

COUR PENALE INTERNATIONALE

Dix-huitième session de l'Assemblée des États Parties

La Haye – 4 décembre 2019

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 présenter aujourd'hui les rapports établis par votre auditeur externe au cours de l'année 2019, en application de l'article 12 du règlement financier (*Financial Regulations and Rules*) de la Cour pénale internationale.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes française et Auditeur externe de la CPI, est retenu à Paris par des contraintes

impératives et il m'a chargé de vous exprimer ses vifs regrets de ne pouvoir effectuer lui-même cette présentation.

Les rapports d'audit que je vais vous exposer brièvement ont été déposés en juillet 2019. Ils sont au nombre de trois et concernent :

- les états financiers de la Cour pénale internationale, arrêtés au 31 décembre 2018,
- les états financiers du Fonds au profit des victimes, arrêtés au 31 décembre 2018,
- la procédure budgétaire de la CPI.

Nous avons eu l'honneur d'exposer ces trois rapports et d'en débattre au fond devant votre Comité d'audit le 24 juillet de cette année, puis devant votre Comité du Budget et des Finances le 2 septembre dernier.

Nous délivrons cette année une opinion sans réserve sur chacun des deux états financiers dont nous sommes appelés à certifier la sincérité, la régularité et la fidélité, à savoir les comptes de la Cour pénale internationale et ceux du Fonds au profit des victimes.

Comme l’an dernier, nous souhaitons souligner la qualité de la relation et de la coopération entretenues avec la Cour et particulièrement le Greffe et les services comptables, financiers et gestionnaires qui sont nos interlocuteurs naturels et qui ont répondu avec empressement et efficacité à nos nombreux questionnaires et demandes de documentation.

J’en viens au premier rapport d’audit relatif aux états financiers de la Cour pénale internationale pour l’année 2018.

Les états financiers font apparaître que l’année 2018 s’est conclue sur un déficit comptable de 7,1 millions d’euros, en diminution sensible par rapport à 2017 où il s’élevait à 13,8 millions. Cette réduction du déficit comptable est significative, même si ce dernier reste encore important, atteignant environ 4,8 % des recettes de la Cour.

Le principal poste de charges de la Cour, à savoir le personnel, a connu une croissance maîtrisée de 1,15 % en 2018, à comparer avec un taux annuel de 6,4 % en 2017. Les charges de personnel représentent la principale masse des dépenses, avec 108,1 millions d’euros, en légère

progression par rapport à 2017 où elles s'élevaient à 106,9 millions d'euros.

Comme je viens de le mentionner, nous avons émis une opinion sans réserve sur les états financiers de la Cour. Nous n'avons pas réitéré notre signalement de l'an dernier sur les risques de crise de trésorerie menaçant l'activité de la Cour, car les encaissements survenus au second semestre 2019 ont permis de maîtriser ces risques. Toutefois, le poids des arriérés de contributions impayées de la part de certains Etats parties, et la difficulté pour la Cour d'avoir une visibilité sur les dates des versements des contributions en général concourent à conférer un caractère récurrent à ces incertitudes sur la trésorerie.

Nos constats issus de la vérification des comptes de l'année 2018 de la Cour ont donné lieu à trois nouvelles recommandations. L'une concerne le renforcement du contrôle à opérer sur les chiffres établis par les consultants et prestataires extérieurs en matière d'estimation des avantages futurs du personnel. Deux autres recommandations portent sur les dispositifs de contrôle interne en matière de systèmes

d'information, en particulier sur le volet sécurité, à travers l'organisation de tests d'intrusion périodiques et la gestion des droits d'accès.

Sans formellement donner lieu à une recommandation, le rapport a examiné la question du positionnement de l'audit interne. Le rapport relève que, si le lien entre l'audit interne et la gouvernance de la Cour s'est renforcé ces dernières années, notamment à travers le comité d'audit, il conviendrait néanmoins d'asseoir davantage la relation entre l'audit interne et la direction supérieure de la Cour, en l'associant davantage aux séances du Comité de Coordination (CoCo).

L'inventaire du suivi des recommandations antérieures issues des rapports d'audit externes, qu'ils portent sur la certification des comptes ou sur la performance de la Cour, montre que ces recommandations sont progressivement prises en compte et mises en œuvre. Sur un total de 25 recommandations de toute nature existant au début de l'année 2018, 13 étaient appliquées fin 2018, et 11 avaient connu un début d'application, une seule étant restée sans suite.

Je vais maintenant vous présenter rapidement notre **second rapport d'audit financier, qui porte sur le Fonds au profit des victimes.**

Les ordres de grandeur sont différents. Le montant des ressources dont dispose le Secrétariat du Fonds, qui correspond à un programme majeur approuvé par votre Assemblée dans le budget de la Cour, représentait 2,5 millions d'euros, ressources auxquelles se sont ajoutées des contributions volontaires à hauteur de 3,6 millions d'euros. L'état de la performance financière du Fonds fait apparaître un déficit comptable de 1,1 millions d'euros, qui est principalement dû à une écriture de provisionnement en vue de futurs programmes de réparations de 4,2 millions d'euros. La situation financière du Fonds reflète donc cette politique de provisionnement, à travers la présence fin 2018 d'un actif net s'élevant à 12,2 millions d'euros. L'année 2018 a connu, comme 2017, une progression significative des contributions volontaires, qui sont passées de 2,9 millions d'euros à 3,6 millions d'euros. La croissance des contributions volontaires, et leur importance relative, dans la mesure où elles représentent désormais plus de la moitié des flux de ressources comptabilisées par le Fonds ont contribué à susciter,

pour l’Auditeur externe, une recommandation visant à les décrire, dans la mesure du possible, dans un référentiel budgétaire, annuel ou pluriannuel, éclairant notamment votre Assemblée et les instances de gouvernance du Fonds sur la programmation de ses actions à venir et leurs enveloppes budgétaires. Nous avons également formulé une deuxième recommandation à caractère technique visant à mieux prendre en compte les règles de la comptabilité d’exercice dans la préparation des états financiers du Fonds.

Nous avons produit un troisième rapport, dans le domaine des audits de performance et de gestion, qui porte sur le processus budgétaire de la Cour.

L’objectif de l’audit était de porter une appréciation sur l’efficacité et l’efficience du processus, et notamment sa capacité à assurer une bonne maîtrise de l’évolution de la dépense par les États parties et à répondre de la façon la plus économe aux besoins de la Cour.

Deux séries d’observations préliminaires de portée générale ont concerné :

1) d’une part, la structure même du budget de la CPI et le problème qu’elle pose en termes de coordination budgétaire.

La structure du Budget de Programmes de la Cour est calquée, pour les Programmes Majeurs, sur celle des principaux organes (Présidence, Bureau du Procureur, Greffe, Secrétariat de l’AEP, etc.), et, pour les Programmes, sur celle des divisions ou structures équivalentes qui leur sont rattachées. Au-dessous du niveau des Programmes, le budget est présenté par nature de dépenses.

Cette structure est due aux impératifs juridiques d’une Cour Pénale (notamment l’indépendance du Bureau du Procureur), et nous ne la remettons donc pas en cause. Mais elle interdit un regroupement des dotations budgétaires par grandes activités (activités judiciaires, de poursuite et d’enquêtes d’une part, activités administratives, de gouvernance et d’entretien de l’autre) – chacune de ces activités concernant, à des titres divers, chacun des organes.

Il résulte de cette structure budgétaire :

- l'impossibilité de mettre en place un budget axé sur les résultats (*result-based budget*), les activités de la Cour étant éclatées entre les organes, et les dépenses correspondantes étant classées par nature et non par destination ;

- un problème de coordination budgétaire : l'instance supérieure qu'est le Comité de Coordination (CoCo) ne dispose d'aucune autorité propre. L'absence, au sein de la Cour, d'une autorité budgétaire supérieure unique rendant compte à l'AEP a elle-même pour conséquence que :

- certains arbitrages, indispensables pour maîtriser la dépense lors de la préparation du budget, ne sont pas effectués au sein la Cour elle-même, mais doivent être imposés de l'extérieur lors du processus d'adoption, par le Comité du Budget et des Finances sur le plan technique et par le Groupe de travail de la Haye sur le plan politique, ce qui implique une certaine immixtion de ces derniers dans des questions relevant du micro-management ;

- les services chargés d'assurer les principales activités fonctionnelles (personnel, finances et budget notamment, mais également gestion de l'informatique, des voyages et missions, de l'immobilier, etc...),

formellement placés sous l'autorité du Greffier, ne sont pas, dans la réalité, en mesure d'assumer la plénitude des responsabilités de la Cour dans ces domaines, ce qui entraîne des risques d'incohérence ou de doublonnage, dont certains ont été relevés dans nos précédents rapports.

Sur ce point, nous avons formulé une première recommandation consistant, pour ces activités et dans le cadre des réflexions actuelles sur l'évaluation de la Cour, à savoir dans quelle mesure un futur Procureur pourrait admettre, sans compromettre son indépendance garantie par l'article 42.2 du Statut de Rome, une interprétation plus souple de ce même article, permettant la mise en place de services administratifs réellement communs.

2) Nous avons également analysé les documents résultant d'une réflexion sur la notion d'un « format de base » (*basic size*) qui a d'abord porté, en 2015, sur le Bureau du Procureur, puis qui a été étendue, en 2016, à un ensemble incluant le Bureau du Procureur et le Greffe. Notre conclusion est que, si elle a le mérite d'offrir une description et une explication précises des liens mécaniques existant entre le plan de

charge de la Cour et le dimensionnement du bureau du Procureur et du Greffe, cette réflexion n'offre pas une base chiffrée réaliste utilisable dans le cadre de l'approche budgétaire.

Au-delà de ces deux séries d'observations préliminaires, afin d'être exhaustif, notre audit a porté sur les quatre phases successives du processus budgétaire, à savoir : la préparation, l'adoption, l'exécution et le reporting.

1) En ce qui concerne la préparation de la proposition de budget, notre constat est que, malgré les efforts déployés par le bureau du Procureur pour préciser les « hypothèses et paramètres » censés servir de principale base à l'ensemble des demandes des divers organes, la préparation concrète du budget au niveau des sections et des divisions consiste, pour l'essentiel, à procéder à des adaptations à la marge du budget précédent, en effectuant des ajustements dont la résultante globale est, année après année, une hausse supérieure à l'inflation, indépendante de l'évolution du plan de charge réel. Cette pratique prend techniquement des formes différentes selon qu'il s'agit de dépenses de

personnel ou d'autres dépenses : nous n'entrerons pas ici dans leur détail. Elles nous conduisent à formuler deux recommandations :

- d'une part, au moins pour les dépenses hors personnel, mettre en œuvre une véritable approche « budget-zéro », consistant, au niveau de chaque section, à justifier toute dépense à partir du premier euro ;
- d'autre part, pour mieux maîtriser la masse salariale, assouplir les règles de recrutement lorsqu'elles s'avèrent constituer un obstacle à la mobilité interne du personnel.

2) En ce qui concerne l'adoption du budget, la présentation de la proposition de budget porte de façon sans doute trop détaillée les traces des échanges successifs qui ont eu lieu entre la Cour d'une part, et le Comité du Budget et des Finances puis le Groupe de travail de la Haye (Budget) de l'autre, ce qui conduit à un document d'ensemble mêlant excessivement l'accessoire à l'essentiel. Nous formulons deux recommandations :

- d'une part, simplifier le document budgétaire de façon à le recentrer sur les questions présentant un réel enjeu budgétaire ;

- d'autre part, faire en sorte que le document budgétaire complet, tel qu'approuvé par l'AEP, ne soit pas diffusé plus tard que fin janvier de l'exercice concerné.

3) En ce qui concerne l'exécution du budget, nous formulons trois recommandations de caractère technique. Elles portent sur un assouplissement éventuel des restrictions de transferts en ce qui concerne les « petits » Programmes Majeurs, sur le recours au fonds spécial pour en étendre l'utilisation, au-delà du domaine informatique, à certains programmes pluri-annuels d'investissement, et enfin, sur la délégation de certaines responsabilités de l'AEP à son bureau pour prendre des mesures d'urgence en cas de nouvelle crise de liquidité.

4) Enfin, en ce qui concerne les rapports sur l'exécution du budget, nous n'avons pas de remarque à formuler sur leur fréquence (deux rapports trimestriels en mars et juin et un rapport annuel en mars de l'exercice n+1). Mais en ce qui concerne le contenu du rapport annuel, nous recommandons de mettre fin à la production en annexe d'une multitude d'indicateurs de performance, dont la plupart ne semblent guère

pertinents, et de recentrer leur présentation à un nombre limité d'indicateurs « SMART » réellement liés à l'exécution du budget et aux principaux axes stratégiques qu'il finance.

J'en ai ainsi terminé avec la présentation des trois rapports que vous soumet en 2019 votre Auditeur externe au titre de l'exercice 2018.

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

[Fin du texte]