



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

STRATÉGIE CONSULAIRE 2026–2029

STRATÉGIE
DE POLITIQUE
EXTÉRIEURE
2024-2027



STRATÉGIE
CONSULAIRE
2026-2029

Avant-propos



Les affaires consulaires n'occupent pas toujours le devant de la scène diplomatique. Pas de traités spectaculaires, pas de photos historiques. Et pourtant – rien de plus concret, rien de plus proche du citoyen.

Car lorsqu'un compatriote égare son document de voyage à l'étranger, lorsqu'un accident survient hors de nos frontières, lorsqu'un retraité suisse cherche des repères dans son pays d'accueil, ce ne sont pas les sommets diplomatiques qui répondent. Ce sont nos consulats.

Depuis ma prise de fonction, j'ai pu le constater sur tous les continents: les services consulaires sont l'interface humaine entre l'État et les personnes. Ils incarnent, avec rigueur et discrétion, l'engagement de la Suisse auprès de ses 826 700 ressortissantes et ressortissants établis à l'étranger – soit l'équivalent de tout le canton de Vaud.

J'ai toujours grand plaisir à rencontrer les Suisses de l'étranger: ceux qui y vivent, ceux de passage, à l'occasion d'une fête du 1^{er} août, dans une école suisse, ou encore en écoutant les témoignages d'une *Swiss business community* dynamique et lucide.

Depuis plus de deux siècles, ce sont les consulats qui incarnent l'État là où il n'est pas. Historiquement, ils ont précédé les ambassades permanentes. Bien avant la diplomatie de salon, il y avait la diplomatie des quais et des comptoirs, celle des consuls, chargés de protéger voyageurs, commerçants et familles expatriées. Cette tradition continue aujourd'hui avec des moyens modernes, mais avec la même vocation: **servir**.

La stratégie que vous tenez entre les mains est une **première**. Elle met de l'ordre, trace une direction, établit des priorités. Elle est née d'une conviction simple: dans un monde plus incertain, plus mobile, plus numérique, nous devons mieux anticiper, mieux servir, mieux répondre.

Elle réaffirme un principe fondamental: **la responsabilité individuelle**, clé de voûte de la loi sur les Suisses de l'étranger. Et elle rappelle que l'action consulaire est une **politique d'intérêt public** au service des personnes, bien sûr, mais aussi de la réputation, de la crédibilité et de l'influence de la Suisse dans le monde.

Vous y trouverez des orientations nettes, des objectifs précis, des instruments concrets. Mais surtout, vous y lirez un message simple et constant: **celui d'une Suisse qui n'oublie personne**, où qu'il ou elle se trouve.

Bonne lecture,

Ignazio Cassis
Conseiller fédéral
Chef du Département fédéral
des affaires étrangères

Résumé

Dans un monde en recomposition profonde, marqué par le retour de la guerre en Europe, l'érosion de l'ordre multilatéral et la fragmentation des alliances, l'action consulaire prend un **relief nouveau**. La pandémie de COVID-19 a également souligné la nécessité de réponses rapides et coordonnées face aux crises. Qu'il s'agisse d'assistance aux ressortissants suisses, de services administratifs ou de traitement des visas, l'action consulaire demeure un levier central de la présence suisse à l'étranger.

Cette première **stratégie consulaire** de la Confédération répond à ces enjeux avec clarté et cohérence. Elle fixe des priorités précises, adaptées aux attentes des publics concernés, et vise une mise en œuvre efficace. Fondée sur les principes de responsabilité individuelle et de subsidiarité établis aux articles 5 et 42 de la loi sur les Suisses de l'étranger (LSEtr), elle marque une étape importante dans l'évolution de notre politique consulaire, au service des citoyennes et citoyens suisses. Tel qu'ancré à l'article 8 LSEtr, elle constitue une déclinaison thématique des objectifs de politique étrangère définis dans la stratégie de politique extérieure 2024–2027.

Chaque année, **plus de 12 millions de voyages** avec au moins une nuitée sont effectués par nos concitoyennes et concitoyens au-delà des frontières nationales alors que **826 700 Suissesses et Suisses** vivent à l'étranger. Les représentations ont traité dernièrement **environ 700 000 demandes de visa par an**. Dans un environnement mondial fragmenté, où les attentes des citoyennes et citoyens s'intensifient et où les responsabilités sont partagées entre une pluralité d'acteurs fédéraux, cantonaux et privés, il devient indispensable de structurer l'action consulaire de manière cohérente. Cette stratégie fournit un cadre d'orientation clair, articulé autour de **quatre priorités**: la prévention, la protection et l'aide d'urgence, les services administratifs, ainsi que la gestion des demandes de visa.

1. **La prévention** vise à renforcer la responsabilité individuelle des Suissesses et des Suisses qui se rendent à l'étranger ou qui y sont établis grâce à une communication anticipative, des informations ciblées et des outils numériques. Il s'agit d'élever le niveau de préparation avant tout départ afin de limiter autant que possible le **recours subsidiaire** à l'intervention de l'État.
2. La **protection et l'aide d'urgence** constituent un pilier essentiel de l'action consulaire. Elles visent à intervenir de manière rapide et ciblée en faveur de nos ressortissantes et ressortissants confrontés à des **situations critiques**: accident, décès, détention, rapatriement, crise sécuritaire ou catastrophe naturelle. Il s'agit de renforcer l'efficacité de la réponse grâce à des coopérations précises et des dispositifs opérationnels constamment améliorés.

3. **Les services administratifs**, couvrant des tâches comme l'enregistrement des citoyennes et citoyens suisses et de leurs droits politiques, la délivrance des documents d'identité (passeport et carte d'identité suisses), la gestion des documents d'état civil ou les actes notariés, visent à rendre ces démarches plus accessibles, simples et rapides. Selon le principe du **digital first**, il s'agit de les moderniser grâce à la numérisation et à l'utilisation de technologies innovantes.

4. **La gestion des demandes de visa** constitue la quatrième priorité de cette stratégie. Délivrés par nos consulats, les visas permettent l'entrée de ressortissants étrangers sur le territoire suisse. L'objectif est d'**optimiser les procédures** – en les rendant plus rapides et performantes – tout en garantissant un contrôle rigoureux conforme aux exigences légales, à la sécurité nationale et à celle de l'espace Schengen.

Cette stratégie consulaire décline, dans le domaine spécifique des services à la population, les principes de la stratégie de politique extérieure 2024–2027. Elle en traduit les orientations en actions concrètes et constitue une **boussole** pour l'ensemble des acteurs impliqués afin de renforcer la **cohérence** de notre action extérieure. Sa mise en œuvre repose sur une collaboration étroite avec les partenaires internationaux, les autorités locales et les communautés suisses à l'étranger, afin d'accroître l'efficacité tout en maîtrisant les ressources grâce aux **synergies** et à **l'innovation**.

Table des matières

1.	Introduction	6
-----------	---------------------	----------

2.	Contexte	7
2.1	Historique	7
2.2	Dynamiques constatées	9

3.	Bases	14
3.1	Mission	14
3.2	Cohérence	14
3.3	Partenaires d'implémentation	15
3.4	Instruments	16

4.	Priorités thématiques	19
4.1	Prévention	19
4.2	Protection et aide d'urgence	22
4.3	Services administratifs	24
4.4	Visas	26

5.	Vision 2035	30
-----------	--------------------	-----------

6.	Mise en œuvre et contrôle	31
-----------	----------------------------------	-----------

7.	Carte synoptique	33
	Carte avec les représentations	33

8.	Annexes	34
8.1	Abréviations	34
8.2	Glossaire	35

1. Introduction

Historiquement, les services consulaires ont toujours été une pierre angulaire de la politique extérieure suisse, en particulier depuis le début du XIX^e siècle où ils soutenaient l'économie suisse en facilitant les échanges commerciaux et l'émigration de nos compatriotes à l'étranger. La communauté expatriée a fortement évolué durant les siècles en matière de profils et de chiffres, notamment au gré de la situation économique du pays.

Alors que 207 000 Suisses et Suissesses vivaient à l'étranger en 1950, la communauté des Suisses de l'étranger s'est fortement développée depuis lors pour totaliser 580 936 personnes en l'an 2000. Au 31 décembre 2024, cette communauté comptait 826 700 personnes, soit plus d'un citoyen suisse sur dix.

Parallèlement au développement de cette communauté, les pouvoirs publics ont développé, après le changement de millénaire, un cadre juridique et des institutions visant à encadrer les droits et les devoirs des Suissesses et Suisses de l'étranger dans le respect des principes de subsidiarité et de responsabilité individuelle.

Entrée en vigueur en 2015, la loi sur les Suisses de l'étranger (LSEtr, RS 195.1) a fusionné différents textes légaux et modernisé la base légale de l'assistance leur étant fournie par la Confédération afin d'introduire le principe de responsabilité individuelle. Ce travail législatif a été précédé d'un regroupement des services au sein d'un nouvel office fédéral, la Direction consulaire (DC) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), chargée de remplir la fonction de « guichet unique » pour les personnes suisses à l'étranger. La LSEtr a également renforcé la coopération de la Confédération avec les institutions qui représentent les intérêts des Suisses de l'étranger vis-à-vis de celle-ci.

L'action consulaire de la Suisse se déploie pour assurer des services pour les 826 700 compatriotes expatriés ainsi que pour fournir une assistance consulaire subsidiaire aux Suissesses et Suisses en voyage. Elle contribue en outre à la sécurité des frontières et de l'espace Schengen, tout en préservant l'attractivité touristique et économique de la Suisse dans le cadre de la politique des visas. Le réseau consulaire suisse représente également un atout pour les différents services de l'administration fédérale et cantonale, qui peuvent bénéficier de son concours dans de nombreux domaines.

À une époque marquée par des changements technologiques disruptifs, par des changements sociétaux significatifs et par des bouleversements géopolitiques, la vie de nos compatriotes à l'étranger est impactée. Ainsi, comme le prévoit la LSEtr à son art. 8, le Conseil fédéral tient également compte des intérêts des personnes et institutions suisses à l'étranger dans sa stratégie de politique extérieure.

La stratégie consulaire 2026–2029 structure ainsi, en tant que stratégie thématique de la stratégie de politique extérieure, une démarche de réflexion prospective afin de cadrer et de prioriser de manière cohérente les actions menées par la Confédération dans ce domaine important qui mobilise des ressources dans plus de 160 représentations sur cinq continents et génère annuellement plus de 50 millions de francs d'émoluments.

2. Contexte

2.1 Historique

La Suisse – terre d'émigration

L'émigration de la population suisse a dominé du milieu du XVI^e siècle jusqu'au XX^e siècle. La pression démographique, la misère et le sous-emploi comptaient parmi les principaux facteurs d'incitation de ce mouvement qui a atteint son apogée dans le contexte des crises économiques et des guerres. Alors que le mercenariat a joué un rôle important jusqu'au XVIII^e siècle, la migration a montré depuis toujours des visages aussi divers que les profils des émigrés. Des activités économiques et commerciales dans les pays voisins, à l'émigration agricole outre-mer.

Depuis les années 1950, la migration s'est profondément transformée et accélérée. On ne quitte généralement plus la Suisse de manière définitive; la migration est devenue

circulaire. Tandis que près de 30 000 compatriotes quittent encore chaque année la Suisse, plus de 20 000 y retournent. Cette migration est aujourd'hui motivée par des raisons professionnelles ou familiales et se trouve facilitée par les accords de libre circulation avec l'Union européenne, dans laquelle vivent 64 % des Suissesses et Suisses de l'étranger. Les prix des logements et le coût de la vie dans les agglomérations genevoise, bâloise et tessinoise ont également eu un impact sur une migration frontalière. Enfin, une tendance à la migration à l'âge de la retraite vers l'Europe du Sud et certaines destinations d'outre-mer (Thaïlande, Brésil, Afrique du Sud) a également gagné en importance.

Si une partie des Suissesses et Suisses qui vivent à l'étranger ont émigré récemment, une majorité de la communauté est née à l'étranger. L'hétérogénéité de la communauté suisse à l'étranger est ainsi également marquée par la présence en son sein de générations de descendants des premiers expatriés qui n'ont pas forcément vécu en Suisse.

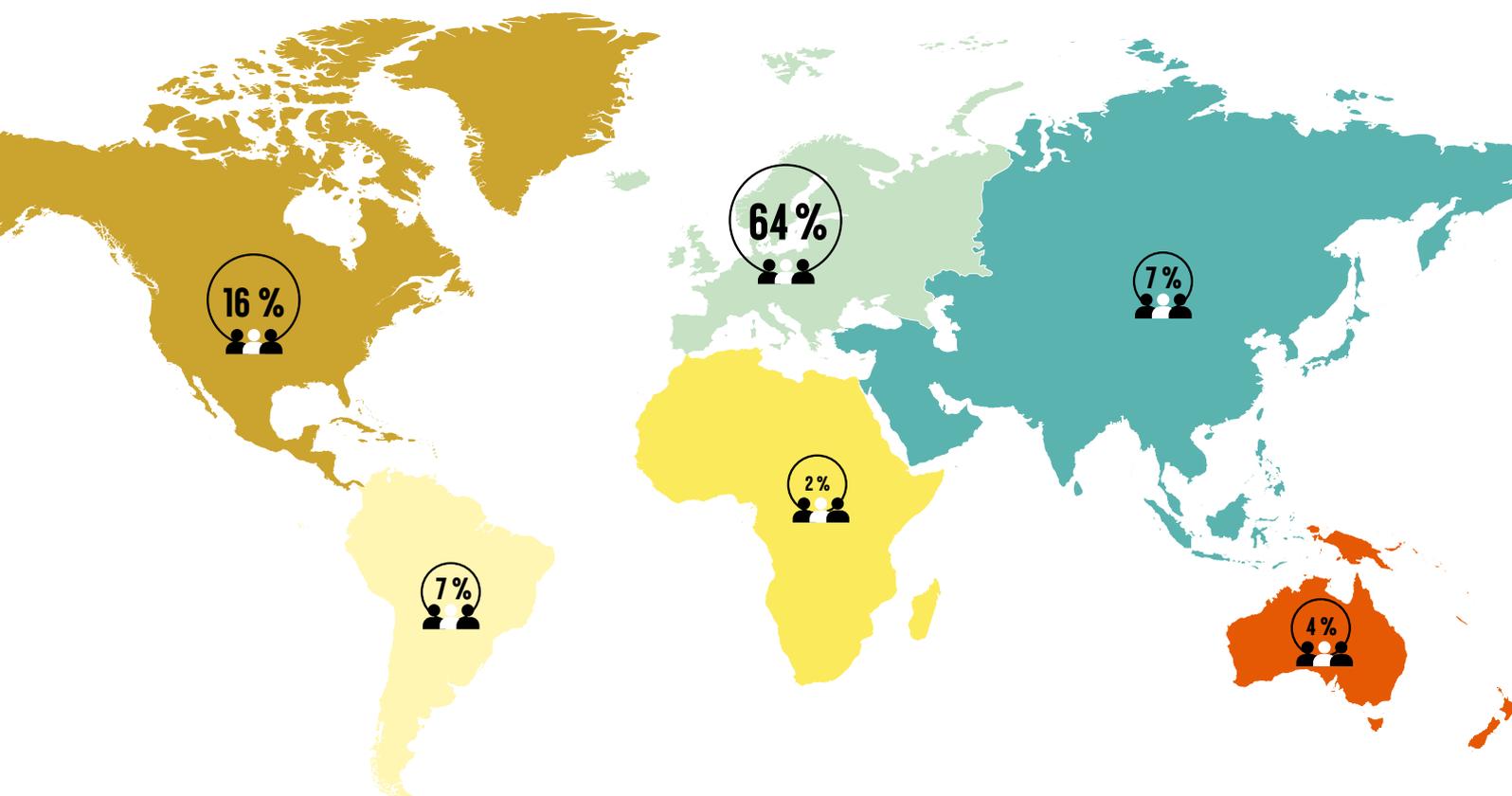


Figure 1: Proportion de Suisses de l'étranger selon le continent de résidence 2024 © Office fédéral de la statistique (OFS) – Statistique des Suisses de l'étranger

Évolution des services consulaires

Alors que les tâches diplomatiques étaient du ressort de la Diète fédérale et des cantons, qui envoyaient régulièrement des représentants à l'étranger, la République helvétique marqua un tournant dans les affaires étrangères de la Confédération. La première légation suisse vit ainsi le jour le 27 avril 1798 à Paris et fut suivie de l'ouverture du premier consulat helvétique le 20 décembre de la même année à Bordeaux¹. Le réseau consulaire se développa ensuite rapidement avec la nomination de consuls honoraires à Marseille, Gênes, Nantes et Trieste. Les premiers consulats suisses ont ainsi été établis principalement dans des villes portuaires et commerciales importantes en Europe et en Amérique. Leur rôle était initialement limité à la protection des intérêts commerciaux suisses et à l'assistance aux marchands suisses à l'étranger. Parallèlement, la présence diplomatique permanente se développa plus lentement, la Diète préférant l'envoi de délégations à une présence permanente.

Avec la Constitution suisse de 1848, l'ensemble du service consulaire a été transféré entre les mains de la Confédération et a reçu une structure organisationnelle plus stricte. En 1851, le « Règlement pour les consuls suisses » a été adopté, avant d'être révisé en 1875 sur proposition directe de l'Assemblée fédérale. Lors de la crise économique de 1888, qui a vu la création de l'Office fédéral de l'émigration, les consulats ont étendu leur soutien aux Suissesses et Suisses émigrés et le réseau a continué son expansion avec la fondation de plus de 40 nouveaux postes jusqu'en 1910.

Une nouvelle impulsion pour repenser l'organisation du réseau des représentations à l'étranger a été donnée après la Première Guerre mondiale. Pendant le conflit, les légations et les consulats ont été submergés de demandes d'aide. En 1915, le Conseil fédéral s'est chargé de représenter les intérêts de certains pays amis, ce qui a conduit le service étranger à augmenter ses effectifs. Parfois, les légations et consulats se chargeaient également de visiter des camps de prisonniers et d'internés. En 1919, un nouveau règlement consulaire a été adopté, puis révisé en 1923, créant pour la première fois un véritable service consulaire. La fonction et le statut des représentations ainsi que du personnel expatrié ont été réglementés pour la première fois au niveau international par la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963, qui est toujours en vigueur.

En 1966, le peuple suisse a accepté l'art. 45^{bis} de la Constitution fédérale de 1874², qui confère à la Confédération le pouvoir de promouvoir les relations entre les Suissesses et Suisses de l'étranger avec la patrie et de soutenir financièrement les institutions servant ce but. En 1976, cet article a été complété par une loi fédérale visant à renforcer la présence

suisse à l'étranger et à rendre plus efficace la coopération entre toutes les organisations actives dans ce domaine. Depuis 1977, les Suissesses et Suisses de l'étranger disposent de droits politiques au niveau fédéral, qu'ils peuvent exercer par correspondance depuis 1992. Enfin, 2015 a marqué l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger.

Ces quinze dernières années ont également été marquées par une profonde réorganisation des services consulaires. Par mesure d'économies, de nombreuses sections consulaires, principalement en Europe, ont été fermées et les services régionalisés. Parallèlement, les coopérations ont été développées avec d'autres acteurs afin de profiter de synergies. De plus, les premiers services numériques ont été développés afin de faciliter l'accès aux prestations.

Apport des Suissesses et Suisses de l'étranger

On trouve des traces suisses dans le monde entier et dans les secteurs les plus divers. L'architecte et sculpteur tessinois Pietro Antonio Solari (1445–1493) a travaillé sur les murs du Kremlin à Moscou, le Vaudois Alexandre Emile Jean Yersin (1863–1943) a découvert en 1894 l'agent pathogène de la peste dans l'actuel Vietnam. Bertha Lutz (1894–1976), petite-fille d'émigrés suisses au Brésil, est devenue une herpétologue et une politicienne réputée dans ce pays, si bien qu'elle a donné son nom au diplôme Bertha Lutz, décerné depuis 2002 par le Sénat fédéral du Brésil à des personnes militantes émérites des droits des femmes. Nombre de villes en Amérique du Nord et du Sud rappellent aussi fièrement les origines des communautés fondatrices, à l'instar de la ville de Geneva aux États-Unis ou de Nova Friburgo au Brésil. Les traces de la Suisse ne se trouvent pas seulement dans l'architecture, la science ou la toponymie, mais aussi dans d'importants documents de base d'autres pays: des Suissesses et Suisses de l'étranger ont ainsi posé des jalons de l'ordre étatique suisse dans les organes institutionnels de leur pays d'accueil, par exemple dans la constitution australienne ou dans le code civil turc. Le retour de 25 000 expatriés aptes au service pendant la Première Guerre mondiale fut un acte remarqué qui renforça les relations avec la « Cinquième Suisse » et contribua à la fondation de l'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE) en 1916. Plus généralement, par leur apport dans les sociétés dans lesquelles ils vivent, les Suissesses et Suisses de l'étranger contribuent au rayonnement du pays par-delà les frontières en transmettant souvent les valeurs helvétiques dans leurs activités quotidiennes.

1 Rapport [Les Suisses dans le vaste monde](#), publié par la nouvelle société helvétique en 1931. Page 15 ss.

2 Dans la Constitution fédérale actuelle du 18 avril 1999, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000, cette disposition figure à l'art. 40.

2.2 Dynamiques constatées

Alors que le cadre juridique qui encadre les prestations consulaires n'a quasiment pas changé depuis la conclusion en 1963 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, de nombreuses évolutions sociétales et technologiques affectent les services consulaires.

Crises plus fréquentes, entre conflits persistants et dérèglements climatiques

La planète a connu en 2024 le nombre de conflits armés le plus élevé depuis 1946. Selon l'institut de recherche sur la paix d'Oslo, 61 conflits ont été enregistrés dans le monde en 2024, dont près de la moitié en Afrique (28). Après l'Afrique, les régions du monde les plus touchées par les conflits armés étaient l'Asie (17), le Moyen-Orient (10), l'Europe (3) et les Amériques (2).

Les conséquences du changement climatique ont également un effet significatif sur le nombre de catastrophes et de phénomènes météorologiques extrêmes qui affectent la planète. Inondations, tempêtes, incendies, feux de forêt, tremblements de terre se multiplient et affectent de plus en plus régulièrement des destinations prisées par les touristes suisses, engendrant une recrudescence des demandes d'assistance.

Ces phénomènes ont un impact croissant sur les communautés expatriées et les voyageurs qui s'attendent à recevoir un soutien de la part des autorités suisses. Ainsi, ces dernières années, la situation sécuritaire des ressortissants suisses s'est considérablement détériorée en Israël, dans les territoires palestiniens occupés, au Liban, au Soudan, en Haïti et au Niger. Et les événements climatiques extrêmes de l'été 2023 ont durement affecté de nombreuses régions du monde et touché aussi plusieurs milliers de compatriotes en voyage.

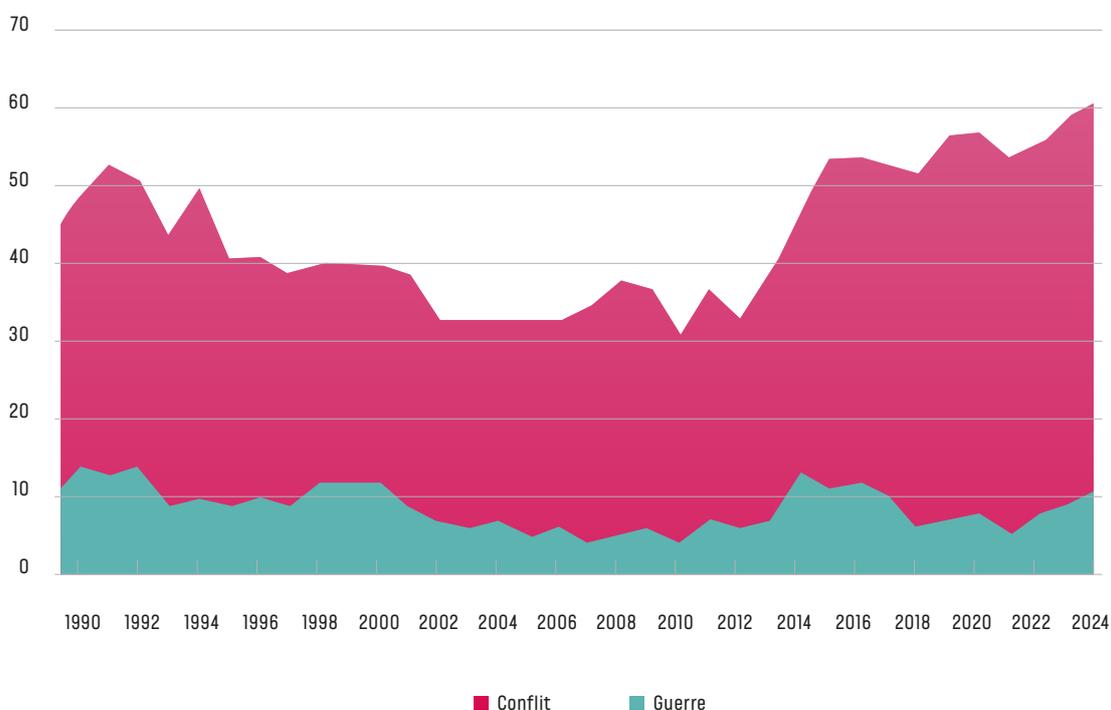


Figure 2: Nombre de conflits et de guerres, 1989–2024

Source : UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset and UCDP Battle-Related Deaths Dataset (Pettersson et al, 2025)

Croissance de la diaspora suisse, portée notamment par les plus de 65 ans

La communauté suisse expatriée connaît une croissance continue. Elle augmente de près de 1,7 % par année en moyenne. En l'espace d'une génération³, elle s'est ainsi accrue d'un tiers. Si le départ des personnes de moins de 40 ans ralentit, la part de personnes de plus de 65 ans qui choisit de quitter la Suisse augmente de manière significative depuis 2017. En 2024, cette classe d'âge a ainsi augmenté de 4,2 %⁴, soit plus de deux fois plus vite que le reste de la communauté.

³ 25 ans.

⁴ OFS: [Statistique](#) sur les Suissesses et Suisses de l'étranger 2024.

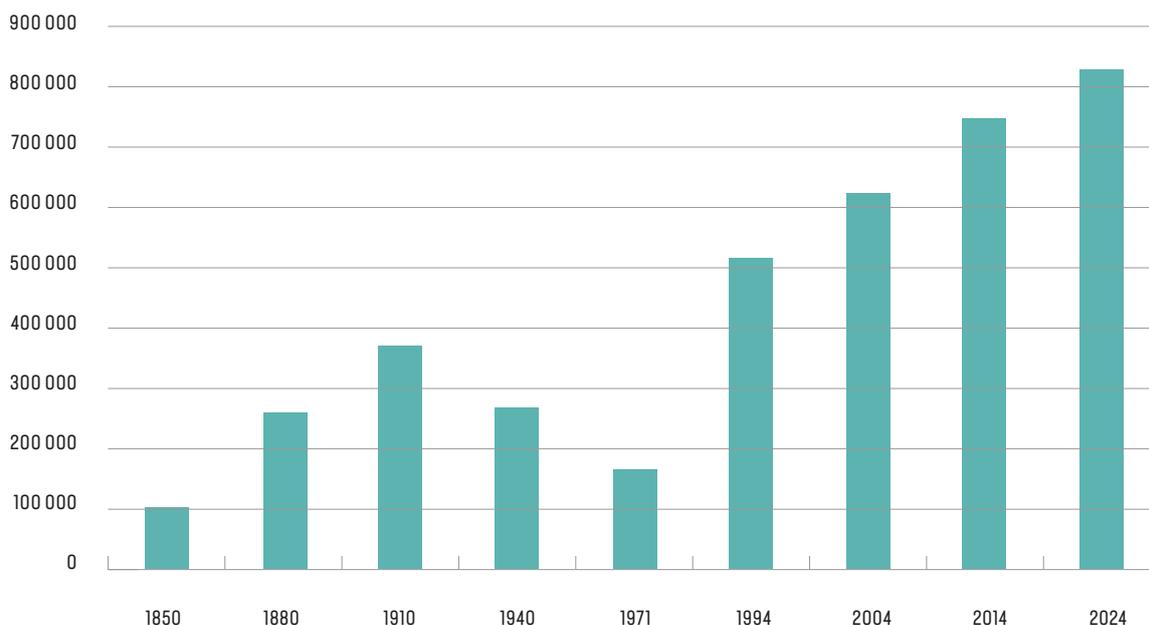


Figure 3 : Évolution des Suisses à l'étranger. 1850–2024. OFS et HSSO – Statistique historique de la Suisse, E28 et E29

Évolution accélérée des attentes, des comportements et des modèles sociaux

Avec 36 % des personnes résidant en Suisse en 2023 nées à l'étranger, la société suisse est résolument multiculturelle⁵. L'évolution sociétale de ces dernières années s'est ainsi traduite par une augmentation du pourcentage de personnes possédant plusieurs nationalités et par la croissance du pourcentage de mariages mixtes. Parallèlement, 75 % des citoyens suisses établis à l'étranger disposent de plusieurs nationalités.

Le nombre de voyages internationaux a également crû de manière significative, comme en témoigne l'augmentation de 55 % des passagers qui ont transité par les aéroports suisses entre 2000 et 2023. La population suisse effectue plus de 12 millions de voyages avec nuitées par année à l'étranger⁶. Dans le même temps, les voyages hors d'Europe ont doublé. La manière de réserver ces séjours hors de Suisse a également changé, les réservations se faisant majoritairement directement sur Internet sans le soutien d'agents de voyages. Ce changement des modes de consommation entraîne un besoin spécifique en matière d'information afin de s'assurer que les voyageurs disposent de conseils pertinents.

Encore peu répandus il y a quinze ans, les nomades digitaux sont aujourd'hui plus de 35 millions dans le monde. Ce phénomène, rendu possible par l'essor du télétravail, désigne les personnes qui sont actives tout en voyageant dans le monde entier. La migration estudiantine internationale s'est également développée de manière significative ces 20 dernières années.

Cette évolution de la société, de la mobilité et des modes de consommation touristiques a une influence significative sur la complexité des services fournis et accroît les besoins en prestations d'assistance.

5 OFS – Enquête suisse sur la population active (ESPA) et Statistique de la population et des ménages (STATPOP).

6 OFS: [Statistique](#) sur le nombre de voyages par personne, 2019–2023.



Figure 4 : Destination des voyages avec nuitées effectués par les personnes résidant en Suisse

Croissance du nombre de touristes venant de pays soumis à l'obligation de visa

L'importante croissance que certaines économies asiatiques et moyen-orientales ont connue durant les deux dernières décennies a eu une influence sur le pouvoir d'achat de plusieurs dizaines de millions de citoyennes et citoyens dans les pays concernés. Les consulats suisses situés en Chine, en Inde, mais également dans les pays du Sud-Est asiatique et dans les pays du Golfe ont ainsi vu le nombre de demandes de visa touristique progresser de manière significative.

Alors que 11,3 millions de demandes de visa ont été traitées par les consulats des pays Schengen en 2009, plus de 16,9 millions de demandes l'ont été en 2019⁷. Pour faire face à cet afflux de touristes, les pays européens ont mandaté des prestataires privés pour externaliser certaines tâches administratives de la procédure de visa et multiplier ainsi le nombre de villes dans lesquelles des demandes peuvent être déposées.

Ce secteur, fortement touché par les restrictions sanitaires, s'est redressé ces dernières années. La Suisse n'est pas épargnée et les consulats suisses ont enregistré une forte augmentation des demandes de visa après une baisse liée à la pandémie. Ainsi, le nombre de demandes de visa traitées par les représentations suisses à l'étranger en 2024 a déjà dépassé le niveau d'avant la pandémie, et la tendance se poursuit.

⁷ Les années 2020 à 2023 ont été affectées par la pandémie de COVID-19 et ne sont pas représentatives.



Figure 5 : Nombre de visas de court séjour traités par les consulats suisses

Partenariats renforcés

Couvrir de manière efficace la surface du globe pour pallier toutes les urgences et fournir des services consulaires partout aurait un coût que peu de pays peuvent se permettre d'engager. Face à ce défi, de nombreux acteurs cherchent à intensifier leur coopération.

Dans le domaine des **visas**, la législation Schengen permet aux États membres et associés de se représenter mutuellement. Cette coopération tend à s'intensifier, car elle permet de gagner en efficacité (en évitant de maintenir des sections visas trop petites) tout en offrant un large réseau de représentations aux personnes nécessitant un visa Schengen. La Suisse a conclu 57 accords où elle se fait représenter et 64 accords où elle représente d'autres États. Cette coopération est un atout pour la Genève internationale, dont l'accès est ainsi facilité, mais également pour les secteurs économique et touristique.

Dans le domaine des **services et de l'assistance** aux personnes, on relève également un accroissement de l'intérêt des États à coopérer entre eux. La tendance est assez forte au niveau européen depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009. D'autres pays, tels le Canada et l'Australie, les pays nordiques ou ceux du Benelux, disposent de coopérations consulaires renforcées. La Suisse a conclu un accord de coopération avec l'Autriche et collabore de manière régulière et informelle avec des pays partageant des approches comparables face aux crises et à leur gestion, ainsi que lors d'opérations de sauvetage (départs organisés, évacuations COVID-19, etc.).

La **coopération avec d'autres acteurs suisses** s'est intensifiée afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique. La possibilité offerte depuis 2010 aux Suissesses et Suisses de l'étranger de déposer leur demande de documents d'identité (passeport et carte d'identité suisses) auprès de la représentation où ils sont inscrits, mais également auprès des services cantonaux des passeports en Suisse en est un exemple. Le développement de mesures de communication conjointes entre l'OSE, le DFAE, swissinfo et Soliswiss en est un autre.

Transformation numérique

La transformation numérique de ces 25 dernières années a conduit à des changements significatifs dans la manière dont les représentations suisses interagissent avec leur clientèle et a révolutionné l'accès à l'information tout comme sa vitesse de transmission. Un événement qui se déroule en Asie le matin peut faire la une des médias en Europe quelques minutes plus tard.

Elle a également permis de renforcer la sécurité des documents et des visas grâce à l'utilisation d'identifiants biométriques. L'accès à certains services a aussi été facilité grâce à l'accès au guichet en ligne. Parallèlement, cette transformation nécessite des investissements continus dans les infrastructures et les ressources humaines afin de garantir la sécurité, la fiabilité et la rapidité des réseaux informatiques qui desservent les représentations consulaires.

Enfin, l'intelligence artificielle est en train d'avoir un impact significatif sur la manière dont les services administratifs sont fournis. Si de nombreuses questions légales sont encore ouvertes et freinent son adoption dans le domaine public, le secteur privé trouve de manière quasi quotidienne de nouvelles formes d'utilisation de cette technologie dont la démocratisation n'est pas sans poser de nouveaux risques (*deep fakes*, fraude documentaire, etc.), tant pour les prestataires que pour les bénéficiaires des services consulaires.

3. Bases

3.1 Mission

La Suisse a reconnu très tôt la nécessité et l'importance de services consulaires efficaces et efficients, comme cela a été relevé dans le point 2.1 «Historique». Au fil des ans, la mission s'est précisée et s'est formalisée, tant dans le droit international que dans le droit interne.

Au niveau international, la Convention de Vienne sur les relations consulaires, entrée en vigueur en 1967 et ratifiée à ce jour par plus de 180 pays, régit de manière étendue les services consulaires et les conditions d'exercice des fonctions consulaires.

Dans le droit interne, une disposition constitutionnelle spécifique aux Suisses de l'étranger a été introduite en 1966 et prévoit que la Confédération encourage les relations des Suisses de l'étranger entre eux et avec le pays. Cette disposition constitutionnelle a été traduite dans de nombreux textes de loi qui ont été réunis en 2015 dans la LSEtr. Cette loi règle les mesures de soutien, de mise en réseau et d'information aux Suisses de l'étranger, leurs droits politiques, l'aide sociale qui peut leur être accordée, la protection consulaire, les autres prestations administratives ainsi que le soutien offert à des institutions spécifiques.

Responsabilité individuelle et subsidiarité comme principes cardinaux

La LSEtr fait de la **responsabilité individuelle un principe fondamental** des relations entre la Confédération et les personnes auxquelles elle peut garantir des droits ou accorder une aide (art. 5 LSEtr). Le législateur attend donc de chacune et chacun qu'il engage sa propre responsabilité lors de la préparation et de la réalisation d'un séjour ou de l'exercice d'une activité à l'étranger, qu'il se comporte en fonction des risques et qu'il tente de surmonter par ses propres moyens les difficultés qui pourraient survenir. La Confédération ne peut donc en principe soutenir les personnes à l'étranger que si elles ne sont pas en mesure ou ne peuvent raisonnablement pas être tenues d'assumer seules, ou avec l'aide de tiers, la défense de leurs intérêts (subsidiarité, art. 42 LSEtr). En outre, **il n'existe pas de droit à la protection consulaire**. Il s'agit au contraire d'une disposition potestative. La Confédération peut par exemple refuser de fournir une assistance s'il existe un risque que celle-ci soit préjudiciable aux intérêts de la politique extérieure de la Confédération ou si une personne se comporte de manière négligente ou encore lorsque d'autres personnes, notamment employées par le DFAE, seraient mises en danger du fait de la prestation d'aide (art. 43

LSEtr). Enfin, **les services consulaires sont payants**, sauf disposition contraire (art. 60 LSEtr).

La Confédération aide les Suissesses et Suisses à l'étranger, par différentes mesures, à assumer en premier lieu leur propre responsabilité et à minimiser ainsi les risques le plus tôt possible, afin de ne pas être tributaires de l'aide de tiers ou, subsidiairement, de la Confédération.

Bénéficiaires des services consulaires

Les services consulaires sont principalement fournis aux personnes de nationalité suisse, mais également à celles disposant de la nationalité liechtensteinoise sur la base des traités internationaux correspondants. Quelques services consulaires sont également fournis à celles dont le statut de réfugié ou d'apatride a été reconnu (art. 39 LSEtr).

Services spécifiques pour les personnes étrangères

Les représentations suisses fournissent également des services dans le domaine des visas afin d'apporter une contribution à la sécurité des frontières tout en facilitant l'entrée en Suisse de certains groupes importants pour nos intérêts nationaux. Qu'il s'agisse de personnes souhaitant s'établir en Suisse ou de touristes attirés par les beautés du pays, de clientes ou clients d'entreprises suisses d'exportation ou d'individus se rendant à Genève à une conférence, la procédure de demande de visa représente souvent un premier contact avec l'administration suisse.

Des services sont en outre fournis par les représentations en concertation avec diverses autorités fédérales et cantonales dans le cadre de procédures visant le regroupement familial ou la naturalisation, pour la reconnaissance d'actes d'état civil étrangers ou pour la transmission de décisions administratives ou judiciaires.

3.2 Cohérence

En vertu de l'art. 54 Cst., la conduite de la politique étrangère relève de la compétence du Conseil fédéral.

À l'heure actuelle, de nombreuses questions de politique intérieure ont également une dimension internationale, raison pour laquelle le Conseil fédéral adopte depuis 2012 de manière systématique une **stratégie de politique extérieure**. Une première stratégie structurée fut adoptée

en 2000–2003, dans un contexte post-guerre froide d'euro-péanisation. La stratégie 2020–2023 a marqué un tournant en intégrant pour la première fois une logique de « cohérence de l'action extérieure » à travers des sous-stratégies thématiques et géographiques. La stratégie 2024–2027 poursuit ce modèle. Elle constitue le cadre actuel d'orientation de la politique étrangère de la Suisse pour une période de quatre ans et définit priorités et objectifs dans un monde qui devient moins global, moins occidental et moins démocratique. Elle expose en outre comment la Suisse entend préserver sa sécurité, sa prospérité et son indépendance face à ces défis.

La politique extérieure est une politique d'intérêts. La défense des intérêts des personnes et des institutions suisses à l'étranger est ainsi prise en compte par le Conseil fédéral dans l'élaboration de sa stratégie de politique extérieure, comme le prévoit l'art. 8 de la LSEtr. C'est dans cette optique que le Conseil fédéral adopte avec cette stratégie consulaire une déclinaison thématique de la stratégie de politique extérieure.

Cette stratégie thématique s'inscrit dans la logique de « guichet unique » inscrite à l'art. 7 LSEtr. En effet, dans un domaine où de nombreuses prestations fournies à l'étranger relèvent de divers départements et autorités, une stratégie consulaire permet au Conseil fédéral de donner une vision, un cadre cohérent et des priorités claires pour l'évolution des prestations fournies.

La Confédération est consciente de l'importance particulière des tâches consulaires en tant qu'instrument de la politique étrangère : souvent, c'est précisément une offre de services efficace et fonctionnelle qui constitue un facteur de réussite décisif pour atteindre des objectifs supérieurs dans le domaine de la diplomatie, de la défense des intérêts, de la promotion des exportations, des partenariats bilatéraux et multilatéraux ou des bons offices. Il convient de mentionner par exemple le rôle d'hôte de la Suisse dans la Genève internationale, rôle qu'elle ne peut assumer que si une procédure de visa efficace permet aux hôtes du monde entier, issus des milieux politiques, économiques, scientifiques et des organisations non gouvernementales (ONG), d'accéder facilement à notre pays.

Des services consulaires efficaces apportent une valeur ajoutée à tous les Suissesses et Suisses, qu'ils résident en Suisse ou à l'étranger. Ils doivent, dans les limites des principes de responsabilité individuelle et de subsidiarité, pouvoir compter sur un soutien efficace et effectif. La politique extérieure est donc toujours, en fin de compte, une politique intérieure.

3.3 Partenaires d'implémentation

La diversité des prestations fournies aux citoyennes et citoyens suisses et des contextes dans lesquels s'inscrit l'action consulaire requiert un nombre varié de partenaires.

Autorités

Les services consulaires représentent l'équivalent d'une administration communale ou cantonale pour les Suissesses et Suisses de l'étranger : enregistrement des faits de vie, octroi d'autorisations, accompagnement dans des procédures (naturalisation, adoption), enregistrement des demandes de documents d'identité (passeport et carte d'identité suisses), gestion des procédures de mariage ou de regroupement familial, etc. Ils soutiennent également les autorités communales et cantonales dans le domaine de la tenue des registres (élections et votations, AVS) ou pour la transmission de décisions aux personnes concernées. Ces prestations sont fournies en étroite collaboration avec d'autres autorités. Qu'il s'agisse par exemple de droits politiques (Chancellerie fédérale), de migration (Secrétariat d'État aux migrations [SEM] et cantons) ou de services de l'habitant (communes), l'éventail des acteurs impliqués est particulièrement large.

La transformation numérique implique l'intégration d'un nombre croissant d'applications dans l'environnement informatique de la Confédération. Cette réalité exige une collaboration étroite avec l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), l'Administration numérique suisse (ANS), le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) ou encore la Chancellerie fédérale ainsi qu'une bonne coordination avec l'ensemble des autorités concernées.

Institutions soutenues par la Confédération

La mise en réseau, l'information et la représentation des intérêts des communautés suisses à l'étranger ne sont pas l'apanage du DFAE, mais relèvent également des activités d'institutions privées, soutenues financièrement par la Confédération selon les termes de la LSEtr. Cet engagement complémentaire crée des synergies importantes avec la Suisse officielle. Le cadre de la collaboration et les termes du soutien financier sont formalisés de telle manière que la complémentarité prime sur la concurrence des différentes institutions. Il faut ici en particulier mentionner **l'OSE**, qui fédère plus de 600 clubs et associations à l'étranger tout en portant la voix de la « Cinquième Suisse » au sein du Parlement. D'autres institutions se consacrent plus spécifiquement à des domaines particuliers : Fondation pour les enfants suisses à l'étranger (FESE), Fondation « Place des Suisses de l'étranger », par exemple. À l'étranger, en matière de protection consulaire, ce sont les nombreuses sociétés suisses de bienfaisance qui contribuent directement au soutien de personnes dans le besoin. Une coopération étroite est également mise en place avec **Suisse Tourisme**, notamment dans le domaine des visas.

Partenaires privés

Diverses collaborations existent avec des institutions indépendantes dans une perspective de partenariat public-privé (PPP).

Cela signifie que les partenaires considèrent que l'intérêt commun à un rapprochement est suffisamment important en soi. Cette approche touche notamment le domaine de la protection consulaire, avec des institutions travaillant dans la prévention ou le soutien (Garde aérienne suisse de sauvetage [REGA], Touring Club Suisse [TCS], Service social international).

Dans le domaine des visas, la Suisse travaille depuis 2013 avec un système d'externalisation de certaines tâches du processus d'introduction et de traitement des demandes; cette approche, financée directement par les personnes déposant une demande, permet de décharger le réseau extérieur de tâches administratives et de se concentrer sur la prise des décisions formelles, celle-ci relevant exclusivement de sa compétence. Cette collaboration permet en outre de multiplier les lieux dans lesquels les demandes peuvent être déposées et d'étendre la couverture géographique. Cela réduit les déplacements et facilite la procédure de demande de visa pour les personnes qui déposent une demande.

Collaboration internationale

Le domaine consulaire dispose de particularités qui rendent la collaboration internationale indispensable: mobilité internationale, populations nationales soumises aux règles et lois d'États étrangers, destinations touristiques mondiales, base commune (Convention de Vienne), réseaux extérieurs actifs sur le territoire d'États souverains, communautés d'intérêts (Schengen).

Le DFAE attache donc une grande importance au dialogue et aux coopérations avec les services consulaires étrangers. Une collaboration formelle existe ainsi avec l'Autriche depuis quelques années, tandis que des discussions sont en cours avec d'autres États; il s'agit principalement d'offrir des points d'accès supplémentaires aux personnes se trouvant dans une situation de crise qui nécessite une intervention rapide d'une représentation étrangère dans les États où l'une des deux parties ne dispose pas de représentation. Cette pratique permet ainsi d'étendre la couverture géographique de l'offre de prestations.

En parallèle, des consultations consulaires se déroulent régulièrement avec des États de destination touristique ou dans lesquels vit une importante communauté suisse. De tels échanges permettent de thématiser directement des questions ou des problèmes touchant la réalité de nos concitoyennes et concitoyens dans les pays concernés et, dans la mesure du possible, de déterminer des pistes de solution ou d'action. De telles rencontres participent par ailleurs directement au développement général des relations bilatérales de la Suisse avec les pays en question.

Enfin, dans le domaine des visas, le domaine Schengen représente, comme déjà mentionné, un cadre favorable à la collaboration internationale, dans l'intérêt de la Suisse et des voyageurs visitant notre pays. Ainsi, lorsque la Suisse ne

dispose pas de services consulaires dans un pays donné, il est possible de mandater un autre État Schengen pour la prise en charge des demandes de visa relevant de la compétence de la Suisse et, ainsi, d'assurer un service de proximité. Dans un esprit d'équilibre entre les États partenaires, la Suisse assure également une telle prise en charge pour d'autres pays membres de l'espace Schengen.

3.4 Instruments

Les prestations consulaires sont fournies à l'étranger pour le compte d'autorités établies en Suisse. Qu'elles soient numériques, hybrides ou en présentiel, leur fourniture repose sur quatre piliers: un réseau de représentations professionnelles et honoraires, des outils numériques, une structure centrale à Berne et des équipes locales et transférables sur le terrain.

Représentations professionnelles et honoraires à l'étranger

La Suisse dispose actuellement (état 2025) d'un réseau de plus de 160 représentations professionnelles. Certains services, notamment les visas et les services administratifs, sont concentrés au sein de 91 d'entre elles, qui offrent ainsi la totalité des prestations consulaires au public. Ces représentations sont soutenues par plus de 200 consulats honoraires. Le chapitre 7 offre une vision cartographique de ce réseau.

Afin de **garantir une couverture fine du globe** et un soutien efficient aux Suissesses et Suisses où qu'ils se trouvent, les 91 représentations en charge des affaires consulaires collaborent étroitement avec les représentations qui ne disposent pas d'une section consulaire ainsi qu'avec les **consulats honoraires** accrédités au sein de leur circonscription qui peuvent être mandatés au besoin. Ainsi, les prestations d'assistance (établissement de documents d'urgence, visite de compatriotes en prison, démarches auprès des autorités, etc.) et le soutien lors d'une crise peuvent être assurés dans un nombre important de représentations.

Les centres consulaires bénéficient également **d'équipements mobiles** permettant d'effectuer des tournées consulaires régulières et ciblées afin d'aller à la rencontre de certaines communautés suisses éloignées ou d'être présents sur les sites de manifestations (p. ex. Jeux olympiques) où de nombreux compatriotes sont attendus et pourraient avoir besoin d'assistance.

Consulats honoraires

En plus de ses ambassades et de ses consulats généraux, la Suisse dispose d'un réseau dense de consulats honoraires, dirigés à titre bénévole par une consule ou un consul honoraire. Le personnel honoraire n'est pas directement employé par le DFAE et relève de la compétence de la représentation supérieure.

Les consuls honoraires disposent d'un réseau de contacts locaux et connaissent bien les spécificités économiques, culturelles et politiques de la région. Grâce à ces atouts, ils apportent un soutien précieux aux représentations supérieures, notamment et en premier lieu dans le domaine de la **défense des intérêts**. Par ailleurs, ils entretiennent des contacts avec la communauté des Suisses de l'étranger. En accord avec la représentation compétente, ils fournissent une assistance aux ressortissants suisses de passage ou résidant dans le pays. Enfin, en cas d'urgence concernant des citoyens suisses, qu'il s'agisse d'un cas de protection consulaire ou d'une crise majeure, ils soutiennent sur place la représentation compétente.

L'emplacement d'un poste consulaire honoraire est déterminé en fonction de l'intérêt prépondérant du service, des priorités politiques, économiques, touristiques, commerciales et culturelles de la Suisse, ainsi que de l'importance de la communauté suisse locale. Lorsqu'il s'agit d'ouvrir ou de fermer un consulat honoraire, ce sont les intérêts suisses **dans le contexte local** qui priment.

Dans une perspective de planification stratégique des ressources et des tâches, les représentations supérieures – en règle générale les ambassades – sont appelées à **évaluer régulièrement** l'utilité d'un engagement consulaire honoraire dans leur circonscription. Cette évaluation s'appuie sur une série de questions clés (non exhaustive) visant à apprécier la contribution potentielle du poste à la défense des intérêts suisses :

- a) Le consul honoraire apporte-t-il une valeur ajoutée, notamment dans les **relations** avec les autorités locales, les milieux culturels, scientifiques ou économiques ?
- b) Contribue-t-il à fournir des **informations** pertinentes, ancrées dans le contexte local, au bénéfice de la Suisse, de ses entreprises et de ses organisations ?
- c) Facilite-t-il l'**accès aux décideurs** pour les délégations officielles suisses, qu'elles soient politiques, économiques ou scientifiques ?
- d) Peut-il **appuyer efficacement** et de manière ciblée la représentation supérieure dans certaines tâches consulaires prévues par la LSEtr (protection consulaire, gestion de crise, prévention, lien avec la communauté suisse locale) ?
- e) En cas de croissance de la communauté suisse à l'étranger ou d'augmentation du tourisme en provenance de Suisse, un réseau local adapté permet-il de **soutenir la région concernée** de manière plus efficace que la seule action de la représentation supérieure ?

Les analyses menées par les représentations supérieures permettent à la centrale d'évaluer l'ouverture, le maintien ou la fermeture d'un consulat honoraire. Fondée sur des **besoins chiffrés** autant que possible, cette évaluation est complétée par une consultation interne afin d'assurer la **cohérence** avec les objectifs et stratégies de la Confédération. Le cas échéant, une proposition est ensuite soumise au chef du DFAE pour décision.

Les candidats à un mandat de consul honoraire doivent désormais déclarer systématiquement leurs **liens d'intérêts** privés et professionnels. En cas de nomination, ils sont tenus, selon le code de conduite du DFAE, d'éviter tout **conflit d'intérêts** et de signaler immédiatement tout cas présumé ou avéré à la représentation supérieure. Ces liens doivent être réexaminés régulièrement, au plus tard lors du renouvellement du mandat.

Outils numériques

La stratégie Suisse numérique prévoit le principe **digital first**. Aussi, le DFAE donne la priorité aux solutions numériques lorsque cela est possible et pertinent. De nombreux services administratifs seront à l'avenir disponibles via une plateforme numérique (guichet virtuel), qui se trouve en cours de développement. La priorité numérique est également donnée dans les outils de communication et de prévention. Des applications modernes permettent déjà d'enregistrer des voyages, de recevoir des alertes ou des informations spécifiques sur les activités des représentations.

La numérisation reste cependant **limitée dans deux domaines**. D'un côté, de nombreuses prestations nécessitent encore une présence physique à des fins d'identification biométrique (passeports, visas). D'un autre côté, les prestations d'assistance lors des aléas de la vie ou lors de crises affectant un nombre important de compatriotes nécessitent aussi une présence physique. Les outils numériques facilitent cependant la coordination entre les acteurs, l'accès rapide aux informations ou la transmission ciblée d'informations aux personnes concernées.

Dans un contexte de besoins croissants, le développement de la **cyberadministration** vise à alléger la charge administrative en libérant des ressources pour l'assistance d'urgence et à améliorer l'accessibilité des services pour les usagers éloignés, tout en exigeant des **efforts constants** pour garantir la rapidité, la fiabilité et la sécurité d'un environnement numérique de plus en plus exposé.

Une structure professionnelle à la centrale

La **DC** du DFAE, basée à Berne, soutient activement le réseau de représentations suisses à l'étranger en fournissant les bases opérationnelles, les outils numériques et les lignes directrices nécessaires à la prestation efficace de services consulaires. Elle appuie directement les sections consulaires,

assure la circulation fluide de l'information et coordonne les échanges avec les autorités suisses, étrangères et les partenaires internationaux.

Elle gère également la **Helpline DFAE**, accessible 24h/24 et 7j/7, qui constitue le premier point de contact pour les demandes consulaires du public et assure la permanence d'urgence des représentations en dehors des heures ouvrables.

La DC joue un rôle clé dans la **gestion des crises** à l'étranger, en assurant la prévention (via les conseils aux voyageurs), la préparation (par la formation du personnel) et l'intervention. Son Centre de gestion des crises (**KMZ**) prépare les représentations à faire face à des situations critiques et les assiste directement en cas de conflit, de catastrophe ou d'événement majeur. Il coordonne, pour le compte de la centrale, les moyens déployés par la Confédération. Grâce au pool d'intervention du DFAE, il peut engager rapidement des ressources ciblées et adaptées aux besoins de soutien des représentations et institutions sur place.

Ressources humaines

En 2024, le DFAE mobilisait 3883 équivalents temps plein (ETP) au sein de ses 164 représentations suisses à l'étranger⁸. 15 % des ressources humaines des représentations étaient affectées à la fourniture de prestations consulaires, dont 30 % étaient titulaires d'un contrat de travail basé sur le droit suisse et 70 % étaient engagées localement.

Les collaboratrices et collaborateurs engagés sous droit suisse sont en principe transférables et changent d'affectation tous les quatre ans. Affectés à des représentations de petite ou de moyenne taille, ils exercent des fonctions polyvalentes, avec des profils professionnels variés. Regroupés au sein de la carrière consulaire, les spécialistes et les cadres fournissent des prestations consulaires (protection consulaire, services aux citoyens, communication avec les communautés suisses), s'occupent de la gestion administrative des représentations (immobilier, finances, personnel, etc.) et mettent en place le dispositif de sécurité et de gestion des crises. Dans les petites ambassades et consulats généraux, ils assument également des tâches liées à la promotion économique et culturelle ou à la communication.

Les collaboratrices et collaborateurs engagés selon le droit local jouent un rôle essentiel grâce à leur connaissance des langues et du contexte local. Leurs tâches, principalement administratives et de soutien, n'incluent en général pas les décisions relevant de la puissance publique – comme l'octroi ou le refus de visas – qui restent du ressort du personnel transférable.

La diversité des affectations et des missions se reflète dans la **variété des profils consulaires**, marqués par une grande capacité d'adaptation, la maîtrise des langues et un engagement au service des Suissesses et des Suisses de l'étranger. Les rotations régulières et l'évolution rapide du métier exigent des collaborateurs en formation continue. La numérisation des services accroît les besoins en compétences numériques, tandis que la montée en charge des tâches de protection et d'aide d'urgence requiert des profils aptes à gérer, avec empathie, des situations de forte vulnérabilité.

8 Effectifs moyens en 2024.

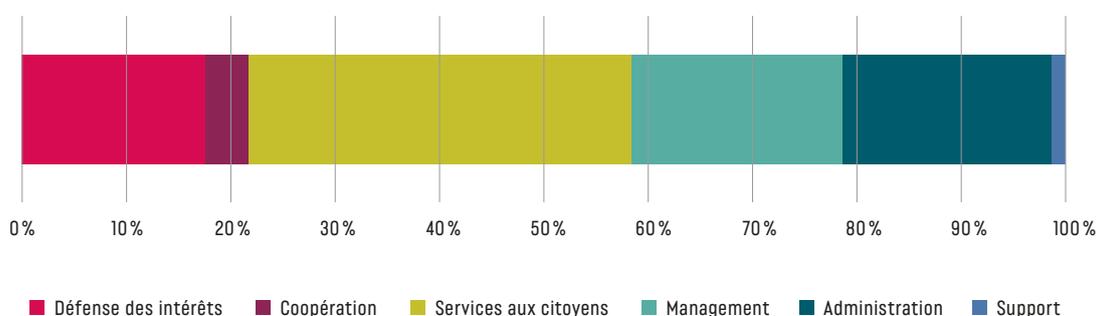


Figure 6 : Tâches réalisées par le personnel transférable consulaire à l'étranger (y.c. services généraux)

Source : Catalogue des tâches du DFAE 2024

4. Priorités thématiques

Les réflexions menées jusqu'ici montrent que les prestations consulaires évoluent dans un environnement de plus en plus complexe: crises, exposition médiatique, transformations sociales, mais aussi numérisation, intelligence artificielle et mobilité internationale. Le volume des bénéficiaires ne cesse de croître, dans un contexte de forte pression budgétaire. Il est donc nécessaire de redéfinir les contours du domaine consulaire et ses priorités en répondant à une question centrale: **quelles prestations, à quels endroits, par quels canaux, et avec quels objectifs?**

Les dispositifs existants, fruits d'années de consolidation, ne doivent pas être remis en cause. Mais il est indispensable **d'anticiper les mutations** en cours pour préserver ce qui fonctionne et adapter ce qui doit l'être. Il s'agit notamment de trouver un juste équilibre entre **automatisation** des services et maintien du **lien humain**. La numérisation doit permettre d'optimiser les processus afin de dégager des ressources pour les situations où l'interaction personnelle est indispensable.

Enfin, cette démarche stratégique s'inscrit dans une volonté politique claire: faire en sorte que l'action consulaire génère une **réelle valeur publique**, qu'il s'agisse du soutien subsidiaire à nos concitoyens, de l'attractivité de la Suisse comme destination touristique, scientifique ou économique, ou du rayonnement de la Genève internationale. La présente stratégie permet de déterminer quatre priorités thématiques qui serviront de fil rouge aux développements nécessaires et attendus de ces prochaines années.

4.1 Prévention

« Toute personne qui prépare et réalise un séjour à l'étranger ou qui exerce une activité à l'étranger engage sa propre responsabilité. » Cette affirmation centrale posée par le législateur érige la responsabilité individuelle en principe cardinal dans la relation de la Confédération avec les Suissesses et Suisses de l'étranger (art. 5 LSEtr). Le législateur ne prévoit la possibilité d'un soutien de la Confédération à l'étranger que si les personnes ayant besoin d'assistance ne sont plus en mesure de défendre leurs intérêts elles-mêmes ou avec l'aide de tiers (subsidiarité, art. 42 LSEtr).

Si tous les risques liés à un séjour à l'étranger ne peuvent être éliminés, certaines mesures permettent d'en **réduire la probabilité** et les conséquences. En moyenne, la Confédération n'intervient qu'une fois tous les 2600 séjours à l'étranger – un indicateur clair du bon niveau de préparation et de responsabilité de nos concitoyens. Toutefois, face à

l'augmentation des voyages hors d'Europe et à la multiplication des crises, le renforcement des mesures de prévention devient indispensable pour limiter les interventions d'urgence et leurs coûts, tant pour les personnes concernées que pour les finances publiques.

Fidèle au devoir d'information prévu à l'art. 10 LSEtr, la Confédération met à disposition un **large éventail d'informations** utiles à celles et ceux qui voyagent ou s'établissent à l'étranger: conseils par pays pour 176 destinations, recommandations sanitaires (via [healthytravel.ch](https://www.healthyswitzerland.ch)), ou encore guides pratiques à l'intention des expatriés. Le fort taux de consultation de ces contenus, parmi **les plus visités de l'administration fédérale**, confirme leur pertinence et leur utilité. Dans un contexte marqué par le vieillissement croissant de la communauté suisse à l'étranger, les mesures de prévention s'élargissent également à la sensibilisation aux questions de prévoyance: accès aux soins, prise en charge en cas de perte d'autonomie ou organisation en cas de décès. Autant de situations qui nécessitent une planification anticipée, fondée sur l'information et la responsabilité individuelle.

Objectif P1 – Promouvoir la responsabilité individuelle

Les technologies de l'information ont révolutionné l'industrie du voyage et le nombre de voyages réservés directement a augmenté durant la dernière génération. 68 % des voyages sont aujourd'hui réservés sans le soutien d'une agence de voyages ou d'un voyageur. Seul un voyage sur cinq est réservé auprès d'une agence de voyages physique. Il en résulte qu'une grande partie des touristes ne bénéficie plus des conseils des agents de voyages et ne dispose pas non plus du soutien d'un agent du voyageur sur leur lieu de vacances. Une autre tendance analysée dans le point 2.1 montre l'augmentation des voyages effectués hors d'Europe, bien souvent aussi vers des destinations qui peuvent représenter un plus grand défi. Ces tendances ont une incidence négative sur le niveau de préparation des personnes, sur le niveau de risque et sur les attentes. Dans ce contexte, il est dans l'intérêt de la Confédération de renforcer les mesures de prévention, d'informer davantage les personnes sur les dispositions générales à prendre et de les rendre attentives à certains risques spécifiques ainsi qu'aux limites de l'action de l'État.

Mesures :

1. Transmettre des informations spécifiques et pertinentes aux citoyennes et citoyens, p. ex. lors de l'établissement de documents d'identité.
2. Rechercher des partenariats avec les grands acteurs du voyage et fournir des contributions ciblées aux médias avant les hautes saisons touristiques.
3. Renforcer la visibilité des conseils pour les voyages sur les réseaux sociaux du DFAE et de ses partenaires.
4. Utiliser le réseau des consulats honoraires et les organisations suisses à l'étranger comme relais de l'information officielle (OSE, organisations faitières, clubs suisses, délégués du Conseil des Suisses de l'étranger).

Objectif P2 – Promouvoir l'utilisation des outils de prévention numériques

En voyage, nombre de nos compatriotes sont aujourd'hui plus mobiles et se déplacent souvent sur des chemins isolés, loin du tourisme de masse. C'est lors de ces voyages, mais pas seulement, que les situations peuvent évoluer rapidement. Si une situation d'urgence survient dans ce contexte, il est essentiel de disposer d'outils favorisant la transmission de communications ciblées, lesquels permettent aux services de la Confédération de disposer d'une vue d'ensemble précise de la situation dans le but de dimensionner et de prioriser l'action de l'État correctement.

L'application mobile Travel Admin, utilisée en 2024 par plus de 98 000 personnes, offre une plus-value aux personnes qui entreprennent des voyages. Cette application fournit des informations spécifiques aux risques liés au pays visité, facilite la communication avec la représentation et donne accès aux numéros d'urgence locaux. En cas d'événement majeur, les voyageurs peuvent être informés rapidement par le DFAE et adapter leur comportement en conséquence. La pandémie de COVID-19 et les nombreuses crises à l'étranger ont démontré l'utilité de cet instrument. Cet outil doit être développé en permanence et sa promotion renforcée afin d'en exploiter pleinement son potentiel.

Mesures :

1. Promouvoir l'utilisation de l'application Travel Admin.
2. Adapter les fonctionnalités des solutions numériques à l'évolution des besoins.

Objectif P3 – Renforcer les compétences afin d'affronter les événements extraordinaires

La fréquence, la durée et la complexité des crises – qu'il s'agisse de catastrophes naturelles, de conflits, d'attentats ou d'accidents – sont en augmentation. Face à ces événements imprévisibles, les représentations suisses à l'étranger doivent pouvoir rester fonctionnelles, mobiliser rapidement les ressources nécessaires et mettre en œuvre des mesures efficaces. Cela exige des compétences spécifiques : anticiper les risques, gérer les opérations dans un environnement dégradé, maintenir le service et adopter une communication adaptée avec les personnes concernées et l'opinion publique. Ces aptitudes ne s'improvisent pas : elles doivent être acquises et renforcées par des formations régulières et des exercices de simulation.

Pour répondre efficacement aux crises majeures touchant des citoyens suisses à l'étranger, le DFAE doit pouvoir mobiliser rapidement des ressources disponibles au sein de l'administration fédérale (DFAE et autres départements). Cela peut impliquer la réaffectation temporaire de collaboratrices et collaborateurs au sein du réseau extérieur ou de la centrale, ainsi que le recours à des spécialistes d'autres départements. À cet effet, la DC dispose d'un vivier de personnel volontaire – hotline, pool d'intervention – prêt à être engagé en renfort. Selon la nature et la localisation de la crise, les consuls honoraires peuvent également jouer un rôle précieux grâce à leur connaissance fine des réalités locales.

Mesures :

1. Mobiliser les compétences disponibles au sein de l'administration fédérale, notamment du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), pour anticiper et suivre les crises.
 2. Former et soutenir le personnel des représentations suisses pour garantir la continuité des services consulaires, y compris en situation dégradée.
 3. Maintenir une offre diversifiée de formation à la gestion de crise (cours, modules numériques, webinaires, missions).
 4. Fournir aux représentations un recueil d'exercices de crise à utiliser de manière autonome.
-

Objectif P4 – Informer spécifiquement les personnes partant à la retraite à l'étranger

La statistique 2024 des Suisses de l'étranger a montré que 23,9 % d'entre eux ont plus de 64 ans. Cette catégorie de personnes expatriées affiche un taux de croissance de 4,2 % par année, alors que la croissance moyenne de l'ensemble du nombre de Suisses de l'étranger est de 1,6 %⁹.

Contrairement à celles qui émigrent pour des raisons familiales ou académiques, les personnes quittant la Suisse à la retraite disposent souvent de moins d'informations et de soutien. Or, une expatriation soulève de nombreuses questions – bancaires, fiscales, assurantielles ou liées au séjour – qui, si elles sont mal anticipées, peuvent fragiliser les intéressés et engendrer des coûts pour la collectivité. Dans ce contexte, une campagne de prévention spécifique a été lancée en 2023. Les efforts seront renforcés entre 2026 et 2029 en collaboration avec les institutions partenaires afin d'optimiser l'impact des mesures de prévention.

Mesures :

1. Renforcer les canaux d'information destinés aux retraités quittant la Suisse, en amont de leur départ.
 2. Développer la coopération avec l'OSE et des partenaires tels que Pro Senectute pour diffuser des informations ciblées et pertinentes.
-

9 [Statistique](#) sur les Suissesses et Suisses de l'étranger 2024.

4.2 Protection et aide d'urgence

Même avec une bonne préparation et un comportement responsable, les Suissesses et les Suisses peuvent se retrouver confrontés à une situation d'urgence à l'étranger dans laquelle ils ne sont plus en mesure de défendre leurs intérêts seuls ou avec l'aide de proches. Si la grande majorité des séjours se déroulent sans incident, la Confédération intervient en moyenne pour un compatriote sur 2600 en déplacement à l'étranger.

Qu'il s'agisse de prodiguer une assistance générale en cas de maladie ou d'accident, d'établir des documents de remplacement en urgence, de fournir une protection consulaire aux personnes emprisonnées, de collaborer avec les autorités en cas d'enlèvement, d'informer les proches ou de faciliter certaines démarches en cas de décès, d'apporter une aide remboursable pour permettre un retour en Suisse ou encore d'octroyer une aide sociale, les prestations fournies par la Confédération lors de situations d'urgence affectant nos concitoyens à l'étranger peuvent prendre de nombreuses formes. La Suisse peut en outre s'associer à des opérations de secours afin de faciliter le départ organisé de personnes lors de situations de crise à l'étranger.

Pour être effective, l'assistance consulaire requiert une présence humaine au plus près des événements afin d'atteindre les personnes concernées et d'activer les ressources locales. Elle repose sur du personnel expérimenté et, dans de nombreux cas, sur le concours de spécialistes de divers domaines, dont la coordination doit être irréprochable. La flexibilité du dispositif est également essentielle.

Les tendances décrites au point 2.2 indiquent que le nombre de personnes faisant appel à la Confédération devrait augmenter. Par ailleurs, l'attention du public à l'égard de ces prestations reste forte, car l'assistance consulaire intervient dans des moments critiques et dans des contextes souvent fragiles. Les attentes sont claires: une action centrée sur l'humain, rapide et efficace.

L'écho médiatique de nombreux cas le confirme: la protection consulaire est une vitrine de l'action extérieure de la Suisse et justifie, à ce titre, l'investissement de moyens adéquats.

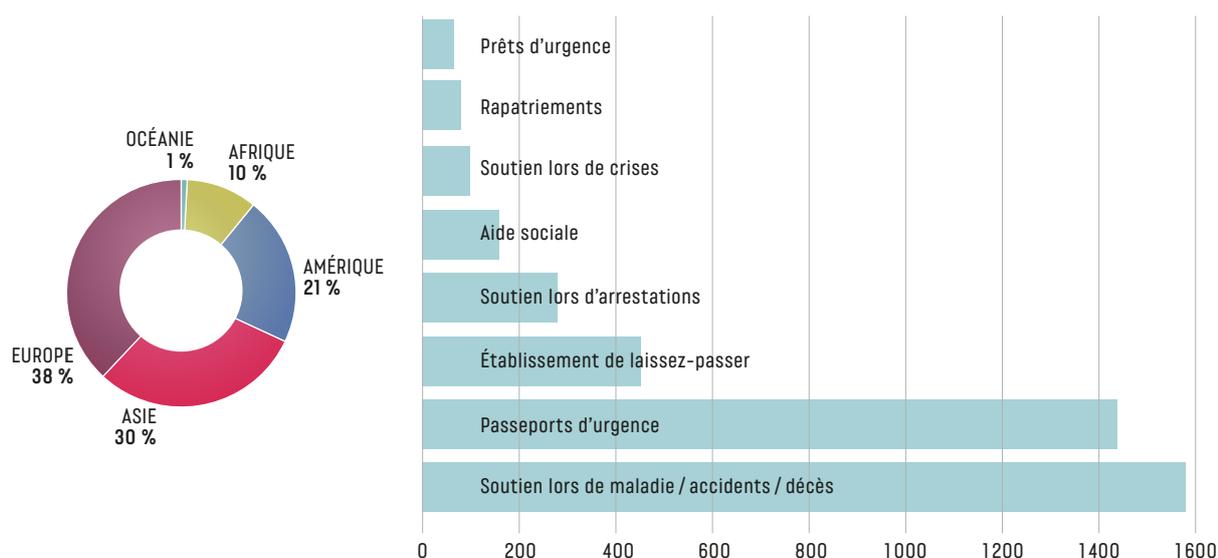


Figure 7: Prestations dans le domaine de la protection et de l'aide d'urgence fournies aux citoyens en 2024 et répartition par continent

Objectif A1 – Renforcer la coopération internationale

En cas de crise, il est essentiel de pouvoir procéder à une évaluation rapide de la situation et d'avoir un accès immédiat aux personnes concernées et aux autorités locales pour garantir l'efficacité des prestations consulaires. Si le réseau extérieur de la Suisse couvre la plupart des besoins, son absence dans certaines régions limite l'action, notamment faute de contacts établis. C'est là toute l'utilité des accords de coopération conclus avec d'autres États – dont les réseaux sont souvent complémentaires et qui permettent d'agir plus efficacement, sans coûts additionnels. Lors de crises majeures, seule la coopération multilatérale permet de déployer des moyens lourds (comme les avions de transport militaire) et de répondre aux attentes.

Mesures :

1. Étendre le nombre de partenariats consulaires.
2. Renforcer les échanges consulaires avec les pays identifiés dans les déclinaisons régionales de la stratégie de politique extérieure 2024–2027.
3. Développer un réseau de contacts avec les centres de réponse aux crises des États partenaires et participer à des groupes multinationaux informels.

Objectif A2 – Développer les compétences des consuls honoraires

En complément de son réseau de représentations, la Suisse dispose de plus de 200 consulats honoraires. Ancrés dans leur tissu régional, ces postes bénéficient d'un vaste réseau de contacts et soutiennent gracieusement l'action de la Confédération. Outre leur mission principale de représentation, ils peuvent apporter un appui précieux au plus près des besoins de nos concitoyennes et concitoyens. Dans certaines zones où le réseau professionnel est peu dense et les besoins d'assistance récurrents, l'ajustement ciblé de certains cahiers des charges permettrait d'améliorer l'efficacité et la réactivité de l'action consulaire.

Mesures :

1. Identifier les besoins spécifiques et adapter de manière ciblée les cahiers des charges de certains consulats honoraires.
2. Mettre en place des mesures de formation, de soutien et de suivi adaptées aux consulats honoraires.

Objectif A3 – Moderniser les instruments

L'assistance à l'étranger repose sur la Helpline DFAE, centre de contact accessible gratuitement 24h/24 dans le monde entier et point de contact unique pour les demandes consulaires. Face à l'augmentation constante des sollicitations, l'automatisation du traitement des demandes simples permettrait de concentrer les ressources humaines sur les cas complexes. L'intégration progressive de solutions d'intelligence artificielle contribuera à cette évolution.

Les crises récentes ont mis en évidence le caractère changeant des données et le poids des traitements manuels. Pour gagner en efficacité, il est essentiel de renforcer les portails permettant aux usagers de gérer eux-mêmes leurs données et d'optimiser les systèmes de traitement et de croisement de l'information.

En situation normale, les flux de demandes sont relativement stables; en cas de crise, un pic de requêtes peut survenir en quelques heures. Il est alors difficile de mobiliser rapidement un personnel formé en nombre suffisant. Des solutions technologiques doivent être développées pour renforcer cette capacité de réponse.

Mesures :

1. Automatiser le traitement des demandes simples grâce à des solutions numériques et à l'intelligence artificielle.
2. Moderniser les outils internes du DFAE (EDAssist+, KMZ Digital) pour améliorer la collaboration.
3. Renforcer la capacité de réponse de la Helpline DFAE en situation de crise.

Objectif A4 – Intensifier la collaboration avec les acteurs suisses

Les cas particulièrement complexes de protection consulaire et d'aide sociale qui nécessitent une prise en charge pluridisciplinaire sont en augmentation. Les cas d'enlèvement parental, de rapatriement de personnes incapables de discernement ou de rapatriement sanitaire requièrent en effet l'intervention d'un réseau étendu de spécialistes. Dans ce contexte, la coopération avec les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, la police, le Service social international, la Conférence suisse des institutions d'action sociale, mais également avec les assurances, la REGA ou le TCS est devenue essentielle. Cette coopération doit continuer à être développée à l'avenir, dans le respect des spécificités et des mandats de chaque acteur.

Mesures :

1. Prévoir, en cas de nécessité absolue, une participation ciblée à des opérations de sauvetage.
2. Renforcer la coopération avec les institutions d'action sociale.
3. Intensifier la collaboration avec les services d'assistance publics et privés.

4.3 Services administratifs

826 700 citoyennes et citoyens suisses à l'étranger font régulièrement appel aux services des représentations, qui fournissent dans une certaine mesure des prestations similaires à celles d'une administration communale. Avec une croissance de près de 1,7 % par an, leur nombre dépassera le million en 2036.

Au sein de la communauté des Suisses de l'étranger, 240 298 personnes, soit 36,29 % des personnes de plus de 18 ans, ont souhaité être inscrites dans les registres électoraux. L'exercice des droits politiques des Suissesses et Suisses de l'étranger nécessite ainsi que les registres électoraux soient à jour et que les informations utiles en matière d'inscription, de désinscription ou de changement d'adresse¹⁰ s'échangent de manière rapide et sûre entre les représentations suisses et les cantons compétents.

La stratégie Suisse numérique pose le principe du numérique d'abord. C'est également une demande de l'OSE, qui appelle de ses vœux le développement de la cyberadministration.

¹⁰ Plus de 200 000 changements d'adresse sont effectués chaque année.

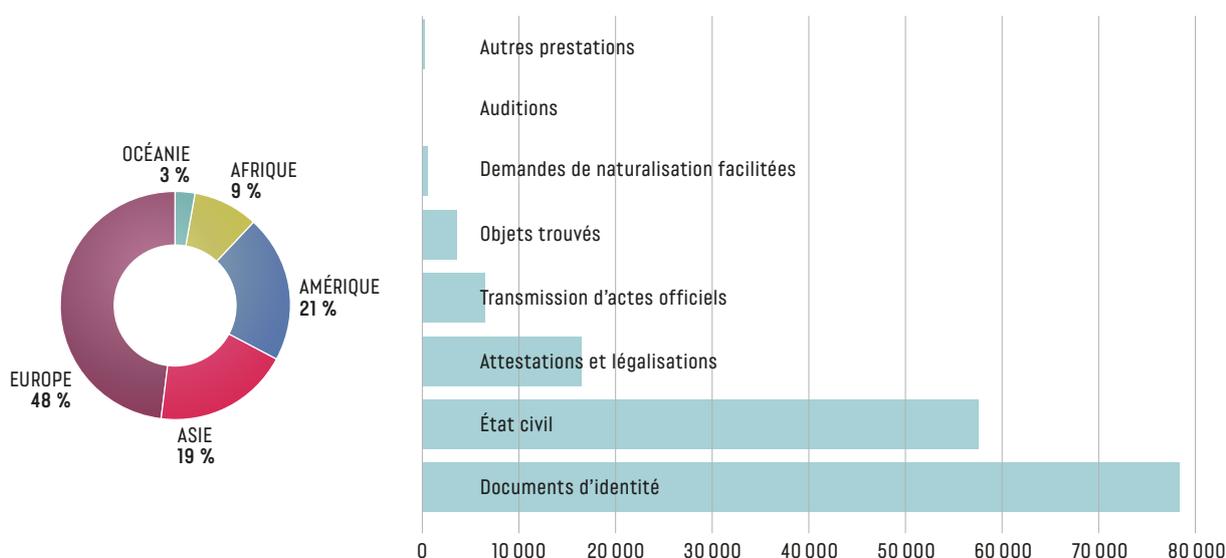


Figure 8 : Services administratifs fournis aux citoyens en 2024 et répartition par continent

Objectif C1 – Développer la cyberadministration

Plus de 365 000 prestations consulaires administratives ont été fournies en 2024. Les volumes traités sont en augmentation constante, à l'image de la taille de la communauté suisse expatriée. L'introduction en 2016 du portail en ligne du DFAE a permis de développer l'offre numérique et de numériser l'ensemble des procédures d'annonce (arrivée, départ, changement d'adresse, inscription sur les registres électoraux), mais également de faciliter la commande de certains documents.

La numérisation des dossiers des Suissesses et Suisses de l'étranger sera poursuivie, notamment par l'introduction d'un système de prise de rendez-vous en ligne dans les domaines où il n'est pas encore en place. Le portail actuel sera entièrement remplacé d'ici à 2027 dans le cadre du projet de « Hub consulaire ». Ce nouveau système vise, plus qu'un simple remplacement, à numériser un plus grand nombre de procédures et de processus de travail. Le domaine de l'état civil sera examiné en priorité, et la plateforme sera conçue pour faciliter les échanges, en particulier avec les autorités cantonales et communales.

Mesures :

1. Dématérialiser les nouveaux dossiers personnels des Suissesses et Suisses de l'étranger d'ici à 2025.
2. Mettre en service le « Hub consulaire » d'ici à 2027.
3. Numériser les procédures dans le domaine de l'état civil.
4. Développer des interfaces standardisées pour faciliter les échanges avec les autorités cantonales et communales.

Objectif C2 – Renforcer le lien entre les Suissesses et Suisses de l'étranger et la Suisse

Au titre de l'art. 9 LSEtr, la Confédération entretient des contacts avec la communauté suisse de l'étranger et avec des institutions qui favorisent les relations des Suisses de l'étranger entre eux. Les centaines de clubs et d'associations suisses actifs à l'étranger constituent un des piliers de la présence suisse dans le monde et sont des interlocuteurs privilégiés pour le réseau consulaire. L'OSE, qui fédère une grande partie de ces associations et qui s'adresse à l'ensemble des Suisses de l'étranger via la « Revue Suisse » et ses autres canaux d'information, est ainsi un partenaire privilégié du DFAE.

Cela étant, cette base associative ne couvre pas la majorité d'une population extrêmement mobile. En effet, près d'un Suisse de l'étranger sur quatre a changé d'adresse en 2023. La migration est devenue circulaire : l'expatriation n'est plus aussi définitive que par le passé. Maintenir le contact avec une population très mobile et ultra-connectée est devenu plus ardu et nécessite des approches innovantes et dynamiques. Le succès de l'application « SwissInTouch », primée par deux fois à l'occasion des « Best of Swiss Apps Awards » en 2023, montre que des alternatives à la communication classique répondent à un besoin.

De même, faire en sorte que les 172 437 jeunes de moins de 18 ans s'intéressent à la Suisse et qu'ils maintiennent un lien avec le pays est particulièrement important afin qu'ils connaissent leurs droits, leurs obligations ou encore les opportunités d'études et de travail qui s'offrent à eux en Suisse. Généralement polyglottes et bien formés, les jeunes Suissesses et Suisses de l'étranger représentent également à terme une main-d'œuvre potentielle qui est cependant très difficile à atteindre.

Des subventions fédérales sont octroyées à diverses organisations en vue de favoriser les relations entre les Suissesses et Suisses de l'étranger. Swissinfo, l'OSE, educationsuisse, la FESE et de nombreux autres organismes sont actifs à cette fin.

La DC du DFAE, en tant que « guichet unique », favorise la recherche de synergies et vise à intensifier la collaboration entre les différents acteurs.

Mesures :

1. Soutenir l'OSE, notamment en appuyant l'élection directe des déléguées et délégués au Conseil des Suisses de l'étranger.
2. Développer, avec des organisations partenaires, les informations à l'intention des jeunes Suissesses et Suisses de l'étranger.
3. Promouvoir les canaux d'information numériques (SwissInTouch) et interactifs (webinaires au sein de la centrale, du réseau extérieur et des représentations honoraires).
4. Renforcer les synergies entre partenaires pour consolider les liens entre la Suisse et ses ressortissantes et ressortissants établis à l'étranger.

Objectif C3 – Assurer une présence physique flexible

La régionalisation des services consulaires, en particulier en Europe, a accru la distance entre les représentations prestataires et les personnes expatriées. Pour maintenir un lien direct et répondre de manière pragmatique à certaines demandes, les centres consulaires régionaux et les sections consulaires organisent régulièrement des tournées dans leur circonscription. Ces visites permettent de rencontrer le public, de renforcer les liens avec les autorités locales, les associations et les représentants honoraires. En complément des nombreuses prestations administratives ainsi fournies, l'utilisation de valises biométriques permet d'enregistrer les données biométriques des ressortissants suisses qui ont déposé une demande pour refaire leurs documents d'identité.

Mesures :

1. Maintenir des visites consulaires adaptées aux besoins des circonscriptions.
2. Assurer une présence consulaire lors de grands événements sportifs ou culturels.
3. Associer régulièrement les consuls honoraires aux échanges avec les communautés suisses et adapter leur mandat si nécessaire.

Objectif C4 – Viser la couverture des coûts des prestations

Les représentations suisses ont perçu en 2024 près de 55 millions de francs d'émoluments, sur la base de l'ordonnance générale sur les émoluments (OGEmol, RS 172.041.1) et d'ordonnances spécifiques. Ce chiffre est en hausse constante depuis plusieurs années au vu de l'augmentation régulière du nombre de prestations offertes. Conformément à l'art. 2 OGEmol, toute personne sollicitant une prestation ou provoquant une décision est tenue de payer un émolument, calculé sur la base des coûts effectifs, sans excéder ceux de l'unité administrative concernée (personnel, infrastructure, matériel). Dans un contexte de transformation numérique qui modifie à la fois la nature et le coût des prestations, il convient de s'assurer que le régime des émoluments reste conforme aux exigences légales.

Mesures :

1. Réaliser une analyse de la couverture des coûts des prestations consulaires en vue d'un éventuel ajustement des émoluments.

4.4 Visas

L'examen des demandes et la délivrance de visas sont une prestation consulaire importante qui contribue à la sécurité intérieure et à celle de l'espace Schengen. Parallèlement, les consulats doivent prendre en compte les intérêts du secteur du tourisme, des industries d'exportation et des instituts de recherche et de formation. La gestion des visas est également centrale pour garantir un accès aussi peu bureaucratique que possible à la Genève internationale.

La Suisse est associée depuis 2008 à l'espace Schengen, aujourd'hui composé de 29 États européens. Face aux défis croissants en matière de migration et de sécurité, l'Union européenne a lancé, depuis 2015, de nombreuses initiatives pour renforcer le contrôle des frontières extérieures et lutter contre la migration irrégulière. Ces efforts ont donné lieu à la mise en œuvre de projets informatiques d'envergure, destinés à moderniser la gestion des frontières. Pilotés par le Département fédéral de justice et police (DFJP), ces projets seront déployés à un rythme soutenu dans les années à venir et accompagnés par le DFAE, en particulier pour leur mise en œuvre à l'étranger.

À l'horizon 2028–2029, le domaine des visas devra répondre à plusieurs défis : croissance des flux migratoires, multiplication des menaces à la sécurité publique, fréquence élevée des réformes Schengen, pression technologique sur les processus opérationnels. Ces évolutions, en lien direct avec les tendances exposées au point 2.2, auront un impact significatif sur les prestations consulaires.

Ce secteur représente également un enjeu financier : l'émolument de 90 euros par demande de visa a généré en 2024¹¹ plus de 47 millions de francs pour la Confédération. Il convient toutefois de noter que ces recettes ne couvrent pas les coûts des services fournis par la Confédération en matière de visas.

¹¹ Les recettes sont enregistrées initialement dans les comptes du DFAE. Le SEM perçoit un pourcentage sur les émoluments des visas (ce qui représente env. 4,2 millions de francs en 2024). Il finance par ailleurs les coûts liés à la maintenance et au développement des systèmes informatiques.

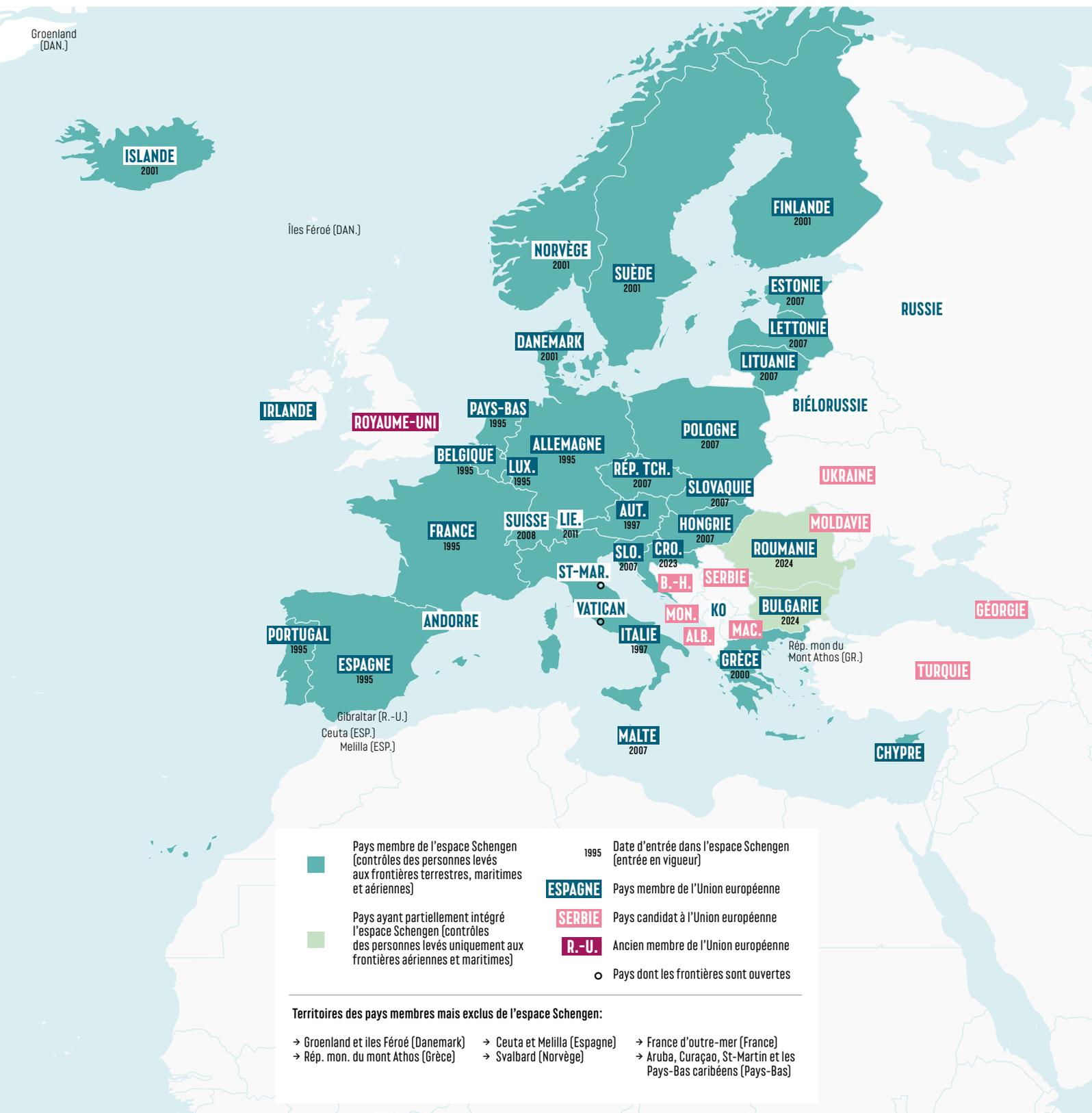


Figure 9 : L'espace Schengen en 2024. Source : diploweb.com

Objectif V1 – Collaborer étroitement aux projets de transformation

Le domaine des visas va faire l'objet d'une transformation fondamentale dans les prochaines années. Bien que le cadre général soit fixé au niveau des organes de gouvernance Schengen (*decision making*), la Suisse, en tant qu'État associé, a la possibilité d'y faire entendre sa voix (*decision shaping*). Compte tenu de son rôle d'opérateur du système, il est ainsi primordial que les spécificités locales soient relayées par le réseau consulaire et prises en compte de manière active dans les projets de transformation.

Mesures :

1. Mettre en place, pour le personnel chargé des visas à l'étranger, un programme de formation continue et de gestion du changement dispensé par les autorités compétentes.
2. Assurer l'intégration des spécificités du réseau extérieur et des besoins des clients dans les projets de transformation.
3. Informer les groupes cibles à l'étranger des évolutions à venir de manière claire et active.

Objectif V2 – Mettre en œuvre l'appel d'offres 2025–2030 en matière d'externalisation

L'externalisation des tâches non régaliennes – accueil, réception des dossiers, collecte des données biométriques, encaissement des émoluments – permet d'alléger la charge administrative des représentations suisses et d'améliorer la qualité de l'accueil. À titre d'exemple, le service des visas de l'Ambassade de Suisse à New Delhi reçoit les demandes via treize centres de collecte gérés par un prestataire externe, sans que celui-ci n'ait la moindre influence sur les décisions, qui relèvent exclusivement du personnel consulaire qualifié.

Le 3 septembre 2024, la Suisse a lancé un appel d'offres pour la période 2025–2030. Ce mandat a entraîné une extension du recours aux prestataires externes dans un nombre croissant de représentations, ainsi que des changements d'opérateurs dans certaines régions, impliquant des défis notables en matière de formation, d'encadrement et de suivi.

Mesures :

1. Former et accompagner le personnel dans la gestion opérationnelle au sein des représentations.
2. Assurer le contrôle qualité et le suivi régulier des prestations fournies.

Objectif V3 – Programmes spécifiques pour faciliter les procédures de visa Schengen

La Suisse est une destination privilégiée pour de nombreux touristes provenant de pays soumis à l'obligation de visa. Elle accueille également des personnes invitées dans le cadre de partenariats économiques, d'échanges scientifiques ou de conférences officielles, notamment dans le contexte de la Genève internationale.

Les visiteurs soumis à l'obligation de visa génèrent chaque année plusieurs milliards de francs pour l'économie suisse, notamment dans les domaines du tourisme, des transports et des services. Pour beaucoup, la procédure de visa constitue le premier contact avec l'administration suisse. Celle-ci doit être sûre, mais aussi refléter l'image d'une Suisse efficace et accueillante.

Dans le respect des cadres national et Schengen, il est donc dans l'intérêt de la Suisse de disposer de processus de visa aussi performants que possible.

Mesures :

1. Développer des procédures spécifiques pour certains groupes prioritaires dans le respect des prescriptions Schengen.
2. Mettre en place des programmes d'accès facilité à la procédure visa, en collaboration étroite avec Suisse Tourisme et dans le respect des prescriptions Schengen.

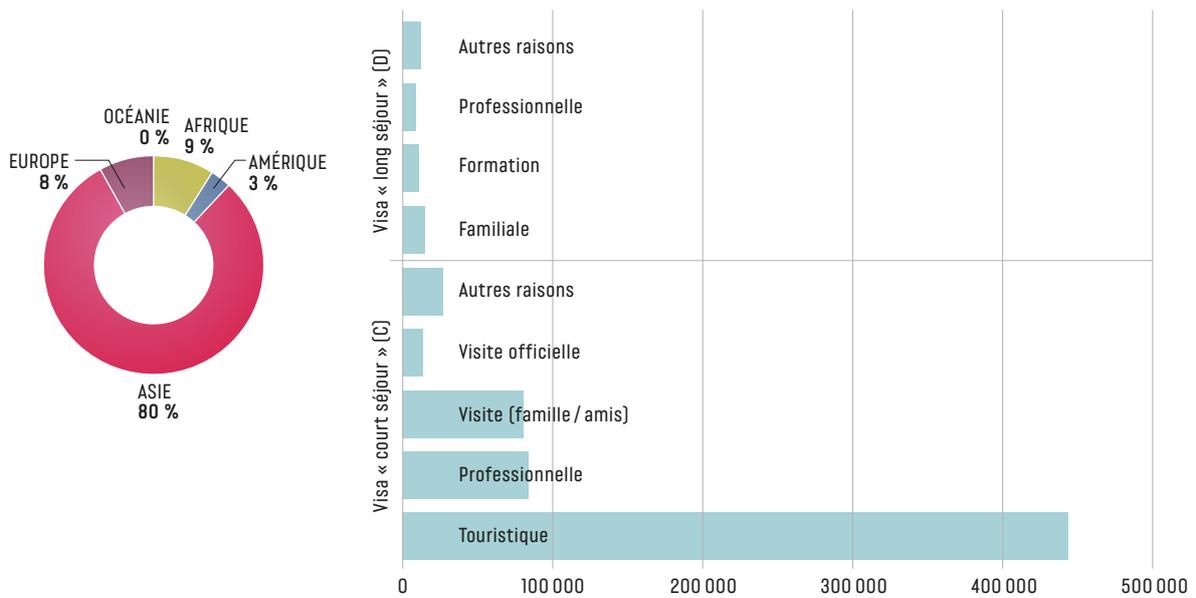


Figure 10 : Répartition des visas traités par objectif principal du voyage (main purpose) et par continent

Objectif V4 – Optimiser le traitement des demandes de visa national

Certaines catégories de visa national pour long séjour nécessitent des démarches spécifiques dans le pays d'origine des demandeurs, notamment pour des vérifications de sécurité. D'autres impliquent les autorités cantonales de migration, d'état civil ou du marché du travail. Il est dans l'intérêt de toutes les parties que ces procédures soient menées de manière aussi rapide, sûre et efficiente que possible, notamment grâce à la numérisation de certaines étapes.

Mesures :

1. Optimiser les processus de traitement des visas nationaux dans le cadre du groupe de pilotage Visas (SEM, DC, Association des services cantonaux de migration [ASM]).
2. Renforcer la capacité de traitement et de réaction en cas de hausse significative du volume de demandes.

Objectif V5 – Approfondir la coopération avec les acteurs de l'espace Schengen

Disposer d'une section visas dans chaque pays n'est pas efficient. C'est pourquoi la Suisse recourt activement aux accords de représentation avec d'autres États membres de l'espace Schengen. À ce jour, 64 accords permettent à la Suisse de représenter d'autres pays, et 57 lui permettent d'être représentée. Ce système fondé sur la réciprocité favorise la coopération et un équilibre dans l'engagement des ressources. Il optimise les synergies, garantit une taille critique pour les sections visas et limite les déplacements des demandeurs. Cette coopération renforcée contribue à un traitement plus efficace des demandes tout en améliorant le service aux usagers.

Mesures :

1. Ajuster en permanence le système de représentation Schengen pour garantir une couverture mondiale efficiente.

5. Vision 2035

Pourquoi regarder au-delà de 2029 ?

La stratégie actuelle fixe un cap jusqu'en 2029. Mais face aux mutations géopolitiques, technologiques et sociétales, il est essentiel d'anticiper les défis à long terme qui marqueront le domaine consulaire à l'horizon 2035.

Les tensions internationales, la progression de la mobilité mondiale, le vieillissement de la communauté suisse à l'étranger et l'évolution rapide des technologies (notamment l'intelligence artificielle) imposent une adaptation continue. Des écarts croissants entre la transformation numérique du secteur public et celle du privé, ou encore des cadres juridiques devenus obsolètes pourraient limiter la capacité d'action. Il s'agit donc d'identifier dès aujourd'hui les ajustements nécessaires.

La stratégie actuelle jette les bases de cette transformation. Les choix opérés d'ici à 2029 en matière de numérisation, de coopération, de spécialisation et de formation conditionneront la capacité du système consulaire à répondre aux exigences de 2035.

Une accélération technologique à encadrer

La généralisation de l'identité numérique (e-ID), prévue dès 2026, et le développement d'une infrastructure de confiance permettront d'offrir davantage de prestations consulaires en ligne. Pour les citoyens et citoyennes inscrits ayant renoncé au processus d'émission en ligne, elles seront complétées par une prestation de vérification de l'identité sur place, requise pour l'obtention d'une e-ID. L'intelligence artificielle et les processus automatisés amélioreront l'efficacité et permettront de répondre à la hausse des besoins, tout en recentrant le personnel sur les cas complexes.

Mais cette évolution nécessite de garantir la sécurité des systèmes et une gestion responsable des données. Elle exige aussi que les compétences des équipes suivent le rythme du changement. Pour accompagner ces mutations, la formation continue deviendra un pilier central. Développer des compétences transversales – gestion de crise, numérique, communication interculturelle – permettra de renforcer la résilience du réseau consulaire. Une planification avancée des profils à former et à mobiliser devra être mise en place dès aujourd'hui.

Un métier recentré sur l'humain

Paradoxalement, la numérisation rendra la fonction consulaire plus visible. Si l'administratif sera largement automatisé,

l'assistance restera profondément humaine: aider une personne en détresse, organiser un rapatriement, soutenir une famille... autant de situations qui requièrent empathie, proximité et réactivité. Les attentes du public en matière d'aide d'urgence continueront à croître, tout comme la nécessité d'une présence flexible et disponible.

Dans un monde plus instable, l'action consulaire est aussi un vecteur de confiance envers l'État. Son efficacité, sa disponibilité et sa lisibilité dans les moments critiques renforcent non seulement la sécurité individuelle, mais aussi la cohésion et la légitimité de l'action publique à l'étranger.

Les compétences requises évolueront en conséquence, et il s'agira d'anticiper ces changements dès aujourd'hui, tant par l'ajustement des profils recrutés que par l'évolution des dispositifs de formation.

Une coopération renforcée

Les défis du domaine consulaire sont partagés par de nombreux pays qui font face à des contraintes budgétaires rendant difficile l'expansion des réseaux extérieurs. Coopérations bilatérales, mutualisation d'infrastructures ou accords de représentation seront des leviers clés. En parallèle, des partenariats avec des acteurs privés spécialisés, notamment dans les domaines du rapatriement, de la santé ou de la sécurité, contribueront à renforcer la capacité d'action, rapidement et à moindre coût. Cette spécialisation croissante permettra à chaque acteur, public ou privé, de mobiliser ses forces là où il apporte la plus grande valeur, dans un esprit de complémentarité et d'efficacité collective.

Prévention et responsabilité individuelle

Enfin, face à la complexité croissante du contexte, la prévention et l'information resteront des priorités absolues. Le principe de responsabilité individuelle, déjà au cœur de la LSEtr, prendra encore plus d'importance: c'est aussi par l'autonomie des usagers que l'action consulaire pourra rester ciblée, réactive et durable.

6. Mise en œuvre et contrôle

La stratégie consulaire 2026–2029 de la Confédération s’articule autour de quatre axes thématiques pour lesquels des objectifs et des mesures sont définis. Sa mise en œuvre sera coordonnée par la DC du DFAE, qui assure le rôle de « guichet unique » aux termes de l’art. 7 LSEtr, et par les autres offices fédéraux et organisations concernés.

La qualité des prestations fournies et la conformité des opérations sont analysées dans le cadre d’audits réguliers effectués sur le terrain et à Berne par la division Audit interne DFAE. La DC du DFAE dispose également d’un cockpit statistique lui permettant d’analyser l’évolution des différentes prestations, des recettes et d’autres indicateurs importants et d’apporter, au besoin, des mesures correctives.

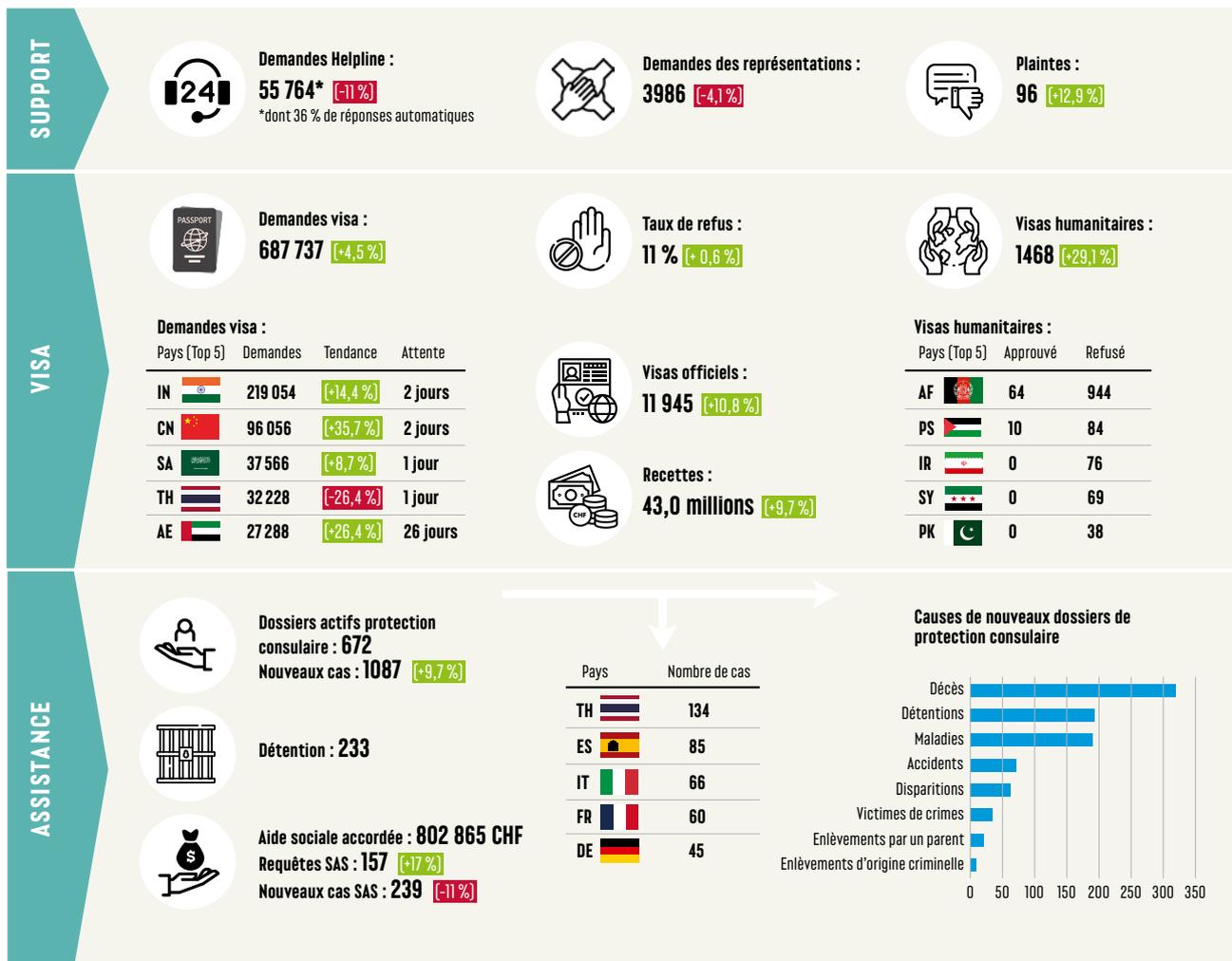


Figure 11 : Cockpit statistique de la Direction consulaire du DFAE – Quatrième édition 2024¹²

¹² La Direction consulaire établit chaque trimestre un cockpit statistique reprenant les chiffres clés relatifs à ses prestations (year to date / année à ce jour). Les pourcentages dans le tableau correspondent à l’évolution par rapport aux données de la même période récoltées l’année précédente.

Certains indicateurs et informations contextuelles clés du domaine consulaire sont également suivis annuellement dans le cadre du message sur le budget ainsi que du message sur le compte d'État. Il s'agit des groupes de prestations 2 « Conduite de la politique étrangère » et 3 « Réseau extérieur ».

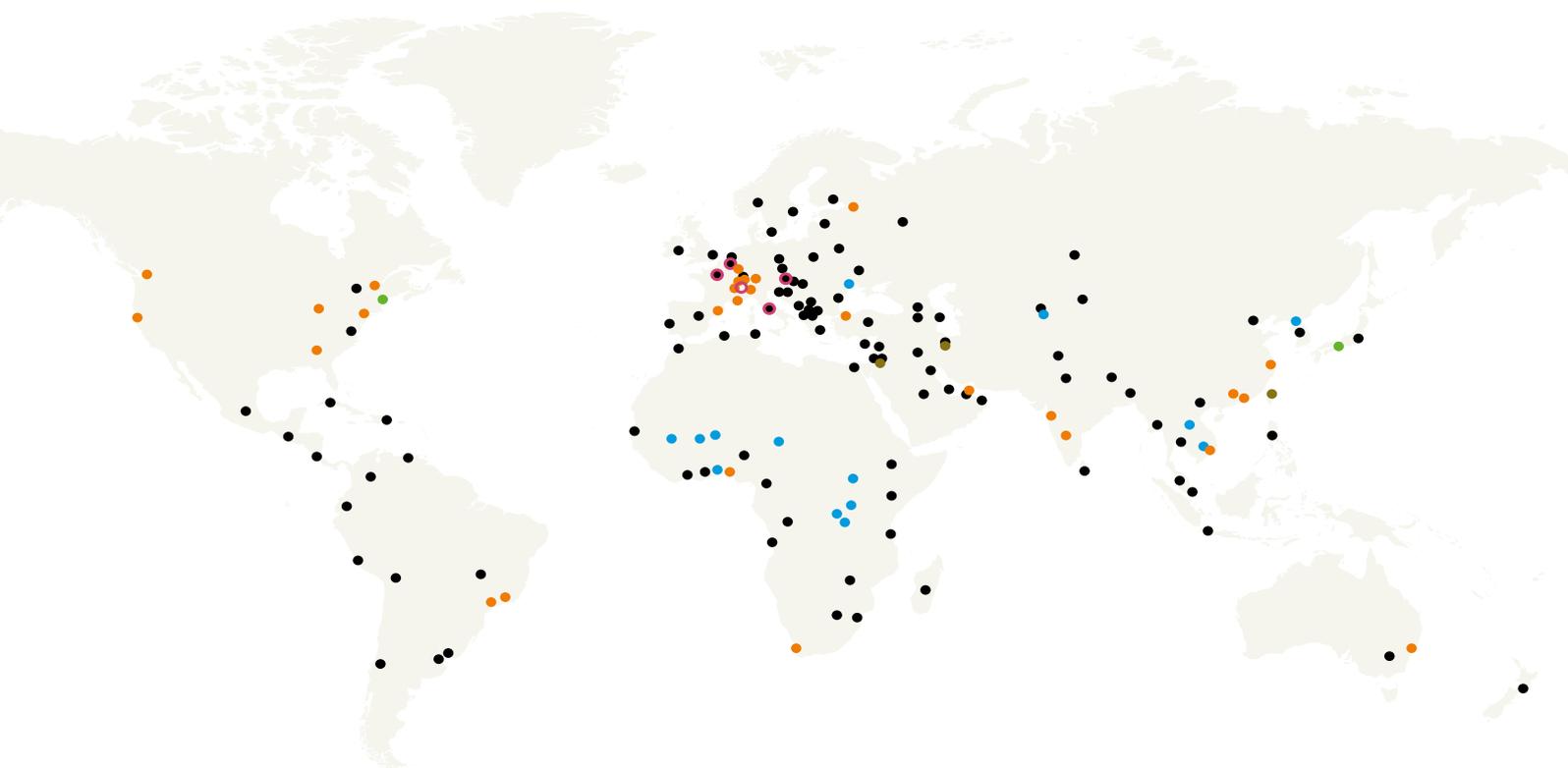
La présente stratégie a identifié quatre axes thématiques. L'axe « Prévention » vise à réduire le nombre d'interventions de l'État rapportées au nombre de Suissesses et Suisses à l'étranger. L'axe « Protection et aide d'urgence » vise à augmenter l'efficacité des prestations de protection consulaire. L'axe « Services administratifs » vise à augmenter l'efficacité des prestations. Enfin, l'axe « Visas » vise à améliorer la gestion de ce domaine aux multiples dimensions.

Axe thématique	Nombre d'objectifs	Nombre de mesures	Page
Prévention	4	12	19
Protection et aide d'urgence	4	11	22
Services administratifs	4	12	24
Visas	5	10	26

Afin d'y arriver, des objectifs et des mesures ont été définis pour chacun de ces axes thématiques au sein du chapitre 4. Ces objectifs et mesures seront suivis par la DC du DFAE, qui les intégrera au sein de ses objectifs annuels, qui feront ainsi l'objet d'un suivi régulier au niveau de la direction de l'office et du Département. Le Conseil fédéral sera informé du degré de mise en œuvre des différents objectifs et mesures dans le cadre d'un bilan de mi-parcours (*mid-term review*) au début de l'année 2028.

7. Carte synoptique

Carte visualisant les représentations



RÉSEAU DES REPRÉSENTATIONS DE LA SUISSE

- Ambassades (103)
- Consulats généraux (28)
- Bureaux de la coopération suisse (14)
- Missions permanentes UN / OI (12)
- Consulats (2)
- Autres représentations (3)

*07/2025

8. Annexes

8.1 Abréviations

ANS	Administration numérique suisse
ASM	Association des services cantonaux de migration
AVS	Assurance vieillesse et survivants
Cst.	Constitution fédérale
DC	Direction consulaire
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
ETP	équivalent temps plein
fedpol	Office fédéral de la police
FESE	Fondation pour les enfants suisses à l'étranger
KMZ	Centre de gestion des crises
LSEtr	Loi sur les Suisses de l'étranger
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFS	Office fédéral de la statistique
OGEmol	Ordonnance générale sur les émoluments
ONG	Organisation non gouvernementale
OSE	Organisation des Suisses de l'étranger
PFPDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PPP	Partenariat public-privé
REGA	Garde aérienne suisse de sauvetage
RS	Recueil systématique
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
TCS	Touring Club Suisse

8.2 Glossaire

Le site Internet du DFAE propose un [glossaire](#) des termes de politique extérieure régulièrement mis à jour. Le glossaire doit contribuer à une compréhension commune des termes utilisés.



Impressum

Édition :

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
3003 Berne
www.dfae.admin.ch

Date de publication :

19.12.2025

Conception :

Section Projets, Communication DFAE, Berne

Photo de couverture :

© Keystone

Cartes :

Les frontières et noms indiqués, ainsi que les désignations figurant sur les cartes, n'impliquent ni reconnaissance, ni acceptation officielle par la Suisse.

Cette publication est aussi disponible en allemand, italien et anglais et peut être téléchargée sous le lien www.dfae.admin.ch/strategies.

Berne, 2025 / © DFAE

