

**Douzième session**

La Haye, 20-28 novembre 2013

Document de réflexion sur le financement des projets pluriannuels***I. Contexte**

1. Les articles 3 à 8 du Règlement financier et règles de gestion financière indiquent comment demander les fonds nécessaires au financement des activités de la Cour, et comment ces fonds sont versés par les États parties et restitués à ceux-ci.
2. Au cours de ces dernières années, il est devenu évident qu'il serait avantageux d'introduire un mécanisme de budgétisation et de financement régissant spécifiquement les projets pluriannuels. La constitution d'un compte spécial dédié aux projets pluriannuels requerrait une résolution de l'Assemblée des États parties (« l'Assemblée »). Cette question est examinée plus loin.
3. L'article 6.5 du Règlement financier et règles de gestion financières prévoit que « [d]es comptes de réserve et des comptes spéciaux financés en totalité ou en partie par les contributions mises en recouvrement peuvent être constitués par l'Assemblée des États Parties ».
4. « L'autorité compétente doit clairement définir l'objet et les limites de chaque fonds d'affectation spéciale, compte de réserve et compte spécial. À moins que l'Assemblée des États Parties n'en décide autrement, ces fonds et comptes sont gérés conformément au présent Règlement ».

II. Caractéristiques des projets pluriannuels

5. En général, un fonds dédié à un projet pluriannuel correspond au coût d'un projet censé durer plus d'un an. Un tel mécanisme est jugé approprié dans les situations où les dépenses couvertes par un dispositif de financement s'étaleront sur plusieurs années.
6. Les projets s'étalant sur plusieurs années présentent un degré d'incertitude plus élevé que les activités ordinaires de la Cour. Même si les activités du projet peuvent être soigneusement planifiées au début de celui-ci, il est difficile de les répartir sur plusieurs exercices budgétaires avec un degré raisonnable de certitude.
7. Le calendrier de réalisation du projet peut aussi être influencé par des facteurs externes, échappant souvent au contrôle des dirigeants de la Cour.

* Reçu par le Secrétariat le 5 avril 2013 et précédemment publié sous la cote CBF/20/23.

A. Les inconvénients du financement des projets au moyen du budget-programme ordinaire

8. La mise à disposition de fonds au moyen du budget-programme ordinaire manque de souplesse, en ce sens qu'elle n'offre pas la possibilité de déplacer ces fonds d'un exercice financier au suivant. Selon les règles applicables, les crédits sont utilisables pendant l'exercice pour lequel ils ont été ouverts et expirent s'ils n'ont pas été utilisés dans l'année.

9. Le responsable du projet se trouve ainsi limité dans sa capacité de gérer des activités censées se dérouler sur plusieurs années et, dans le cadre de la gestion de projets pluriannuels, pareille limitation nuit à la continuité du projet. Le budget-programme ordinaire convient principalement aux dépenses de fonctionnement courantes et non à l'exécution de projets, particulièrement de grande envergure.

10. Ce mode de financement, dans le cadre duquel les fonds inutilisés dans l'année sont restitués puis redemandés pour l'exercice budgétaire suivant, est au final source d'incertitudes et de perturbations dans l'exécution des projets, ainsi que de difficultés pour les États parties lorsque ceux-ci préparent leur calendrier de mise à disposition des fonds.

B. Les avantages du financement des projets au moyen d'un compte spécial pluriannuel

11. Lorsqu'un projet s'étale sur plus d'un exercice financier, un mécanisme de financement pluriannuel peut améliorer la répartition et l'efficacité des fonds mis à disposition. Dans un tel contexte, le financement pluriannuel est utile dans la mesure où il améliore la prévisibilité, entraîne des coûts administratifs moins élevés et permet aux États parties et à la Cour de développer une vision plus stratégique de projets dont la mise en œuvre requiert plus d'une année.

12. Un compte spécial dédié aux projets pluriannuels permettrait d'allouer les fonds annuellement sur la base d'un plan de financement global approuvé pour la durée du projet et précisant les montants prévus par exercice financier. Les fonds inutilisés au cours d'un exercice seraient reportés sur les exercices suivants, sous réserve que les dépenses restent dans les limites du budget pluriannuel global approuvé.

13. La constitution d'un compte spécial pour les projets pluriannuels est proposée pour permettre une plus grande souplesse dans le financement des projets et l'utilisation des fonds attribués. Elle remédierait aux difficultés que présente la gestion des fonds lorsque ceux-ci sont mis à disposition au moyen du budget ordinaire annuel. Il deviendrait ainsi plus facile de planifier et d'optimiser l'utilisation des ressources. Du point de vue des États parties, des changements mineurs dans l'étalement des dépenses du projet ne les obligeraient plus à réautoriser, exercice après exercice, des dépenses déjà approuvées.

14. L'exécution des programmes ne perdrait aucunement en efficacité car l'ensemble des mécanismes de contrôle, des freins et des contrepoids seraient maintenus. Des rapports de mise en œuvre seraient présentés régulièrement et un solide système de suivi et d'évaluation serait adopté afin d'examiner les dépenses cumulées à la lumière du budget pluriannuel approuvé. Les États parties auraient ainsi à tout moment une idée exacte de l'état d'avancement du projet, et pourraient s'assurer que le programme est mis en œuvre selon les objectifs fixés et proposer toute mesure correctrice qui pourrait se révéler nécessaire.

15. Le programme de transition présente toutes les caractéristiques d'un projet pluriannuel, auquel s'appliquent tous les avantages associés au financement d'activités au moyen d'un compte spécial dédié, tel que décrit plus haut. Comme le lui a demandé le Comité du budget et des finances (« le comité »)¹, la Cour est en train d'étudier les différentes possibilités d'assurer le financement du pic de dépenses prévu pour 2015. Un compte spécial pour le programme de transition pourrait être une option viable.

¹ Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, onzième session, La Haye, 14–22 novembre 2012 (ICC-ASP 11/20), volume II, partie B.2, par. 148.

III. Compte spécial pour le programme de transition

16. À sa dixième session, l'Assemblée a approuvé le fait que les éléments non intégrés (2gv) et autres coûts liés n'excéderaient pas 19,8 millions d'euros et seraient approuvés sur soumission annuelle dans le budget de la Cour².

17. L'estimation la plus récente des coûts des activités de transition, soumise au comité lors de la vingtième session de celui-ci, s'élève à 19,5 millions d'euros, dont 1,8 million d'euros budgétés au titre des risques. Ce budget couvre des activités s'étalant sur trois ans, de 2014 à 2016.

18. Le suivi et la mise à jour du budget seraient assurés en continu pendant toute la durée du projet/programme. Toutefois, aucune demande de budget supplémentaire ne serait soumise, sauf en de très rares circonstances, s'il devait être établi que les activités nécessaires ne pouvaient être financées par le budget initialement proposé.

IV. Constitution des fonds

19. Un compte spécial dédié aux projets pluriannuels serait approvisionné annuellement sur la base de besoins de financement déterminés initialement. Le barème des contributions applicables au budget-programme ordinaire serait retenu.

20. La plus grande souplesse serait ménagée aux États parties, sous réserve que les besoins minimaux de financement soient couverts sur une base annuelle. Ces besoins minimaux seraient établis au début du projet et couverts par les États, qui pourraient, s'ils le souhaitent, également verser à l'avance leurs contributions pour les exercices suivants.

21. En outre, il serait possible d'approvisionner le fonds au moyen d'un excédent budgétaire, si l'Assemblée en décidait ainsi.

22. Il est proposé que le compte spécial dédié aux projets pluriannuels soit approvisionné par diverses sources de financement. Comme indiqué plus haut, la Cour évaluera les contributions sur la base du barème applicable, et communiquera par courrier des demandes de contribution précisant notamment a) le montant total des contributions correspondant à l'ensemble de la période concernée ; et b) le montant minimal des contributions payables tous les ans. Au cours du premier exercice, les États parties auraient la possibilité de verser une somme comprise entre le montant minimal requis pour l'exercice en cours et le montant maximal requis pour toute la période (à savoir trois ans). La Cour veillera à ce que tout paiement dépassant le minimum dû pour un exercice donné soit considéré comme une avance permettant de couvrir les contributions minimales correspondant aux exercices suivants.

23. Sources possibles de financement :

- a) contributions mises en recouvrement
- b) contributions volontaires
- c) fonds excédentaires émanant du budget ordinaire.

24. Afin de permettre aux États parties d'avoir une vision d'ensemble des besoins de financement de la Cour dans un seul document, il est proposé que le compte spécial dédié aux projets pluriannuels et le budget-programme proposé par la Cour soient réunis dans le même document. Toutefois, comme nous l'avons vu plus haut, le financement pluriannuel serait adopté par l'Assemblée une seule fois, durant l'année de lancement du projet.

² 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), volume I, partie III, ICC-ASP/10/Res.6, par. 5.

V. Ouverture de crédits

25. Les crédits ouverts seraient utilisables jusqu'à l'achèvement du projet.

26. Les activités du projet et les obligations de résultat seraient exposées de façon détaillée. Les dépenses seraient engagées aux fins pour lesquelles les crédits avaient été ouverts. Pour assurer l'utilisation la plus efficace des ressources, il serait possible de réaffecter les fonds d'une activité du projet à l'autre et d'un exercice financier à l'autre pendant la durée du projet.

27. L'autorisation d'utiliser les crédits ouverts serait accordée au moyen d'avis d'attribution de crédits conformément au Règlement financier et règles de gestion financière de la Cour.

VI. Excédent budgétaire

28. Le montant d'un éventuel excédent budgétaire provisoire serait déterminé à la date convenue pour la fin du projet. L'excédent budgétaire final serait déterminé douze mois après cette date et restitué aux États parties. Tout reliquat d'engagements non réglés serait imputé sur les crédits de l'exercice en cours.

29. L'excédent budgétaire serait réparti entre les États parties suivant le barème des contributions applicables pendant l'exercice au cours duquel le projet a été achevé.

VII. Obligation redditionnelle

30. Le Greffier et le responsable du projet contrôlent la réalisation des objectifs et l'exécution du projet pendant l'exercice financier et rendent compte des résultats effectivement obtenus.

VIII. Conclusion

31. Compte tenu de l'expérience récente, la Cour estime que de nouveaux mécanismes de financement rendraient plus efficace la gestion de la mise en œuvre des projets extraordinaires, tout en ménageant aux États parties la plus grande souplesse en termes de planification de leurs contributions et de source de financement. La Cour propose la constitution d'un compte spécial pour le programme de transition, qui aura les caractéristiques décrites ci-dessus et exposées dans la résolution de l'Assemblée jointe au présent document à titre d'exemple.

Annexe

Projet de résolution Programme de transition

L'Assemblée des États parties,

Rappelant la résolution ICC-ASP/9/Res.1, par laquelle la Cour était priée, en liaison avec le Directeur de projet, de définir et de calculer les autres coûts liés au projet, mais pas directement à la construction, comme, par exemple, le coût du déménagement de la Cour entre les locaux provisoires et les locaux permanents, le coût des biens meubles tels que le mobilier et le matériel informatique, les plantes en pot et les éléments décoratifs, les coûts liés aux communications et aux relations publiques en rapport avec le projet ainsi que les coûts liés aux locaux intérimaires, avant le 1^{er} mars 2011, et de faire rapport tous les ans à ce sujet à l'Assemblée par l'intermédiaire du Comité de contrôle, de tenir le Comité régulièrement informé de tout changement, et d'étudier des moyens d'atténuer l'incidence de ces coûts sur le processus budgétaire annuel,

Rappelant la résolution ICC-ASP/10/Res.6, dans laquelle il était fait remarquer que la Cour avait initialement évalué à 20,1 millions d'euros, et réduit ensuite à 19,8 millions d'euros, les éléments 2gv et autres coûts concernant les équipements non intégrés pour l'utilisateur, à savoir les éléments mobiles, et les autres coûts tels que le déménagement, les équipes complémentaires et les honoraires des consultants,

Rappelant la résolution ICC-ASP/11/Res.3, par laquelle la Cour était priée, en collaboration avec le Directeur de projet, de prendre toutes les mesures préparatoires nécessaires pour s'assurer qu'elle sera prête à emménager dans les locaux permanents au plus tard en décembre 2015 afin d'éviter toute dépense supplémentaire pour les États parties,

Prenant acte du rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de ses vingtième et vingt-et-unième sessions,

Prenant acte du rapport de la Cour sur le programme de transition,

Notant que la date d'achèvement des locaux permanents est prévue pour septembre 2015,

Notant que le Règlement financier et les règles de gestion financière, de même que les dispositions en matière d'audit interne et de vérification externe des comptes de la Cour, s'appliquent au programme,

A. Budget du programme et calendrier de réalisation

1. *Approuve* le budget d'ensemble du programme dans la limite de XX millions d'euros alloués comme suit sur une période de trois ans : XX millions en 2014, XX millions en 2015 et XX millions en 2016,
2. *Note* que la date d'achèvement du programme de transition est prévue pour la fin de l'année 2016, sous réserve que les locaux permanents soient livrés dans les délais,
3. *Prie* le Greffier, à ce propos, d'établir conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière un compte spécial dans lequel seront conservés les fonds versés par les États parties au titre du programme de transition,

B. Financement

4. *Décide* que les États parties devront verser chaque année une contribution calculée sur la base du barème des contributions applicable au budget ordinaire de la Cour pendant l'exercice considéré,

5. *Invite* les États parties à envisager de verser une avance sur leur part du total estimé des coûts du programme de transition afin d'atténuer les effets du pic de dépenses prévu pour 2015,

C. Crédits ouverts et excédent budgétaire

6. *Décide* que les crédits seront utilisables jusqu'à la fin de l'année 2016,

7. *Décide* que les crédits resteront utilisables pendant les douze mois suivant la fin de l'année 2016, pour autant qu'ils soient nécessaires pour liquider toute dépense régulièrement engagée au cours des exercices précédents et non encore réglée. Le solde des crédits non engagés à la fin de l'année 2016, déduction faite, le cas échéant, des contributions d'États parties afférentes au programme de transition qui demeurent impayées, constituera l'excédent budgétaire du programme,

8. *Décide* que le montant de l'excédent provisoire du programme de transition sur les trois années sera déterminé en calculant la différence entre les ressources (contributions mises en recouvrement et recettes diverses perçues au cours de l'exercice) et les dépenses (total des dépenses imputées sur les crédits alloués et ayant donné lieu à des paiements et provisions pour engagements non réglés) pour chacune des trois années du programme de transition,

9. *Décide* que le montant de l'excédent final du programme de transition sera déterminé en ajoutant au montant de l'excédent provisoire tous arriérés de contributions au titre d'exercices précédents versés par des États parties en 2017 et toutes économies réalisées sur les provisions pour engagements non liquidés mentionnées ci-dessus. Tout reliquat d'engagements non réglés sera imputé sur les crédits ouverts dans le cadre du budget-programme ordinaire de l'année 2018,

10. *Décide* que le montant de l'excédent budgétaire du programme de transition constaté à la clôture de celui-ci sera réparti entre les États parties suivant le barème des contributions applicable pendant l'exercice de clôture du programme. Au 1^{er} janvier suivant l'année au cours de laquelle sera achevée la vérification des comptes de l'exercice de clôture du programme, le montant ainsi réparti sera crédité aux États parties conformément à la règle 4.7 du Règlement financier et règles de gestion financière,

D. Information financière

11. *Demande* au Greffier de soumettre annuellement, pour examen par l'Assemblée lors de sa session régulière, une estimation détaillée des coûts concernant le programme, sur la base des informations les plus récentes, comprenant notamment un récapitulatif des éventuelles contributions volontaires reçues des États parties,

12. *Demande* au Greffier de rendre compte annuellement à l'Assemblée, par le biais du Comité du budget et des finances, de la réalisation des estimations de l'année écoulée et du niveau des dépenses.
