

Madame la présidente de l'Assemblée,

Mesdames, messieurs,

J'ai l'honneur et le plaisir de vous présenter maintenant les travaux du Comité du Budget et des finances au titre de l'année 2013.

Le Comité a déposé auprès de votre assemblée deux rapports en application des statuts. Ils sont tout d'abord le résultat des analyses menées par notre Comité avec les différents organes de la Cour ainsi qu'avec les interlocuteurs privilégiés de notre institution. Mais ils sont également le fruit d'un partenariat de tous les instants avec l'ensemble des acteurs de la justice internationale. A ce double titre, ces deux rapports constituent des instruments visant à faciliter le travail de l'Assemblée des Etats en l'éclairant sur les impacts financiers, budgétaires et administratifs des options qu'il vous appartiendra d'arrêter.

Je note encore que l'ampleur de l'audience réservée année après année aux études du Comité démontre tout l'intérêt qu'il suscite.

Mais il est impératif de conserver à nos analyses et recommandations une fonction technique : il revient à la seule Assemblée des Etats d'examiner les propositions et de déterminer les positions et orientations qu'elle estimera profitable à la Cour pénale internationale.

J'ajouterai que le Comité, organe collégial et indépendant, vous adresse aujourd'hui un travail caractérisé par un souci de respect du contradictoire avec tous ses interlocuteurs en ayant présent à l'esprit l'essence même de l'action de la Cour, à savoir lui donner les moyens de rendre la justice. Il s'agit en la circonstance d'un principe puissamment employé par vos managers financiers.

La dernière considération liminaire que je souhaite vous présenter concernera notre méthode de travail.

Depuis quelques années, nous avons pu nous appuyer sur un ensemble de réflexions communes en amont de nos travaux grâce aux liens essentiels que nous avons tissé avec les membres du groupe de travail de La Haye à travers de nombreuses réunions communes et séminaires. Tout en préservant les compétences d'attribution de chacun, ces échanges ont permis de définir des axes de développement de la Cour.

Il en est de même avec les organisations non gouvernementales que nous recevons systématiquement : celles-ci sont une force de proposition ; elles sont aussi un mécanisme unificateur entre les exigences d'une gestion saine et équilibrée de l'institution et les obligations auxquelles nous sommes soumis de disposer des moyens permettant de poursuivre les auteurs de crimes de masse.

Enfin, et la question n'est pas la moindre, vous aurez pu relever à la lecture des rapports du Comité que nous avons essayé de justifier chacune de nos positions, notamment budgétaires, à l'aune des documents produits.

Considérant le temps qui m'est réservé pour vous présenter nos travaux, je vous propose d'examiner nos recommandations sous deux angles : d'une part, les questions financières et budgétaires et, d'autre part, les questions de management et d'administration de la justice.

«00000»

Les questions budgétaires et financières regroupent des thèmes qui bien que présents chaque année, se renouvellent. Ceci montre que le sujet n'est pas aride mais se transforme au gré des décisions de l'Assemblée

Je ne m'arrêterai pas sur le sujet des contributions et des arriérés tout en soulignant cependant que les retards dans le versement des ressources induit mécaniquement une pression inutile sur notre trésorerie. Le respect des délais est déjà en soi un moyen d'aider le Cour et son Greffier dans la gestion courante.

De la même façon, nous continuons à surveiller la politique de placement des liquidités de manière à répartir le risque bancaire sur un ensemble d'établissements tout en recherchant la disponibilité de nos réserves.

En ce qui concerne le fonds de roulement qui est de 7,4 M€ depuis 2008, l'article 6.2 du Règlement financier le réserve pour le la Cour puisse disposer de moyens suffisants en cas de problème de liquidité à court terme. Après examen des données financières depuis 2011, votre Comité a constaté que nous n'avions pas eu besoin de mettre en œuvre ce fonds. La Cour dispose des ressources lui permettant de faire face à ses besoins en liquidités. Au demeurant, il appartient à la Cour de savoir hiérarchiser ses engagements dans le temps afin de lisser sa trésorerie ordinaire. Un maintien au niveau actuel est donc logique.

En ce qui concerne le fonds en cas d'imprévus, nous sommes toujours face à un sujet problématique. Au 1^{er} janvier 2013, celui-ci était de 7.5 M€ et en application de la résolution de l'Assemblée ICC/ASP/11/Rés 1, le fonds a été réapprovisionné pour un montant de 500 000 euros. 7 demandes sont intervenues jusqu'à fin août 2013 représentant 7.21 M€. Mais à bien y regarder, seuls 2.03 M€ avaient été utilisés en dépenses au 17 septembre 2013, soit 28.1%. Et s'agissant de la nouvelle situation de 2013, seulement 14.6% des crédits sollicités (soit 3.24 M€) avaient été consommés à cette même date.

Votre Comité formule plusieurs recommandations en ce domaine :

- Que la Cour lui communique à chaque session un tableau donnant une ventilation des fonds selon les catégories de dépenses,
- Qu'un rapport soit systématiquement déposé auprès du Comité 60 jours après la notification des fonds ce qui permet un suivi plus adapté par le Comité,
- Que l'accès au fonds en cas d'imprévus soit réservé aux seules hypothèses imprévisibles et pour lesquelles le budget ordinaire ne peut suffire,
- Que la Cour articule ses demandes dans un souci de strict respect de la discipline budgétaire.

Il est en effet essentiel que l'accès au fonds en cas d'imprévus ne soit pas un moyen de contourner les décisions de l'Assemblée et de financer, par ce biais dérogatoire à la procédure budgétaire ordinaire, des hypothèses de travail que l'Assemblée aura su écarter.

Reste maintenant à évoquer la question du budget pour 2014.

Trois observations préalables sont à faire en l'espèce.

En premier lieu, le Comité s'est fondé sur l'exécution budgétaire pour 2012 ainsi que sur la première partie de l'année 2013 afin d'en tirer les enseignements nécessaires. IL y a eu un taux global d'exécution en 2012 de 96,6%, soit 105,14 M€ sur un budget ordinaire de 108,8M€. Et compte tenu des demandes d'accès au fonds pour imprévus, la consolidation des chiffres permet de noter que les dépenses réelles de la Cour auront été de 107,5 Me ce qui donne un excédent budgétaire théorique de 1030 M€ par rapport aux ressources adoptées par votre Assemblée sur cet exercice. Techniquement, il y aura eu des dépenses inférieures aux prévisions au titre de l'aide judiciaire, des frais liés aux victimes et aux témoins, des locaux permanents.

Pour le premier semestre 2013, le Comité a noté une augmentation des dépenses de 3,4% par rapport à l'année antérieure, la Cour prévoyant à cette époque un taux d'exécution annuel d'environ 98,4%. Bien entendu, ce taux global recouvre des hypothèses variées comme nous l'avons souligné au rapport selon que l'on considère la fonction judiciaire, la fonction du Procureur, la fonction du Greffe ou les autres budgets soumis à l'Assemblée. A ce jour, le taux de consommation des crédits ordinaire est de (*séance*) et celui prévu pour les fonds en cas d'imprévus est de (*séance*). Nous avons demandé à la Cour d'affiner ses hypothèses budgétaires en y incluant des indicateurs de charge de travail appropriés et en cohérence avec les objectifs des services concernés.

En deuxième lieu, le Comité a examiné le processus budgétaire ainsi que la notion de budget en base zéro. Il s'agit là de nouvelles données dont l'Assemblée doit s'emparer.

D'une part, la Cour a développé un rapport sur le financement des projets pluriannuels, notamment à travers le projet immobilier. Bien que celui-ci ne soit pas le premier projet imposant un financement pluriannuel puisque le Comité, en lien avec la Cour, a lancé la réforme des IPSAS, il nous a paru nécessaire de revenir lors de la prochaine session sur cette thématique et de poser des règles à respecter :

- Avoir des objectifs et des budgets clairement définis pour toute la durée des projets,
- Avoir une définition claire du périmètre concerné et un mécanisme de contrôle adapté aux besoins,
- Avoir un projet qui, en soi, justifie l'exception à la règle de l'annualité budgétaire,
- Avoir des dispositions concernant les responsabilités tant pour la réalisation des objectifs que des dépenses imputées,
- Avoir des règles budgétaires permettant de reporter les fonds non dépensés sur un exercice donné ce qui éviterait de devoir restituer le solde aux Etats

- Avoir la capacité d'emprunter des fonds si, d'aventure, il était nécessaire de réaliser selon un autre calendrier certaines activités, des économies pouvant être dégagées à travers d'autres missions du budget ordinaire.

Un tel mécanisme imposerait encore d'avoir une présentation budgétaire à part de manière à disposer d'un tableau ressources/emplois clair et lisible pour les membres de l'Assemblée.

D'autre part, le Comité a étudié la notion de budget en base zéro. Considérant l'exercice en cours de réorganisation des structures de la Cour, nous avons noté un effort tout particulier mené par l'actuel Greffier pour contenir les demandes sur une base zéro avant d'envisager d'éventuelles hausses. Nous en retrouverons la traduction plus avant dans cet exposé. Mais d'ores et déjà, je note qu'il y a eu une révision partielle des demandes et justifications internes à la Cour avant la formulation du projet de budget pour le prochain exercice.

En troisième lieu, le Comité s'est fondé sur les hypothèses d'activité pour 2014.

Dans ce but, le Comité a entendu Monsieur le Président de la Cour ainsi que Madame la Procureure. La Cour a présenté un projet de 126,07 M€ pour 2014, soit une augmentation de 9,5% par rapport au budget approuvé par l'Assemblée pour 2013 et donc une progression de 10,95 M€.

Ceci se fonde comme vous avez pu le constater à notre rapport sur une hausse sensible de l'activité judiciaire, du nombre des situations, d'une nouvelle stratégie du Bureau de Madame la Procureure comme vous avez pu le lire dans le document distribué le 11 octobre dernier et, par voie de conséquence, une hausse des services d'administration de la justice au Greffe. Il nous a fallu également tenir compte de décisions judiciaires importantes qui sont venues modifier le cours habituel de certains procès et qui comportaient des obligations très fortes pour les parties. Ceci a eu des conséquences directes sur les fonds pour imprévus en 2013 et impacte nécessairement la politique de poursuite du Bureau de la Procureure en l'obligeant à de nouvelles dépenses en 2014.

Le budget qui vous est soumis est également la traduction de différentes réformes. Ainsi, l'aide judiciaire revisitée commence à produire ses effets comme souligné à notre rapport de septembre dernier. Il convient désormais de laisser cette réforme produire pleinement ses effets avant d'envisager un renouveau de la matière. Par contre, le Comité attire une nouvelle fois l'attention de l'Assemblée sur la question des réparations. C'est une procédure novatrice en matière de droit criminel international ce qui limite les éléments de comparaison. Nous invitons la Cour à engager une réflexion « commune » afin de déterminer les règles à observer.

En l'état des informations transmises au Comité, le Bureau de la Procureure a prévu qu'en 2014 il mènerait des enquêtes dans huit situations (contre 7 en 2013) ce qui représentera cinq enquêtes complètes et treize en veille et/ou appui de procès. Huit enquêtes préliminaires sont également envisagées. La Présidence prévoit cinq affaires au stade du procès et deux affaires au stade de l'exécution des peines et des réparations. Bien entendu, il faut tenir compte des affaires faisant l'objet d'une procédure criminelle préliminaire et celles se retrouvant au stade

du recours en appel. Enfin, votre Assemblée doit tenir compte du droit pour la Procureure d'ouvrir toute nouvelle situation que l'actualité internationale lui imposera.

Dans ces conditions, votre Comité a formulé les propositions suivantes :

- Pour le GP I : le Comité recommande d'approuver les ressources demandées afin de permettre à la fonction judiciaire d'exercer pleinement les missions qui sont les siennes. Le Comité recommande simplement de ne pas financer deux postes P2 pendant six mois ainsi qu'un poste P3 pendant six mois. Les frais de représentation pourront être fixés au même niveau.
- Pour le GP II : Après avoir entendu Mme la Procureure développer ses arguments au soutien d'une augmentation sensible de ses ressources pour 2014 tout en notant que la qualité et l'efficacité seront désormais les principes fédérateurs de son action, le Comité a observé que la stratégie était encore au stade initial et a demandé plus de détails et d'informations financières. D'ailleurs, votre Assemblée n'aura pas manqué de constater que la nouvelle stratégie vient d'être publiée le 11 octobre dernier soit près d'un mois après les travaux du Comité. En l'absence d'éléments utiles donnés au Comité lors de ses travaux, nous n'avons pas pu étudier différents points comme, par exemple, celui de savoir en quoi l'augmentation du nombre d'enquêteurs permettrait une augmentation correspondante de la qualité des enquêtes. Nul doute que la prochaine session du Comité sera l'occasion de trouver les réponses financières à nos questions. Au demeurant, en l'absence de nouvelles normes d'enquêtes justifiant une augmentation des effectifs, le Comité a proposé de ne pas accepter la totalité des postes supplémentaires demandés mais uniquement la moitié, soit 16 postes.
- Sur la base d'un taux moyen par affaire de 1,31 M€ (pour 16 affaires en cours), le Comité a estimé que l'augmentation sollicitée de +20% n'était aucunement justifiée et a recommandé une baisse de 2,2 M€ comme indiqué à la page 14 du second rapport.
- GP III : le Comité a constaté que financièrement, le ratio budgétaire applicable lorsqu'une nouvelle affaire était ouverte était de 2 pour 1. Compte tenu de la diminution proposée de 2,2 M€ proposée par le Comité sur le GP II, il vous est suggéré de baisser les demandes budgétaires du Greffier liées aux situations de 1,1 M€.

Sur ce dernier budget, le Comité se félicite des orientations et premières mesures de M. le Greffier. Il s'agit là de mesures décisives qui ne manqueront pas produire des effets rapidement dans l'action quotidienne de la Cour. D'ailleurs le Comité lui a fixé par une forme de contrat de gestion un objectif de réduction de 3% durant cette réorganisation tout en développant des synergies nouvelles entre les services dans un organigramme repensé.

Vous noterez encore que certaines autres économies vous sont proposées dans le GP III. Je renvoie pour cela à tous nos développements.

Je voudrais pouvoir vous évoquer encore deux points budgétaires importants. D'une part, vous devrez statuer quant aux frais à prendre en charge au titre du budget du secrétariat de l'Assemblée pour l'action commission consultative et il vous appartiendra d'opérer un choix politique quant aux propositions sur le mécanisme indépendant de contrôle.

Ceci étant, je crois qu'il me revient d'insister sur un point nodal quant à la détermination du budget pour 2014.

Votre Comité a cherché un équilibre entre les différentes demandes formulées par la Cour et la nécessité de contenir la masse financière dans des limites acceptables par tous. Il est certain que des choix ont été opérés tout au long de cette année et les ambassadeurs en charge des points focaux à La Haye en ont été les témoins permanents. Mais surtout votre Comité a étayé ses choix sur des hypothèses précises et compte tenu d'un volume d'affaires qui ne cesse de croître.

Autrement formulé, la justification des hypothèses retenues et des variables examinées aura été le fil conducteur de nos travaux et je souhaite qu'il en soit ainsi durant les éventuels travaux en commission budgétaire. Cette méthodologie est à même de permettre à la Cour de régler ses besoins futurs sur les règles claires et lisibles qui doivent être dégagées.

En ce qui concerne les questions sur le management et l'administration judiciaire, votre comité a examiné la nouvelle organisation en demandant qu'un travail de fonds soit dressé de concert par tous les organes de la Cour pour avril prochain.

Nous avons également abordé la notion de passif social – ou passif bilantiel – et fait des propositions sur ce sujet que nous traitons depuis 2011 en lien avec la réforme de la comptabilité analytique et celle relative aux IPSAS.

Enfin, vous avez noté le suivi des affaires immobilières ainsi que les questions relatives aux ressources humaines, points sur lesquels M. le Greffier a déjà une action déterminante dans la refonte des structures. Qu'il en soit remercié.

Madame la présidente de l'Assemblée,

Mesdames, messieurs, je vous remercie.