il est de 156. Augmentation insignifiante.

Les 147 postes de 1938 comprenaient 22 légations et une chancellerie diplomatique, 36 consulats de carrière et 88 consulats honoraires.

En 1955, les 156 postes se décomposent, eux, en 45 légations, 3 chancelleries diplomatiques et 2 délégations, 68 consulats de carrière et seulement 38 consulats honoraires.

Le nombre des légations et celui des consulats de carrière qui absorbent nécessairement plus de personnel que les consulats honoraires a donc exactement doublé.

- 4 -

Pendant la même période, de 1938 à 1955, l'effectif total du personnel, y compris les ministres, a passé de 587 à 1214, après avoir atteint un maximum de 1998 fin 1946, sans compter les "intérêts étrangers".

Du total de nos agents en 1938, 509 étaient occupés à l'étranger et 78 à la Centrale. En 1955, les chiffres correspondants sont 964 et 250, alors qu'en 1945, ils étaient 857 et 431.

Bien que très fortement réduit au cours des dix dernières années, l'effectif de la Centrale a ainsi triplé depuis 1938. Celui des postes à l'étranger a à peu près doublé dans la même période et augmenté d'une centaine d'agents depuis 1945.

Nous pourrions épiloguer à l'infini sur ces chiffres, que je ne vous donne qu'à titre d'information générale. Je crois qu'on peut pourtant en conclure qu'il n'y a pas disproportion absolue entre le nombre d'"unités" dont nous disposons et les besoins minimums de nos postes à l'heure actuelle. Mais il n'existe aucune réserve permettant de faire face aisément aux imprévus : demandes de renfort, remplacement d'un agent pour cause de maladie prolongée, de démission ou de décès, création de nouveaux postes, etc. De ce fait, toute demande de renfort de la part d'un poste nous met dans un cruel embarras. Nous ne pouvons donner un agent supplémentaire à une légation ou à un consulat qu'en l'enlevant à un autre poste ou à un service de la Centrale. Les uns et les autres étant également réduits à la portion congrue, vous pouvez vous imaginer nos difficultés. Nous en reparlerons dans un instant à propos des transferts.

Nos difficultés proviennent aussi et pour une grande part de la composition de notre effectif. Par suite de l'interruption du recrutement depuis 1946 et du vieillissement des agents en service, notre personnel est devenu d'année en année moins mobile, moins interchangeable<sup>1)</sup>. Ce phénomène est d'autant plus grave que les nouveaux postes créés au cours des dernières années ou dont la création est projetée

---

1) La moyenne d'âge générale des agents est, à titre d'exemple :

40 ans	en	8e	classe	de	traitement	attaché
42 "	"	5e	"	"	"	2e secrétaire
46 "	"	4e	"	"	"	1er "
48 1/2	"	3e	"	"	"	conseiller
52 1/2	"	2e	"	"	"	

- 5 -

requièrent un personnel particulièrement résistant et capable de supporter des conditions de vie et de travail difficiles, voire réellement pénibles.

De ces difficultés, nous sortirons, non pas du jour au lendemain, mais peu à peu lorsque nous aurons un certain nombre de jeunes attachés. En attendant, je ne puis que vous remercier de la compréhension que vous témoignez dans la plupart des cas pour cette situation, malgré le surcroît de travail qu'elle entraîne pour vous et vos collaborateurs, et que vous prier de nous la continuer aussi longtemps qu'il sera nécessaire.

2. Transferts. La question des transferts est intimement liée à celle de l'effectif. Je répète que nous n'avons plus à la Centrale - ni ailleurs - une réserve composée d'agents en surnombre pouvant partir d'un moment à l'autre sans inconvénient sérieux pour le service auquel ils sont rattachés.

Examinons un peu le mécanisme des transferts, beaucoup plus complexe qu'on ne le pense généralement.

Les buts des transferts sont multiples : parvenir à doter chaque poste, en nombre et en qualité, des agents dont il a besoin; assurer aux agents une formation professionnelle aussi complète que possible en les faisant passer par différents postes; assurer à chacun une alternance équitable entre les "mauvais" postes et les moins mauvais, etc.

Alors que les chefs de poste se chargent eux-mêmes de faire valoir leurs besoins et leurs désirs, les autres préoccupations sont celles de la Centrale, et c'est à elle qu'incombe l'initiative. Mais il est aussi des cas assez nombreux où le transfert ne correspond à aucune intention préalable; il est imposé par des circonstances indépendantes de la volonté du chef de poste comme de la Centrale : maladie, démission, décès, expiration du délai de 32 mois dans les pays tropicaux.

Ces diverses catégories de cas s'enchevêtrent et forment un tableau d'ensemble très embrouillé.

Il va de soi que la Centrale peut seule résoudre ce "puzzle". Elle doit traiter chaque cas en fonction de l'ensemble, en ayant constamment en vue l'intérêt général du service. Que les motifs de ses décisions ne soient pas

- 6 -

toujours compris soit par les chefs de poste, soit par les agents en cause est, dans ces conditions, sans doute inévitable.

Ceci d'autant plus que pour trouver l'agent convenant à un poste où existe une vacance, il faut très souvent procéder à une opération multiangulaire entraînant une véritable "chaîne" de transferts. Pour ne prendre qu'un exemple, la retraite de 5 ministres au début de cette année a provoqué le déplacement de 18 chefs de mission, d'un certain nombre de premiers collaborateurs, sans parler d'autres répercussions à des échelons inférieurs.

Il est vrai qu'à cette occasion nous n'avons pas cherché avant tout les solutions les plus simples. Nous nous sommes efforcés d'une part de trouver l'agent qui semblait répondre le mieux aux exigences de son futur poste et, d'autre part, de ne pas traiter les agents comme des "unités" anonymes, mais de tenir compte aussi largement que possible du facteur "formation professionnelle" et d'autres éléments d'appréciation de caractère personnel : santé de l'agent et des membres de sa famille, nationalité d'origine de sa femme, âge des enfants en relation avec les possibilités d'éducation dans le pays, éventuellement préférence de l'agent pour tel ou tel pays ou partie du monde.

Nous avons même établi à l'avance un plan d'ensemble des transferts à prévoir pendant l'année. Ce plan, fruit de longues méditations de la section du personnel, a pris la forme d'un graphique impressionnant. Bien entendu, au bout de peu de temps, il a été bouleversé en partie par des imprévus. Tel agent choisi pour tel poste parce que célibataire a fait part de son prochain mariage, tel autre choisi parce que sans enfants a annoncé la prochaine arrivée d'un bébé; ici une démission, là un agent bloqué par des négociations économiques, et ainsi de suite.

En dépit des principes et des plans, il faut donc souvent aussi improviser à la dernière minute avec tous les inconvénients que cela comporte pour tous les intéressés.

Lors de chaque transfert, le moment le plus difficile entre tous est celui où il faut faire concorder - et cela à chaque anneau de la chaîne - le départ de l'agent et l'arrivée de son successeur. Tout chef désire très naturellement que son nouveau collaborateur soit initié à son travail par son prédécesseur. Les agents eux-mêmes souhaitent disposer d'un certain temps pour faire leurs préparatifs de départ. L'intérêt général est enfin qu'ils prennent les vacances aux-

- 7 -

quelles ils ont droit avant d'arriver à leur nouveau poste. Réussir à concilier ces divers intérêts équivaut à trouver des quadratures à une multitude de cercles. Aussi faut-il se résoudre à des solutions boîteuses qui ne satisfont personne, même pas toujours celui qui les prend, et ..... encaisser les reproches.

Si le nombre des transferts a été considérable cette année, ce n'est donc pas, vous pouvez en être persuadés, que nous y ayons vu un jeu auquel nous avons pris plaisir. Cela a été pour nous au contraire un casse-tête chinois obsédant. Aussi puis-je vous assurer que nous espérons bien pouvoir vous donner, ainsi qu'à nous-mêmes, un peu plus de tranquillité à cet égard l'année prochaine.

3. Traitements. Voici le domaine épineux entre tous. La correspondance que nous échangeons au sujet des traitements, ceux de votre personnel et les vôtres, au sujet de la fixation des indemnités les plus diverses, grandes et petites, formerait des volumes.

Soyons justes : Dans l'ensemble, la rémunération de nos agents à l'étranger a été améliorée au cours des dernières années : doublement de l'allocation pour enfants d'âge scolaire, indemnités de logement, d'équipement, pour premier collaborateur et pour collaborateur chargé des affaires économiques.

Ces améliorations, si appréciables soient-elles, n'expliquent pourtant que pour une part relativement faible pourquoi, malgré des réductions de personnel successives et très importantes, le budget du Département n'a pas cessé d'augmenter. Si le coût moyen d'un agent à l'étranger (ministres non compris) a passé d'environ 9000 francs en 1945 à environ 22.000 francs en 1955, cela est dû avant tout à la hausse constante du coût de la vie et à l'évolution défavorable pour nous du cours du change dans de nombreux pays.

En dépit des améliorations partielles, la situation financière de nos agents à l'étranger est, nous le savons, encore loin d'être satisfaisante. J'en vois la cause principale dans l'empirisme avec lequel sont traitées et réglées ces questions de traitements.

Lorsque vous nous demandez des augmentations, la discussion que nous engageons avec le Département des finances porte essentiellement, sinon exclusivement, sur la hausse du coût de la vie intervenue depuis le dernier ajuste-

- 8 -

ment. Vous connaissez le déroulement des opérations : listes de prix, budgets personnels, questionnaires divers, éventuellement encore enquête sur place. Pour finir, après des mois, une augmentation est accordée, souvent avec un certain effet rétroactif. Parfois on profite de l'occasion pour revoir tel ou tel cas individuel, telle ou telle indemnité de fonction ou de poste.

A l'occasion de ces discussions et de ces enquêtes, nous constatons fréquemment que la hausse du coût de la vie n'est que l'une des raisons des difficultés financières de nos agents. Souvent, la base même de la rémunération est en cause. Adapter celle-ci à une hausse du coût de la vie constatée au cours d'une période de deux ans, par exemple, ne résout évidemment pas le problème si elle était déjà trop basse précédemment. Nous relevons également de temps à autre des anomalies dans la relation des traitements des différents grades entre eux et même des différents postes, compte tenu du pouvoir d'achat.

Nous sommes dans ce domaine les héritiers d'un passé où trop de circonstances fortuites ont déterminé le niveau des appointements. Nous n'avons guère de normes clairement fixées et admises aussi bien par le Département des finances que par nous-mêmes. D'où ces discussions prolongées qui ne peuvent prendre fin que par des compromis.

Ayant, croyons-nous, localisé les causes de nos difficultés actuelles, nous étudions une méthode de fixation des traitements qui permettrait de transposer équitablement en normes de salaire tous les éléments devant être pris en considération. Notre projet est presque terminé, mais il devra encore faire l'objet de discussions, notamment avec le Département des finances et les associations du personnel. Finalement, il devra sans doute être soumis à l'approbation des commissions des finances des Chambres fédérales, qui devront en connaître les répercussions sur le budget. C'est dire qu'il faudra encore patienter un certain temps avant que le projet, modifié sans doute en cours de route, devienne réalité et se traduise par une révision générale des traitements.

Entrer dans les détails techniques de ce projet nous entraînerait beaucoup trop loin. Je tiens toutefois à vous indiquer les idées générales dont il s'inspire.

Il s'agit en premier lieu de garantir à tout agent à l'étranger, quel que soit son grade, un pouvoir d'achat semblable à celui qu'il aurait à Berne, ceci par l'ajustement des appointements à l'indice des prix et services éta-



- 9 -

bli par le Département.

Ce pouvoir d'achat serait majoré par l'application d'un coefficient uniforme pour tous les pays, afin de tenir compte des charges non chiffrables entraînées par l'expatriation d'une manière générale.

Il faudra en outre tenir compte équitablement et selon des règles précises des inégalités dues aux conditions de vie différentes selon les postes, aux fonctions et aux situations de famille. Cela pourrait être fait :

- quant aux conditions de vie locales, par un coefficient d'adaptation variable selon les diverses régions du monde et par la compensation intégrale et générale des frais de voyage de vacances en Suisse;

- quant aux fonctions, par une autre majoration variable destinée à couvrir tout d'abord les frais professionnels (autrement dit frais de représentation) au sens le plus large du terme (auto, domestiques, invitations courantes, équipement progressif de l'installation, etc.), puis ceux qu'entraînent des fonctions spéciales (premier collaborateur, chargé des affaires économiques, chef de poste consulaire, voire de chancellerie, etc.);

- quant aux situations de famille, par la compensation si possible intégrale des frais de logement et par une amélioration sensible du système actuel des allocations pour enfants qui ne tient pas suffisamment compte, malgré des progrès partiels, d'éléments propres au séjour à l'étranger, en particulier des frais considérables qu'entraîne l'éducation dans le pays de résidence ou en Suisse.

Enfin, nous proposerons, pour tenir compte des risques tout particuliers pour la santé que comportent la vie à l'étranger et les fréquents changements de climat :

- d'instituer un examen médical périodique pour chaque agent et sa femme, précaution qui serait autant dans l'intérêt de l'administration que dans celui de l'agent;

- de réduire à moins de 32 mois la durée du séjour dans les postes à climat particulièrement difficile et malsain et d'y améliorer les conditions de séjour et de vacances;

- d'étendre la notion d'accidents de service aux cas de maladies dues aux conditions particulières du lieu de résidence;

- de créer, si la chose se révèle techniquement

- 10 -

et financièrement possible, une caisse d'assurance-maladie.

En ce qui concerne les chefs de mission diplomatique et les chefs de poste consulaire, la question de leur rémunération fera, elle aussi, l'objet d'un examen systématique dans le cadre de cette nouvelle méthode. Nos travaux ne sont cependant pas suffisamment avancés pour que je puisse vous donner aujourd'hui déjà des précisions.

Nous espérons pouvoir faire admettre un système de calcul des appointements ministériels selon des règles semblables à celles qui seraient valables pour le personnel. Cependant, aux appointements ainsi définis viendrait s'ajouter une allocation de poste qui serait liée au poste et non au grade de son titulaire. Nous nous efforcerons aussi d'obtenir la suppression du loyer pour les résidences, qu'elles appartiennent à la Confédération ou qu'elles soient louées; il serait évidemment tenu compte de cet élément nouveau lors de la fixation des appointements, mais nous éliminerions certaines inégalités et bien des complications administratives.

Ce programme est peut-être ambitieux, mais il nous semble juste et raisonnable. Il aurait certainement pour effet de réduire l'écart très sensible que vous constatez fréquemment entre la rémunération des diplomates suisses et celle de leurs collègues d'autres pays comparables au nôtre.

## II. Problèmes d'avenir

La nouvelle réglementation, dont l'élaboration a été confiée par le Chef du Département à M. le Ministre Walter Stucki comprendra :

- 1° une ordonnance sur les rapports de service des fonctionnaires du Département politique, qui sera prise en application de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires;
- 2° un règlement annexe concernant l'admission et la nomination aux fonctions du Département politique, complété par un règlement spécial relatif aux examens;
- 3° un autre règlement annexe concernant l'avancement.

Je commencerai par le règlement sur l'admis-

- 11 -

sion et la nomination aux fonctions du Département, qui est seul adopté et entré en vigueur. Chaque poste en a d'ailleurs reçu le texte il y a quelques semaines.

1. Admission et nomination. Vu l'urgence de recruter de jeunes collaborateurs, un tour de faveur a été donné à ce règlement. Ce besoin de rajeunissement des cadres est maintenant reconnu par tous, et le budget de 1955 prévoit déjà l'engagement d'une douzaine de stagiaires de formation universitaire.

Vous savez que l'objet principal de ce règlement est de faire dépendre d'un examen l'admission aux fonctions du Département, qu'il s'agisse de la carrière diplomatique et consulaire ou de la carrière de chancellerie. La plupart des pays ont avant nous introduit le recrutement par concours ou à la suite d'examens.

Bien que ce système n'ait pas que des partisans et qu'il ne soit certainement pas souhaitable d'engager avant tout des "forts en thème", l'examen est, tout bien considéré, le meilleur moyen d'éviter le reproche de favoritisme dans les engagements, adressé chez nous comme ailleurs à la carrière diplomatique. Les commissions d'examens, l'une pour les fonctions impliquant une formation universitaire, l'autre pour les fonctions administratives, comprendront d'ailleurs une forte proportion de membres choisis hors du Département. La première, vous l'avez sans doute appris déjà, sera présidée par M. le ministre Walter Stucki et formée des professeurs Hans Huber et Nef, de l'Université de Berne, et Jacques Freymond, le nouveau directeur de l'Institut universitaire de hautes études internationales à Genève, du juge fédéral Python et de l'ancien ministre Zellweger, du directeur de la Division du commerce, le ministre Schaffner, et des ministres Zehnder et Micheli.

D'une façon générale, cette réforme a été bien accueillie par les commissions des affaires étrangères des Chambres, auxquelles le projet a été soumis, et par la presse.

Comme vous le savez, le nouveau règlement fait dépendre la nomination de trois épreuves successives :

- 1°) un examen d'admission,
- 2°) un stage de deux ans en partie à la Centrale,  
en partie en poste à l'étranger,

3<sup>o</sup>) un examen de fin de stage.

L'examen d'admission au stage n'est pas un concours comme le conçoivent, par exemple, les Français ou les Belges. Chez nous, cette épreuve ne doit être qu'un des éléments d'appréciation du mérite des candidats. Elle n'est pas censée avoir un caractère technique, mais doit permettre de juger si le candidat possède les connaissances de base indispensables et surtout les aptitudes générales aux fonctions du Département politique.

Les candidats aux fonctions impliquant une formation universitaire devront en outre faire une visite à chacun des membres de la commission appelés à les juger et avoir avec eux un entretien en tête-à-tête.

Sur la base de ces divers éléments d'appréciation, la commission indiquera au Chef du Département les candidats qu'elle juge admissibles au stage.

Le stage est une période d'essai et de formation professionnelle. A la Centrale, nous nous efforcerons de faire passer les stagiaires dans divers services. Nous envisageons également de les autoriser à suivre à l'Université de Berne des cours donnés à leur intention. En outre, nous nous proposons de faire appel à de hauts fonctionnaires des divers départements en leur demandant de traiter dans des conférences des sujets intéressants pour nos agents.

De votre côté, nous vous demanderons, lorsque nous vous attribuerons des stagiaires, de vous rappeler qu'il s'agit de les initier aux diverses tâches du service extérieur et pas seulement de les utiliser dans l'intérêt du poste. Il ne nous échappe pas que, dans ces conditions, les stagiaires représenteront, dans une certaine mesure tout au moins, une charge; nous vous demandons cependant de l'accepter de bon gré dans l'intérêt du Département.

En cours de stage, le candidat fera l'objet de rapports de qualifications de la part de ses divers chefs.

L'examen de fin de stage sera plus poussé que l'examen d'entrée. Il devra permettre avant tout de contrôler le niveau de la formation pratique acquise par le stagiaire. Il obligera en outre ce dernier à faire une récapitulation et la synthèse de ce qui lui aura été enseigné.

Le premier examen d'admission au stage pour les fonctions impliquant une formation universitaire commencera à la fin de ce mois : épreuves écrites fin septembre, épreuves orales fin octobre. Les épreuves écrites seront éliminatoires.

- 13 -

45 candidats, dont une femme, sont actuellement inscrits, soit : 27 juristes, dont 11 de langue allemande, 12 de langue française et 4 de langue italienne; 13 de formation économique, dont 3 de langue allemande, 8 de langue française et 2 de langue italienne; 5 de formation littéraire, tous de langue allemande.

Le premier examen d'admission au stage pour les fonctions administratives aura lieu dans le courant de 1956.

Je n'en dirai pas plus sur ce sujet puisque vous avez eu les règlements sous les yeux.

## 2. Ordonnance sur les rapports de service.

Vous n'ignorez pas qu'actuellement, le statut juridique des agents du Département est hybride. Lorsque l'agent est à Berne, il est fonctionnaire; lorsqu'il est à l'étranger, il échappe au droit commun, avec les avantages et les inconvénients que cette situation exceptionnelle peut comporter. Celle-ci provient du fait que les fonctions diplomatiques et consulaires ne sont pas citées dans l'état des fonctions fédérales.

Dans la grande majorité, si ce n'est la totalité des autres pays, les agents diplomatiques et consulaires, y compris les ministres plénipotentiaires et même à de rares exceptions près les ambassadeurs, sont aujourd'hui fonctionnaires.

Ce caractère exceptionnel du statut des diplomates - on confond facilement "exceptionnel" avec "privilegié" - est d'ailleurs chez nous une des causes profondes des sentiments mitigés que certains milieux leur témoignent.

Pour ces raisons et d'autres encore, le moment est venu de régulariser le statut des agents à l'étranger.

Le but de l'ordonnance dont nous parlons - parallèlement à laquelle l'état des fonctions fédérales devra être complété par la nomenclature des fonctions diplomatiques - est donc d'établir la qualité de fonctionnaires de tous les agents du Département politique. Elle contiendra les dispositions spéciales nécessaires pour l'étranger et qui ne se trouvent pas dans la réglementation générale applicable aux fonctionnaires.

Le principe de l'unité de la carrière diplomatique et consulaire sera également consacré par cette or-

- 14 -

donnance. En effet, il existera dans les classes supérieures du service diplomatique et du service consulaire des fonctions équivalentes avec toutes les conséquences que cela comporte relativement aux conditions à remplir pour parvenir à ces grades et au passage des agents d'un service dans l'autre.

Les raisons qui ont conduit à cette fusion des services diplomatiques et consulaires dans les pays qui nous entourent sont valables également pour nous. Dans une carrière unique, une utilisation rationnelle du personnel est plus facile; il est plus aisé de donner aux agents une formation professionnelle variée et la possibilité de faire leurs preuves encore relativement jeunes à la tête d'un poste indépendant.

Pour vous donner une idée, au moins à vol d'oiseau, du contenu probable de l'ordonnance, je vous énumérerai rapidement les dispositions du projet dans son état actuel :

Un premier chapitre contiendra les dispositions applicables à tous les agents du Département en Suisse ou à l'étranger :

- définitions et champ d'application;
- principes de la mise au concours public des places de stagiaires à pourvoir et du recrutement par voie d'examens;
- principe du rapport de qualification dont le fonctionnaire doit être l'objet chaque année et qui sera communiqué verbalement à l'intéressé;
- principe de l'institution d'une commission administrative interne en matière de promotions;
- principe que l'agent qui désire se marier doit en aviser le Département et renseigner l'administration sur l'état civil et la nationalité de sa fiancée. Le Département attirera l'attention du fonctionnaire sur le fait qu'il est légitime d'attendre des femmes de nos agents qu'elles secendent leur mari de manière appropriée dans l'accomplissement de ses obligations. Le fait qu'une femme ne remplirait pas cette condition pourrait constituer un motif d'application de l'article 57 du statut (non-réélection). Si la fiancée est étrangère, le Département attendra du fonctionnaire qu'il l'amène à se faire libérer de ses liens d'allégeance à l'égard de son pays d'origine. Si la fiancée manifeste le désir de conserver sa nationalité ou si la législation de son pays d'origine ne lui permet pas de s'en libérer, l'autorité qui nomme devrait pouvoir, suivant le cas, renoncer à réélire le fonctionnaire;

- 15 -

- les exigences particulières au Département en matière de secret professionnel, etc.

Un deuxième chapitre contiendra les dispositions applicables aux fonctionnaires du Département qui exercent leurs fonctions dans le service extérieur, soit :

a) Dispositions générales :

Collation de titre;  
Durée du travail, jours de repos.

b) Les devoirs du fonctionnaire :

Attitude vis-à-vis des autorités et des ressortissants du pays de résidence;  
Participation à la vie de la colonie;  
Devoirs du chef de poste;  
Immunités et privilèges;  
Logement de service (définition et obligation de l'accepter);  
Transferts (le refus d'accepter un transfert pouvant entraîner l'application de l'article 55, alinéa 2, du statut).

c) Les droits du fonctionnaire :

Droit au traitement;  
Droit aux vacances;  
Mesures de prévoyance.

Le troisième chapitre contiendra les dispositions finales et transitoires.

Le premier chapitre et les deux premières parties du deuxième chapitre du projet ont déjà été discutés sous la présidence de M. Stucki avec des représentants de l'Office du personnel et des associations du personnel. Les articles concernant les droits des fonctionnaires, c'est-à-dire ceux qui auront des répercussions financières, n'ont, en revanche, pas encore été examinés.

La raison en est qu'avant de rédiger ces articles, nous tenons à mettre complètement au point et à faire approuver la méthode de fixation des traitements et les améliorations de la situation matérielle de nos agents que j'ai esquissées il y a un moment. Il faut établir les plans et le devis d'une maison avant d'en dessiner la façade.

3. Règlement des promotions. Bien que ce règlement, dont l'opportunité ne peut guère être contestée, ait déjà été discuté et soit à peu près au point, il est étroitement lié au statut du personnel et ne peut être mis en vigueur avant celui-ci. Nous nous en inspirons cependant déjà dans la pratique autant que possible.

La notion que nous avons mise à la base de notre projet est la notion de carrière. L'agent qui entre au Département y entre, en effet, avec l'intention de "faire carrière". Certaines garanties doivent donc lui être données en matière d'avancement en ce sens que, dans les grades inférieurs tout au moins, sa carrière devrait pouvoir se développer sans être arrêtée par une application rigide du principe du "poste vacant à repourvoir", principe qui est déterminant dans les autres départements. Dans les grades supérieurs, en revanche, qu'il s'agisse du service de chancellerie ou du service diplomatique et consulaire, il est clair qu'une promotion ne pourra avoir lieu qu'en fonction d'un poste déterminé, ceci notamment pour les postes de chefs, ministres ou consuls et, dans une certaine mesure, pour les fonctions de la 3e et de la 9e classe de traitement.

Désirant donner à notre personnel une plus grande garantie d'objectivité et inciter l'Office du personnel à nous laisser plus de liberté en matière de promotions, le Chef du Département a décidé que les propositions de promotions seraient examinées par une commission administrative interne comprenant les chefs de division et leurs suppléants. Il en a déjà été ainsi à la fin de l'année dernière.

Enfin, considérant l'étendue des connaissances professionnelles exigées par la carrière, nous avons jugé raisonnable de conserver la pratique selon laquelle tout fonctionnaire doit accomplir dans chaque grade une période de service minimum avant de pouvoir prétendre accéder au grade supérieur. Ce minimum d'ancienneté de grade a été déterminé en tenant compte de l'âge moyen des fonctionnaires qui entreront au Département conformément au nouveau règlement et de l'âge auquel ils devraient pouvoir accéder, s'ils en ont le mérite, aux fonctions supérieures. Ce calcul nous a amenés à prévoir un minimum d'ancienneté de grade de trois ans de la 15e à la 9e classe de traitement et de quatre ans de la 8e à la 3e classe. Ainsi l'agent universitaire âgé de 28 ans qui subira avec succès l'examen d'admission au stage pourra théoriquement être ministre à l'âge de 45 ans. Le fonctionnaire de chancellerie qui, de son côté, passera l'examen d'admission âgé de 26 ans pourra être vice-consul de 1ère classe à 40 ans. En ce qui concerne les conditions de l'avancement du personnel féminin de la 23e à la 15e classe de traitement, elles demeurent encore ouvertes. Nous espérons cependant ob-



- 17 -

tenir pour ce personnel également des conditions d'avancement plus favorables que par le passé.

Outre ces divers principes, nous avons prévu dans le règlement que les promotions auront lieu en fin d'année et que des exceptions seront possibles uniquement lorsqu'il s'agira de pourvoir des postes vacants ou nouvellement créés.

Autre disposition intéressante qui reflètera l'unité de la carrière diplomatique et consulaire : Pour pouvoir accéder au grade de conseiller de légation ou de consul général, l'agent devra avoir passé au moins trois ans à la Centrale, deux ans dans un poste diplomatique et deux ans dans un poste consulaire.

L'Office du personnel, avec lequel ces principes ont été discutés, a reconnu leur bien-fondé. Il a notamment admis que l'avancement dans les grades inférieurs, jusqu'à la 11e classe de traitement pour le service de chancellerie et jusqu'à la 4e classe pour le service diplomatique pourrait être relativement automatique, c'est-à-dire ne pas dépendre d'une vacance dans le grade supérieur, pourvu que, dans l'ensemble, il demeure dans le cadre des besoins du service. Aux échelons supérieurs, en revanche, la théorie de la fonction demeurera applicable.

Permettez-moi de vous donner encore quelques chiffres pour que vous puissiez apprécier exactement la situation difficile dans laquelle la commission des promotions est placée actuellement :

A la fin de l'année en cours, 183 fonctionnaires rempliront les conditions formelles d'une promotion dans l'une des classes de traitement comprises entre la 8e et la 3e; 214 fonctionnaires rempliront celles d'une promotion dans l'une des classes comprises entre la 23e et la 9e. Il s'agit donc d'un total de 397 agents qui peuvent prétendre à une promotion alors que nous ne pourrions en promouvoir que 150 au maximum.

Quant aux propositions faites par les chefs, leur nombre atteint approximativement le double de celui des promotions possibles. Tout commentaire est, je pense, superflu.

J'aimerais encore attirer votre attention sur un autre aspect de la situation.

Nous avons actuellement en fonction 51 agents de la 3e classe de traitement (conseillers de légation, con-

- 18 -

suls généraux, premiers chefs de section, premiers adjoints); ce chiffre correspond à peu de chose près aux besoins de notre Département dans les circonstances présentes. Or à la fin de l'année, nous aurons 29 agents du service diplomatique susceptibles de passer en 3e classe de traitement, bien que nous ne puissions guère envisager d'en promouvoir plus de 4 à 6 par an. Dans les trois années suivantes, 40 agents supplémentaires viendront s'ajouter à cette liste d'attente, alors que dans cette même période, seulement 5 postes des classes supérieures deviendront vacants à vues humaines. Nous aurons donc à fin 1958, dans le cas le plus favorable, 51 agents qui attendront une promotion en 3e classe de traitement.

Si je cite ces chiffres, ce n'est pas pour décourager nos collaborateurs. C'est uniquement pour vous montrer combien nous avons besoin de votre aide pour distinguer les agents qui sont vraiment les plus méritants. Pour éviter que cet "embouteillage" ait des conséquences trop fâcheuses en incitant nos meilleurs éléments à quitter le service, nous devons absolument donner au mérite toute sa valeur en matière d'avancement. Par ailleurs, comme il apparaîtrait maintenant déjà que nous nous trouverons dans quelques années en présence de vides dans les cadres consulaires supérieurs, nous aurons alors la possibilité d'offrir à certains de nos diplomates des postes importants dans ce service. Aussi devons-nous chercher à faire comprendre à nos collaborateurs l'intérêt que peut présenter la direction d'un poste consulaire, dont certains ont même aujourd'hui un caractère quasi-diplomatique.

4. Rapports de qualification. Dernier sujet, les rapports de qualifications. Ils ont existé, mais étaient tombés plus ou moins en désuétude. C'est une relance. Le projet de statut en consacre le principe. Sans attendre l'entrée en vigueur de ce statut, nous avons établi, à titre d'expérience, de nouvelles formules de rapports que la plupart d'entre vous ont déjà remplies et commentées.

La Centrale avait en effet un besoin urgent de rapports de qualifications à jour, non seulement pour les diplomates, comme dans le passé, mais aussi pour les consuls, les employés de chancellerie et les demoiselles. Nous venons de voir l'importance de plus en plus grande que la commission des promotions devra attacher au facteur "mérite". Pour apprécier et comparer les mérites des trop nombreux candidats à l'avancement, les rapports de qualifications seront son principal instrument de travail.

- 19 -

Nos formules ne prétendent pas à la perfection. Nous avons fait une tentative en sollicitant vos critiques et vos conseils. Nous en avons reçu un certain nombre et nous en tiendrons compte dans toute la mesure du possible pour l'année prochaine.

Le premier et le plus grave défaut du système proposé est l'absence de ce que j'appellerai un étalon d'appréciation. Il nous manque la description d'un "agent-type" de chaque grade qui serait en quelque sorte l'agent "moyen" auquel chaque chef pourrait comparer ses collaborateurs pour les qualifier en conséquence.

Cette lacune ne pourra jamais être vraiment comblée, mais nous pourrions peut-être vous donner l'année prochaine quelques indications qui permettront d'obtenir un peu plus d'uniformité d'appréciation.

Je ne crois pas être exagérément indulgent ou optimiste en disant que la qualité moyenne de nos agents est élevée. Le qualificatif "moyen" employé dans la formule pour le personnel de chancellerie ou les appréciations équivalentes ne sont donc pas dépréciatives. On pourrait définir l'agent moyen comme un agent donnant satisfaction d'une manière générale, même s'il a encore des progrès à faire à certains égards ou s'il a encore besoin d'être contrôlé dans une mesure raisonnable.

Si l'on part de cette idée, le "bon agent" devient un agent qui dispose d'une formation complète et qui peut travailler d'une façon indépendante sous la responsabilité normale de son ou de ses chefs. Le "très bon agent" sera alors l'exception, c'est-à-dire celui qui se distingue nettement de la grande majorité par des dons ou des qualités rares et qui mérite réellement, quant à l'avancement, un tour de faveur.

D'après un premier examen des rapports reçus, l'échelle des valeurs appliquée par la majorité des chefs semble être sensiblement différente. Il y a un grand nombre de "très bons" agents, une majorité écrasante de "bons" agents et vraiment peu d'agents "moyens" ou au-dessous de la moyenne.

Plusieurs d'entre vous se sont élevés contre l'obligation de communiquer les qualifications aux intéressés, au risque de les froisser et de rompre la bonne harmonie régnant dans le poste. Cette remarque ne nous a pas surpris, car la question avait été longuement débattue à Berne aussi. La communication verbale des qualifications est un compromis

- 20 -

entre les partisans de la communication écrite - voire même avec droit de recours de l'agent - et les adversaires de toute communication, compromis discuté et sanctionné par le Conseil fédéral lui-même lors de l'examen du règlement d'admission.

Tout bien considéré, la solution adoptée présente plus d'avantages que d'inconvénients. Elle répond à un désir exprimé depuis longtemps par le personnel et est conforme à la conception moderne des relations de confiance qui doivent exister entre chefs et subordonnés, de ce qu'on appelle les "human relations". L'agent doit savoir quelles sont aux yeux de ses chefs ses faiblesses pour pouvoir chercher à les corriger. Lorsque les remarques nécessaires lui auront été faites au fur et à mesure que le besoin s'en fait sentir, il ne pourra raisonnablement se formaliser si, n'ayant pu se corriger, il les retrouve dans le rapport de qualification.

Une autre rubrique de la formule qui a fait l'objet de critiques est celle qui concerne la conduite de l'agent. Certains y ont vu une invitation à la délation. Il ne peut s'agir de cela. Lorsque la conduite d'un agent laisse sérieusement à désirer, son chef n'aura pas attendu l'époque des qualifications pour lui donner les conseils et les avertissements qui s'imposent. S'il n'en a pas tenu compte, l'intéressé ne pourra, ici encore, s'en prendre qu'à lui-même en voyant la vérité consignée dans le rapport de qualification. La Centrale doit connaître la vérité pour ne pas commettre d'erreurs ou d'injustices trop graves en décidant des transferts et des promotions.

Au surplus, comme le disait un ambassadeur étranger dans un discours : "Le diplomate n'a pas de vie privée. Ses moindres gestes sont observés, ses paroles les plus insignifiantes sont pesées. Par lui on juge son pays." Je ne permets d'ajouter : "Par lui, par chacun de ses actes dans le service comme hors service, son propre pays juge l'ensemble de ses représentants à l'étranger." On ne saurait en effet trop insister sur le tort - moral et finalement aussi matériel - que le moindre faux-pas d'un diplomate, rapidement grossi et dénaturé, fait dans l'opinion publique à l'ensemble de nos agents. Les généralisations téméraires, vous le savez, sont monnaie courante.

Le point le plus délicat du rapport de qualification est sans doute celui qui a trait à la femme de l'agent. Mais, même ici, la difficulté n'est pas insurmontable. Je remarquerai en premier lieu que pour le personnel de chancellerie, une appréciation de la femme ne devient vraiment

- 21 -

nécessaire qu'au moment où l'agent est près d'accéder à un poste qui le mettra en évidence et où sa femme sera appelée à jouer un rôle : chef de poste consulaire, chef de chancellerie, etc.

Pour les diplomates, le problème se pose en revanche dès les grades inférieurs. Tout diplomate doit le savoir et sa femme aussi. Je n'ai d'ailleurs pas le sentiment que le fait d'avoir posé une question au sujet de la femme ait surpris ou choqué les intéressés. A la lecture des rapports, il m'a paru que vous aviez vous-mêmes trouvé les formules appropriées dans la très grande majorité des cas. Dans ceux, certainement très rares, où la critique à faire est grave, il faut la faire, comme pour l'agent lui-même, dans l'intérêt général. Dans les cas douteux, la solution peut être de donner à titre personnel les conseils nécessaires, tout en employant dans le rapport une formule ne compromettant pas l'avenir.

\*

\* \*

Mais il est grand temps de mettre un terme à cet exposé. Je l'avais voulu bref, il a été très long. Je le désirais complet et j'ai dû négliger bien des questions. J'aurais surtout souhaité pouvoir vous tracer un tableau moins sombre de la situation présente.

Nous n'avons cependant aucun motif de découragement. Quelles que soient les difficultés, nous réussirons toujours à les surmonter, si nous continuons à collaborer dans un esprit de compréhension et de confiance mutuelles.

D'ici peu, nous aurons d'ailleurs, pour la première fois depuis une dizaine d'années, de jeunes collaborateurs parmi nous. Peu à peu, leur présence nous soulagera à bien des égards. Nous avons toutes raisons de penser qu'ils seront bien choisis et qu'ils apporteront un sérieux bagage de connaissances.

C'est pourtant largement de nous-mêmes que

dépendra en définitive la valeur des services qu'ils pourront rendre. Tout en leur faisant faire l'apprentissage du métier, il nous appartiendra de développer en eux les qualités personnelles sans lesquelles les connaissances les plus étendues sont insuffisantes : sens des responsabilités, goût du travail bien fait, esprit d'équipe et de solidarité, et avant tout cette consécration sans réserve à la chose publique qui, par delà les servitudes multiples, fait la grandeur de la carrière diplomatique.