

COUR PENALE INTERNATIONALE
Assemblée des Etats Parties
La Haye – 21 novembre 2016
Présentation des rapports de l’Auditeur externe

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs,
Mesdames et Messieurs les Délégués,
Mesdames, 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 2016, 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 des comptes et auditeur externe de la CPI, retenu à Paris pour des obligations nationales incontournables.

J’ai succédé en septembre 2016 à mon collègue Richard Bellin, qui était venu devant votre Assemblée en novembre 2015. Je suis aujourd’hui accompagné de M. Christian Cardon, qui était le chef de notre mission d’audit sur le projet *ReVision*.

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

- les états financiers de la Cour pénale internationale arrêtés au 31 décembre 2015,
- les états financiers du Fonds au profit des victimes, arrêtés au 31 décembre 2015,
- l’information financière et la gestion du projet de locaux permanents de la Cour pénale internationale pour l’exercice 2015,
- l’exécution du budget du projet de locaux permanents,
- le projet *ReVision* de réorganisation du Greffe de la Cour pénale internationale.

J’en viens donc au premier de ces rapports, qui concerne **les comptes de la Cour clos au 31 décembre 2015**.

Vous avez sans doute observé que cette année, nous formulons une opinion avec réserve sur les états financiers de la Cour. La réserve que nous avons été amenés à formuler porte sur une limitation concernant l’évaluation, au bilan, de l’immeuble de la CPI. Cette limitation tient à l’impossibilité pour la Cour, avant et pendant notre mission d’audit, de signer un accord final avec la société Courtys, pour solder les litiges commerciaux apparus au fil du projet. En effet, seule votre Assemblée peut autoriser la signature d’un tel accord, et l’auditeur externe ne pouvait pas, au moment de sa mission d’audit, préjuger ni de l’issue de la discussion avec le constructeur, ni de l’autorisation que vous seriez amenés à donner, ni du montant finalement concerné. Je rappelle également que cette position est conforme à la fois aux normes internationales d’audit que nous appliquons, et au point n°8 de l’annexe au règlement financier de la Cour, qui demande au commissaire aux comptes de mentionner dans son opinion les éléments pour lesquels il n’a pu obtenir de pièces justificatives suffisantes.

Si le contrat est finalement signé, après autorisation de votre Assemblée, et si les comptes de la Cour sont modifiés en conséquence, comme l’autorisent les normes comptables internationales appliquées par la Cour, alors l’auditeur externe pourra modifier son opinion, comme l’autorisent les normes internationales d’audit.

Au-delà de cette réserve, nous formulons dans notre rapport sur les comptes six recommandations.

La première recommandation vise d’une part à mettre en place un suivi des effectifs moyens de la Cour sur l’année, ce qui permettra une meilleure comparaison avec le tableau des effectifs du budget, et d’autre part à effectuer un rapprochement des différents fichiers de paie. Nous avons en effet constaté que des progrès étaient possibles en la matière.

La deuxième recommandation vise à reclasser les dépenses des contractants individuels et des consultants dans la catégorie des dépenses de service, de manière à faciliter la lecture des comptes.

Les deux recommandations suivantes concernent les locaux permanents. Il s'agit d'une part de finaliser au plus vite l'élaboration d'un plan de maintenance et d'entretien des locaux, et d'en tirer les conséquences comptables, et d'autre part, de convenir avec l'Etat hôte d'un plan d'amortissement de l'emprunt contracté pour financer une partie du projet, de manière à détailler le capital amorti, les intérêts et les annuités à verser.

Enfin, les deux dernières recommandations de notre rapport sur les comptes peuvent paraître techniques mais sont décisives pour maintenir la qualité des comptes : l'une concerne le paramétrage du progiciel budgétaire et comptable, de manière à mieux distinguer les écritures qui ont une incidence budgétaire de celles qui ont une incidence comptable ; l'autre recommandation insiste notamment sur la nécessité de maintenir la stabilité et le renforcement de la fonction comptable au sein des équipes du Greffe.

Je me permets d'insister sur l'importance de chacune de ces recommandations, qui, au-delà de la technique comptable, visent à faciliter la lecture des états financiers, et donc leur utilisation ; les comptes fournissent en effet une information complémentaire aux données budgétaires, qui permet d'éclairer la situation financière.

S'agissant justement des comptes eux-mêmes, nous avons dans notre rapport noté que l'exercice 2015 s'était soldé par un déficit comptable de 6,7 M€, contre un excédent de 1,8 M€ en 2014. Cette situation est notamment la conséquence d'une hausse significative des charges de personnel de 12,5 M€, soit + 14,5%, entre 2014 et 2015.

J'en viens maintenant à notre **rapport sur les états financiers du Fonds au profit des victimes**. Nous formulons une opinion sans réserve sur ces états financiers, ce qui atteste de leur conformité au référentiel comptable.

Nous formulons également quatre recommandations dans notre rapport. Elles peuvent être regroupées sous la thématique du renforcement du contrôle interne, pour laquelle nous proposons des pistes, qui concernent :

- premièrement, la définition de critères d'évaluation de performance dans les dossiers soumis par les partenaires d'exécution, de manière à faciliter les comparaisons et le suivi de ces dossiers ;
- deuxièmement, la mise en place d'actions de formation financière auprès des fonctionnaires chargés des opérations de terrain ;
- troisièmement, la nécessité d'intégrer dans les attributions des fonctionnaires chargés des opérations de terrain l'obligation de contrôler par sondage les dépenses engagées par les partenaires d'exécution ;
- et enfin, de renforcer les équipes présentes sur le terrain.

De manière générale, renforcer le contrôle interne financier a aussi des effets positifs sur le contrôle des opérations elles-mêmes, au-delà même des conséquences sur les comptes et le budget. Il s'agit donc là d'une démarche utile à tous points de vue.

Je vais maintenant vous présenter, de manière conjointe, les constats et recommandations de nos deux rapports qui concernent le projet de locaux permanents. Il s'agit d'une part de notre **rapport sur l'information financière et la gestion du projet de locaux permanents**, et d'autre part du **rapport d'audit sur l'exécution du budget du projet de locaux permanents**.

S'agissant des aspects budgétaires du projet, nous avons constaté un dépassement d'environ 5% du coût final estimé, quelles que soient les hypothèses retenues et les points de comparaison. Ce dépassement est mineur par rapport à ceux que l'on peut observer communément sur des opérations de même ampleur.

Les locaux ont été livrés à temps, et correspondent aux spécifications initiales, même si des défauts de construction ont été observés.

Nous avons cependant identifié trois faiblesses dans l'exécution du budget de ce projet :

- la première faiblesse tient au choix tardif, opéré en 2013, d'intégrer les coûts du programme de transition dans le budget du projet, ce qui a fragilisé l'économie générale du projet, lorsque certains risques budgétaires se sont concrétisés ;
- la seconde faiblesse tient au système de gouvernance ; nous avons constaté une absence de définition préalable de mécanismes de remontée d'information du directeur de projet vers le comité de contrôle, ce qui a nourri une certaine défiance entre les acteurs ;
- la conception et l'utilisation de la réserve pour imprévus ont joué un rôle central dans les dépassements, une partie significative (5,5 M€) de cette réserve, d'un montant total de 12,7 M€, étant en réalité indisponible car destinée à des opérations qui n'avaient rien d'imprévu.

Au-delà des aspects budgétaires, un premier commentaire concerne l'avenir. Après la livraison de l'immeuble, le projet n'est pas terminé. On pourrait même dire qu'il continue, du moins dans sa phase de maturité. Il importe en effet, d'abord pour des raisons opérationnelles, mais aussi pour des raisons budgétaires, de prévoir les dépenses futures qui seront nécessaires au renouvellement des immobilisations. Nous estimons en effet peu réaliste l'hypothèse d'une absence totale de renouvellement d'immobilisations pendant les dix premières années d'exploitation de l'immeuble, c'est-à-dire jusqu'en 2026, alors que le bureau du directeur de projet en avait d'ores et déjà prévus dès les sixième et neuvième année, sans compter les imprévus que nous avons déjà signalés dans des rapports antérieurs, comme une éventuelle obligation de mise aux normes de haute qualité environnementale.

Au-delà de ce premier élément, je ne vais pas détailler les neuf recommandations contenues dans nos deux rapports sur ce sujet, mais je voudrais insister sur certaines d'entre elles, qui ont autant un intérêt financier qu'opérationnel, car les deux sujets sont indissolublement liés : préserver le patrimoine immobilier de la CPI passe d'abord par des mesures opérationnelles.

Nous recommandons à la direction de projet de veiller à la réalisation, par le gestionnaire du projet, de la vérification de la correction de tous les défauts de construction. Nous avons à cet égard constaté que l'entreprise spécialisée dans l'assistance à la maîtrise d'ouvrage qui secondait le directeur de projet s'était vu confier progressivement des attributions qui dépassent celles habituellement confiées à un tel assistant à maîtrise d'ouvrage, ce qui a par ailleurs contribué au renchérissement du coût de cette activité.

Nous recommandons également au service de sécurité et de sûreté de la Cour d'organiser les exercices d'évacuation prévus par la législation de l'Etat hôte, en relation avec ses services de police et de secours. Ce sujet n'est pas sans lien avec le précédent : nous avons en effet constaté que le service de sécurité et de secours avait été fortement sollicité par les défauts de construction précités, ce qui le conduisait à décaler dans le temps ces exercices. Nous sommes là à la croisée de l'activité opérationnelle et des impacts budgétaires.

Nous recommandons également au Greffé, d'une part d'organiser une enquête de satisfaction des usagers des locaux permanents, et d'autre part de mettre à disposition de ces mêmes usagers des outils didactiques adaptés, notamment pour ce qui concerne les équipements électroniques (gestion des accès, climatisation des bureaux, dispositifs audiovisuels). Il reste donc encore du travail à effectuer sur ce projet, de manière à utiliser au mieux ces locaux qui sont désormais ceux de la Cour.

Je vais maintenant terminer cette présentation avec **notre rapport sur le projet ReVision.**

Tout d'abord, un point de méthode. Pour cet audit, nous avons effectué une mission préparatoire au mois d'avril, puis une mission au mois de septembre. Nous avons examiné une documentation abondante, de plusieurs centaines de pages, et nous avons conduit un grand nombre d'entretiens.

Nos conclusions sont les suivantes. Ce projet de réorganisation du Greffe de la CPI se justifiait sur le plan technique et politique. Il a été mené à bien dans les délais impartis.

Il a permis de redéfinir les valeurs et les principes d'organisation du Greffe, de rationaliser son organisation en grandes divisions, de limiter le nombre de lignes hiérarchiques directement rattachées au Greffier, de renforcer les bureaux de terrain et leur structure de coordination et de revoir l'ensemble des postes de travail, ce qui constitue un acquis important.

Il a permis des économies limitées, liées à la suppression de 10,4 postes de travail et au coût correspondant (443,8 k€), qui ont été plus que compensées dès 2016 par les augmentations de postes et de crédits entraînées par l'emménagement de la Cour dans des locaux définitifs beaucoup plus vastes et par l'augmentation des affaires qu'elle traite.

La mise en œuvre du projet ReVision a été contestée sur trois points :

- **le recrutement de trois personnalités extérieures pour l'équipe du projet**, sans suivre la procédure réglementaire de sélection, en invoquant l'urgence et le caractère non obligatoire de cette procédure ;
- **les modalités de séparation de certains membres du personnel**, dont on ne connaîtra définitivement la régularité qu'après le jugement du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, saisi par plusieurs fonctionnaires ;
- **et l'absence d'autorisation préalable de l'Assemblée des Etats- Parties pour utiliser la réserve pour les engagements éventuels (EBL)** pour financer une partie du coût du projet, qui a toutefois fait l'objet d'une régularisation ultérieure.

Il est trop tôt pour juger de l'efficacité à long terme du projet, car l'application la mise en œuvre des très nombreuses recommandations de méthode qui ont été présentées a à peine commencé, en raison notamment de leur caractère très détaillé et du taux de vacances d'emploi important du Greffe.

Nous formulons quatre recommandations.

La première concerne la publication et la diffusion au personnel de la CPI du rapport final du projet *ReVision*, en excluant les mentions confidentielles qui pourraient concerner les individus.

La deuxième concerne la nécessité de mettre en œuvre des fiches de procédure (*Standard operating procedures*) et des flux de production numérique (*Workflows*), permettant au personnel de connaître les nouvelles méthodes de travail à appliquer dans les structures du Greffe telles qu'elles ont été réorganisées par le projet.

Si la définition de nouvelles méthodes de travail requiert le recours à une aide extérieure, notre troisième recommandation est de sélectionner le cabinet de consultants ou les spécialistes recherchés après une mise en concurrence conforme aux règles de la CPI.

Enfin, nous recommandons au greffe la publication d'une note à l'attention des Etats Parties expliquant l'impact précis de l'emménagement dans les nouveaux locaux et de la croissance de l'activité juridictionnelle sur les effectifs et le budget de la CPI.

J'en ai ainsi terminé avec la présentation des cinq rapports que vous soumettez en 2016 votre auditeur externe au titre de l'exercice 2015.

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, je vous remercie de votre attention et me tiens à votre disposition, avec Christian Cardon à mes côtés, pour répondre à vos questions.

[Fin du texte]