

COUR PENALE INTERNATIONALE

Assemblée des Etats Parties

La Haye – 21 novembre 2015

Présentation des rapports de l’Auditeur externe

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs,

J’ai le plaisir de vous rendre visite aujourd’hui pour vous présenter les rapports établis par votre auditeur externe au cours de l’année 2015, en application de l’article 12 du règlement financier (*Financial Regulations and Rules*) de la Cour pénale internationale.

Je vous exprime avant tout les regrets de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour de comptes et auditeur externe de la CPI, retenu à Paris pour des obligations nationales urgentes. Il espère pouvoir vous rendre visite, l’an prochain, pour un bilan d’ensemble de quatre années d’audit.

C’est la première fois, depuis que j’ai succédé à M. Metzger, le 1^{er} septembre 2015 dans les fonctions de Directeur de l’audit externe de

la CPI, que j'ai l'honneur de vous rencontrer dans votre formation plénière. Occupant à la Cour des comptes les fonctions de chef du service de l'audit externe des organisations internationales, je coordonne depuis 2012 le bon déroulement des opérations d'audit de votre Organisation. Il a semblé au Premier président que ma nomination permettrait d'assurer de manière optimale la continuité de nos travaux, afin de couvrir dans les meilleures conditions le quatrième exercice de notre mandat d'audit de la CPI, qui porte sur les années 2012 à 2015.

Les rapports d'audit que je vais vous exposer brièvement sont au nombre de quatre et concernent :

- les états financiers de la Cour pénale internationale arrêtés au 31 décembre 2014,
- les états financiers du Fonds pour les victimes, arrêtés au 31 décembre 2014,
- l'information financière et la gestion du projet de construction des locaux permanents de la Cour pénale internationale,
- la vérification spécifique que votre auditeur externe vient d'accomplir à votre demande, sur le niveau des réserves de trésorerie de la CPI, en application de l'article 12.5 de votre règlement financier.

Je précise dès à présent que pour chacun des deux états financiers dont nous sommes, en particulier, appelés à effectuer la certification – Cour et Fonds pour les victimes - nous délivrons une opinion sans réserve. La Cour pénale internationale a franchi en 2014 une étape importante, en présentant pour la première fois ses états financiers en conformité avec les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS).

*

J'en viens au premier rapport d'audit relatif aux états financiers 2014 de la Cour pénale internationale.

J'observe d'abord que seulement trois des six recommandations émises en 2014 sur les états financiers 2013 ont été appliquées et que deux recommandations antérieures, émises en 2013, restent également en attente.

S'agissant des plus anciennes recommandations, émises en 2013, l'une d'entre elle suggérait de clarifier et renforcer les fonctions, autorités et champs de responsabilités respectifs du Greffier et du Procureur.

L'Assemblée des Etats-parties a, en novembre 2013, donné une base juridique solide à une évolution de la structure organisationnelle et des conditions du dialogue entre les différents organes. Nous notons cependant que si le Greffier a engagé une clarification de la relation

entre le Greffe et les autres organes de la CPI dans le cadre du programme « ReVision », la clarification des fonctions comme les modalités concrètes du renforcement envisagé ne sont toujours pas inscrites dans le règlement financier. L'importance essentielle de cette recommandation nous conduit à la réitérer explicitement.

Trois des recommandations formulées en 2014 dans notre rapport sur les comptes 2013 ne sont que partiellement mises en œuvre. Je ne m'y attarderai pas, car nous considérons que leur mise en œuvre est bien engagée. Le délai de mise en œuvre s'explique principalement par le travail technique d'élaboration des directives et procédures nécessaires pour l'application de ces recommandations. Nous rendrons compte dans le prochain rapport du bon achèvement de ces mesures.

J'en viens aux recommandations que nous formulons en 2015 dans notre rapport sur les comptes de l'exercice 2014. Je souligne d'abord que la baisse du nombre de recommandations signifie, selon nous, que nous parvenons au terme de notre inventaire des réformes financières jugées souhaitables. Je souhaiterais m'étendre sur une des deux recommandations, qui invite à créer deux réserves au sein des fonds propres, sous l'autorité de l'Assemblée des Etats Parties, pour faire face

à l'imprévisibilité des coûts de l'aide juridique et au coût du remplacement des immobilisations liées aux locaux permanents.

Cette recommandation émane du principe de prudence. Certains types de dépenses sont particulièrement difficiles à anticiper, à cause de leur nature imprévisible ou de leur caractère de long terme. C'est le cas du coût de l'aide juridique et du remplacement des immobilisations.

Pour se protéger des aléas résultant du coût de l'aide juridique dont le montant dépend de facteur exogènes, nous avons montré que la Cour avait tendance à surestimer les engagements afin de créer une sorte de réserve implicite, quitte à annuler ensuite les engagements non liquidés. Cette approche limite la transparence budgétaire et l'autorité de l'Assemblée des Etats Parties, ce qui rendrait la création d'un fonds dédié nettement préférable.

De même, les dépenses qui seront nécessaires pour financer le remplacement des nouveaux locaux permanents de la Cour ne seront pas linéaires et auront tendance à culminer à certaines périodes. Je parle ici des gros travaux et non, bien entendu des petits équipements ou de la maintenance. Il a été recommandé, afin de lisser le financement de ces dépenses, la création d'un fonds dédié auquel les Etats Parties verseraient tous les ans une somme fixe. A trop longtemps différer la prise en compte de ces investissements, les Etats se trouvent souvent à

devoir payer brutalement des sommes très importantes. A l'inverse, la dotation progressive d'une réserve leur permet d'étaler l'effort financier et de planifier plus rationnellement les gros œuvres. Entendons-nous bien : il ne s'agit pas d'inscrire une provision dont le caractère serait obligatoire. Nous nous exprimons ici du point de vue de l'auditeur de l'efficacité des procédures financières, faculté prévue par l'article 12.3 de votre règlement financier. Les Etats Parties peuvent estimer avoir d'autres priorités, mais il est de notre responsabilité de les avertir qu'ils risquent, à l'avenir, de devoir déboursier des sommes qu'ils n'auront pas prévues.

*

Je passerai sur le Fonds pour les victimes, car nous avons constaté avec satisfaction que toutes nos recommandations antérieures ont été mises en œuvre, pour en venir à notre rapport relatif à l'information financière et à la conduite du projet de construction des locaux permanents (*Permanent Premises Project*).

Comme vous le savez, nous n'effectuons, à votre demande, qu'une mission d'audit d'une part de l'information financière produite au fil de l'avancement du projet, d'autre part de sa gestion en général, puisque ce projet n'est pas doté d'une comptabilité et d'états financiers spécifiques qu'il s'agirait de certifier.

Cette année encore, nous avons mobilisé une équipe d'auditeurs expérimentés et nous nous sommes attachés les services d'un expert urbaniste qualifié, ayant une longue expérience de la construction de grands projets immobiliers.

Avant d'exposer nos recommandations nouvelles, je relève que sur les onze recommandations qui avaient été faites antérieurement, six ont été mises en œuvre, deux sont en cours de mise en œuvre et trois ont été considérées comme non applicables et donc abandonnées.

Une des deux recommandations en cours de mise en œuvre, devra être suivie avec une attention particulière, compte tenu d'un risque potentiel de dérive des coûts. Nous avons recommandé de valoriser les risques portant sur les futurs coûts récurrents de fonctionnement liés à des installations au caractère sophistiqué, comme les bassins d'eau-miroir ou la façade verdurée sur grillage métallique. La direction du projet a préparé une étude complète et détaillée de la maintenance et des coûts d'exploitation projetés dans les nouveaux locaux. Nous examinerons en 2016 la pertinence de ces projections.

J'en viens aux six recommandations nouvelles que nous formulons à l'issue de l'examen du projet que nous avons conduit en 2015.

Je me propose de commenter ici les plus significatives étant entendu que toutes doivent, à notre avis, être mises en œuvre sans exception.

Je m'attarderai sur des questions qui ont toutes à voir avec la gouvernance et la direction du projet.

La gouvernance du projet a été définie par l'Assemblée des Etats Parties. Elle s'appuie principalement sur le comité de contrôle (*Oversight Committee*), organe subsidiaire de l'AEP, chargé du contrôle stratégique et sur le directeur du projet, responsable de la gestion du projet au quotidien. Le suivi opérationnel des travaux et des tests ainsi que l'exécution du budget ont été confiés à une assistance à maîtrise d'ouvrage, la société Brink qui présente régulièrement sous l'autorité du directeur du projet, un rapport au comité de contrôle.

Nous avons émis trois recommandations principales sur la gouvernance administrative et financière.

- En ce qui concerne les comptes rendus financiers relatifs au projet, nous avons recommandé à la direction du projet de compléter l'information du comité de contrôle par une présentation synthétique et documentée du budget approuvé, des engagements, des paiements et enfin des provisions à prévoir. En effet, le rapport d'information financière disponible avant août

2015 contenait de nombreux paramètres demandant davantage d'explications, par exemple l'épuisement de la marge pour aléa. Depuis août 2015, le bureau du directeur du projet établit un compte rendu mensuel plus proche des attentes de l'auditeur. Nous établirons dans notre prochain rapport, au printemps 2016, la synthèse des conclusions qu'il convient d'en tirer.

- Au terme du projet immobilier et du programme de transition, la CPI n'en aura pas fini pour autant avec la gestion de ce projet. Les moyens humains affectés à la direction du projet vont devoir être redéployés et adaptés à la gestion des suites administratives de l'opération, telles que la liquidation des contributions, le règlement des factures présentées par les fournisseurs, le règlement d'éventuels litiges avec les entreprises, la clôture de l'opération et l'établissement du quitus. Il nous paraît indispensable que le budget 2016 prévoie les ressources nécessaires à la gestion de ces suites, afin de garantir la fin de l'opération au mieux des intérêts des Etats Parties.
- Enfin, je mentionnerai notre recommandation d'organiser la transition de l'actuel comité de contrôle vers un futur organe représentatif des Etats Parties, chargé de la supervision des

questions majeures. En effet, sans méconnaître la nécessité du pilotage stratégique de l'opération tel qu'il a été exercé avec succès et sérieux par le comité de contrôle, son maintien dans la durée représenterait un risque de confusion entre la supervision et la gestion. Nous avons donc recommandé de ralentir progressivement le rythme de ses réunions, afin de se prémunir de toute ambiguïté de répartition des rôles entre les Etats parties et les responsables exécutifs de la CPI.

*

Je terminerai par un mot au sujet de la vérification spéciale que nous avons menée, en urgence, sur le niveau des réserves de liquidité de la CPI, à la demande de l'AEP.

Votre Assemblée a décidé, à la fin du mois de juin, de commander à l'auditeur externe un audit supplémentaire sur « *le niveau adéquat des réserves de trésorerie de la CPI et les risques qui pourraient être liés à leur réduction* ». Par ailleurs, vous avez également demandé à votre auditeur externe « *un examen détaillé des comptes du projet, portant tout particulièrement sur les dépassements de coûts* ». En accord avec vous, ce deuxième audit spécial sera effectué par une équipe spéciale

au mois de janvier prochain, après le déménagement complet des services.

Dès ma prise de fonction, ma première décision a été de me déplacer à La Haye, au début du mois de septembre, afin de cerner les attentes des Etats Parties. Il était important notamment de comprendre l'étendue des vérifications supplémentaires demandées par votre Assemblée et d'établir comment y répondre de manière appropriée. Comme vous le savez, l'auditeur externe est soumis à des normes d'éthique professionnelle rigoureuses, qui l'obligent à examiner systématiquement avec l'audité la faisabilité de l'audit et ses implications en terme de ressources à mobiliser.

La question posée par l'Assemblée des Etats Parties, sur « le niveau adéquat des réserves de trésorerie », soulevait deux difficultés méthodologiques.

- La première, c'est qu'une situation de trésorerie ne s'apprécie pas en soi. Une Organisation, détient en permanence, en caisse, un certain montant de liquidités. Le niveau adéquat de cette caisse, sur le plan économique et financier, c'est celui qui permet à une Organisation de faire face en permanence à ses besoins, qui résultent de la différence entre les encaissements de recettes et les

décaissements de dépenses. Si les décaissements sont supérieurs aux encaissements, on dit qu'il y a un « besoin en fonds de roulement » (*Working Capital requirement*) : la trésorerie est utilisée pour le couvrir. Ce niveau change à chaque instant puisque les encaissements et les décaissements varient au jour le jour. Il fallait donc examiner l'évolution de la trésorerie prévisionnelle sur une période assez longue afin d'isoler des moments de rupture éventuels. Vous voyez que dans ce schéma l'appréciation de l'auditeur externe dépend de la qualité des prévisions faites par la CPI. Mais ces prévisions restent intrinsèquement fragiles, car susceptibles d'être modifiées à tout moment par un événement imprévu, par exemple la perception d'une contribution qui était en retard.

- Ceci amène la deuxième difficulté. Il a fallu se mettre d'accord avec les services financiers de la CPI sur les données à fournir : un auditeur externe n'a pas vocation à produire à la place d'une organisation son plan de dépenses et de recettes, mais à l'examiner. Nous n'avons pas rencontré, lors de notre audit, de raison majeure de douter des prévisions de la CPI, mais notre travail est forcément limité par ce contexte et l'assurance que nous délivrons n'est pas absolue.

Quelles sont les conclusions de notre audit ? Si la CPI finance les dépassements du budget du projet de locaux permanents par ses réserves de trésorerie (sans toutefois toucher à la réserve en cas d'imprévus dont vous avez exclu l'usage), elle ne devrait pas se trouver confrontée à un « déficit » de liquidités, du moment qu'elle utiliserait la réserve de financement des avantages dus au personnel (*Funding set aside for employee benefits liabilities*), ou réserve EBL, et la réserve pour Fonds de roulement (*Working Capital Fund*). Mais alors que la réserve EBL serait complètement utilisée, le Fonds de roulement pourrait se trouver, à certaines périodes, à des niveaux préoccupants, proches de zéro, ce qui exposerait la CPI à un risque de rupture de paiement que l'auditeur externe ne peut écarter. En effet, la réserve pour Fonds de roulement a été instituée pour vous permettre de faire face à des problèmes de liquidités à court terme dans l'attente du versement de contributions mises en recouvrement. La CPI se trouverait alors dépourvue de tout filet de sécurité pour faire face à une situation de ce type.

La mission de votre auditeur aurait pu s'arrêter avec ce diagnostic, qui répond à votre question. Mais nous avons estimé que notre responsabilité était de vous donner des pistes possibles pour couvrir un risque d'insuffisance de la réserve pour Fonds de roulement. A très

court terme, nous avons suggéré de garantir temporairement un éventuel épuisement de la réserve pour Fonds de roulement par la réserve du Fonds en cas d'imprévu. Cela vous donnerait le temps de négocier une ligne de trésorerie, qui n'aurait elle-même pas vocation à être utilisée. Mais le coût de cette ligne serait le prix de l'assurance souscrite contre les risques d'insuffisance de trésorerie, en contrepartie de l'utilisation de la réserve pour Fonds de roulement.

Ces mesures de court terme ne dispensent pas la CPI d'une réflexion à long terme sur les tensions qui pèsent sur ses réserves – au-delà du financement des dépassements du budget du projet de locaux permanents - et les manières de les soulager. Nous avons évoqué quelques solutions pour une gestion plus optimale de la trésorerie : accentuer l'effort de recouvrement des contributions en retard, adapter autant que possible le rythme des dépenses à celui des recettes encaissées, réviser en cours d'année les dépenses programmées en cas d'insuffisance de recettes. Ces options nécessiteront sans doute des études préalables de la part de la CPI. Nous pourrions y revenir lors de nos audits à venir.

*

J'en ai ainsi terminé avec la présentation des quatre rapports que vous soumet en 2015 votre auditeur externe au titre de l'exercice 2014.

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, je vous remercie de votre attention.

[fin du texte]