

**Onzième session**

La Haye, 14-22 novembre 2012

Rapport de la Cour sur son processus budgétaire et sur la méthode du budget à base zéro***I. Introduction**

1. Lors de sa dix-septième session, le Comité du budget et des finances (« le Comité ») a recommandé à la Cour pénale internationale (« la Cour ») de réexaminer son processus d'établissement du projet de budget-programme et de faire rapport au Comité sur cette question à sa dix-huitième session.¹ Le Comité a également recommandé à la Cour de préparer des prévisions de dépenses à moyen terme (c'est-à-dire au moins jusqu'à 2015) à joindre en annexe au projet de budget-programme pour 2012 puis pour chacun des futurs budgets annuels.² Dans ce contexte, le Comité a recommandé aussi à la Cour de réexaminer son précédent rapport sur la méthode du budget à base zéro en vue d'identifier les activités essentielles de la Cour, la manière la plus efficace de les accomplir et de savoir si les processus et les procédures mis en oeuvre depuis la création de la Cour restent pertinents.³

2. À sa dix-huitième session, le Comité a examiné le rapport de la Cour sur son processus budgétaire. Le Comité a rappelé que lors de sa dix-septième session, il avait recommandé à la Cour de réexaminer son processus budgétaire afin de veiller à ce que le contexte budgétaire soit bien compris au niveau de tous les programmes et sous-programmes et qu'un véritable processus de définition de priorités soit mis en place. Dans ce contexte, le Comité a estimé que le rapport de la Cour ne traitait pas les principaux sujets de préoccupation et il a donc demandé à la Cour d'examiner les questions suivantes et de soumettre un rapport au Comité lors de sa dix-neuvième session : (a) Comment réduire la durée du processus budgétaire de manière à pouvoir fixer plus tard dans l'année les hypothèses à la base du budget de l'exercice suivant, qui s'appuieraient ainsi sur une estimation plus précise des conditions déterminant les besoins de financement ; et (b) La Cour va-t-elle adopter la méthode du budget à base zéro pour toutes les sections restantes de la Cour, et si tel est le cas, à quel moment ?⁴

3 La Cour fait tout d'abord observer que le processus budgétaire comprend un grand nombre d'activités et de sous-processus différents. Le présent rapport va maintenant traiter les deux questions susmentionnées dont l'examen a été demandé par le Comité.

* Document précédemment publié sous la cote CBF/19/15.

¹ *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Dixième session, New York, 12-21 décembre 2011* (ICC-ASP/10/20), vol. II, partie B.2, par. 23.

² *Ibid.*, par. 22.

³ *Ibid.*, vol. II, partie B.1, par. 72.

⁴ ICC-ASP/11/5, par. 32.

II. Les hypothèses budgétaires

4. Suivant la pratique habituelle, la Cour élabore ses hypothèses budgétaires sur la base des estimations des plans de travail dans le domaine judiciaire et en matière de poursuites pour l'année suivante. La Cour met également au point des paramètres opérationnels, en particulier pour le Greffe, qui sont à la mesure des niveaux de service attendus qui peuvent être nécessaires pour soutenir la mise en œuvre du calendrier judiciaire et du plan de travail en matière de poursuites. De ce fait, ces hypothèses budgétaires sont en grande partie interdépendantes et ont une incidence sur les ressources requises en termes de dépenses de personnel et de dépenses hors personnel.

5. En conséquence, les hypothèses budgétaires éclairent les gestionnaires de la Cour sur la manière d'élaborer leurs plans de travail car les hypothèses définissent l'activité prévue, son niveau et les demandes de services correspondantes. En outre, le consensus à propos des hypothèses budgétaires permet aux différents organes de la Cour d'intégrer leurs budgets respectifs pour les grands programmes ce qui illustre ainsi les synergies et les opérations interdépendantes entre les différents organes, qui sont déclenchées par les activités dans le domaine judiciaire et en matière de poursuites.

III. Rôle des hypothèses budgétaires dans l'établissement du budget

6. Du point de vue du processus de préparation du budget, l'élaboration des hypothèses budgétaires est probablement l'étape la plus importante de construction du budget car elle joue un rôle essentiel dans l'établissement du projet de budget. Les hypothèses budgétaires déterminent le cadre budgétaire, les niveaux requis d'activités obligatoires, les plans de travail, les priorités et les objectifs globaux pour lesquels des ressources sont nécessaires.

7. L'opération de planification budgétaire commence par l'élaboration et l'adoption des principales hypothèses budgétaires qui servent de point d'ancrage et de base de référence pour les plans de travail des différents programmes et sous-programmes. Par conséquent, au moment d'envisager les ressources dont ils ont besoin pour l'exercice suivant, il est demandé aux gestionnaires des programmes, tout d'abord d'examiner attentivement leurs besoins au regard des hypothèses. Il leur est demandé en outre d'utiliser comme référence leurs dépenses réelles de l'année précédente et la dotation budgétaire approuvée pour l'année en cours pour des activités comparables, fondées sur les hypothèses. Ainsi, tous les besoins de ressources doivent être attribuables aux décisions judiciaires et stratégiques correspondantes et respecter les résolutions de l'Assemblée. En général, les augmentations de dépenses doivent être absorbées par un renforcement de l'efficacité et des mesures d'économie.

8. Dans ce contexte, toute modification des hypothèses budgétaires fixées au départ aura probablement une incidence importante sur les chiffres du budget. En outre, plus ces modifications interviennent tardivement, plus grandes sont les possibilités de retard dans la préparation du projet de budget-programme car les changements de dernière minute peuvent entraîner de sérieuses erreurs dans les calculs et le regroupement des chiffres définitifs.

IV. Une procédure permettant d'élaborer des hypothèses budgétaires plus réalistes

9. Pour faire en sorte que les hypothèses et les paramètres budgétaires soient fondés sur les informations les plus récentes pour les activités planifiées et les besoins de ressources correspondants, le processus budgétaire de la Cour doit être suffisamment souple pour intégrer les hypothèses les plus réalistes et à jour au fur et à mesure que la Cour progresse dans la préparation de son budget. Outre de permettre des hypothèses plus réalistes, plus l'information est précise et à jour, plus l'estimation des besoins de ressources correspondants sera précise. Une approche de ce type limite le recours, par la Cour à la

souplesse offerte par les provisions pour imprévus et évite de sous-estimer ou surestimer les besoins de ressources de la Cour.

10. Afin de mettre en oeuvre une telle méthode, la Cour a besoin soit (i) de n'élaborer ses hypothèses budgétaires qu'à un stade plus avancé de la préparation de son budget en raccourcissant ainsi le processus budgétaire annuel, ou (ii) d'intégrer dans le processus de préparation du budget, une méthodologie permettant d'introduire des modifications, notamment en ce qui concerne les activités dans le domaine judiciaire et en matière de poursuites au fur et à mesure de leur déroulement tout au long de l'année.

V. Calendrier de préparation du budget 2013

11. On trouvera ci-après le calendrier de préparation, en 2012, du budget 2013.

Principales dates du projet de budget 2013

<i>Entité</i>	<i>Activité</i>	<i>Date limite actuelle</i>
CoCo	Met au point les hypothèses, les objectifs et les priorités pour 2013 ainsi que la stratégie budgétaire	15 mars
Unité du budget	Envoie des orientations ainsi que la date limite pour les soumissions	15 mars
Groupe de travail du budget	Approuve la structure de l'introduction, fixe des tâches	19 mars
Tous les GP à l'exception du Greffe	Envoient des demandes de services au Greffe	30 mars
Tous les Grands Programmes	Préparent et soumettent les données concernant le budget et les libellés y compris la planification à mi-parcours pour les inducteurs de coûts pluriannuels importants connaissables	18 avril
Tous les Grands Programmes	Soumettent les libellés définitifs	24 mai
CoCo	Procède au premier examen de la version préliminaire des données	7 juin
Groupe de travail du budget	Soumet l'introduction à inclure dans le document du budget	8 juin
Unité du budget	Prépare le document du budget	11 juin
Responsables de budget	Procèdent à l'examen final des libellés et des données	11 juin
CoCo	Approuve les données	28 juin
Groupes d'examen	Examinent le document du budget, son contenu et les données	23 juillet
CoCo	Approbaton définitive du projet de budget	26 juillet
Section du Budget	Procède à la mise au point complète du document du budget, aux corrections finales et à la mise en forme	2 août
Greffe	Soumet l'intégralité du document du budget au SASP	3 août
CBF	Examen technique et évaluation	24 sept- 3 octobre
Greffe	Soumission des tableaux révisés au SASP	À déterminer
HWG – Groupe de travail de La Haye	Sessions du Groupe de travail de La Haye	À déterminer
ASP – Assemblée des États Parties	Adoption du budget-programme	22 novembre

12. Fondamentalement, la préparation du budget commence par la détermination des hypothèses, au début de l'année et s'achève au moment où le budget est soumis au Comité quarante-cinq jours avant sa session d'automne. Dans le cadre de consultations approfondies avec la Cour, le Comité examine alors le projet de budget-programme et formule des recommandations techniques indépendantes dans l'intérêt des États Parties et de la Cour. Après que le Comité a émis ses recommandations, le groupe de travail du Bureau à La Haye, entame avec la Cour un processus détaillé de facilitation avant les discussions à l'Assemblée. Le processus s'achève avec l'adoption, par l'Assemblée, du budget-programme approuvé.

13. Par rapport aux années précédentes, lorsque les réunions du Comité chargées d'examiner le projet de budget-programme se tenaient généralement en août, cette année, le Comité examinera le budget à la fin du mois de septembre ce qui donnera au moins un mois supplémentaire pour la préparation et la consolidation du projet de budget-programme. En

raison de ce temps supplémentaire, la Cour a été en mesure d'actualiser ses hypothèses et d'intégrer complètement dans sa proposition les récents éléments nouveaux dans les deux affaires du Kenya.⁵ Le fait de tenir les sessions du Comité plus près de la fin de l'année a donc permis de tenir compte d'événements importants qui se sont déroulés dans l'intervalle et qui auront une incidence sur l'attribution de ressources au cours de l'exécution budgétaire, l'année suivante.

14. De plus, la Cour a mis au point un nouveau système de trois scénarios de réserve supplémentaires en début d'année, envisageant certaines activités ou événements probables qui, n'étant pas manifestement prévisibles et/ou quantifiables avec précision, n'ont pas fait partie des hypothèses officielles de la Cour pour 2013. En produisant des estimations des dépenses associées à ces scénarios, la Cour est en mesure (i) d'intégrer plus facilement ces dépenses dans le projet de budget-programme si un scénario se confirme avant la mise au point définitive du projet de budget (comme ce fut le cas avec le début des audiences du procès dans les deux affaires du Kenya) ; (ii) de mettre à disposition des propositions de budget supplémentaire plus fiables et rapides, au cas où ces scénarios se confirmeraient après la présentation du budget mais avant l'adoption du budget approuvé, par l'Assemblée ; ou (iii) de mettre à disposition du Comité et de l'Assemblée des estimations des dépenses à imputer au Fonds pour les imprévus si l'un quelconque des scénarios se confirme après l'adoption du budget approuvé, par l'Assemblée.

VI. Davantage de souplesse dans le processus de préparation du projet de budget-programme

15. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, le calendrier de préparation du projet annuel de budget-programme est régi essentiellement par la date de la session d'automne du Comité et l'obligation, pour la Cour, de présenter l'intégralité du projet de budget-programme quarante-cinq jours avant ladite session. On peut donc raisonnablement en conclure, de prime abord, que plus tard dans l'année intervient la présentation du projet de budget-programme, plus grande est la possibilité d'incorporer les derniers éléments judiciaires dans la présentation du budget définitif.

16. En outre, comme cela a été expliqué précédemment, la méthode actuelle de la Cour consiste à établir des estimations de dépenses pour des scénarios probables qui, s'ils se produisent effectivement, pourront avoir une incidence importante sur le budget annuel de l'exercice suivant. L'établissement de ces scénarios de dépenses permet à la Cour, au Comité et à l'Assemblée de mieux comprendre les éventuelles incidences financières de ces possibles faits et éléments nouveaux et de disposer d'une estimation raisonnable de la situation financière au cas où le scénario se concrétiserait et se traduirait par des demandes d'utilisation possible du Fonds pour les imprévus, l'année suivante.

17. Dans le cas du processus de préparation pour le projet de budget-programme 2013, la Cour a fourni, dans le cadre du projet de budget, des critères et des scénarios d'activités supplémentaires possibles qui pourraient se dérouler en 2013 mais restent cependant incertaines au stade du projet de budget et ne peuvent de ce fait être convenablement prises en compte dans les hypothèses budgétaires. Il a été demandé aux gestionnaires des programmes d'examiner les scénarios qui viennent s'ajouter aux scénarios résultant des hypothèses budgétaires 2013 de la Cour et d'estimer de manière indépendante, les dépenses associées à chacun des scénarios.

18. Alors que la Cour estime qu'un tel exercice est très intéressant pour la prévisibilité et la transparence du budget et du processus budgétaire de la Cour, l'Assemblée et le Comité doivent en outre être conscients des limites de la Cour en ce qui concerne l'établissement d'estimations exactes de dépenses en l'absence d'informations totalement fiables ou certaines. De même, étant donné que la Cour n'est pas en mesure de créer des scénarios pour toutes les permutations possibles des événements dans ses activités judiciaires, l'exercice s'est limité aux activités pour lesquelles, sans être objectivement prévisibles, on

⁵ Décision de la Chambre de première instance V dans *Le Procureur c. William Samoeiruto et Joshua Arap Sang*, à propos du calendrier précédant le procès, No. ICC-01/09-01/11, 9 juillet 2012 ; et Décision de la Chambre de première instance V dans *Le Procureur c. Francis Kirimi Muthaura et Uhuru Muigai Kenyatta*, à propos du calendrier précédant le procès, No. ICC-01/09-02/11, 9 juillet 2012.

peut s'attendre raisonnablement à ce qu'elles se produisent ; ou bien que tout en étant prévisibles en principe, elle ne peuvent pas être objectivement et précisément quantifiées pendant la période de l'exercice budgétaire 2013.

VII. Budget à base zéro

19. Alors que traditionnellement, le budget à base zéro convient mieux au secteur privé et tout en faisant remarquer les limites de la Cour en termes de ressources, de temps et de personnel, la Cour a réalisé une étude pilote en appliquant la méthode du budget à base zéro à son service Informatique. Les avantages et les difficultés de ce processus sont présentés dans le rapport de la Cour à ce sujet,⁶ et il est clair que tous les gestionnaires de programmes et de sous-programmes doivent se familiariser avec les concepts du budget à base zéro qui constituent un outil important pour identifier et réduire les inefficacités budgétaires. Par conséquent, s'il n'est pas nécessaire que chacune des unités de la Cour se lance chaque année dans l'établissement d'un budget à base zéro, il pourrait être utile d'instaurer, par roulement sur plusieurs années, un réexamen complet du processus budgétaire pour certaines unités de service.

20. Les efforts importants déployés précédemment par la Cour pour évaluer la faisabilité de la méthode du budget à base zéro ont démontré que la Cour devra peut-être continuer d'améliorer son processus budgétaire afin que toutes les parties prenantes aient la garantie que l'utilisation de ses ressources est totalement justifiée et se fait selon un ordre de priorités établi. À cet effet, la Cour élabore actuellement divers outils de gestion budgétaire comme la mesure des performances réelles comparée aux indicateurs de performance appropriés et le suivi des statistiques de charge de travail afin de réduire les facteurs d'inefficacité du budget et d'améliorer l'efficacité et l'établissement de priorités budgétaires. La méthode du budget à base zéro est un outil possible parmi d'autres qui a été suggéré et classé dans la catégorie des recommandations à faible risque par le Bureau de l'audit interne, dans le cadre de la mise en place de divers éléments de la méthode budgétaire fondée sur les ressources. La Cour est d'avis que le renforcement du système fondé sur les ressources et notamment l'utilisation périodique et sélective des techniques du budget à base zéro, permettra vraiment d'atteindre les objectifs stratégiques convenus, d'améliorer l'efficacité, de faire en sorte que les ressources soient utilisées de la manière la plus économique et de vérifier que l'utilisation des ressources est convenablement justifiée.

⁶ Se reporter au document : *Premier rapport de faisabilité de la Cour relativement à une approche par budget en base zéro* (CBF/16/12).