

a.321.  
a.597.2 - SAV

Berne, le 14 janvier 1992

## RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL 3 FINANCES

### 1. INTRODUCTION

Ce groupe, placé sous la présidence de Monsieur E. Iten, directeur a.i. de la Direction administrative et du service extérieur, s'est réuni à trois reprises. Sa composition était la suivante :

- Secrétariat général (M. Felix Meier, Secrétaire général suppléant);
- Direction politique (M. Carlos Orga);
- Direction des organisations internationales (M. Josef Renggli);
- Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (M. Jean-François Giovannini, sous-directeur, et M. Peter Gygax);
- Direction administrative et du service extérieur (M. Ernst Iten, directeur a.i., et M. Daniel Savoye).

Lors de sa première séance, le groupe a défini comme suit son mandat :

"Ueberprüfung unseres Budgetsystems im Sinne einer Erhöhung der Flexibilität, welche einen finanziellen Ressourcentransfer von einer Aufgabe zu einer andern bei geänderten Rahmenbedingungen ermöglichen sollte. Departementale und direktionsweise Budgetpolitik als politisches Führungsinstrument."

Pour répondre à ce mandat, le groupe a examiné les trois questions suivantes :

- Fusion d'articles budgétaires
- Compétences financières
- Problème des compensations



## 2. STRUCTURE ACTUELLE DU COMPTE D'ETAT ET DU BUDGET

### 2.1 Généralités

Le compte d'Etat et le budget du DFAE se composent des deux groupes organiques suivants :

#### Groupe 201 Administration, ambassades et consulats

Comprenant les dépenses des représentations diplomatiques et consulaires, du personnel du département (sans celui de la DDA), les contributions et prêts aux organisations des Suisses de l'étranger, à de nombreuses institutions, essentiellement internationales, l'aide aux Etats de l'Europe de l'Est et les actions pour le maintien de la paix.

#### Groupe 202 Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire

Comprenant l'ensemble de l'aide versée par cette direction ainsi que ses dépenses de fonctionnement et de personnel.

### 2.2 Groupe 201

Etant donné la diversité des tâches du groupe organique 201 et la grande variété de ses prestations à des tiers, ayant chacune une base légale particulière, le budget de ce groupe est composé de près de nonante articles.

Afin que l'utilisation des crédits ne soit pas limitée outre mesure par une spécification exagérée, ce groupe dispose, partout où cela est possible, d'articles à affectation plus large. C'est le cas par exemple pour les articles suivants : "Allocations pour des buts spéciaux intéressant les Suisses de l'étranger", "Actions volontaires en faveur du respect des droits de l'homme et du droit international", "Actions pour le maintien de la paix", "Participation de la Suisse à la coopération francophone", "Conseil de l'Europe", "Commissions spéciales internationales", "Coopération avec des Etats de l'Europe de l'Est" et "Activités de la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger".

Par ailleurs, il y a lieu de relever que, contrairement aux autres départements, où chaque office et direction ont des articles budgétaires propres pour financer leurs frais de fonctionnement (par exemple crédits pour voyages de service, pour frais d'administration, pour indemnités aux membres de commissions et experts, pour formation et perfectionnement du personnel, pour mandats de recherche et de développement, etc.), le SG, la DP, la DOI, la DDIP, la DASE, y compris le service extérieur, tous réunis dans le groupe organique 201, disposent d'articles communs pour couvrir ce type de dépenses. Cette situation exception-

nelle permet une plus grande souplesse dans la gestion. Elle devrait dès lors être maintenue.

### 2.3 Groupe 202

Bien que les crédits du groupe 202 soient plus importants que ceux du groupe 201, leur classification selon les catégories de mesures ne nécessite qu'une vingtaine d'articles. Il faut toutefois signaler que la DDA a été appelée à créer à partir de 1989 quatre articles en remplacement de l'article global "Coopération technique", à savoir "Contributions générales à des organisations internationales", "Contributions à des organisations suisses et internationales pour des projets spécifiques", "Projets de la Confédération" et "Mesures concomitantes de la coopération au développement".

## 3. POSSIBILITES DE RESTRUCTURATION DU COMPTE D'ETAT ET DU BUDGET

### 3.1 Généralités

Les membres du groupe de travail ont été invités à étudier au sein de leur direction l'opportunité et la possibilité de procéder à des fusions d'articles. Pour ce faire, ils se sont basés entre autres sur les résultats de l'exercice de 1990, en cherchant à déterminer dans quelle mesure les soldes de crédits d'articles budgétaires réservés à des tâches spécifiques auraient pu être utilisés à d'autres fins. En outre, ils ont examiné si, en disposant d'articles globaux pour un certain nombre de tâches semblables, le transfert de crédits aurait été facilité. Il fallait en outre déterminer à quelle époque les services ayant disposé de crédits excédentaires auraient pu les offrir en compensation pour d'autres tâches.

### 3.2 Groupe 201

SG : Il gère peu d'articles. Une fusion ne peut pas être envisagée.

DP : Pour ce qui la concerne, cette direction ne voit pas la nécessité de procéder à une fusion d'articles.

DOI : Cette direction a proposé de regrouper plusieurs articles sous l'un des trois titres suivants :

- "Contributions à des institutions de l'ONU";
- "Contributions à des organisations scientifiques internationales";
- "Contributions à des institutions culturelles internationales".

Pour s'assurer de la possibilité d'une telle mesure, cette direction a soumis sa proposition à l'Administration fédérale des finances le 19 août 1991 (voir annexe 1). En date du 26 novembre 1991, cette dernière s'est prononcée négativement à ce sujet (voir annexe 2).

DDIP: Bien que n'étant pas représentée dans ce groupe de travail, cette direction a fait savoir qu'elle n'avait pas de proposition à présenter en la matière.

DASE: Cette direction gère les crédits destinés à financer les frais de fonctionnement du groupe 201. Comme indiqué sous chiffre 2.2, ces crédits sont groupés dans des articles communs à toutes les directions. Il n'est pas possible de prévoir une concentration encore plus poussée de ces crédits. La solution en vigueur donne satisfaction.

### 3.3 Groupe 202

Comme relevé sous chiffre 2.3, l'article "Coopération technique" a dû être fractionné en quatre articles. Cette mesure crée une rigidité indésirable et inutile dans la gestion des crédits de l'aide au développement. Cette situation oblige la DDA à recourir fréquemment à des transferts de crédits d'un article à un autre par la voie des crédits supplémentaires, ce qui alourdit considérablement les procédures. La DDA souhaiterait dès lors revenir au statu quo ante.

## 4. COMPETENCES FINANCIERES

La gestion financière est définie dans la Loi fédérale sur les finances de la Confédération (du 6.10.1989) et l'Ordonnance sur les finances de la Confédération (du 11.6.1990).

Pour ce qui concerne les compétences proprement dites, elles sont réglées de manière générale dans l'Ordonnance sur la délégation de compétences (du 28.3.1990), pour autant que ladite délégation ne soit pas régie par d'autres dispositions.

Dans notre département, des compétences particulières ont été décidées par le Conseil fédéral dans les domaines suivants :

- Ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (du 12.12.1977).
- ACF du 16.9.1991 relatif aux actions volontaires en faveur du respect des droits de l'homme et du droit international.

Dans ce nouvel arrêté, la compétence du Directeur de la DDIP a été portée de Fr. 50'000.-- à Fr. 100'000.--.

- ACF du 20.11.1991 relatif aux mesures pour la participation de la Suisse à des actions de maintien de la paix des Nations Unies ainsi que dans le domaine des "bons offices".

Dans ce nouvel arrêté, la Direction des OI a obtenu la compétence de faire des engagements jusqu'à Fr. 100'000.-- par action pour un montant total de Fr. 500'000.--. Pour la tranche de crédit de Fr. 800'000.--, qui lui est réservée pour des actions dans le domaine des "bons offices", le Directeur de la DP peut également faire des engagements jusqu'à Fr. 100'000.-- par cas.

- ACF du 10.6.1991 relatif à la coopération entre pays ayant en commun l'usage du français.
- Ordonnance concernant les mesures de renforcement de la coopération avec des Etats d'Europe de l'Est (du 23.5.1990).
- Ordonnance concernant la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (du 20.10.1976).

Dans leur ensemble, les compétences en matière financière, telles qu'elles sont définies dans ces divers arrêtés et ordonnances, donnent satisfaction aux directions concernées. En fonction de l'évolution des besoins, il peut être proposé au Conseil fédéral d'augmenter leurs compétences, comme cela a été fait dans deux cas cette année.

## 5. PROBLEME DES COMPENSATIONS

L'expérience montre que lorsque des nouveaux projets, ne figurant pas au plan financier, doivent être réalisés, ils ne peuvent souvent être définitivement inscrits au budget que si les crédits requis sont compensés par une diminution équivalente dans un autre domaine. Cette même exigence de la part du DFF est fréquente lors de la demande de crédits supplémentaires au cours d'un exercice budgétaire.

Le groupe de travail estime que, dans de tels cas, il appartient en premier lieu à la direction concernée de trouver une solution dans le cadre de ses propres crédits. Si cela se révèle impossible, une séance de coordination avec toutes les directions devra être organisée. Elle sera présidée par le Directeur de la DASE, étant donné qu'il représente le département lors de l'examen du budget et du compte d'Etat par les Commissions des finances.

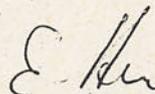
La question de savoir si chaque direction devait avoir un droit de regard sur les comptes des autres directions a également été examinée. Les directions ne souhaitent pas une telle transparence.

#### 6. RECOMMANDATIONS

Compte tenu du préavis négatif de l'Administration fédérale des finances, le groupe de travail ne recommande pas une fusion de certains articles de la DOI. Il est à relever qu'une telle fusion, bien qu'envisagée par cette direction, ne représente pas pour elle une priorité absolue.

Pour ce qui concerne la DDA, le fractionnement en quatre articles de l'ancien article budgétaire "Coopération technique", comme mentionné sous chiffre 3.3, a des effets négatifs sur la gestion. Cette mesure n'avait d'ailleurs pas été souhaitée par la DDA. Celle-ci demande dès lors de pouvoir revenir au statu quo ante. Le groupe de travail soutient cette requête.

Groupe de travail 3 "Finances"  
Le Président



(E. Iten)

#### Annexes :

Pièce No 1 : Note de la DOI du 19.8.1991 à M. Y. Emery, AFF.

Pièce No 2 : Note des Services de caisse et de comptabilité, AFF, du 26.11.1991.

K+R/Stab

26. November 1991/UB

Stellungnahme zur Anfrage des EDA vom 19.8.1991 betr.  
Zusammenlegung von Beitragsrubriken

Gemäss Finanzhaushaltgesetz sind die Ausgaben nach Dienststellen und Sachgebieten zu gliedern. Der Grundsatz der Spezifikation gebietet zudem eine Differenzierung nach Massnahmen und Verwendungszweck, wo dies zweckmässig und insbesondere aus Transparenzgründen angezeigt ist.

Die heutige Rubrizierungspraxis zeichnet sich dadurch aus, dass im Beitragsbereich die verschiedenen Massnahmen einzeln rubriziert werden. Der Grund hiefür liegt primär in den unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, auf welche sich die einzelnen Massnahmen abstützen. Die Rubrizierung nach Massnahmen bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für die Beurteilung der Kreditbegehren durch das kreditsprechende Parlament und erleichtert die Ueberprüfung der Ausgaben auf ihre zweckentsprechende Verwendung.

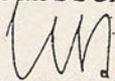
Die Aufgabenerfüllung im Bereich des EDA zeichnet sich durch eine Fülle einzelner Massnahmen aus, was sich in einer Vielzahl von Rubriken niederschlägt. Die in der Verordnung zum Finanzhaushaltgesetz enthaltene Bestimmung, wonach ein Kredit nur für den Zweck verwendet werden darf, der bei der Bewilligung festgelegt wurde, verunmöglicht eine flexiblere Mittelverwendung. Für einen flexibleren Mitteleinsatz erschwerend wirken sich zudem die den Subventionsempfängern in der Regel vertraglich zugesicherten Leistungen aus, was einer Neufestlegung der Prioritäten hinderlich ist. Eine Zusammenlegung bestehender Rubriken brächte deshalb kaum die erhoffte zusätzliche Flexibilität. Nach unserm Dafürhalten würde schon allein aus diesem Grund eine Rubrizierung analog derjenigen bei der DEH nicht die vom EDA erhoffte Wirkung zeitigen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Massnahmen im Rahmen der Entwicklungshilfe auf einer einzigen Rechtsgrundlage fussen und somit für die Rubrikenbildung andere Voraussetzungen bestehen.

Auf Grund dieser Ueberlegungen sind aus unserer Sicht Rubrikzusammenlegungen im Beitragsbereich des EDA nicht mög-

lich und im Interesse einer möglichst grossen Transparenz auch nicht wünschbar. Es ist zu überprüfen, ob mit Hilfe einer bessern Gruppierung bzw. Bündelung der vielen Einzelrubriken die Uebersichtlichkeit noch gesteigert werden könnte.

Mit freundlichen Grüssen

Eidg. Kassen- und Rechnungswesen  
Stabssektion

  
Baumgartner

zK  
FD IV, Herr Emery  
C FBR  
Ad, Ge

o. - RJO/BKA

Bern, 19. August 1991

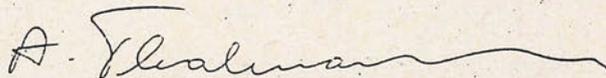
Notiz an Herrn Yves Emery, Eidg. FinanzverwaltungBudgetfragen

Im Zuge der Departementsklausur 1991 wurde u.a. eine Arbeitsgruppe "Finanzen" gebildet mit dem Auftrag, das Budgetsystem des EDA zu überprüfen. Zielvorgabe der Arbeitsgruppe ist "eine Erhöhung der Flexibilität, welche einen finanziellen Ressourcentransfer von einer Aufgabe zu einer anderen bei geänderten Rahmenbedingungen" ermöglichen sollte.

Die Arbeitsgruppe kam in einer 1. Sitzung zum Schluss, dass sich die obenerwähnte Zielsetzung möglicherweise mit der Zusammenlegung der zahlreichen Ausgabenposten in Sammelrubriken realisieren liesse. Sie hat sich dabei vom Jahresbudget der DEH leiten lassen, welche ihre umfangreichen Kredite zum grössten Teil aus nur vier Ausgabenrubriken verwaltet.

Als Beispiele fügen wir in der Beilage drei Ausgabengruppen aus dem Budget der DIO mit den Zahlen der Jahre 1990 und 1991 bei, welche sich allenfalls in Sammelrubriken zusammenfassen liessen. Bevor wir allerdings die Idee weiterentwickeln und an die betroffenen Dienste mit konkreten Vorschlägen herantreten, erscheint uns eine vorgängige informelle Ueberprüfung der Machbarkeit mit Ihnen unumgänglich. Wir wären Ihnen daher sehr verbunden, wenn Sie uns mitteilen könnten, ob aus Ihrer Sicht Zusammenlegungen von Budgetrubriken wünschbar oder realisierbar sind, wobei selbstverständlich auch andere Variationen als die vorliegenden Beispiele in Betracht gezogen werden können.

Direktion für internationale  
Organisationen  
i.A.



(Anton Thalmann)

Kopie an: IT, SAV, THA, SRO, RJO

Beiträge an UNO-Institutionen

<u>Rubr.</u>		<u>Budget 90</u>	<u>Rechnung 90</u>	<u>Budget 91</u>
3600.159	Beteiligung der Schweiz an den Verwaltungskosten der Vereinten Nationen	4'863'900	3'898'291	4'400'000
.165	Stiftungen und Institute der Vereinten Nationen	370'000	370'000	370'000
.354	Deutscher Uebersetzungsdienst der UNO	103'900	--	--

Beiträge für intern. Wissenschaft und Forschung

<u>Rubr.</u>		<u>Budget 90</u>	<u>Rechnung 90</u>	<u>Budget 91</u>
3600.302	CERN	16'137'500 N 2'000'000	15'869'150	19'352'500
.303	Europ. Molekular-Biologie	2'220'000 N 10'000	2'221'035	2'566'500
.304	CIESM	14'400 N 1'400	15'693	16'100
.305	ESA	73'000'000 N 4'194'000	76'903'527	77'800'000
.306	ESO	3'800'000	3'580'654	5'142'900
.307	E.E.R.O	--	--	400'000

Beiträge an intern. kulturelle Institutionen

<u>Rubr.</u>		<u>Budget 90</u>	<u>Rechnung 90</u>	<u>Budget 91</u>
3600.151	OBI, Genève	50'000	50'000	50'000
.300	UNESCO	4'141'100	4'432'433	4'560'400
		N 318'100		
.353	Weltkulturgütererhaltung	300'000	300'000	425'000
.168	Audio. Eureka	52'600	50'603	55'600
-	Ecole intern. Berne	--	--	--