

**Dix-huitième session**

La Haye, 2-7 décembre 2019

## Rapport d’audit sur le processus budgétaire de la Cour pénale internationale

*Table des matières*

	<i>Page</i>
I. Liste des recommandations .....	2
II. Observations et recommandations .....	4
A. Le cadre budgétaire.....	4
1. La structure en « budget-programme ».....	4
2. La coordination budgétaire à l’échelle de la Cour .....	6
3. Le contrôle par les États parties.....	9
4. Le « format de base » .....	10
5. Hypothèses et paramètres du Bureau du Procureur .....	12
B. Projet de budget pour les dépenses hors personnel.....	16
1. Les demandes de service .....	16
2. Les économies et les gains d’efficacité .....	18
C. Projet de budget pour les dépenses de personnel.....	23
1. Personnels inscrits au budget.....	23
2. Établissement de la demande budgétaire.....	26
D. Approbation du budget .....	29
1. Le document budgétaire .....	29
2. Le processus d’approbation.....	30
E. Exécution du budget .....	32
1. Effectifs inscrits au budget et effectifs réels.....	32
2. Virements .....	34
3. Financement des investissements pluriannuels .....	36
4. L’impasse de trésorerie.....	39
F. Rapports budgétaires .....	41
1. Fréquence et forme.....	41
2. Les indicateurs de performance.....	43
III. Conclusion .....	46
IV. Suivi des recommandations antérieures .....	47
V. Remerciements.....	47
Annexes.....	48
Annexe I: Termes de référence .....	48
Annexe II: Liste des personnes rencontrées .....	50

## I. Liste des recommandations

1. Les recommandations sont classées par ordre de priorité :

- a) *Priorité 1*, point fondamental, qui requiert l'attention immédiate de la direction ;
- b) *Priorité 2*, point de contrôle de nature moins urgente, que doit traiter la direction ;
- c) *Priorité 3*, point pour lequel les contrôles pourraient être améliorés et sur lequel l'attention de la direction est attirée.

**Recommandation n°1 (priorité 1).** L'Auditeur externe recommande à l'Assemblée des États parties d'inscrire à son ordre du jour, dans le cadre d'une prochaine évaluation de la Cour ou à toute autre occasion, l'interprétation de l'article 42(2) du Statut de Rome, afin de préciser dans quelle mesure elle s'opposerait à un transfert du Procureur au Greffe, en tant que prestataire de services partagés, de la responsabilité des tâches administratives communes.

**Recommandation n°2 (priorité 1).** L'Auditeur externe recommande que, lors de l'établissement des projets de budget annuels, la Cour :

- a) Non seulement continue, dans le cadre du processus des demandes de services, de procéder à des ajustements à la marge des niveaux des dotations par rapport à l'exercice précédent ; mais aussi
- b) Dans le cadre d'une approche intégrale « budget zéro », remette en question chacune de ces dotations elle-même, afin d'éviter leur dérive progressive.

**Recommandation n°3 (priorité 2).** En ce qui concerne les économies et les gains d'efficacité, l'Auditeur externe recommande que :

- a) Le lancement de l'atelier annuel sur les économies et les gains d'efficacité soit présidé par le Greffier en personne ;
- b) Des modèles standard soient davantage utilisés pour étayer les économies et les gains d'efficacité proposés et approuvés, en indiquant le niveau de référence, les montants économisés proposés et approuvés et l'origine et la nature précises de l'économie (réduction des coûts existants ou coûts potentiels évités) ;
- c) L'annexe au projet de budget consacré aux économies et aux gains d'efficacité ne fasse référence qu'à ceux qui résultent de véritables initiatives de gestion et qui ont une incidence effective par rapport au budget précédent ; et
- d) Symétriquement, une approche « descendante », initiée chaque année au niveau des chefs d'organes et donnant lieu une remise en question des propositions émanant des niveaux inférieurs (divisions et sections) soit conçue et mise en œuvre en vue de limiter les effectifs.

**Recommandation n°4 (priorité 1).** L'Auditeur externe recommande à la Cour d'amender le Règlement du personnel afin que, lorsque l'évolution du plan de charge nécessiterait de réduire les effectifs dans certains secteurs, au lieu de procéder à des cessations de service, une forte priorité soit accordée au recrutement des agents concernés sur d'autres postes internes ouverts, à condition que leur profil soit clairement adapté à ces nouvelles missions.

**Recommandation n°5 (priorité 2).** L'Auditeur externe recommande au Groupe de travail sur le budget (BWG) d'étudier et de soumettre pour approbation au Comité du budget et des finances (CBF) et au Groupe de travail de La Haye (HWG) une proposition de document budgétaire renouvelé, simplifié et plus court, strictement axé sur les questions budgétaires et fondé sur l'expérience acquise par la CPI. Si elle recueille l'avis favorable du Comité du budget et des finances (CBF) et du Groupe de travail de La Haye (HWG), la nouvelle structure du document pourrait être approuvée par l'Assemblée des États parties (AEP).

**Recommandation n°6 (priorité 3).** L'Auditeur externe recommande que le document budgétaire final pour l'année n soit publié au plus tard à la fin janvier de la même année.

**Recommandation n°7 (priorité 3).** L'Auditeur externe recommande de modifier le Règlement financier, qui interdit actuellement tout virement entre Grands Programmes, afin d'autoriser sélectivement de tels virements pour offrir une souplesse de gestion suffisante aux « petits » Grands programmes, tels que le Mécanisme de contrôle indépendant (IOM) ou le Bureau de l'audit interne.

**Recommandation n° 8 (priorité 2).** Afin d'assurer une cohérence entre l'approbation de projets d'investissement pluriannuels et les décisions budgétaires annuelles successives de l'Assemblée des États parties, l'Auditeur externe recommande à la Cour de soumettre à l'AEP une proposition visant à étendre les domaines couverts par le compte spécial pluriannuel actuellement réservé à la stratégie informatique afin que :

a) Il puisse devenir un mécanisme pluriannuel polyvalent permettant de reporter les ressources non dépensées du budget ordinaire sur une liste de projets d'investissement pluriannuels importants approuvés par l'AEP ; et

b) Des règles adéquates soient élaborées, garantissant une séparation rigoureuse des crédits consacrés à chaque projet approuvé et la remise d'un rapport annuel à l'AEP.

**Recommandation n°9 (priorité 1).** Afin d'éviter des conséquences négatives sur les finances et la réputation de la CPI en cas d'impasse de trésorerie, l'Auditeur externe recommande à l'Assemblée des États parties de déléguer certaines responsabilités au Bureau, de façon à :

a) Annoncer, en temps utile (c'est-à-dire en laissant un délai raisonnable à définir précisément, par exemple deux/trois semaines avant que la trésorerie disponible prévue ne représente que moins d'un mois normal de paiements), que la Cour sera exceptionnellement autorisée à utiliser le Fonds de Prévoyance et/ou, si ce fonds ne dispose pas de liquidités suffisantes, à pré-négocier une ligne de crédit ;

b) Ne permettre à la Cour de recourir effectivement à l'une ou l'autre de ces facilités, voire aux deux, que lorsque la crise de liquidité devient manifestement inévitable (par exemple, lorsqu'il ne reste qu'un ou deux jours de trésorerie), le délai devant également être défini très précisément à l'avance ; et

c) Prévoir, pour les deux étapes précédentes, qu'un rapport de la situation soit immédiatement communiqué aux États parties.

**Recommandation n°10 (priorité 2).** En ce qui concerne les indicateurs clés de performance présentés dans les annexes du Rapport sur l'exécution du budget, l'Auditeur externe recommande que :

a) afin de rendre le rapport annuel sur l'exécution du budget plus cohérent et davantage axé sur les questions budgétaires, la Cour ne publie plus les annexes actuellement consacrées aux indicateurs clés des Grands Programmes, car la plupart ne sont pas mesurables et n'ont aucun lien avec l'exécution du budget, en ce sens qu'ils ne fournissent pas d'indications mesurables et pertinentes en termes de coûts/résultats ;

b) afin d'éviter que les observateurs externes n'établissent, sur la base des informations publiques, des ratios rudimentaires et peut-être fallacieux (par exemple, en divisant les dépenses réelles de la CPI par le nombre de verdicts de culpabilité, de jugements, d'individus impliqués, de situations, etc.), la CPI profite de ses travaux actuels sur son Plan stratégique 2019-2021 pour sélectionner, si possible, ceux des nouveaux indicateurs spécifiques qui établiraient une corrélation claire avec l'utilisation des ressources budgétaires. L'objectif est de remplacer ceux actuellement présentés dans les rapports sur l'exécution du budget qui sont généralement sans rapport direct avec le budget ; et

c) une fois cette tâche accomplie, chaque organe sélectionne un nombre très limité d'indicateurs mesurables les plus significatifs liés au budget (entre deux et quatre, s'ils existent), afin de les annexer au rapport sur l'exécution du budget.

La suppression de la publication des indicateurs actuels ne devrait pas intervenir avant que de nouveaux indicateurs pertinents ne soit réellement disponibles.

## II. Observations et recommandations

2. Les termes de référence de l'audit sur le processus budgétaire de la Cour pénale internationale (CPI) sont présentés à l'annexe 1. La liste des personnes rencontrées par l'Auditeur externe figure à l'annexe 2.

3. A l'heure actuelle, ni les règles de gestion financière, ni aucun document exhaustif ne décrivent en détail les phases du processus budgétaire de la CPI (proposition, approbation, exécution et reporting). Quelques indications sur la préparation du projet de budget figurent, pour les dernières années, dans les « Directives pour le budget proposé » (*Guidelines for the proposed budget*), distribuées par la Division des services de gestion (DMS<sup>1</sup>). Ces règles varient d'une année sur l'autre, même si les principes fondamentaux sur lesquelles elles reposent demeurent identiques.

4. L'Auditeur externe n'a pu disposer d'une liste complète et détaillée de ces règles, qui fait défaut : cela aurait impliqué de se référer à de nombreuses décisions ou recommandations dispersées entre de nombreux rapports de l'AEP/CBF<sup>2</sup> publiés depuis 2003, sans garantie d'exhaustivité. Cela ne signifie pas que le processus budgétaire actuel est opaque, mais plutôt qu'il est à la fois très complexe et peu lisible, ce qui est une source évidente de risque.

**Constat :** La compilation des divers documents, règles, décisions et recommandations à laquelle l'Auditeur externe a dû se livrer pour effectuer son audit est manifestement incomplète et laisse subsister des incohérences et des lacunes. Chaque année, des modifications sont introduites dans le processus budgétaire, soit à la demande de l'AEP/CBF, soit par la Cour elle-même, qui sont souvent difficiles, voire impossible, à retracer précisément du fait de leur multiplicité. La transparence du processus budgétaire actuel pourrait s'en trouver mise en cause. Il apparaît indispensable, au moins à des fins d'audit interne et externe et pour sécuriser la prise de fonctions de nouveaux responsables, de publier un manuel numérique détaillé et exhaustif de l'ensemble du processus budgétaire de la Cour et de le tenir à jour constamment. Certes, la Cour et l'AEP/CBF n'ont apparemment jamais exprimé leur besoin d'un tel outil. C'est pourquoi l'Auditeur externe ne fait aucune recommandation spécifique à cet égard, et laisse cette question à la discrétion du CBF et du Groupe de travail de La Haye (HWG).

5. Sur la base et dans la limite de la documentation disponible et des informations recueillies lors des entretiens (voir en annexe 2 la liste des entretiens), l'Auditeur externe a examiné les aspects suivants du processus budgétaire de la CPI :

- a) Cadre budgétaire de la CPI ;
- b) Préparation du budget hors personnel ;
- c) Préparation du budget du personnel ;
- d) Approbation du budget ;
- e) Exécution du budget ; et
- f) Rapports budgétaires.

### A. Le cadre budgétaire

#### 1. La structure en « budget-programme »

6. La structure budgétaire de la CPI est calquée sur l'organigramme de la Cour. Les trois principaux organes (Branche judiciaire, Bureau du Procureur et Greffe), qui correspondent aux trois premiers « Grands Programmes » (GP<sup>3</sup>) du budget, représentent en 2019 près de 94 % du budget total de la Cour (8 % pour la Branche judiciaire, 32 % pour le

<sup>1</sup> *Division of Management Services*

<sup>2</sup> Assemblée des États parties et Comité du budget des finances.

<sup>3</sup> *Major Programme-MP*

Bureau du Procureur et 54 % pour le Greffe). Au sein de chaque Grand Programme et de chaque Programme, les dotations sont présentées par nature de dépenses.

7. Cette structure en « budget-programme » n'a aucun rapport avec la structure des activités de la CPI. Chaque année, dans l'introduction du document budgétaire, une « macroanalyse » du budget est fournie, accompagnée d'un tableau ventilant le budget par activités. Selon ce tableau, en 2019, les « activités judiciaires, de poursuite et d'enquête » représenteraient 80,6 % du budget total (47,8 % pour les activités judiciaires et de poursuite, 30,1 % pour les enquêtes et 2,7 % pour le Secrétariat du Fonds au profit des victimes). Les autres dépenses (19,4 % du budget total) sont considérées comme des coûts « administratifs, de gouvernance et d'entretien [des bâtiments] ».

8. La principale différence entre une structure budgétaire par type d'activités et le budget de la CPI par nature de dépenses est que, si l'on établissait le budget de la CPI par activité, les trois organes principaux disparaîtraient en tant que structures budgétaires autonomes. Dans ce cas, les dotations budgétaires seraient approuvées par les États parties par activité et non par organe et par nature de dépenses, de sorte que les crédits destinés à la Branche judiciaire, au Bureau du Procureur et au Greffe ne pourraient être séparés<sup>4</sup>. Cela soulèverait un problème majeur, en particulier pour les procédures judiciaires, la question étant que le Bureau du Procureur, les juges (Chambres) et la Défense (financée par le Greffe) ne poursuivent pas des objectifs identiques dans le cadre de cette activité. L'objectif du Bureau du Procureur est d'obtenir une condamnation ; celui des juges est d'assurer un procès équitable et d'établir la vérité ; celui de la Défense est de faire acquitter ses clients. Lequel de ces objectifs devrait être considéré comme l'objectif principal de l'« activité » financée par les États et utilisé pour justifier la manière dont les fonds ont été utilisés ?

9. Bien que la ventilation par activité susmentionnée ne soit donnée qu'à titre d'information budgétaire, et non sur la base d'un véritable système de comptabilité analytique, de sorte que son exactitude ne peut être ni confirmée ni contestée par l'Auditeur externe, ses données montrent clairement que la structure budgétaire par programmes de la CPI, fondée sur le principe de l'indépendance du Procureur, ne remplit pas les conditions fondamentales pour établir un budget axé sur les résultats (*Results Based Budgeting* - RBB).

10. Or la **budgetisation axée sur les résultats** (RBB) est recommandée dans le système des Nations unies depuis 2006-2007, car elle est généralement considérée comme l'approche budgétaire la plus efficace. Elle sépare clairement les fonctions entre :

a) D'une part, les parties prenantes, généralement celles qui fournissent le financement, dont le rôle est de prendre des décisions de haut niveau sur les activités, les objectifs, les priorités et les enveloppes budgétaires correspondantes approuvées par activité et non par organe et par nature de dépenses,

b) D'autre part, les responsables exécutifs, qui doivent préparer les demandes budgétaires conformément aux décisions de haut niveau des parties prenantes et gérer au mieux le budget approuvé pour mener les activités et priorités définies et réaliser les objectifs des parties prenantes. Les principaux avantages escomptés de cette séparation claire des tâches établie par la RBB sont les suivants :

i) Accroître la responsabilité et l'efficacité des gestionnaires ; et

ii) Éviter l'implication inefficace des parties prenantes dans des questions de micro-gestion.

11. Mais dans le cas de la CPI, selon le Statut de Rome, c'est au Procureur (sur la base de référés ou *proprio motu*), et non aux États parties, qu'il appartient de prendre des décisions sur la plupart des activités et priorités actuelles de l'Organisation<sup>5</sup>. Le Statut de Rome inverse en partie les rôles habituels, définissant le Procureur comme la principale partie prenante, en particulier pour décider des priorités, de sorte que la fonction budgétaire

<sup>4</sup> Certes, même dans le cadre de la structure budgétaire actuelle, la Cour pourrait, *ex post*, faire un rapport financier sur ses activités – néanmoins, cela n'aurait aucun effet sur la construction même de son budget, qui continuerait à reposer sur des dotations par nature de dépense et non par type d'activités.

<sup>5</sup> La Cour note que « si le Bureau du Procureur est le moteur de la Cour, il existe d'autres activités obligatoires ayant un impact sur le budget qui peuvent être déterminées par d'autres parties prenantes de la Cour ».

des États parties est juridiquement limitée au pouvoir d'accepter (ou non) le financement nécessaire

12. Un rapport d'audit interne sur le processus budgétaire de la Cour daté du 21 septembre 2016 recommandait au Greffe de « procéder à une évaluation complète du processus budgétaire de la Cour par rapport aux éléments requis pour une budgétisation axée sur les résultats efficaces, de comparer le processus avec celui d'organisations similaires et de déterminer les mesures à prendre et les ressources nécessaires (temps et finances) pour appliquer pleinement la RBB ».

13. Pour les raisons susmentionnées, la recommandation n'a pas été acceptée par la direction de la Cour. La réponse suivante a été donnée : « *la Cour n'estime pas que la RBB lui convienne* ». L'Auditeur externe partage la conclusion de la Cour.

**Constat :** Le principe juridique de l'indépendance du Procureur a pour conséquence pratique qu'à la CPI, la décision budgétaire des États parties porte, pour chaque Grand Programme, sur une dotation globale résultant de l'addition des diverses dotations regroupées, pour chaque organe, par nature de dépenses (telles que les effectifs, les dépenses hors personnel, les déplacements, la formation, etc.), c'est-à-dire non regroupées par activité, comme ce serait le cas dans une budgétisation axée sur les résultats (RBB) généralement recommandée par le système des Nations unies.

Cette structure budgétaire a deux conséquences négatives pratiques :

a) L'approche par nature de dépenses ne permet pas un rapprochement direct et transparent entre les dotations budgétaires et les activités ; et

b) La présentation du budget par nature de dépenses nécessite une implication du CBF/AEP dans des questions de micro-gestion.

## 2. La coordination budgétaire à l'échelle de la Cour

### (a) Rôles respectifs du Procureur et du Greffier

14. La règle 101.1 du Règlement financier de la Cour dispose que le respect des règles de gestion financière de la Cour incombe au Greffier en sa qualité d'ordonnateur principal de la Cour, y compris pour tout accord qu'il peut avoir à passer avec le Bureau du Procureur conformément à l'article 42(2) du Statut de Rome. Cet article 42(2), de son côté, dispose que « le Procureur a pleine autorité sur la gestion et l'administration du Bureau, y compris le personnel, les installations et autres ressources du Bureau ».

15. En théorie, la règle 101.1 voudrait que le Greffier soit responsable de la présentation, de l'exécution et de la communication du budget de la Cour. Mais la contradiction apparente avec l'article 42(2) du Statut de Rome implique une réalité très différente : sur la base de l'interprétation littérale actuelle de cet article, le Greffier ne dispose d'aucune autorité sur la préparation et la gestion du budget du Bureau du Procureur (Grand Programme II), qui représente actuellement un tiers du budget de la Cour, et dont l'activité détermine celle des autres organes.

16. Le Greffier ne dispose d'aucune autorité sur les directeurs ou chefs responsables des autres Grands Programmes. En matière budgétaire, s'il pilote ses propres demandes budgétaires, il ne peut que tenter d'exercer un rôle consultatif auprès des autres responsables d'organes.

### (b) Un rôle accru du Conseil de Coordination (CoCo)

17. Dans le droit fil de cette remarque, le rapport d'audit interne susmentionné sur le processus budgétaire de la Cour observe que « *la principale faiblesse identifiée dans le processus budgétaire est le manque de coordination et de coopération entre les parties prenantes lors de l'élaboration des propositions budgétaires antérieures. Les stratégies contradictoires des différents organes semblent être la source principale des problèmes budgétaires* ».

18. Le même rapport de l'auditeur interne confirme que le rôle budgétaire du Greffe, dans la phase de préparation du budget, se limite à une consolidation technique – « *tous les Grands Programmes préparent et soumettent les demandes budgétaires et les textes explicatifs. La Section du Budget regroupe les demandes pour examen par le Conseil de coordination (CoCo)*<sup>6</sup>. *Le CoCo se met d'accord sur les données finales du budget proposé et la Section du Budget produit l'édition finale en apportant les corrections et modifications approuvées. Le Groupe de travail sur le budget (Budget Working Group - « BWG »)*<sup>7</sup> *prépare une préface à inclure dans le document budgétaire ainsi que les textes explicatifs de la Cour. La Division des services de gestion soumet le projet final de budget au Secrétariat de l'Assemblée des États parties.* »

19. L'auditeur interne en conclut que « *le CoCo est l'organe qui donne un accord final sur les hypothèses budgétaires et sur la demande budgétaire globale avant qu'elle ne soit finalisée et soumise au CBF et à l'AEP pour examen* ».

20. Compte tenu des remarques de l'auditeur interne sur le manque de coordination budgétaire, le rôle du CoCo dans le processus de préparation du budget a été renforcé depuis 2017. Les améliorations apportées au processus de préparation sont décrites en détail dans le projet de budget de programme pour 2017 (document ICC-ASP/15/10). Leur objectif général est, par la mise en œuvre de nouvelles « étapes-clés » et de consultations internes plus fréquentes entre le CoCo et le BWG, de promouvoir, autant que possible, une vision commune des chefs d'organes sur les demandes budgétaires au niveau de la Cour.

21. Pour le budget 2019, le document « 2019 – Projet de Budget-Programme (PPB<sup>8</sup>) - *key dates detailed* » a identifié un total de 31 étapes de préparation, qui montrent que les décisions majeures (approbation ou coordination) sont prises :

- a) Par le Greffier dans 14 cas ;
- b) Par le BWG (présidé par le Greffier) dans 13 cas ; et
- c) Par le CoCo dans quatre cas.

22. Le même document montre également que les quatre cas soumis à l'approbation du CoCo concernent les principaux éléments budgétaires qui seront présentés dans le projet de document budgétaire envoyé 45 jours avant la session d'été du CBF<sup>9</sup>.

23. Cependant, en ce qui concerne les équipes administratives, certains entretiens menés par l'Auditeur externe ont montré qu'une nouvelle approche commençait à émerger, selon laquelle une interprétation différente de l'article 42(2) du Statut de Rome pourrait être envisagée, afin de concilier l'indépendance du Bureau du Procureur et la responsabilité administrative du Greffe à l'échelle de la Cour.

a) Soit, comme c'est actuellement le cas, le Bureau du Procureur dispose de ses propres services d'appui, reproduisant à plus petite échelle ceux du Greffe. Au cours du processus d'approbation du présent rapport, le Bureau du Procureur a vigoureusement appuyé ce point de vue, rappelant que : « *L'article 42(2) du Statut de Rome est clairement formulé : « Le Bureau est dirigé par le Procureur. Celui-ci a toute autorité sur la gestion et l'administration du Bureau. » [...] La deuxième phrase contient le verbe "a" [toute autorité]. Il s'agit d'une forme indicative, qui ne laisse aucun pouvoir discrétionnaire, autre*

<sup>6</sup> CoCo : Conseil de coordination. Il réunit les chefs des trois principaux organes (Branche judiciaire, Bureau du Procureur et Greffe).

<sup>7</sup> Le BWG est composé des membres suivants : Greffier (Président), Directeur du Département des services de gestion (Vice-Président), Chef de cabinet de la Présidence, Directeur du Bureau du Procureur et Chef de la Section du budget. Le rôle principal du BWG est d'assurer la direction stratégique de l'élaboration des projets de budget de programme de la Cour. Il contribue à promouvoir le principe d'une « *Cour unique* » pour le processus budgétaire. *Au cours de ce processus, le BWG surveille les risques identifiés et émergents et conseille le Conseil de coordination (CoCo) sur leur prévention, leur atténuation et leur gestion, en particulier, mais pas uniquement, les questions de messages aux États et de présentation du budget aux parties prenantes externes (« diplomatie budgétaire »).*

Suite à une recommandation du rapport d'audit interne de 2016, les termes de référence du BWG ont été formalisés et présentés par la Section du Budget au Bureau. Le Bureau a confirmé la mise en œuvre de cette recommandation.

<sup>8</sup> *Proposed programme budget.*

<sup>9</sup> Le document des dates clés n'est pas un document de planification énumérant de façon exhaustive toutes les décisions/actions. Il s'agit d'un document d'information utilisé à des fins de planification du calendrier. En fait, le CoCo se réunit plus souvent que dans les quatre cas énumérés dans ce document.

*que celui du Procureur lui-même, en ce qui concerne l'autorité sur la gestion et l'administration du Bureau [...] »; et*

b) Ou bien, si une interprétation différente de l'article 42(2) était retenue par un Procureur élu par les États parties<sup>1</sup> se fondant sur la base d'une nouvelle analyse juridique (qui a été mentionnée par certains interlocuteurs, mais qui ne relève pas de la compétence de l'Auditeur externe), le Bureau du Procureur pourrait être, indépendamment de ses activités en matière de poursuites, et à l'instar de la Branche Judiciaire, du Secrétariat du Fonds des Victimes, du Secrétariat de l'AEP, etc., un « client » passant ses commandes auprès de services centraux d'appui (*common services*) gérés par le Greffe. Dans ce cas, comme dans la plupart des tribunaux du monde, le Greffe fournirait les services communs de la CPI pour toutes les tâches administratives (y compris, en particulier, les ressources humaines et la gestion budgétaire).

24. La première interprétation, qui a prévalu jusqu'à présent, étend le principe de l'indépendance du Procureur aux questions administratives non liées au Bureau du Procureur et présente trois inconvénients :

a) Elle limite, dans une Organisation relativement petite, les économies d'échelle que les États parties sont légitimement en droit d'attendre de la direction ;

b) Elle accroît le risque de divergences d'interprétation entre les organes lors de l'application des règles financières et du Règlement du personnel aux ressources humaines<sup>1</sup> et aux politiques budgétaires. En ce sens, c'est évidemment contraire au principe d'une « Cour unique » ; et

c) Elle implique, par rapport aux organisations plus intégrées qu'a contrôlées l'Auditeur externe, une perte de temps et de ressources consacrées à la coordination, quelle que soit la bonne volonté des partenaires concernés<sup>1</sup>.<sup>2</sup>

25. Plusieurs interlocuteurs ont mentionné à l'Auditeur externe la possibilité d'une évaluation indépendante de la Cour dans les mois à venir. Si tel était le cas, l'Auditeur externe estime que l'évaluation devrait d'examiner si, tout en respectant le principe de l'indépendance du Bureau du Procureur, l'article 42(2) du Statut de Rome interdit effectivement au Procureur d'accepter l'application des principes de bonne gestion à la Cour. En d'autres termes, l'article 42, paragraphe 2, interdit-il réellement au Procureur de transférer au Greffe la responsabilité des services administratifs communs de la Cour, notamment en ce qui concerne les ressources humaines et la gestion budgétaire ?

26. Si la réponse est négative, elle doit être clairement exprimée, ce qui signifierait que le principe d'une « Cour unique » resterait une fiction.

**Constat :** Dans la phase de préparation du budget, la responsabilité du Greffier, en sa qualité d'ordonnateur principal de la Cour, se limite à la consolidation technique de toutes les demandes émanant des organes. Seul le CoCo a le pouvoir de convenir du budget global proposé à l'AEP. Bien que le CoCo n'ait pas le pouvoir juridique d'imposer une convergence totale des stratégies des différents organes de la Cour, sa participation croissante au processus de préparation du budget depuis 2017 est, dans l'interprétation actuelle de l'article 42(2) du Statut de Rome, un moyen approprié (et probablement le seul) d'améliorer une coordination à l'échelle de la Cour conforme au principe de l'indépendance du Bureau du Procureur.

L'Auditeur externe est d'avis que cette question ne peut être traitée en interne (c'est-à-dire par le CoCo). C'est pourquoi, exceptionnellement, sa recommandation s'adresse directement à l'AEP.

<sup>1</sup> Il est intéressant de noter que dans la réponse précitée du Bureau du Procureur, il est indiqué que l'article 42(2) « ne laisse aucun pouvoir discrétionnaire, autre que celui du Procureur lui-même, en ce qui concerne l'autorité sur la gestion et l'administration du Bureau ». Il existe donc bien un pouvoir discrétionnaire d'interprétation de l'article 42(2)

<sup>1</sup> Comme cela a déjà été indiqué dans le rapport de l'Auditeur externe sur les ressources humaines, juillet 2018.

<sup>1</sup> Mais le Bureau du Procureur considère que « la structure actuelle reflète bien le cadre juridique et a été conçue en tenant compte de l'expérience antérieure d'autres tribunaux internationaux », et affirme qu'« il n'y a pas de double emploi dans la fourniture des activités d'appui dans les différents organes ».

**Recommandation n°1 (priorité 1) :** L'Auditeur externe recommande à l'Assemblée des États parties d'inscrire à son ordre du jour, dans le cadre d'une prochaine évaluation de la Cour ou à toute autre occasion, l'interprétation de l'article 42(2) du Statut de Rome, afin de préciser dans quelle mesure elle s'opposerait à un transfert du Procureur au Greffe, en tant que prestataire de services partagés, de la responsabilité des tâches administratives communes.

### 3. Le contrôle par les États parties

27. Selon l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 112 du Statut de Rome, l'Assemblée des États parties « *examine et arrête le budget de la Cour* ».

28. L'approbation du budget est un rôle fondamental des États Membres dans toute organisation internationale. Mais dans le cas de la CPI, comme indiqué plus haut, l'Assemblée des États parties ne peut pas prendre elle-même de décisions sur les activités, les objectifs et les priorités de la Cour, qui sont laissés à l'appréciation du Procureur indépendant. En d'autres termes, l'article 112(1)d) ne confère à l'AEP, par le biais de l'approbation du budget, que le droit légal d'approuver ou de rejeter les demandes budgétaires.

29. Ce droit confère cependant aux États parties, comme dans toute autre organisation, un pouvoir réel d'influence sur les activités de la Cour (ou sur le niveau de ces activités). Cela signifie que, par l'article 112(1)d), le Statut de Rome introduit une limite budgétaire au principe de l'indépendance du Procureur.

30. Pour exercer pleinement et de manière appropriée ses responsabilités budgétaires, l'AEP :

a) A créé un Comité du budget et des finances (CBF) (résolution ICC-ASP/1/Res.4, 3 septembre 2002). Les Comités du budget et des finances sont courants dans la plupart des autres organisations internationales. Leurs membres sont le plus souvent un nombre limité de délégations d'États membres, de sorte que leurs recommandations n'ont pas besoin d'un processus de facilitation supplémentaire pour être acceptées par consensus. Mais dans le cas de la CPI, il s'agit d'un Comité de 12 membres composé d'« experts » indépendants des États parties, élus pour une période de trois ans renouvelable par l'AEP ; et

b) A chargé le Groupe de travail de La Haye<sup>1</sup> de superviser/faciliter le processus budgétaire, avec un sous-groupe spécifique sur les questions budgétaires (*HWG-Budget*). Ce sous-groupe de la CPI ressemble davantage aux comités du budget de la plupart des autres organisations, dans la mesure où ses membres sont des délégués des États parties. Le fait que le CBF de la CPI, élu par l'AEP, ne représente pas les États parties en tant que tels, explique le fait peu commun que le HWG continue à discuter du budget et à faire des recommandations après que le CBF a émis ses propres recommandations.

31. En outre, une pratique s'est développée selon laquelle un ambassadeur basé à La Haye est nommé par le Bureau comme facilitateur pour le budget, sur recommandation du Groupe de travail de La Haye. Le facilitateur effectue des consultations informelles au cours de l'année dans le but de négocier avec tous les États parties, et en coordination avec la Cour lorsque des ajustements du projet de budget sont nécessaires, un projet de résolution sur le budget, pour examen par l'Assemblée. L'objectif ultime est de parvenir à un consensus, afin que l'AEP n'ait pas à procéder à un vote formel sur le budget. Un autre ambassadeur a été nommé « facilitateur du contrôle de la gestion budgétaire ». Ces deux fonctions n'existent pas dans la plupart des autres organisations internationales.

32. Un diagramme récent (document « 2018 *Budget Process* ») conçu pour donner aux parties externes un aperçu général du processus budgétaire de la CPI indique les dates-clés de la préparation du budget, avec trois jalons clairement liés à la date de la session d'été du CBF. Ces étapes sont les suivantes :

<sup>1</sup> L'Assemblée des États parties dispose d'un Bureau de 21 membres qui l'assiste dans l'exécution de son mandat mentionné au paragraphe 3 de l'article 112 du Statut de Rome. Le Bureau a créé deux groupes de travail, le Groupe de travail de La Haye et le Groupe de travail de New York, pour l'assister dans les questions qui leur sont soumises.

- a) « Priorités et hypothèses de haut niveau », qui doivent être fournies avant la mi-mars (et peuvent être communiquées pour information à la session CBF du printemps) ;
- b) « Eléments moteurs et chiffres », fournis avant fin juin, et,
- c) La demande budgétaire de la Cour avec un résumé analytique fourni avant mi-juillet<sup>1</sup>. Chaque document à distribuer à ces dates clés est discuté et approuvé par le CoCo.

33. Le dernier document (« projet de budget-programme pour l'année n+1 pour la CPI »), fondé sur les données fournies aux étapes précédentes, est examiné par le CBF 45 jours après son émission, à la fin août / début septembre. Le CBF publie ses recommandations dans un rapport à l'AEP, et la même proposition est discutée par les États parties, lors des réunions « HWG-budget » présidées par le facilitateur pour le budget. Conformément aux recommandations du CBF et du HWG, certains des chiffres figurant dans les tableaux annexés à la demande sont réajustés, de sorte qu'une résolution finale approuvant les dotations pour chaque Grand Programme puisse être officiellement approuvée par l'AEP à sa session annuelle (fin novembre/début décembre). Une fois la résolution approuvée, quelques derniers ajustements sont apportés aux tableaux détaillés indiquant le budget par organe et par nature de dépense, afin que leur total coïncide exactement avec les dotations approuvées par Grand Programme. Les dotations détaillées sont disponibles dans le progiciel de gestion intégré (SAP) avant la fin de l'année.

34. A travers ses recommandations, le CBF apparaît *de facto* comme le « coordinateur » technique ultime du budget de la Cour : cet aspect a été récemment souligné dans un document intitulé « messages communs de la Cour au HWG » daté du 11 octobre 2018<sup>1</sup>, qui note qu'« avec ses recommandations ultra-détaillées ligne par ligne, le CBF élimine la possibilité de flexibilité réelle dans l'exécution des coupes budgétaires et porte de facto atteinte à l'indépendance du Procureur<sup>1</sup> ».

**Constat :** Dans la plupart des organisations des Nations unies, les discussions budgétaires entre le Secrétaire général et un CBF composé d'États membres portent principalement sur les objectifs et les dotations par activité, ainsi que sur le niveau des « enveloppes » financières correspondantes pour chaque activité et sous-activité. Les questions de micro-gestion sont rarement discutées et les questions techniques et politiques sont toutes deux abordées dans les recommandations adressées par le CBF au Conseil/Assemblée, de sorte qu'il n'y a pas besoin d'un processus de facilitation distinct.

Dans le cas de la CPI, du fait de la structure budgétaire « Grand Programme/Dépenses par nature », il n'y a pas de coïncidence directe entre les demandes de dotations budgétaires et les activités, de sorte que :

- a) Les discussions et négociations techniques détaillées entre la Cour et un CBF composé d'experts se concentrent principalement sur une analyse ligne par ligne des engagements de dépenses par nature, impliquant souvent des questions techniques de micro-gestion ; et
- b) Une fois les recommandations purement techniques émises par le CBF, un processus de facilitation impliquant le HWG et des ajustements supplémentaires sont nécessaires pour soumettre à l'approbation de l'AEP une résolution consensuelle.

#### 4. Le « format de base »

35. En 2015, un rapport de la Cour sur le « format de base » du Bureau du Procureur (ICC-ASP/14/21) a été présenté à l'AEP. Selon le Bureau du Procureur, la définition du format de base du Bureau du Procureur avait deux objectifs :

<sup>1</sup> Ces dates clés ne sont appliquées que depuis 2015, l'implication du CBF et du HWG-budget dans le processus de préparation du budget augmentant chaque année. Avant 2015, il n'y avait pas de « résumé analytique » spécifique. De 2010 à 2015, les « priorités et hypothèses de haut niveau » ont été discutées de fin janvier à 2012. Les « éléments moteurs et chiffres » ont été discutés en mars ou avril jusqu'en 2013, et à la mi-mai depuis 2014. L'établissement du projet de budget-programme couvre désormais presque un semestre complet chaque année.

<sup>1</sup> Il s'agit d'un document interne, créé à des fins de coordination et non de soumission officielle.

<sup>1</sup> Cette appréciation suppose que le HWG/AEP suive systématiquement les recommandations du CBF.

a) « Veiller à ce que le Bureau du Procureur dispose des ressources nécessaires pour s'acquitter pleinement de son mandat au titre du Statut de Rome » ; et

b) « Offrir aux États parties une base raisonnablement stable pour la planification budgétaire ».

36. Le principe était de présenter un format stable du Bureau du Procureur dans un avenir prévisible, c'est-à-dire un format offrant suffisamment de personnel pour absorber de nouvelles demandes sans avoir à reporter de nouvelles enquêtes ou à réduire les activités en cours pour affecter le personnel aux activités les plus prioritaires au détriment des autres opérations.

37. Cette approche fondée sur la demande reposait sur l'extrapolation de l'expérience passée et des moyennes ajustées par activité et par an, mesurées en fonction de sept paramètres d'activité : nombre d'examen préliminaires (neuf par an), de nouvelles situations (une), d'enquêtes en cours (six), d'enquêtes en instance d'arrestation (neuf), d'audiences préliminaires (cinq), de procès (cinq) et d'appels finaux (deux).

38. Pour chaque activité, le modèle a permis d'obtenir une estimation des fonds nécessaires pour que le Bureau du Procureur atteigne la taille voulue pour fonctionner. Les estimations comprenaient des dotations pour les investissements dans la technologie, la formation et les mesures de la qualité, ainsi que des considérations relatives aux gains d'efficacité qui seraient recherchés dans le cadre du processus d'obtention du format de base

39. En ce qui concerne le financement budgétaire, le niveau à terme du format de base, à l'exclusion de l'effet des augmentations du régime commun des Nations unies, était de 60,8 millions d'euros pour le Bureau du Procureur (Grand Programme II). La comparaison entre les budgets du Grand Programme II tels qu'approuvés et les estimations du format de base pour la période 2015-2019 est présentée dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 1: Format de base du Bureau du Procureur comparé aux budgets approuvés (en M€)**

	2015	2016	2017	2018	2019
Budget approuvé	39,61	43,23	44,97	45,99	46,80
Format de base	42(2)0	46,09	53,10	60,60	60,80
<b>Différence</b>	<b>-2,59</b>	<b>-2,86</b>	<b>-8,13</b>	<b>-14,61</b>	<b>-14,00</b>

Source : CPI.

40. Pour autant que le modèle initial du format de base (c'est-à-dire sa méthode et ses calculs) puisse être considéré comme fiable<sup>1</sup>, et puisque, selon le Bureau du Procureur, l'objectif était « d'offrir aux États parties une base raisonnablement stable pour la planification budgétaire », la différence entre le format de base et les budgets approuvés aurait pu être considérée comme un indicateur synthétique de l'efficacité du contrôle du processus de préparation/approbation du budget par les États parties (le modèle étant alors considéré comme la demande budgétaire indépendante « spontanée » du Procureur, avant les recommandations du CBF et les négociations HWG).

41. Mais ce n'est pas le cas : le tableau ci-dessus montre que l'écart entre le format de base et les dotations budgétaires approuvées du Bureau du Procureur s'élève à environ 14 millions d'euros en 2019, soit presque un tiers du budget du Bureau du Procureur. Une différence aussi importante soulève un doute quant à la pertinence d'une référence à ce format pour servir de base à la planification du budget.

42. En outre, par la suite, le CBF a demandé un document présentant un format de base pour l'ensemble de la Cour. Un « rapport final de la Cour sur l'impact du format de base du Bureau du Procureur sur l'ensemble de la Cour » a été publié en 2016 (document CBF/27/10), avec des chiffres actualisés pour le Bureau du Procureur et des chiffres dérivés pour le Greffe. Le tableau suivant peut être tiré de ce nouveau rapport sur le format de base, qui couvre le Bureau du Procureur et le Greffe, soit 85 % du budget d'ensemble de la Cour.

<sup>1</sup> Ne relevant pas du processus budgétaire lui-même, le modèle et les calculs du format de base ne sont pas couverts par le présent audit.

**Tableau 2: Format de base Procureur et Greffe comparé aux budgets approuvés (en M€)**

	2017	2018	2019
Budget approuvé du Bureau du Procureur	45,0	46,0	46,8
Format de base du Bureau du Procureur	51,8	53,7	56,3
Différence	-6,8	-7,7	-9,5
Budget approuvé du Greffe	76,6	77,1	76,7
Format de base du Greffe	82,4	89,6	91,1
Différence	-5,8	-12,5	-14,4
Budget approuvé Procureur et Greffe	121,6	123,1	123,5
Format de base Procureur et Greffe	134,2	143,3	147,4
<b>Différence totale</b>	<b>-12,6</b>	<b>-20,2</b>	<b>-23,9</b>

Source : CPI.

43. D'après les observations écrites adressées à l'Auditeur externe à l'appui du document CBF/27/19, l'objectif du nouveau document sur le format de base était :

a) D'expliquer « l'impact du modèle du Bureau du Procureur sur l'ensemble de la Cour » ; et

b) D'offrir des outils « utiles pour la modélisation mais non pour la budgétisation » – c'est-à-dire qu'implicitement, l'objectif n'était plus d'« offrir aux États parties une base raisonnablement stable pour la planification budgétaire ».

44. Le troisième chapitre du présent rapport (approbation du budget) montre que le processus budgétaire actuel de la CPI et son suivi par les États parties reposent effectivement sur une approche très différente.

**Constat** : Toute tentative de comparaison entre les chiffres résultant du « modèle du format de base » et les budgets approuvés n'a aucun sens. Avec un écart de 24 millions d'euros entre les deux approches en 2019 (représentant 20 % du budget approuvé par le Bureau du Procureur et le Greffe), l'Auditeur externe considère que le modèle (OTP<sup>1</sup> - *driven model*) du format de base donne une description très détaillée et utile du lien entre les activités du Bureau du Procureur et celles du reste de la Cour (en particulier du Greffe), mais semble, en ce qui concerne les coûts dérivés, ne pas constituer un modèle financier réaliste, ce qui le rend inutile pour la planification budgétaire.

8

## 5. Hypothèses et paramètres du Bureau du Procureur

45. Comme indiqué plus haut, le processus d'élaboration du projet de budget repose sur trois étapes successives : la définition de « priorités de haut niveau », la fixation d'« éléments moteurs et chiffrés » et l'établissement d'un « résumé exécutif » (cette troisième étape est une approbation formelle des décisions prises aux étapes précédentes), afin qu'une demande budgétaire (*proposed programme budget*) puisse être publiée à la mi-juillet.

46. Ces dernières années, le facilitateur pour le budget transmet aux chefs des organes, avant le début du processus budgétaire interne pour l'année suivante, quelques indications informelles sur les attentes budgétaires des États parties. Ces objectifs préliminaires informels (généralement basés sur une approche de croissance nominale ou réelle zéro – ZNG<sup>1</sup> ou ZRG<sup>2</sup>) sont communs à la plupart des organisations des Nations unies.

47. La première étape formelle interne a lieu au début du mois de mars – le BWG prépare un document définissant les « priorités de haut niveau » de la Cour pour l'année suivante. Le document est discuté et finalisé par le CoCo avant la fin du mois de mars.

<sup>1</sup> Office of the Prosecutor. 8

<sup>1</sup> ZNG ; Zero nominal growth. 9

<sup>2</sup> ZRG ; zero real growth. 0

48. Les priorités de haut niveau reposent en grande partie sur les « hypothèses et paramètres » du Bureau du Procureur pour l'année suivante, qui sont généralement considérés comme l'« élément moteur » fondamental du budget de l'ensemble de la Cour.

(a) *Méthode*

49. Les hypothèses et paramètres reposent sur une description des activités attendues du Bureau du Procureur au cours du prochain exercice budgétaire, résultant d'un « calendrier judiciaire » prévisionnel. Une distinction est faite entre les « affaires en instance » et les « activités judiciaires en cours ». Les données correspondantes sont présentées sous forme de « récits » (*narratives*), c'est-à-dire un mélange de chiffres et de commentaires, qui n'aboutissent à aucune présentation financière synthétique des affaires et/ou des activités du Procureur. Néanmoins, une analyse des récits fournis à l'appui des demandes budgétaires pour les dernières années montre que :

a) Les affaires en instance sont principalement mesurées à l'aune de sept éléments, à savoir le nombre d'examins préliminaires, de situations ouvertes, d'enquêtes, de présence sur le terrain, de personnes sous protection, de victimes et de langues de travail ; et

b) Les activités judiciaires en cours sont principalement mesurées au moyen de sept autres éléments, à savoir le nombre d'appels, de détenus, d'audiences de personnes faisant l'objet d'une enquête, de salles d'audience utilisées, de journées d'audience, de témoins et de langues de travail.

(b) *Fiabilité*

50. Bien que les listes d'éléments permettant d'évaluer la charge de travail des affaires en instance et des activités juridictionnelles en cours aient varié au fil du temps, l'Auditeur externe a essayé de suivre leur évolution en termes d'hypothèses et de données réelles.

51. L'enregistrement des données réelles par rapport aux hypothèses budgétaires n'a pas été effectué de manière structurée avant 2012, car la Cour n'en était qu'à ses débuts et ne disposait pas de l'infrastructure, des systèmes ou des ressources nécessaires pour saisir ces informations analytiques. En conséquence, les données figurant dans les tableaux ci-dessous relatives aux hypothèses/réalité ne remontent qu'à partir de 2012, c'est-à-dire à partir du moment où la Cour a commencé à faire rapport au CBF. Les premiers chiffres sont les hypothèses et les deuxièmes chiffres sont les données réelles (sauf pour 2019, les données réelles n'étant pas connues au moment de l'audit).

52. Hypothèses sur les affaires en instance :

**Tableau 3: Affaires en instance – hypothèses et réalité**

Année	Examens préliminaires	Situations ouvertes	Enquêtes	Présence sur le terrain	Personnes sous protection	(dont témoins)	Victimes	Langues
2012	-	-	-	5(+1*)	- /427	82	14.400/2.400	-
2013	8/8	7/8	7/8	6(+1*)	- /574	83	14.250/4.288	36/30
2014	8/11	8/8	5/6	6(+1*)	- /650	- /110	4.800/2.455	28/30
2015	8/9	8/8	6/4,5	7(+1*)	- /616	- /112	2.800/3.391	13/14
2016	9/10	8/9	5/6	7(+1*)	660/428	- /75	3.500/4.845	21/24
2017	10/10	11/11	6/6	8(+1*)	575/518	110/86	7.100/4.109	22/26
2018	8-10/11	10/11	6/7	7(+1*)	500/548	100/130	7.400/5.624	29/32
2019	9/?	11/?	8/?	7(+1*)	450/548 (à aujourd'hui)	90/130 (à aujourd'hui)	7500/?	29/?

\* Bunia en RDC.  
Source : CPI.

53. Ce tableau montre qu'au cours de la période 2013-2019, le nombre d'examens préliminaires et de situations ouvertes n'a que très légèrement augmenté et que pour les examens préliminaires, les situations ouvertes et les enquêtes, les hypothèses se sont révélées assez fiables même si elles ont parfois été légèrement sous-estimées

54. Le nombre de victimes n'est pas seulement (ou principalement) lié à l'activité du Bureau du Procureur. Mais surtout, le Bureau estime qu'il ne faudrait pas tirer de conclusions générales à partir de ces données car chaque situation, chaque enquête, chaque cas, chaque affaire, chaque bureau hors Siège, etc. impliquent une nature et un niveau d'activité différents et donc un ensemble de coûts différent, en fonction du stade exact et des besoins spécifiques propres à cette situation, à l'enquête, à l'affaire, au bureau hors Siège etc. La seule conclusion générale que l'on puisse tirer est 1) sur les tendances qu'indiquent ces chiffres ; 2) sur la question de savoir si ces chiffres se sont révélés exacts ou non, en comparant les hypothèses et les données réelles.

55. Hypothèses sur les activités juridictionnelles en cours :

**Tableau 4: Activités judiciaires en cours – hypothèses et réalité**

Année	Utilisation des salles d'audience						Nombre de langues (Salle d'audience))
	Appels	Détentions (nombre de cellules)	Accusés auditionnés	Nombre de salles	Jours d'audience	Nombre de témoins entendus	
2012	-	6/12	5/5	1/2	123	59/20	-
2013	2/2	6/12	5/8	1/2	152	29/42	30/36
2014	4/2	6/6,12,20	11/14	1/2	215/148	50/25	5/4
2015	1/2	12/12	12/15	1/2	200/110	43/37	6/10
2016	1/1	6/6	11/12	3/3	465/276	100/97	9/10
2017	2/6	6/6	9/9	2/2	440/298	81/134	10/10
2018	9/8	6/6	9/9	2/2	400/93	132/39	9/9
2019	5/-	6/-	8/-	2/-	294/-	103/-	10/-

Source : CPI.

56. Ce second tableau montre :

a) Des variations importantes au cours de la période 2012-2018 – dont on ne peut déduire aucune tendance claire, ce qui est conforme aux constats précédents ;

b) De 2014 à 2018, les hypothèses relatives au nombre de jours d'audience chaque année ont été largement surestimées en raison de circonstances imprévues au moment de la présentation du budget ;

c) Les hypothèses sur le nombre de témoins entendus ont souvent été largement surestimées ou sous-estimées ; et

d) Les autres hypothèses ont été fiables.

57. Le Bureau de Procureur souligne que la différence relevée par l'Auditeur externe entre les hypothèses budgétaires et les données réelles se reflète également dans les dépenses effectives de la Cour et dans les notifications du Fonds de Prévoyance (FP) publiées par la Cour. Par exemple, en 2018, la Cour a sous-consommé ses dotations à hauteur de 4 millions d'euros (1,7 million d'euros en dépenses générales de fonctionnement et 2,3 millions d'euros en personnel temporaire (autre que pour les réunions)), en raison de la diminution du nombre réel de jours d'audience et de témoins comparaisant devant la Cour. Dans le même temps, cette sous-consommation des crédits a permis à la Cour d'absorber des dépenses imprévues résultant de notifications au Fonds de Prévoyance (2 355,0 millions d'euros). En 2015 et 2017, la Cour a dû faire face à des activités imprévues supplémentaires, qui ont été incluses dans les notifications du Fonds de Prévoyance soumises au CBF pour une valeur totale de 5,36 millions d'euros et de 1,53 million d'euros respectivement. Pendant ces deux années, la

Cour n'a pas été en mesure d'absorber intégralement toutes les dépenses du Fonds de Prévoyance, elle a exécuté intégralement le budget ordinaire et a eu recours au FP. La Cour fait régulièrement rapport sur ces questions au CBF.

58. En 2016, l'audit interne a tenté d'évaluer de manière plus analytique la fiabilité des prévisions du Bureau du Procureur : selon son rapport, « *une évaluation des hypothèses et des paramètres faisait partie des travaux d'audit. Il a été procédé à un examen des hypothèses figurant dans les textes explicatifs des projets de budget pour les années 2012 à 2016 et des tableaux figurant dans les rapports sur l'exécution du budget qui comparent ces hypothèses aux données réelles* ».

59. Ces travaux ont conduit l'auditeur interne à déceler diverses lacunes (variation des paramètres dans le temps, hypothèses non-exhaustives, incohérences entre textes et tableaux, calcul incorrect du nombre de jours de séance des chambres, présentation de prévisions « provisoires » dans le document budgétaire final, etc.).

60. L'audit interne en a conclu en 2016 que « la Section du budget, dans son rôle plus stratégique, devrait consacrer des ressources suffisantes pour vérifier l'exactitude et la clarté des hypothèses et des paramètres et s'assurer qu'ils sont suffisamment mesurables. En outre, la Section du budget devrait superviser l'application cohérente des hypothèses et paramètres pour l'ensemble de la Cour et émettre des avis en conséquence. »

61. L'Auditeur externe doute que, compte tenu du principe de l'indépendance du Procureur, la Section du budget, qui n'est qu'une petite équipe au sein du Greffe et des services de gestion du personnel, puisse avoir suffisamment d'autorité et de compétences juridiques pour vérifier ou contester les hypothèses du Bureau du Procureur. C'est pourquoi il ne reprend pas à son compte la recommandation de l'auditeur interne.

(c) *Pertinence*

62. En ce qui concerne les hypothèses et paramètres du Bureau du Procureur, l'Auditeur externe estime que leur pertinence dans le processus d'établissement du budget est plus importante que leur exactitude quantitative.

63. A cet égard, dans son rapport de 2016, l'auditeur interne a également émis quelques doutes, considérant que « les cycles de dépenses du Bureau du Procureur et du Greffe sont très différents. L'impact sur les ressources du Greffe est important une fois que les affaires sont effectivement portées devant la Cour (par exemple, l'augmentation des ressources pour les victimes, les témoins, l'aide judiciaire, les bureaux extérieurs et la sensibilisation) et cet effet se poursuit pendant des années ». D'après cette analyse, bien qu'au fil du temps les activités du Bureau du Procureur soient toujours à l'origine de toutes les activités de la Cour, les hypothèses spécifiques du Bureau du Procureur pour l'année suivante ne déterminent pas nécessairement l'évolution du budget de la Cour pour l'année suivante.

64. Dans le document interne déjà cité, daté du 11 octobre 2018, intitulé « Messages communs de la Cour au Groupe de travail sur le budget », le Bureau du Procureur lui-même mettait en doute l'existence d'un lien budgétaire direct entre ses propres hypothèses et l'évolution des besoins financiers de la Cour. En désaccord avec la perception du CBF selon laquelle les activités de la Cour étaient en baisse, le Bureau du Procureur a avancé l'argument suivant : « *Il y a des cas où, même si le Bureau du Procureur réduit ses activités (comme en Géorgie ou au Mali), un soutien supplémentaire est demandé* ». Le Bureau du Procureur a également noté que « *les activités en salle d'audience ne sont pas une bonne mesure du niveau d'activité de l'ensemble de la Cour. Il y a une augmentation des activités sur le terrain (en particulier en ce qui concerne les réparations au titre du Fonds et l'assistance)* », etc.

**Constat :** L'Auditeur externe considère que les hypothèses et paramètres du Bureau du Procureur, tout en demeurant une information politique primordiale pour les États parties, parce qu'ils représentent l'objectif fondamental de la CPI en tant qu'organisation, ne peuvent pas être considérés, techniquement, comme un élément moteur financier fiable pour les dotations budgétaires de la Cour : la véritable fonction budgétaire de ces hypothèses ne consiste pas à évaluer les dotations budgétaires nécessaires, mais à vérifier, lorsque cela est possible, la cohérence entre les diverses dépenses de chaque organe, et les « éléments moteurs et chiffres », face aux activités mouvantes de la Cour.

## B. Projet de budget pour les dépenses hors personnel

65. Les « éléments moteurs et chiffres », fournis par le BWG vers la mi-mars (2<sup>ème</sup> étape du processus budgétaire), sont discutés par le CoCo en avril afin de préparer la demande budgétaire de la Cour qui sera finalisée à la mi-juillet et examinée par le CBF à sa session d'automne<sup>2</sup>.

66. Pour les dépenses hors personnel, les « éléments moteurs et chiffres » reposent sur un processus très classique d'élaboration du budget, qui consiste à mettre à jour les crédits de l'exercice précédent pour chaque poste de dépense.

67. Une fois approuvées les « priorités de haut niveau » à l'échelle de la Cour par le CoCo, afin d'actualiser les données budgétaires pour les demandes de dotations hors personnel :

a) La Section du budget centralise les demandes de service adressées au Greffe par les sections et divisions des organes pour chaque Grand Programme. Ces demandes de service sont supposées refléter l'augmentation ou la diminution prévue des activités pour chaque section de chaque organe, de sorte que les dotations de l'exercice précédent puissent être révisées en conséquence ; et

b) Sur la base de ces demandes (en tant que fournisseur ou bénéficiaire) et des dotations de l'année précédente, chaque section ajuste ses propres demandes, en tenant compte, depuis 2018, à travers un processus initié par le CBF en 2016, des économies et des gains d'efficacité « approuvés ».

### 1. Les demandes de service

68. Pour le processus de demande de service, la description faite dans le rapport d'audit interne de 2016 demeure valide : *« Tous les Grands Programmes préparent des demandes de service, en précisant le niveau et le type d'assistance requis des différents bureaux du Greffe [...] Les éléments moteurs de coût proviennent du Bureau du Procureur et des Chambres et indirectement du Greffe (sous forme de demandes de service) et comprennent le nombre d'enquêtes, procès et autres activités, la priorité étant donnée aux procès. Cette discussion aboutit à ce que l'on appelle un « paquet de base » qui constitue le fondement des hypothèses budgétaires. Les discussions commencent avec les dotations de l'année précédente, auxquelles des changements sont apportés en fonction des prévisions en matière de jugements ».*

69. Les demandes de service se répartissent entre « demandes des autres Grands Programmes adressées au Greffe » et demandes « du Greffe au Greffe ». L'Auditeur externe a examiné, pour chaque type de demande, la copie d'un exemplaire récent.

70. Le modèle de demande émanant d'un organe extérieur au Greffe était une demande de service adressée par le Bureau du Procureur à la Section des services généraux (GSS<sup>2</sup>). Les services demandés sont exprimés en quantités physiques et non en montants (du type : 850 voyages en voiture à La Haye avec chauffeur pour le Procureur, 25 changements de locaux pour le personnel de la section, 300 actes d'achat, etc.), avec une indication du niveau de satisfaction standard attendu (par exemple 97 % pour les voyages du Procureur). L'Auditeur externe a demandé sur quelle base le calcul du coût budgétaire d'une telle demande avait été effectué. La réponse est la suivante : *« les chiffres avancés dans la demande servent à fournir des indications du niveau des demandes attendues du Bureau du Procureur et d'autres services de la Cour. Plutôt que d'utiliser les demandes de service pour effectuer un calcul fondé sur une base « budget zéro » pour la demande budgétaire, elles servent à déterminer, à l'avance, toute augmentation ou diminution importante des services prévus par rapport à l'année précédente. Ainsi, les demandes peuvent être ajustées ou maintenues au même rythme ».*

71. Le modèle interne du Greffe était une demande adressée par la Division des opérations extérieures (DEO) à la Section des services généraux. Les cases correspondant aux services demandés sont cochées, mais ne donnent aucune indication sur les volumes. L'utilité de ce formulaire n'a pas semblé évidente à l'Auditeur externe, qui a demandé

<sup>2</sup> La première session du CBF, qui a lieu en avril, reçoit des informations sur les hypothèses et les paramètres du Bureau du Procureur, mais ne traite pas des questions liées au budget de l'année suivante.

<sup>2</sup> *General Services Section.*

comment la Section GSS ou la Section du budget pouvaient évaluer un budget face à une demande physique non quantifiée. La réponse est la suivante : « *s'il est vrai que les quantités ne sont pas toujours incluses dans les différentes demandes de services, les demandes fournissent une information selon laquelle des services seront requis. Cela permet à la Section GSS de calculer le niveau de services requis sur la base de l'expérience passée* ».

72. Deux réponses plus générales ont été apportées aux questions de l'Auditeur externe concernant l'exactitude et l'impact effectif de la procédure de demande de service :

a) Sur l'exactitude technique : « il n'y a pas de formule directe reliant les besoins en services et les dotations dans les modèles de demandes de budget. L'information est utilisée pour estimer une charge de travail variable et déterminer si les services peuvent être fournis dans les limites de la capacité existante, ou si des ressources supplémentaires sont nécessaires » ; et

b) Sur l'impact financier effectif sur la demande de dotations : « si le traitement des demandes de service ne représente qu'une partie minime des travaux d'établissement de la demande budgétaire, il s'agit néanmoins d'un outil important qui fournit aux sections destinataires des informations leur permettant d'évaluer si elles disposent ou non de la capacité nécessaire pour répondre aux besoins ou si elles devront demander des ressources supplémentaires. Étant donné que les demandes de service sont principalement utilisées pour les dépenses hors personnel, leur part globale du budget est relativement faible par rapport à la part des ressources en personnel ».

73. L'Auditeur externe considère que le processus actuel consistant à fonder les demandes budgétaires hors personnel sur des dotations budgétaires actualisées au moyen de demandes de services est purement incrémental, ce qui pourrait, avec le temps, conduire à des dérives non détectées.

74. Lors de la phase contradictoire, le Greffe a fait la remarque suivante : « *Le processus budgétaire de la Cour comprend déjà des éléments de budgétisation à base « budget zéro » pour bon nombre de ses besoins en ressources. Par exemple, en ce qui concerne les dépenses de personnel, chaque poste temporaire est soumis à une approbation annuelle et doit être pleinement justifié dans chaque demande budgétaire, même pour un poste qui a été approuvé l'année précédente. Il en va de même pour certaines dépenses hors personnel, telles que les frais de voyage, les services contractuels ou le matériel, qui sont examinés chaque année par le Comité et doivent être justifiés par la Cour sur la base des besoins identifiés pour l'année suivante, et non sur le montant des dotations précédemment approuvées.* »

75. De son côté, lors de la phase contradictoire, le Bureau du Procureur a fait la remarque suivante :

a) « Au cours de l'entretien, le cadre supérieur du Bureau du Procureur a expliqué comment les demandes de service sont établies et discutées, tant en interne avec le Bureau du Procureur qu'avec ses homologues du Greffe. Il considère que, si l'on peut dire que, par le passé, la communication entre les organes était loin d'être optimale, la préparation des récents budgets a permis d'améliorer considérablement le processus des demandes de service ;

b) Le Groupe de travail a décidé de communiquer les chiffres réels des années précédentes pour la mise en œuvre des différentes propositions afin d'ajuster la prochaine demande budgétaire, d'extrapoler les tendances et d'examiner les besoins de services dans chaque domaine. Le HWG estime que les ajustements n'ont pas un caractère « incrémental ». Par exemple, le nombre de témoins potentiels qui viennent témoigner à la Cour pendant les procès a été révisé à différentes occasions, en fonction de l'expérience passée, ainsi que de l'évolution des procès en cours. Il en va de même pour les mesures de protection demandées dans chaque situation ; et

c) De même, les demandes d'appui sur le terrain (par exemple, les espaces de bureaux et les postes de travail, la disponibilité des véhicules et des chauffeurs et le profil des personnels du Bureau du Procureur à accueillir) sont calculées chaque année en fonction des besoins spécifiques prévus pour les opérations à mener au cours du prochain exercice budgétaire. Pour le budget de programme 2020, un modèle vierge à remplir à l'appui de leurs demandes de dotations a été distribué aux équipes d'enquête. Le Chef de la

Section de la planification et des opérations et le Directeur principal ont examiné et corrigé les propositions avant de soumettre les demandes de service au Greffe ».

76. Tout en prenant bonne note des explications complémentaires fournies par le Greffe et le Procureur, l'Auditeur externe constate que chaque nouvelle demande budgétaire annuelle résulte, pour l'essentiel, d'un ajustement des dotations de l'année précédente à partir d'éléments rarement chiffrés, ce qui revient à suivre une méthode beaucoup plus additive que soustractive, dont la logique est d'aboutir globalement à une demande en constante croissance, quel que soit le niveau réel d'activité de la Cour.

**Constat :** Le processus des demandes de service permet une mise à jour pragmatique des dotations des années précédentes afin d'élaborer la demande budgétaire. Mais son exactitude et sa portée sont limitées. Cette approche devrait être combinée avec l'examen des dotations elles-mêmes, et pas seulement de leur variation.

**Recommandation n°2 (priorité 1) :** L'Auditeur externe recommande que, lors de l'établissement des projets de budget annuels, la Cour :

a) Non seulement continue, dans le cadre du processus des demandes de services, de procéder à des ajustements à la marge, des niveaux des dotations par rapport à l'exercice précédent ; mais aussi

b) Dans le cadre d'une approche intégrale « budget zéro », remette en question chacune de ces dotations elle-même, afin d'éviter leur dérive progressive.

## 2. Les économies et les gains d'efficacité

### (a) Méthode

77. A sa quinzième session, en novembre 2016, l'Assemblée des États parties a demandé que les augmentations budgétaires ne soient proposées qu'après que toutes les mesures possibles aient été prises pour les financer par des « économies et des gains d'efficacité », c'est-à-dire des réductions directes ou indirectes de coûts. Ces dernières années, les économies et les gains d'efficacité sont devenus un élément important des discussions entre la Cour et le CBF lors de la préparation du budget.

78. A première vue, une telle approche pourrait être interprétée comme équivalente à l'objectif budgétaire de croissance réelle zéro communément poursuivi par d'autres organismes des Nations Unies : en supposant que toutes les augmentations budgétaires soient financées par des gains d'efficacité et/ou des économies, les seules variables budgétaires d'une année à l'autre seraient le taux d'inflation et les augmentations salariales correspondantes du régime commun.

79. Mais ce n'est pas le cas à la CPI, pour trois raisons :

a) Les nouvelles demandes ne sont pas toujours financées par des économies et des gains d'efficacité ;

b) Dans certains cas, les économies et les gains d'efficacité ne sont pas des réductions de coûts effectifs, mais simplement des dépenses virtuelles présentées comme évitées, et elles n'ont aucune incidence importante sur la base budgétaire courante ; et

c) L'approche « économies et gains d'efficacité » n'est pas directement applicable aux dépenses de personnel (sauf dans le cas exceptionnel des réductions de personnel), qui représentent environ les trois quarts du budget global de la Cour.

80. L'approche « économies et gains d'efficacité » pour financer les augmentations budgétaires a été appliquée pour la première fois au budget-programme de 2018. Dans le budget 2018, une distinction était faite entre quatre sources d'économies : l'amélioration des processus, la technologie, le temps de travail et les ressources de formation

81. Sur la base de cette distinction, l'annexe X du budget approuvé pour 2018 indique les économies et les gains d'efficacité réalisés en 2017 et attendus en 2018, dont peut être tiré le tableau ci-après.

**Tableau 5: Économies et gains d'efficacité en 2017 et 2018 (en milliers d'euros)**

	Réalisé en 2017	Attendu en 2018
Amélioration des processus	1 646,7	1 985,6
Technologie	82,4	98,2
Temps de travail du personnel	312,1	372,2
Ressources de formation	84,4	134,4
<b>Total</b>	<b>2 125,6</b>	<b>2 590,4</b>

Source : CPI.

82. En avril 2018, le CBF a décidé de modifier son approche. Une nouvelle nomenclature a remplacé la précédente, avec quatre types d'économies et de gains d'efficacité : économies, gains d'efficacité, réductions de coûts non récurrentes et réductions de coûts supplémentaires, et une nouvelle colonne a été ajoutée à l'annexe, montrant leur effet (ou leur absence d'effet) sur le niveau budgétaire de référence (*baseline*). L'annexe XI du budget approuvé pour 2019 présente les chiffres suivants.

**Tableau 6: Économies et gains d'efficacité en 2017 et 2018 (en milliers d'euros)**

	2018	Impact sur le niveau budgétaire 2019	Coûts évités en 2019 (à niveau budgétaire constant)
Économies	516,2	726,5	162,0
Gains d'efficacité	111,6	-	243,9
Charges non-récurrentes	-	407,7	-
Autres réductions de charges	-	2 243,7	-
<b>Total</b>	<b>627,8</b>	<b>3 377,9</b>	<b>405,9</b>

Source : CPI.

83. Pour mesurer plus précisément l'impact de cette récente politique d'économies et de gains d'efficacité, l'Auditeur externe a demandé à DMS de fournir des chiffres donnés dans le tableau ci-après.

**Tableau 7: Impact de la politique d'économies et de gains d'efficacité en 2017-2019 (en milliers d'euros)**

Année	Organe	Budget	Nouvelles ressources	Charges non-récurrentes	Autres réductions de charges	Total Économies et gains d'efficacité
2017	Judiciaire	12 536,0	105,4	n/a	n/a	28,6
	Procureur	43 974,2	1 740,5	n/a	n/a	367,7
	Greffé	76 632,6	3 873,4	n/a	n/a	1 724,7
	<b>Total</b>	<b>133 142,8</b>	<b>5 719,3</b>	<b>n/a</b>	<b>n/a</b>	<b>2 121,0</b>
2018	Judiciaire	12 712,0	176,0	n/a	n/a	18,0
	Procureur	45 991,8	1 017,6	n/a	n/a	426,2
	Greffé	77 142,5	509,9	n/a	n/a	2 091,6
	<b>Total</b>	<b>135 846,3</b>	<b>1 703,5</b>	<b>n/a</b>	<b>n/a</b>	<b>2 535,8</b>
2019	Judiciaire	12 107,6	(604,4)	369,4	-	369,4
	Procureur	46 802,5	810,7	-	-	300,5
	Greffé	76 651,2	(491,3)	18,3	2 243,7	2 686,0
	<b>Total</b>	<b>135 561,3</b>	<b>(285,0)</b>	<b>387,7</b>	<b>2 243,7</b>	<b>3 355,9</b>

Source : CPI.

84. Dans le tableau ci-dessus, les « nouvelles ressources » sont définies comme la différence entre les budgets approuvés sur deux exercices consécutifs. Les « charges non récurrentes » servent principalement d'indicateur pour déterminer la base budgétaire de référence comparative entre deux exercices<sup>2</sup>.

85. Globalement, le ratio des gains d'efficacité et des économies par rapport aux budgets approuvés a augmenté dans le temps (1,65 % en 2017, 1,87 % en 2018 et 2,19 % en 2019). On aurait pu s'attendre à l'inverse : en réponse à une question de l'Auditeur externe sur la demande du CBF concernant les objectifs d'efficacité à l'échelle de la Cour, la Cour a estimé que « *les gains d'efficacité sont soumis à la loi des rendements décroissants. Avec le temps, il n'y aura plus de place pour d'autres gains d'efficacité* ». Ainsi, l'augmentation des chiffres au cours des trois dernières années peut signifier soit que les premières tentatives pour trouver des économies et gains d'efficacité étaient incomplètes<sup>2</sup> et laissaient beaucoup de place à d'autres économies et gains d'efficacité, soit qu'une partie des économies déclarées étaient artificielles, formelles ou virtuelles et pouvaient être créées à tout moment. Étant donné que la Cour déclare, dans la même réponse, qu'il n'y a même pas de place pour un objectif d'efficacité de 1 % à l'échelle de la Cour « sauf pour les sections dont le budget hors personnel est important », cette dernière explication semble être la plus crédible.

86. Les économies et gains d'efficacité peuvent être supérieurs aux augmentations budgétaires : pour les trois organes, les économies et gains d'efficacité représentaient 37 % de l'augmentation budgétaire en 2017, puis près de 150 % en 2018, et en 2019, bien que les « nouvelles ressources » (c'est-à-dire les augmentations de dotations) soient présentées comme légèrement négatives, presque trois millions d'euros auraient été financés par des économies et gains d'efficacité.

(b) *Le processus « économies et gains d'efficacité »*

87. Chaque section identifie ses économies et ses gains d'efficacité et les soumet à l'approbation de son directeur. La Section du budget vérifie le montant de chaque économie ou efficacité approuvée.

88. La détermination des économies et des gains d'efficacité par les sections est un processus permanent. Des animateurs inter-organes organisent chaque année un atelier pour inviter toutes les sections à identifier de nouvelles économies et des gains d'efficacité. Le dernier atelier a eu lieu en février 2019.

89. Les demandes budgétaires saisies par chaque section dans l'application BPS lors de la préparation du budget annuel ne font pas référence aux économies et gains d'efficacité approuvés : lorsqu'elles ont une incidence sur la base de référence, la proposition budgétaire est directement réduite en conséquence.

90. Même lorsque des économies ont été identifiées, de nouveaux besoins peuvent entraîner des augmentations budgétaires nettes.

(c) *Tests de détail sur un échantillon de 10 économies et gains d'efficacité (budget 2019)*

91. A la suite d'un examen par la Section du budget, les directeurs modifient parfois les économies identifiées par leur section. Par exemple, la réduction des frais de voyage liée à l'audition de témoins dans les bureaux extérieurs, au lieu du Siège, a été approuvée à hauteur de 85,3 k€ en 2018 et en 2019, alors que les propositions initiales estimaient les économies réalisées à 112,5 k€ pour 2018 et à 215,2 k€ pour 2019. L'un des « coûts 2019 évités », résultant d'une renégociation des licences SAP, a été approuvé pour un coût évité de seulement 102 k€ pour la maintenance, alors que la section avait proposé un coût évité

<sup>2</sup> Bien que certains coûts récurrents puissent être des coûts fixes, les notions de coûts « récurrents » et « fixes » ne sont pas identiques. Le seul domaine dans lequel la distinction coût fixe/semi-fixe/variable est appliquée à la CPI est celui des coûts informatiques (où ils sont nommés respectivement coûts d'exploitation, de croissance et de transformation). En dehors de ce cas particulier, la CPI ne fait pas référence aux coûts fixes/variables pour la planification budgétaire et ne dispose d'aucun outil pour les évaluer à l'échelle de la Cour.

<sup>3</sup> L'Auditeur externe a noté que, dans certains cas, des économies qui avaient une incidence sur le niveau de référence proposé par les sections n'avaient pas été approuvées par les directeurs, afin d'éviter des réductions importantes des crédits de leur division.

de 692,3 k€ pour les licences sur la durée du contrat, qui couvrirait une période s'étendant au-delà de 2019.

92. En sens inverse, le risque de surestimation des économies et des gains d'efficacité approuvés, lorsqu'ils ont une incidence sur le niveau budgétaire de référence, est faible. Cela pourrait aussi expliquer, pour les trois dernières années, le fait que la loi des rendements décroissants ne s'observe pas.

93. Dans certains cas, les documents à l'appui des économies et des gains d'efficacité approuvés ne sont ni clairs, ni complets. Par exemple, les gains d'efficacité de 14,8 k€ en 2018 et 2019, dus à une fonctionnalité supplémentaire ajoutée au système de demande en ligne du portail de planification et de contrôle financiers (FPC), ou un gain d'efficacité de 126 k€ en 2019, dû à un nouveau système d'information de gestion (SIG), ne s'appuient pas sur des arguments précis. Il existe des modèles standard, mentionnés par le Bureau du Procureur dans ses commentaires sur le rapport provisoire, mais ils ne sont pas utilisés par tous de la même manière, ce qui « peut conduire à des zones grises et qui pourrait être amélioré. »

94. Les résultats et les chiffres mentionnés dans l'annexe au projet de budget consacré aux économies et aux gains d'efficacité sont de nature très différente :

a) les « économies ayant un impact sur le budget de référence en 2019 » (726,5 k€) sont les seules économies « réelles » ;

b) les économies dites « coûts évités en 2019 (base de référence maintenue) » (162 k€) correspondent à des décisions de gestion « normales » (la renégociation des contrats avec SAP, la mise en place d'un nouveau système de stockage des archives, le transfert des formations du personnel du Siège aux bureaux hors Siège, etc., sont le travail habituel d'une direction). Mettre en valeur de telles initiatives face aux directeurs est sans doute un moyen de manifester en interne un effort de mise en œuvre des bonnes pratiques, mais cela n'a pas grand sens de présenter des actes courants de bonne gestion comme des « économies » dans une proposition budgétaire aux États parties, lorsqu'ils n'ont aucune incidence sur la base budgétaire de référence. ;

c) il en va de même pour les gains d'efficacité dits « coûts évités en 2019 (base de référence maintenue) », qui s'élèvent à 243,9 k€, et qui correspondent dans presque tous les cas au développement d'applications informatiques permettant une réduction du temps de travail consacré à certaines tâches. Dans ce domaine, les seuls gains d'efficacité qui mériteraient d'être mentionnés sont ceux qui permettraient une réduction des effectifs ;

d) les « réductions de coûts non récurrents » (407,7 k€) correspondent aux dotations de l'exercice précédent qui ne sont plus nécessaires dans le budget proposé pour 2019 pour diverses raisons. Par exemple, de nouveaux juges ont été élus en 2018, ce qui implique des coûts non récurrents d'un montant de 310 000 €, qui ne seront plus encourus en 2019. Cette information n'a rien à voir avec de véritables réductions de coûts résultant d'un effort de quelque nature que ce soit ;

e) la plupart des « réductions de coûts supplémentaires » (2,244 millions d'euros) correspondent aux conséquences d'une diminution attendue des activités. En 2019, par exemple, la Section d'aide aux victimes et aux témoins prévoit une réduction du nombre de témoins sous protection, ce qui se traduira par une diminution de 109,4 k€, et la Section des services linguistiques note que les fonds nécessaires pour payer les interprètes des audiences au Siège ou dans les bureaux extérieurs seront réduits de 185,8 k€ en 2019. Ces données n'ont rien à voir non plus avec une véritable économie ; et

f) on pourrait considérer que la réduction des coûts la plus importante indiquée à l'annexe XI, concernant une diminution de 1 717,4 k€ des frais généraux de fonctionnement de Section d'aide aux victimes et aux témoins (VWS<sup>2</sup>), est davantage un gain d'efficacité qu'une économie. D'après les pièces justificatives, l'origine principale de cette réduction est le projet ReVision, qui a entraîné une élévation du grade des chefs de bureaux hors Siège, compensée par une meilleure coopération entre le Siège et les bureaux hors Siège, ce qui a permis de réduire le nombre des missions.

<sup>2</sup> *Victims and Witnesses Section* <sup>5</sup>

95. Les conclusions et recommandations de l'Auditeur externe concernant les économies et les gains d'efficacité (voir ci-dessous) ont donné lieu au commentaire suivant du Bureau du Procureur, que nous reproduisons intégralement :

a) « La présence d'un haut responsable d'organe lors du lancement d'un atelier inter-organes est toujours bienvenue et souligne l'importance de l'exercice pour la Cour. La substance de l'exercice est toutefois également importante. La Cour a créé un groupe de travail inter-organes avec un comité chargé de la mise en œuvre effective du processus chaque année ;

b) Des modèles standard ont été élaborés et sont utilisés dans l'ensemble de la Cour. Dans le site intranet, les gestionnaires et le personnel peuvent trouver la liste des mesures d'efficacité et d'économie déjà mises en œuvre et les lignes directrices concernant ce qui peut être considéré comme une économie par opposition à l'efficacité ;

c) La définition des différents types d'économies et de gains d'efficacité a été discutée et convenue avec le CBF lors des ateliers organisés à l'occasion des sessions du CBF. Les responsables de la Cour ont identifié des économies et des gains d'efficacité conformément aux directives et aux définitions convenues ;

d) Les dirigeants des organes ont déjà adopté une démarche d'amélioration continue. Cette approche a été adoptée et mise en œuvre par l'intermédiaire du Groupe de travail inter-organes sur les économies et les gains d'efficacité. L'approche « descendante » évoquée par la Cour des comptes rappelle la « cible » évoquée par certains États ;

e) Comme il en a été question à plusieurs reprises avec le CBF et le HWG, le niveau des économies et des gains d'efficacité réalisables dépend dans une large mesure des activités menées par chaque organe conformément à son mandat respectif. En ce qui concerne les effectifs, les processus sont en cours de révision. Des gains d'efficacité plutôt que des économies peuvent être réalisés. Tous les organes travaillent dans ce sens ;

f) Les économies ont tendance à être plus faciles à identifier pour l'achat de biens et de services. Ce domaine relève de la responsabilité du Greffe et, à ce titre, est inscrit à son budget. Comme le Greffier l'a dit dans sa présentation du Plan stratégique du Greffe, l'examen des processus montrera dans quelle mesure les domaines concernés peuvent être améliorés. Il serait prématuré de fixer un objectif avant la fin de l'exercice ;

g) Enfin et surtout, des plans d'urgence en vue de réduire les effectifs ont récemment fait l'objet de discussions dans de nombreux organismes des Nations unies à la suite d'une consolidation et/ou d'une réduction des activités. Les tribunaux internationaux ad hoc tels que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) ont fait l'objet d'un processus de réduction des effectifs qui a conduit à la création du mécanisme résiduel (MICT<sup>2</sup>). La raison en est que le mandat de ces tribunaux s'achevait ;

h) La Cour pénale internationale est un tribunal permanent. Il est au début de sa vie, et non à la fin de son cycle. Les situations et les affaires exigeant l'intervention de la CPI sont nombreuses et ne diminuent pas en nombre. Dans le processus budgétaire, conformément aux résolutions de l'Assemblée des États parties, les organes de la Cour examinent toujours les mesures visant à absorber les nouveaux besoins dans le cadre des ressources existantes avant de demander de nouveaux fonds supplémentaires ;

i) Lorsque les activités sont terminées, les ressources sont redéployées vers d'autres tâches. Dans certains cas, elles sont abandonnées. Par exemple, lorsque le dossier de la République démocratique du Congo (RDC) a atteint la phase du procès, les contrats des personnels temporaires (GTA<sup>2</sup>) de l'équipe linguistique pour la situation en RDC ont pris fin. Des cas similaires peuvent être trouvés au Greffe ; et

j) En conclusion, lors de l'examen des hypothèses pour le prochain budget, si l'effet net des activités liées aux nouvelles situations et aux nouveaux cas par rapport aux activités liées aux situations et aux cas terminés entraîne une diminution des ressources, les chefs d'organes peuvent envisager des mesures de réduction des effectifs. Cela n'a pas été

<sup>2</sup> Mécanisme pour les Tribunaux pénaux internationaux.

<sup>2</sup> *General temporary assistance.*

le cas jusqu'à présent. Toutefois, grâce à son Statut et son Règlement du personnel et plus largement, son cadre réglementaire, la CPI dispose des instruments nécessaires pour faire face à une situation où une réduction des effectifs s'imposerait. Compte tenu de la réalité actuelle de la Cour, la réduction des effectifs n'est pas – et ne devrait pas être – l'objectif premier de l'exercice d'économie. »

**Constats :**

- a) Le processus de recherche d'économies et de gains d'efficacité est une approche « ascendante », limitée aux dépenses hors personnel, les sections étant invitées à rechercher en permanence des économies et des gains d'efficacité. Un atelier annuel est organisé par la section du budget pour relancer le processus ;
- b) La documentation à l'appui des économies et des gains d'efficacité approuvés n'est pas toujours claire et complète ;
- c) L'annexe XI du budget 2019 était fondée sur une meilleure classification des économies et des gains d'efficacité par rapport au budget précédent. Néanmoins, seules les économies ayant une incidence sur la base budgétaire de référence semblent avoir une valeur informative budgétaire réelle ; et
- d) En règle générale, les économies et les gains d'efficacité n'entraînent pas de réduction du personnel.

**Recommandation n°3 (priorité 2) :** En ce qui concerne les économies et les gains d'efficacité, l'Auditeur externe recommande que :

- a) Le lancement de l'atelier annuel sur les économies et les gains d'efficacité soit présidé par le Greffier en personne ;
- b) Des modèles standard soient davantage utilisés pour étayer les économies et les gains d'efficacité proposés et approuvés, en indiquant le niveau de référence, les montants économisés proposés et approuvés et l'origine et la nature précises de l'économie (réduction des coûts existants ou coûts potentiels évités) ;
- c) L'annexe au projet de budget consacré aux économies et aux gains d'efficacité ne fasse référence qu'à ceux qui résultent de véritables initiatives de gestion et qui ont une incidence effective par rapport au budget précédent ; et
- d) Symétriquement, une approche « descendante », initiée chaque année au niveau des chefs d'organes et donnant lieu à une remise en question des propositions émanant des niveaux inférieurs (divisions et sections) soit conçue et mise en œuvre en vue de limiter les effectifs.

## C. Projet de budget pour les dépenses de personnel

96. En termes de dotations budgétaires demandées pour l'année suivante, la politique d'économie/gains d'efficacité et le processus de demande de services ont une caractéristique commune : ils ont peu ou pas d'impact sur le niveau des effectifs de la CPI.

97. L'élaboration de la demande budgétaire en matière de personnels repose sur un processus très différent.

### 1. Personnels inscrits au budget

98. Bien qu'elle n'appartienne pas au système des Nations unies, la CPI a décidé, dès sa création, de participer à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations unies (décision ICC-ASP/1/3 du 9 septembre 2002). L'une des conditions d'admissibilité d'une organisation à ce fonds est l'application du régime commun des Nations unies en matière de traitements, indemnités et prestations du personnel ;

99. Dans le régime commun des Nations unies, la demande budgétaire concernant les personnels ne se fonde pas sur les effectifs et les états de paie réels, mais sur les effectifs budgétaires (c'est-à-dire un nombre prédéfini de postes affectés à des fonctions et classes précis), auxquels des coûts standard des Nations unies sont appliqués.

100. Conformément à ces règles communes, le personnel inscrit au budget est, dans toutes les organisations des Nations unies, réparti entre deux groupes – un pour les postes « permanents » (*established*) et un pour le « personnel d'assistance temporaire » (*General Temporary Assistance - GTA*)<sup>2</sup>.

101. Avant fin avril/début mai, chaque section est invitée à saisir dans le logiciel BPS ses demandes de personnel pour les deux groupes et à préparer, à l'aide de modèles disponibles sur un site Sharepoint spécifique, les commentaires justifiant une évolution ou le simple renouvellement des effectifs. Ces demandes et commentaires sont vérifiés/modifiés par les directeurs et par les chefs de chaque organe, de sorte que le BWG et le CoCo puissent disposer d'une vue d'ensemble des « éléments moteurs et chiffres » avant fin juin.

102. En ce qui concerne les postes permanents, un outil budgétaire standard de l'ONU est utilisé pour éviter une sur-budgétisation, liée au fait que l'on peut s'attendre à ce qu'un certain nombre de postes restent vacants au cours de l'exercice. Plutôt que d'examiner chaque poste individuellement, une réduction globale est appliquée à tous les postes, sur la base du nombre total de postes vacants auxquels on peut s'attendre l'année suivante, compte tenu des tendances passées. Tous les postes permanents sont actualisés sur la base d'un taux estimatif de vacance (*vacancy rate*) déterminé pour chaque Grand Programme au début de l'exercice budgétaire.

103. Étant donné que la réduction globale correspondant au taux de vacance est appliquée à des tableaux d'effectifs budgétaires globaux, l'incidence financière de chaque vacance de poste au cours de l'année est toujours différente de celle prévue au budget : si par exemple les postes de catégorie « professionnel » sont pourvus tandis que la proportion de postes vacants de personnels de catégorie GSOL<sup>2</sup> est supérieure à celle prévue au budget, les économies réelles réalisées sur ces postes seront automatiquement inférieures au chiffre prévu au budget (entraînant une sous-budgétisation). Le taux de vacance de postes est donc un outil budgétaire de portée générale et non une prévision précise, qui comporte un certain niveau de risque de dépassement ou de sous-budgétisation.

104. Bien que cet outil constitue une bonne pratique budgétaire pour éviter ce qui conduirait automatiquement à une sur-budgétisation, il peut être conceptuellement difficile à comprendre par les parties prenantes externes : abaisser un taux de vacance de postes de l'année précédente pour tenir compte d'un nombre inférieur de vacances résultant d'efforts d'amélioration des recrutements, entraîne des augmentations budgétaires significatives, mais le CBF et l'AEP sont plus facilement convaincus de la nécessité d'utiliser cet outil quand il entraîne une réduction du budget que quand il provoque une augmentation.

105. 2018 est l'année la plus récente pour laquelle une comparaison entre les taux de vacance de postes réels et budgétés était disponible au moment de la vérification. Le tableau suivant indique l'impact budgétaire des sous-estimations ou sur-estimations de chaque programme pour l'année en cours. Il montre que, globalement, les surestimations de taux de vacance de postes ont dépassé les sous-estimations, entraînant une sous-budgétisation globale de l'ordre de 928 000 euros, soit 1,07 % du budget de personnel approuvé pour l'ensemble de la Cour. Les écarts les plus importants se constatent dans les petits organes (SAEP, STFV<sup>3</sup> et IOM), pour lesquels un nombre limité de vacances imprévues peut avoir un impact important sur le taux de vacance, et donc sur le budget du Programme lui-même.

<sup>2</sup> Le budget du personnel comprend également les heures supplémentaires et l'assistance temporaire pour les réunions – le coût total pour 2019 (1,2 million d'euros) est ignoré dans des développements qui suivent.

<sup>3</sup> *General Service - Other Level*

<sup>3</sup> SAEP- Secrétariat de l'Assemblée des États Parties ; STFV- Secrétariat du Fonds au profit des victimes.

**Tableau 8: Impact des différences entre le taux de vacance budgété et le taux de vacance réel en 2018 (en milliers d'euros)**

<i>PM</i>		<i>TV budgété</i>	<i>TV réel</i>	<i>Impact budgétaire</i>	<i>Budget approuvé du personnel</i>
PM I	Judiciaire	5,0	5,7	(41,2)	5 594,9
PM II	Procureur	8,0	6,3	589,4	31 897,1
PM III	Greffe	10,0	8,4	826,1	46 465,9
PM IV	SAEP	10,0	0,0	104,8	943,2
PM VI	STFV	10,0	44,4	(429,6)	1 124,0
PM VII-5	IOM	00	25,0	(121,4)	485,4
PM VII-6	BAI	0,0	0,0	-	531,5
<b>Total</b>				<b>928,1</b>	<b>87 042,0</b>

Source : CPI.

106. L'Auditeur externe a demandé une série complète des taux de vacance prévus/réels depuis 2003, avec leur impact budgétaire mais la Division des services de gestion n'a pu fournir les données qu'à partir de 2009.

107. Les chiffres fournis montrent qu'au cours de la période 2009-2018, l'impact de la différence entre les taux de vacance attendus et les taux de vacance réels représentait globalement entre -11,32 % (en 2016) et +1,27 % (en 2009) des budgets de personnel approuvés pour l'ensemble de la Cour.

108. En 2015 et 2016 (mise en œuvre de l'initiative *ReVision*), les prévisions du Greffe en matière de taux de vacance ont été largement sous-estimées (à hauteur de -13,9 % en 2015 et de -12,0 % en 2016), ce qui a été le principal facteur à l'origine d'un impact global de -10,01 % en 2015 et de -11,32 % en 2016 sur le budget approuvé du personnel pour l'ensemble de la Cour. En conséquence, le budget approuvé pour les postes permanents a été surestimé, avec des excédents de dotations budgétaires de 6,6 millions d'euros et de 8,4 millions d'euros respectivement, soit 5,2 % et 6,2 % des dépenses effectives de la Cour pour ces mêmes années.

109. Pour toutes les autres années, l'écart global entre les taux de vacance estimées et les TV réels représentait entre -1,14 % (2013) et +1,27 % (2009) des budgets de personnel approuvés, soit respectivement 0,06 % et 0,07 % seulement en termes absolus des dépenses effectives de la Cour.

110. Dans le cas de *ReVision*, il en est résulté une importante sur-budgétisation des postes permanents sur deux exercices consécutifs. Cela n'a eu aucun effet sur le taux de consommation des dotations budgétaires : le taux de consommation était de 96,7 % en 2014, 97,1 % en 2015, 97,3 % en 2016 et 99,4 % en 2017. Cela montre qu'une sur-budgétisation importante des postes permanents n'a pas nécessairement un effet sur le taux global d'exécution du budget car dans ce cas, les dotations « économisées » sur les postes permanents ont été dépensées pour recruter des personnels GTA « non approuvés » et des personnels sous contrats de courte durée (STA)<sup>3</sup>.

**Constat :** La demande budgétaire pour le personnel repose sur l'addition d'un certain nombre de postes permanents (ajustés en fonction d'un taux de vacance) et de postes de « personnel temporaire approuvé » (*approved GTAs*). Chaque poste est lié à une fonction et à un grade précis, de sorte que, dans les deux cas, les coûts standard de l'ONU puissent être appliqués.

Les budgets de personnel approuvés, à l'intérieur de chaque Grand Programme, n'impliquent pas que les effectifs réels coïncideront avec les postes budgétaires autorisés (*Headcount*) : ils impliquent simplement que les dépenses de personnel doivent rester dans

<sup>3</sup> STA : *Short-Term Appointment*.

les limites des crédits de personnel et que le nombre maximum d'agents bénéficiant d'un contrat permanent ou GTA « approuvé » ne devra pas dépasser les postes autorisés.

Dans ces deux limites, la Cour a toute latitude pour gérer, conformément au Règlement du personnel, le niveau et le nombre réel des effectifs. En particulier, lorsqu'une partie des postes permanents et/ou des postes d'agents temporaires approuvés restent vacants, ce système permet de recruter des personnels GTA « non approuvés » et des personnels STA portant sur des grades inférieurs et/ou des contrats plus courts, ces deux catégories n'apparaissant pas en tant que telles dans le budget.

## 2. Établissement de la demande budgétaire

111. Les postes inscrits au budget approuvés par la CPI ont connu une croissance régulière depuis 2003. Il y a eu des périodes de croissance nulle, en particulier pour les postes permanents. Pendant cinq ans, entre 2010 et 2014, le nombre de postes permanents est resté pratiquement inchangé. En outre, il n'y a pas eu d'augmentation significative du nombre de postes permanents au cours des trois dernières années. Mais si l'on tient compte des personnels temporaires, la situation est bien différente. Les chiffres entièrement comparables (exprimés en Équivalent Temps Plein – «ETP» – pour les contrats temporaires) ne sont disponibles que depuis 2009. Le tableau suivant est exprimé en ETP (les postes permanents sont toujours à plein temps, de sorte que cette notion ne s'applique qu'au personnel temporaire).

**Tableau 9: Personnels inscrits aux budgets 2009-2019**

<i>Exercice</i>	<i>Postes permanents</i>	<i>GTA (ETP)</i>	<i>Total</i>
2009	744	112	856
2010	768	101	869
2011	766	127	893
2012	766	140	906
2013	766	131	897
2014	768	192	960
2015	790	237	1 027
2016	900	202	1 102
2017	970	163	1 133
2018	972	152	1 124
2019	973	186	1 159

Source : CPI.

112. Sur la base des tableaux 3 et 4 précédents, on pourrait penser que la charge de travail de la CPI a atteint un niveau relativement stable vers 2012, après avoir connu une augmentation continue depuis 2003. Toutefois, le tableau 9 ci-dessus montre que l'effectif total budgétisé a continué de croître à un rythme significatif (+20,0 % de 2009 à 2015 ; +12,8 % de 2014 à 2019).

113. Cependant, la CPI estime qu'il serait inexact d'affirmer que la Cour a atteint un « niveau stable » vers 2012 et indique qu'« à l'époque, un certain nombre de changements importants n'étaient pas encore intervenus. La Cour n'avait toujours pas couvert l'ensemble du cycle judiciaire, y compris les réparations. Cela n'a eu lieu que quelques années plus tard. La Cour n'avait pas non plus encore déménagé dans les nouveaux locaux (permanents), qui entraînent des coûts plus élevés (alors que dans les locaux précédents, les coûts étaient inférieurs, étant de surcroît partagés avec Eurojust). La Cour n'a pas non plus vraiment commencé à remédier à ses principales déficiences à long terme, telles que la stratégie informatique quinquennale, qui a entraîné des coûts importants et qui ne viendra que plusieurs années plus tard. »

114. L'Auditeur externe note que cette remarque concerne essentiellement les dépenses hors personnel : les nouveaux locaux et les investissements informatiques impliquent des dépenses accrues, et non des effectifs accrues. Son observation reste donc valable.

115. Au cours de cette dernière période (2015-2019), la principale augmentation d'effectifs a concerné le Bureau du Procureur (+ 15,9 %), tandis que le budget du personnel pour le judiciaire a diminué de 4,7 % et que celui du Greffe a augmenté de 13,1 %.

116. Pour préparer la demande de budget de personnel, le processus comprend les étapes suivantes :

a) Chaque Section part de son effectif existant, qu'elle ajuste en cas d'augmentation prévue de la charge de travail. En cas de diminution prévue de la charge de travail, l'Auditeur externe a noté, à l'occasion d'entretiens au niveau des sections/directions, qu'il y avait une grande réticence à réduire les effectifs, « au cas où » certains besoins imprévus pourraient inverser la tendance ;

b) Les propositions des sections doivent être approuvées/modifiées par les directeurs. Ce processus d'approbation est inclus dans le logiciel BPS et dans les modèles narratifs SharePoint. Le système calcule automatiquement les coûts, sur la base des coûts standard de l'ONU, qui couvrent à la fois les salaires et les « coûts communs de personnel » (c'est-à-dire les indemnités pour frais d'études, les primes de rapatriement, etc.) ;

c) Le Groupe de travail sur le budget, présidé par le Greffier, peut contester et ajuster directement les demandes émanant des sections du Greffe. Pour les demandes émanant d'autres Grands Programmes, le BWG ne peut que suggérer, mais pas imposer, des changements substantiels ; et

d) Le regroupement des demandes est effectué par la Section du budget et, une fois approuvé par le CoCo, il constitue la base du projet de budget de programme qui doit être finalisé avant la mi-juillet et soumis au CBF et au HWG, qui émettront des recommandations à l'AEP.

117. Au stade ultime du processus budgétaire, la résolution budgétaire approuvée précise en particulier le montant total des dotations pour chaque Grand Programme et ratifie un tableau des effectifs à l'échelle de la Cour (postes permanents et postes de personnel temporaire « approuvés »).

118. Depuis la création de la Cour, l'effectif des postes autorisés (permanents et GTA) et le budget total du personnel ont augmenté chaque année, quelles que soient les variations de la charge de travail, comme le montrent les chiffres donnés plus haut, bien qu'il y ait eu un ralentissement sensible de la progression au cours des dernières années.

119. Plusieurs facteurs peuvent expliquer une telle tendance :

a) le document interne déjà cité « messages communs de la Cour au HWG », daté du 11 octobre 2018, réagissant à une recommandation du CBF de réduire le budget du personnel temporaire pour 2019 de 913,7 k€ pour le Bureau du Procureur, indique que « *tous les postes spécifiques sont justifiés en détail* » et que la proposition de la Cour n'offre aucune flexibilité pour appliquer la recommandation du CBF ;

b) bien que la Cour soit censée être une organisation « sans perspective de carrière », l'Auditeur externe a noté dans son précédent rapport sur les ressources humaines (2018) que les données statistiques montraient que « *la stabilité de l'emploi est en fait, sinon en droit, pratiquement garantie aux titulaires de postes permanents* » ; et

c) l'Auditeur externe a également noté qu'à la suite de la principale tentative de sortir de cette logique afin de réduire les effectifs, c'est-à-dire au cours du processus ReVision, la CPI a perdu tous les premiers procès qui avaient été portés devant le TAOIT<sup>3</sup>.

120. Outre ces éléments, les entretiens menés dans le cadre du présent audit ont montré que, pour une grande partie des dirigeants, les effectifs de la Cour ne peuvent être réduits, même si la charge de travail diminue. Deux arguments sont généralement avancés :

<sup>3</sup> Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail.

a) Un format minimal est nécessaire pour répondre à la mission de la Cour et la Cour ne dépasse pas ce format. Cet argument est évidemment inspiré de l'approche « Format de Base » (voir chapitre A). Mais l'Auditeur externe n'a pas été en mesure d'étayer le fait que la CPI n'était pas, aujourd'hui, au-dessus de son format « optimal », en termes de coût/efficacité. Il ne dispose pas non plus de preuve du contraire ; et

b) La Cour estime que, même si la charge de travail a légèrement décliné ces dernières années, des situations dormantes pourraient ressurgir ou de nouvelles situations pourraient survenir. Dans les deux cas, elle souhaite maintenir sa mémoire et conserver son personnel expérimenté, s'il s'agit de personnel à court terme et si ce personnel peut entre-temps être affecté à d'autres fonctions importantes et nécessaires. En tout état de cause, compte tenu de l'évolution de l'âge moyen du personnel de la CPI<sup>3</sup>, nombre de ses « fonctionnaires expérimentés » devront prendre leur retraite au cours de la prochaine décennie, de sorte que la Cour devra de toute façon, dans les années à venir, faire face à un renouvellement important de son personnel, et néanmoins continuer à traiter constamment les affaires, quelle que soit leur ancienneté. Cela signifie que la CPI, comme n'importe quelle autre cour, devrait constamment être en mesure d'adapter ses effectifs dans les deux sens à sa charge de travail fluctuante.

3

**Constat :** S'agissant du budget du personnel :

a) Une saine gestion implique que la CPI recherche toujours une « taille optimale » ; et

b) Il existe certainement une « taille minimale » pour que la Cour puisse maintenir ses compétences et sa capacité à s'adapter à une poussée de la demande. Même si, dans la période récente, les effectifs ont continué à croître tandis que la charge de travail avait tendance à stagner, aucun élément probant vérifiable n'a été apporté à l'appui de l'idée que la taille actuelle était supérieure ou inférieure à ce minimum. Ce constat devrait amener la Cour et les Etats membres à s'interroger sur l'élaboration d'un modèle permettant de se prononcer sur cette question centrale de la « taille minimale ».

121. Si toutefois la nécessité de s'adapter à une charge de travail moindre devait se poser, la question de l'amélioration de la mobilité interne constitue un défi majeur :

a) Compte tenu de la difficulté de se séparer du personnel, la meilleure option est de profiter des départs à la retraite ou des congés volontaires pour adapter les effectifs à une charge de travail déclinante sans nouveaux recrutements. Par exemple, le personnel STA de la deuxième chambre, qui ne sera pas nécessaire en 2020, n'a pas été remplacé. Néanmoins, lorsque la Cour cherche à éviter les recrutements en optimisant la mobilité interne, des conflits d'intérêts peuvent surgir. Le cas d'interprètes ou de traducteurs ayant travaillé pour la Défense et n'ayant pas pu être réaffectés au Bureau du Procureur a été porté à la connaissance de l'Auditeur externe<sup>3</sup> ;<sup>4</sup>

b) A l'heure actuelle, certaines mutations internes peuvent être souhaitables sur le plan professionnel, mais doivent être gérées dans le cadre du processus de recrutement tel que défini dans le Règlement du personnel. Ce processus est long et ne garantit pas que le candidat interne attendu se verra accorder le poste face à un candidat externe, ou même face à un autre candidat interne dont la mutation ne contribuerait pas à résoudre le problème spécifique de mobilité interne rencontré ; et

c) D'autres options peuvent être explorées, comme le mentionne le Greffe, comme encourager les congés temporaires ou le travail à temps partiel. Si nécessaire, la Cour pourrait favoriser les départs volontaires, ce qui implique généralement d'accepter des indemnités de départ et d'aider à trouver de nouveaux emplois à l'extérieur de la Cour.

122. Au cours du processus de validation du présent rapport, le Bureau du Procureur a fait la remarque suivante : « la récente instruction administrative sur le classement et la

<sup>3</sup> La CPI compte actuellement 259 fonctionnaires âgés de plus de 50 ans et 106 de plus de 55 ans. Le personnel peut prendre sa retraite jusqu'à l'âge de 65 ans.

<sup>4</sup> Le Bureau du Procureur indique qu'« en général, c'est l'inverse. Il est le premier à faire appel à des experts en langues lors des enquêtes. Comme ceux-ci sont en contact avec des informations sensibles, ils ne peuvent pas être utilisés par la suite par la Défense ». Mais le Greffe n'a pas mentionné avoir rencontré un tel cas.

*reclassification<sup>3</sup> comprend des dispositions visant à protéger les titulaires qui échouent à l'épreuve de recrutement par voie de concours sur leurs postes reclassés. Cette disposition répond à la question abordée dans la présente recommandation. Cette question a été discutée avec le CBF en avril. D'après nos informations, la Section des ressources humaines (RH) étudie déjà la façon d'incorporer de telles dispositions dans le Statut du personnel de la Cour. »*

**Constat :** L'audit du processus budgétaire montre que si une politique réelle de diminution des effectifs est décidée à la CPI, sa mise en œuvre resterait problématique.

**Recommandation n°4 (priorité 1) :** L'Auditeur externe recommande à la Cour d'amender le Règlement du personnel afin que, lorsque l'évolution du plan de charge nécessiterait de réduire les effectifs dans certains secteurs, au lieu de procéder à des cessations de service, une forte priorité soit accordée au recrutement des agents concernés sur d'autres postes internes ouverts, à condition que leur profil soit clairement adapté à ces nouvelles missions.

## D. Approbation du budget

### 1. Le document budgétaire

123. Les documents concernant la demande budgétaire et le budget approuvé ont la même structure.

#### (a) Un document budgétaire à la structure évolutive

124. La règle 103.1 du Règlement financier précise qu'il appartient à l'AEP de définir la forme que doit prendre le budget, ce qui fait que le Règlement financier ne précise pas sous quelle forme le document budgétaire soumis à l'approbation des États parties doit être présenté.

125. La règle de gestion financière 103.3 du Règlement financier ne prévoit que des exigences minimales concernant le « contenu de la demande budgétaire », à savoir un cadre financier décrivant les dotations par chapitres et programmes, les recettes escomptées, les demandes budgétaires avec un descriptif et des tableaux et chiffres pertinents sur les estimations budgétaires et les postes.

126. C'est pourquoi, comme l'a noté l'auditeur interne en 2016, « *l'Assemblée des États parties prescrit sous quelle forme la Cour doit présenter la demande budgétaire et examine et arrête le budget de la Cour. Le format budgétaire existant résulte des examens et analyses effectués par la Cour et des multiples demandes du CBF au fil des ans, y compris par exemple les tableaux sur les hypothèses et les données réelles et une liste des événements susceptibles d'avoir des incidences budgétaires afin d'améliorer la présentation et la macroanalyse du budget* ».

#### (b) Structure des documents les plus récents relatifs au budget de programme

127. Conformément aux « Orientations pour la demande budgétaire » publiées par DMS pour 2018, le document budgétaire pour cette année devait être présenté en quatre parties, précédées d'un résumé analytique. Ces quatre parties étaient les suivantes :

- a) Vue d'ensemble du projet de budget – priorités et hypothèses judiciaires ;
- b) Charge de travail prévue du Bureau du Procureur (examens préliminaires, situations et affaires devant la Cour) ;
- c) Projets de budget par Grand Programme ; et
- d) Tableaux et annexes (pour lesquels aucune indication précise n'était donnée).

<sup>3</sup> ICC/AI/2018/002: Section 5 – Implementation of Reclassification Decisions – paragraph 5.5.

128. Pour 2019, la deuxième partie consacrée à la « charge de travail prévue » du Bureau du Procureur (10 pages en 2018) a disparu. Ce changement montre que la charge de travail prévue du Bureau du Procureur, exprimée sous la forme d'un exposé des situations faisant l'objet d'un examen préliminaire ou d'une enquête et des affaires dont la Cour est saisie, n'est plus considérée par le CBF/AEP comme un élément essentiel pour l'adoption du budget. Seule une annexe (annexe II en 2019) continue de rappeler la liste des hypothèses et des paramètres du Bureau du Procureur.

129. Le nombre et le contenu des annexes varient d'une année à l'autre (11 annexes dans le document budgétaire approuvé pour 2018, 14 dans le projet de budget pour 2019 – le document budgétaire approuvé pour 2019 n'était disponible qu'en mai 2019).

130. Si l'on remonte plus loin dans le temps, on constate qu'en 2006, trois ans après la création de la Cour, le projet de budget comptait déjà 163 pages avec six annexes. En 2019, au bout de 16 ans, c'est un document de 206 pages avec 14 annexes, et sa structure n'est pas encore stabilisée.

**Constat :** Du fait des modifications progressives apportées, année après année, les principales questions et la cohérence globale du document budgétaire tendent à être noyées par des informations de plus en plus détaillées concernant la micro-gestion ou des questions mineures.

**Recommandation n°5 (priorité 2) :** L'Auditeur externe recommande au BWG d'étudier et de soumettre pour approbation au Comité du budget et des finances (CBF) et au Groupe de travail de La Haye (HWG) une proposition de document budgétaire renouvelé, simplifié et plus court, strictement axé sur les questions budgétaires et fondé sur l'expérience acquise par la CPI. Si elle recueille l'avis favorable du Comité du budget et des finances (CBF) et du Groupe de travail de La Haye (HWG), la nouvelle structure du document pourrait être approuvée par l'Assemblée des États parties (AEP).

## 2. Le processus d'approbation

131. Une fois la phase de préparation de la demande achevée (mi-juillet, 45 jours avant la session d'été du CBF), le processus d'approbation commence. L'objectif est de soumettre à la session annuelle de l'AEP (fin novembre-début décembre) une résolution budgétaire pouvant recueillir un consensus des États parties.

132. Le rapport de l'audit interne de 2016 résumait comme suit le processus d'approbation du budget : « le CBF examine la demande budgétaire et fait des recommandations à l'AEP. Une fois que le CBF a publié ses recommandations, le Groupe de travail du Bureau de La Haye engage avec la Cour un processus de facilitation détaillé avant les discussions à l'AEP. Le processus s'achève à la fin de l'année avec l'adoption du projet de budget de programme par l'Assemblée des États parties ».

133. Le processus commence avec la session d'automne du CBF et se termine avec la session annuelle de l'AEP. Il est divisé en trois phases successives :

- a) Premier examen technique du budget du CBF avec la Cour ;
- b) Processus de facilitation par le facilitateur pour le budget et le HWG ; et
- c) Approbation finale de la résolution budgétaire par l'AEP.

### (a) Examen technique initial et recommandations du CBF

134. Les douze experts membres du CBF élus par l'AEP reçoivent le projet de budget à la mi-juillet et se rendent à La Haye 45 jours plus tard, fin août ou début septembre pour une session de 10 jours.

135. Quelques jours après sa session d'automne, le CBF publie un résumé de ses commentaires et recommandations. Le plus souvent, après avoir analysé les commentaires et les chiffres et en avoir discuté avec la Cour, sa recommandation est de procéder à

plusieurs « coupes » dans le budget proposé, lorsqu'il considère que les demandes ne sont pas techniquement justifiées.

136. Un rapport complet sur la session d'automne du CBF avec des commentaires détaillés et des recommandations est publié avant la fin octobre.

(b) *Le processus de facilitation*

137. Le HWG-Budget et le facilitateur pour le budget procèdent à un échange de vues avec le CBF lors d'une réunion préliminaire qui a lieu au début de la session d'automne du CBF.

138. Le HWG se réunit à nouveau à la fin septembre pour examiner le résumé des conclusions du CBF et à la fin octobre/début novembre pour examiner le rapport complet du CBF sur le budget proposé. Au cours de cette période, le facilitateur procède à des consultations informelles de la Cour, dans le but de négocier des ajustements fondés sur les recommandations du CBF et les attentes des États parties.

139. Le principal défi du facilitateur est de négocier des ajustements convenant à tous les États parties, c'est-à-dire de trouver un point d'équilibre entre plusieurs groupes d'États aux attentes budgétaires, voire politiques, plus ou moins divergentes<sup>3</sup>.

6

(c) *L'approbation finale par l'AEP*

140. Au cours de la session annuelle de l'Assemblée des États parties, qui se tient à la fin novembre/début décembre, un sous-groupe préliminaire met la dernière main au projet de résolution présenté par le facilitateur budgétaire. La résolution finale sur le budget est approuvée par consensus par l'Assemblée plénière.

141. Le document annexé au rapport de la session annuelle de l'AEP est le « projet de budget-programme pour n+1 », tel qu'il a déjà été publié à la mi-juillet de n : le document officiel « budget-programme approuvé pour n+1 », contenant les derniers ajustements, n'est publié qu'en mars ou avril de n+1.

142. La raison pour laquelle le document officiel du budget de programme approuvé ne peut être publié avant la fin de l'année précédente, bien que toutes les dotations approuvées détaillées soient déjà disponibles dans le système intégré de gestion, est que les commentaires doivent également être réajustés, de sorte qu'ils correspondent bien aux chiffres définitivement approuvés. Bien que cette explication soit acceptable pour un délai raisonnable (quelques semaines), elle ne peut justifier un délai de trois mois, même si, à ce stade du processus budgétaire, la disponibilité du document final n'est probablement pas une question prioritaire.

143. Toutefois, à des fins internes, en janvier de chaque année, et après la session de l'Assemblée des États parties, la Cour distribue les budgets approuvés définitifs aux différentes parties de la Cour.

**Constat :** Le processus d'approbation comprend deux lignes de discussion distinctes : une première ligne « technique », conduite par le CBF, aboutissant à des recommandations budgétaires purement financières dont la plupart préconisent des réductions dans le budget proposé, et une ligne « politique » ultérieure, conduite par le facilitateur budgétaire et le HWG-budget, laquelle aboutit, lors de la session annuelle de l'AEP, à une résolution finale soumise à approbation par consensus.

**Recommandation n°6 (priorité 3) :** L'Auditeur externe recommande que le document budgétaire final pour l'année n soit publié au plus tard à la fin janvier de la même année.

<sup>3</sup> Les divergences de vues doivent généralement être conciliées entre les principaux contributeurs et les États parties « partageant les mêmes idées » (*like-minded*). Des affinités géographiques peuvent également conduire à des positions différentes de certains groupes, tels que WEOC (pays de l'Union européenne), GRULAC (Amérique latine), Groupe de l'Europe orientale. Bien que le HWG soit ouvert à tous les États parties, en moyenne, seule une quarantaine de délégations (principalement celles qui ont une ambassade à La Haye) participent effectivement aux discussions budgétaires du HWG.

## E. Exécution du budget

### 1. Effectifs inscrits au budget et effectifs réels

144. Pour la Cour, les deux seules contraintes résultant du processus d'élaboration du budget sont, d'une part, les enveloppes budgétaires globales par Grand Programme et, d'autre part, l'effectif des postes permanents et des postes temporaires approuvés. Pour le reste, les Règles de gestion financière donnent à la Cour toute latitude pour utiliser avec souplesse les dotations pour le personnel accordées par l'Assemblée des États parties. Par exemple, pour illustrer la souplesse que cela donne à la Cour, un poste P-3 permanent vacant pourrait être utilisé pour financer temporairement deux postes GSOL pour des périodes de travail diverses. En examinant l'utilisation des dotations de chaque Grand Programme, on constate qu'un nombre limité de GTA « non approuvés » et de STA, qui ne sont pas budgétisés en tant que tels, peuvent être financés grâce à cette flexibilité

145. Comme indiqué au chapitre C (demandes budgétaires pour les dépenses de personnel), les règles communes des Nations unies sont fondées sur un système purement conventionnel d'effectifs budgétaires, de sorte que la structure réelle des effectifs au 31 décembre peut être sensiblement différente de celle qui ressort de la lecture du budget : elle peut inclure des postes temporaires non approuvés et, depuis 2016, des postes court-terme, financés par des postes approuvés vacants, comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

**Tableau 10: Effectifs réels au 31 décembre 2009-2015**

<i>Exercice</i>	<i>Postes permanents</i>	<i>GTA*</i>	<i>STA</i>	<i>Total</i>
2009	689	128	n/a	817
2010	696	169	n/a	865
2011	702	138	n/a	840
2012	686	136	n/a	822
2013	688	133	n/a	821
2014	682	221	n/a	903
2015	651	225	n/a	876
2016	776	180	88	1 044
2017	887	135	96	1 118
2018	898	144	77	1 119
2019	896	158	52	1 106

Source : CPI.

146. L'effectif réel a continué d'augmenter au cours de la période 2009-2015. Cependant, il y a une nette stabilisation depuis 2018. Le nombre total de postes effectivement pourvus passe de 1 119 à 1 106.

147. Le nombre de postes permanents a augmenté tant pour les effectifs autorisés au budget que pour les contrats permanents présents au 31 décembre.

**Tableau 11: Postes permanents autorisés et réels 2009-2019**

<i>Exercice</i>	<i>Postes permanents autorisés</i>	<i>Contrats présents au 31 décembre</i>
2009	744	689
2015	790	651
2019	973	896

Source: CPI.

148. Les postes temporaires autorisés au budget ont atteint leur maximum en 2015 (avec 237 postes équivalents temps plein autorisés), puis ont été ramenés à un niveau de 186 en 2019. Depuis la création des STA en 2016, tous les GTA autorisés sont à temps plein.

149. Les postes GTA réels ont suivi la même tendance, avec 260 positions réelles en 2015, qui sont passées à 165 en 2019.

150. Les STA, créés en 2016, se sont principalement substitués aux GTA à très court terme, bien que dans certains cas, ils aient remplacé les GTA à plein temps. Ils ont atteint un sommet en 2017, avec 114 postes réels, et ont diminué à 55 en 2019.

151. Le budget des dépenses de personnel a atteint 72,3 % des coûts totaux de la Cour en 2019. En 2019, les dépenses de personnel représentent 104,5 millions d'euros, principalement au Greffe (51,1 millions d'euros) et au Bureau du Procureur (41,7 millions d'euros).

**Tableau 12: Croissance du budget de personnel depuis 2009 (en millions d'euros)**

<i>Année</i>	<i>Cour</i>	<i>OTP</i>	<i>Greffe</i>	<i>Judiciaire</i>
2009	65,6	22,6	35,7	4,1
2014	82,1	30,3	42,1	5,9
2019	104,5	41,7	51,1	6,3

Source: CPI.

152. Entre 2009 et 2014, le budget du personnel a augmenté de 25,1 %. Entre 2014 et 2019, il a augmenté de 27,2 %, soit d'environ 4,9 % par an. Cela montre qu'au cours des dix dernières années, le taux de croissance ne s'est pas ralenti au fil du temps, comme on aurait pu s'y attendre, alors que la charge de travail se stabilisait.

153. La croissance du budget de personnel était en baisse depuis 2017, mais s'est stabilisée en 2018 et 2019 :

**Tableau 13: Budget du personnel 2017-2019 (en millions d'euros)**

<i>Year</i>	<i>Cour</i>	<i>OTP</i>	<i>Greffe</i>	<i>Judiciaire</i>
2017	101,7	40,5	50,1	6,9
2018	104,2	41,3	51,2	6,9
2019	104,5	41,7	51,1	6,3

Source: CPI.

154. Au cours de la période récente (2017-2019), le seul organe dont le budget de personnel a augmenté est le Bureau du Procureur, mais son taux de croissance a diminué, tandis que les budgets de personnel du Greffe et de la Branche judiciaire ont légèrement fléchi en 2019.

**Constat:** Le budget de personnel et les effectifs de la Cour ont augmenté rapidement jusqu'en 2017. Depuis 2018, le taux de croissance s'est ralenti.

Hormis les études « Format de Base », qui expliquent de manière analytique les liens mécaniques entre les activités judiciaires/procureur de base et la charge de travail à l'échelle de la Cour, aucune justification claire n'a été proposée aux auditeurs pour déterminer le « niveau correct » des dépenses de personnel de la Cour. Ce niveau ne peut être exploré dans le cadre d'une approche d'audit, mais il pourrait constituer un sujet d'intérêt majeur pour une évaluation externe de la Cour.

155. Les coûts standard des Nations unies et les coûts réels moyens de la CPI par poste sont les suivants.

**Tableau 14: Coûts Standard des Nations unies et coûts réels CPI par postes (2009-2014) (en milliers d'euros)**

<i>Année</i>	<i>Coût moyen CPI pour un permanent*</i>	<i>Coût standard NU pour un permanent*</i>	<i>Niveau "moyen" équivalent pour un permanent</i>	<i>Niveau moyen équivalent pour un GTA</i>	<i>Coût NU standard pour un GTA</i>	<i>Niveau "moyen" équivalent pour un GTA</i>
2009	74 181	76 300	P1/P2	n/a	n/a	n/a
2014	83 172	83 300	P1/P2	n/a	n/a	n/a
2019	88 498	88 700	P1/P2	88 181	88 800	GSOL

\* Le calcul a été fait sur la base d'un taux de vacance moyen de 10%.

Source : CPI.

156. Ce tableau montre que :

a) Au cours de la période, les coûts réels des postes permanents et GTA semblent différents. Mais cette comparaison directe est trompeuse, car la moyenne réelle établie par la CPI et les coûts standard de l'ONU sont calculés avec une décote reflétant le taux de vacance de postes permanents, c'est-à-dire moins 10 % pour le Greffe, moins 8 % pour le Bureau du Procureur et moins 5 % pour la Branche judiciaire. Il n'y a pas de décote équivalente pour les postes GTA, car on suppose qu'il n'y a pas de postes vacants structurels de personnel temporaire ;

b) Les coûts standard des Nations unies ont toujours été plus élevés que les coûts réels de la CPI. Comme le montre le tableau, en 2019, la différence moyenne est de 200 euros par employé. Si l'on multiplie par le nombre d'employés (1 000 en moyenne), cela signifie que la différence entre l'ONU et la CPI permet à la Cour de bénéficier d'une différence d'environ 200 k€. En utilisant le coût moyen du même tableau, cela correspond au financement de 2,25 agents « moyens » ; et

c) Le grade moyen équivalent pour les postes permanents reste inchangé dans le temps, ce qui signifie que, sur la période 2009-2019, il n'y a pas eu de changements significatifs dans le niveau moyen des qualifications du personnel de la CPI.

**Constat :** Les coûts standard des Nations unies ont toujours été plus élevés que les coûts réels pour le personnel de la CPI, et le budget approuvé laisse une marge à la Cour pour engager des STA ou des GTA non approuvés. Toutefois, cette marge pourrait diminuer avec le temps, en raison du vieillissement du personnel<sup>3</sup>.

## 2. Virements

157. Le paragraphe 4.8 du Règlement financier pose le principe selon lequel les virements de crédits ne peuvent intervenir qu'entre directions/sections à l'intérieur d'un même Grand Programme, et doivent être soumis à l'AEP. Il prévoit qu'il appartient à ce dernier de fixer des critères d'exception. Une règle similaire existe dans toutes les autres organisations du système des Nations unies.

158. Sur cette base, il a été décidé que, pour tout virement de fonds dépassant le montant de 200 k€, la Cour doit les faire figurer dans le rapport qui suit le virement sur l'exécution du budget, qu'elle est tenue de préparer trois fois par an (au 30 mars, 30 juin et 31 décembre). Des seuils similaires pour l'autorisation de virement existent également dans toutes les organisations de l'ONU.

159. Le tableau ci-après indique les montants qui ont été transférés d'un chapitre à l'autre par Grand Programme depuis 2005 :

<sup>3</sup> Cela confirme le fait que, comme indiqué dans le précédent rapport de l'Auditeur externe sur les ressources humaines, la CPI est clairement une « organisation où l'on fait carrière ».

**Tableau 15: Virements entre sections par PM 2005-2018 (en milliers d'euros et en millions d'euros)**

Année				(k€)	(M€)	(%)
	Bureau du Procureur	Greffé	Autres PM	Total	Budgets approuvés	Virements/Budget (%)
2005	473,0	268,5	128,0	869,5	66,9	1,30%
2006	240,3	1 822,1	180,5	2 242,9	80,4	2,79%
2007	1 235,0	3 190,3	564,0	4 989,3	88,9	5,61%
2008	2 271,4	1 926,7	34,4	4 232,5	90,4	4,68%
2009	1 995,7	2.255,6	299,2	4 550,5	101,2	4,50%
2010	847,0	5 339,9	1 492,8	7 679,7	103,6	7,41%
2011	1 626,1	4.234,6	494,9	6 355,6	103,6	6,13%
2012	1 761,8	6 433,1	349,5	8 544,4	108,8	7,85%
2013	1 463,9	2.203,0	248,3	3 915,2	115,1	3,40%
2014	3 185,9	6.318,7	208,4	9.713,0	121,7	7,98%
2015	10 285,8*	2.317,7	582,4	13 185,9	130,7	10,09%
2016	887,8	6.256,3	616,0	7 760,1	139,6	5,56%
2017	1 648,5	7 518,6**	182,8	9 349,9	144,6	6,47%
2018	965,8	5 235,3	275,9	6 477,0	147,4	4,39%

\* Pour 2015, les virements du Bureau du Procureur comprennent un montant de 7 726 000 euros suite à la fus de trois sections de la Division des enquêtes.

\*\* Les virements au titre du Greffé comprennent les virements concernant les dépenses de personnel qui sont administrés de manière centralisée. Compte tenu du taux de vacance de postes au Greffé, il est nécessaire de procéder à des regroupements pour veiller à ce que toutes les sections disposent de ressources suffisantes pour la paie. Après examen des trois dernières années, de 2016 à 2018, les virements liés aux dépenses de personnel du Greffé s'élevaient respectivement à 3 136,3, 4 617,9 et 2 820,3 k€. Source : CPI.

160. Le ratio moyen « virements/budget » pour l'ensemble de la Cour, même en « neutralisant » un virement de 7,7 millions d'euros dû à la fusion de trois sections du Bureau du Procureur en 2015, est de 5,3 %, ce qui représente un taux relativement élevé – cela montre que, en autorisant les virements proposés, l'AEP offre à la Cour une grande flexibilité, améliorant ainsi le taux global de consommation des dotations.

161. Mais cette flexibilité demeure interne à chaque Grand Programme – par exemple, le secrétariat du Fonds au profit des victimes a sous-consommé ses dotations ces dernières années. En 2018, le taux d'exécution était de 79,9 %, les 510 k€ sous-utilisés, soit plus de 10 % de la sous-utilisation totale de la Cour, tandis que le budget du secrétariat au profit des victimes ne représente que 1,7 % du budget total approuvé

162. La limitation des virements à l'intérieur des Grands Programmes peut poser des difficultés, en particulier pour les petits programmes. C'est le cas, par exemple, en 2019 pour le Mécanisme de contrôle indépendant qui avait besoin d'un agent supplémentaire pour s'occuper des enquêtes, mais ne disposait pas des fonds nécessaires pour le recruter, car cela n'était pas prévu au budget.

163. Pour résoudre cette difficulté, un poste de STA a été financé par le Grand Programme IV et affecté au Mécanisme de contrôle indépendant – le virement a porté non pas sur les fonds, mais directement sur l'agent en question. Bien que cela puisse être considéré comme une solution de gestion adéquate et qu'elle soit formellement conforme aux règles de gestion financière, il est évident qu'elle contourne, en substance, ces mêmes règles financières.

**Constat :** En raison des règles financières interdisant les virements de dotations entre Grands Programmes, les « petits » Grands Programmes ont peu de souplesse pour faire face à des besoins imprévus urgents.

**Recommandation n°7 (priorité 3) :** L’Auditeur externe recommande de modifier le Règlement financier, qui interdit actuellement tout virement entre Grands Programmes, afin d’autoriser sélectivement de tels virements pour offrir une souplesse de gestion suffisante aux « petits » Grands programmes, tels que le Mécanisme de contrôle indépendant (IOM) ou le Bureau de l’audit interne.

### 3. Financement des investissements pluriannuels

164. La règle de gestion financière 103.4 §3.7 dispose que « le Greffier peut contracter des engagements pour des exercices financiers ultérieurs, à condition que ces engagements concernent des activités qui ont été approuvées par l'Assemblée des États parties ».

#### (a) *Les dépenses pluriannuelles de la CPI*

165. La Cour a actuellement pris des engagements pluriannuels qui couvrent un large éventail d'activités. Ces engagements varient en termes de coût, de durée et d'objectif. Ils comprennent, sans toutefois s'y limiter :

- a) Les contrats pour la mise en œuvre de la stratégie informatique quinquennale ; et
- b) Des contrats d'entretien des locaux, des services publics, du chauffage et de la climatisation, de l'élimination des déchets, de l'aménagement paysager, etc.

166. Les engagements pluriannuels sont approuvés dans le cadre des projets financés par le budget de programme et ne sont pas approuvés sur une base individuelle par l'Assemblée des États parties. Les dotations accordées pour ces projets, lorsqu'elles ne sont pas engagées à la fin de l'exercice, ne peuvent être reportées et viennent alimenter l'excédent budgétaire. Pour les dépenses pluriannuelles courantes (telles que les contrats d'entretien), il s'agit d'une approche généralement admise qui ne pose pas de difficultés : les engagements annuels correspondants sont plutôt stables et peuvent être correctement anticipés pour éviter une sous-consommation ou une sur-consommation des dotations accordées.

167. Cependant, dans le cas d'opérations d'investissement pluriannuelles importantes, cette approche peut ne pas s'avérer adéquate et avoir un effet négatif sur le taux d'exécution du budget. Si la répartition annuelle prévue des paiements s'avère inexacte (les projets d'investissement connaissent souvent des retards imprévus), les dotations non consommées ne sont pas reportables. Au lieu de cela, elles viennent nourrir l'excédent budgétaire et les dépenses reportées correspondantes doivent être re-budgétisées, de sorte que le taux d'exécution annuel est artificiellement réduit, même si, à la fin de la période pluriannuelle, le budget prévu s'avère avoir été exécuté à 100 % (voire davantage dans de nombreux cas).

168. De plus, le lancement d'un projet pluriannuel peut également connaître des retards imprévus pour finaliser un appel d'offres. Si ces retards dépassent la fin de l'exercice courant, les crédits correspondants peuvent également alimenter l'excédent budgétaire et ne pas être renouvelés. Ils risquent donc d'être indisponibles à la clôture de l'appel d'offres.

169. À la CPI, cela pourrait être le cas :

- a) Pour la stratégie quinquennale informatique actuelle (IT/IM) : bien que le coût global estimé du projet ait été présenté au CBF en 2017, seuls les coûts annuels prévus ont été inclus dans le budget approuvé jusqu'en 2019. Les montants ont dû être revus chaque année pour refléter le taux de dépense réel et le montant prévisionnel a dû être réajusté pour les années restantes ;
- b) Dans une moindre mesure, pour le plan de remplacement capital des immobilisations : un premier plan a été présenté en septembre 2017 (2017-2022 - 2,2 M€, étendu jusqu'en 2023 pour un montant total de 2,9 M€). Il s'agit d'équipements audiovisuels intégrés dans les bâtiments. Les mêmes ajustements prévisionnels annuels ont été appliqués jusqu'à présent ; et

c) L'Auditeur externe a été informé que la Section des services généraux envisageait également un investissement sur cinq ans pour l'achat d'une flotte de voitures, dont certaines seraient blindées.

170. A la demande du CBF, la Cour a remis un rapport<sup>3</sup>, en juillet 2018, sur les solutions utilisées par d'autres organisations internationales pour le financement des investissements de maintenance à long terme. A sa trente et unième session<sup>3</sup>, le CBF a estimé que la nécessité d'un fonds pluriannuel n'avait pas été démontrée et a demandé un rapport sur l'élaboration de projections à moyen et long terme pour le remplacement des immobilisations. Ce rapport a été remis en mars 2019<sup>4</sup>. Il propose un plan d'investissement pour 2020-2024 qui s'élève à 3,7 millions d'euros.

(b) *Le besoin d'une structure de financement budgétaire pluriannuelle spécifique pour les investissements*

171. L'article 2 du Règlement financier dispose que le budget de la Cour est annuel, sauf décision contraire de l'Assemblée des États parties, et il précise que « l'Assemblée des États parties suit l'exécution du budget de la Cour ».

172. Certaines organisations ont tenté de résoudre le problème du financement pluriannuel en mettant en place des exercices budgétaires biennaux ou triennaux (OACI, OCDE, OTICE<sup>4</sup>, etc.).<sup>1</sup>

173. Le Secrétariat de l'Assemblée des États parties a indiqué à l'Auditeur externe que le principe d'un budget annuel n'avait pas été remis en cause par les États parties ces dernières années et qu'il y aurait probablement une divergence de vues entre eux sur ce point. La question a été examinée lorsque les locaux permanents étaient en construction, mais il était alors difficile d'estimer les coûts de fonctionnement du nouveau bâtiment, y compris les coûts d'entretien majeur, de sorte que le débat a été repoussé. La question n'a pas fait l'objet de discussions à la Cour récemment. L'Auditeur externe n'estime pas utile de rouvrir le débat.

174. Une autre façon d'assurer le financement pluriannuel des projets pourrait être la mise en place de fonds pluriannuels ou de comptes spéciaux pluriannuels.

175. En 2014, la Cour a proposé à l'Assemblée<sup>4</sup> soit d'introduire un mécanisme permanent pour financer des projets pluriannuels, soit de créer un compte spécial<sup>4</sup> pour isoler les fonds liés à la stratégie de IT/IM (*Information Technology/Information Management*) ce qui devait permettre de reporter à la fin de chaque exercice, à compter de l'exercice budgétaire 2019, la partie non dépensée des dotations liées à la stratégie de IT/IM, afin de les reporter vers la fin de la stratégie. La Cour a préconisé cette deuxième option. Selon sa proposition :

a) Le résultat cumulé de l'exécution du budget aurait été déterminé à la fin du projet, à l'issue duquel tout excédent de trésorerie non utilisé serait restitué aux États parties ; et

b) Des rapports sur le projet auraient été présentés chaque année à l'Assemblée par l'intermédiaire du Comité.

<sup>3</sup> Voir le document CBF/31/2 du 9 juillet 2018, "Report of the Court on solutions for the funding of the long-term capital replacements at the Headquarters of The Hague".

<sup>3</sup> Voir le document ICC-ASP/17/15 du 29 octobre 2018, "Report of the Committee on Budget and Finance on the work of its thirty-first session".

<sup>4</sup> Voir le document CBF/32/10, du 14 mars 2019, "Report of the Court on the development of medium-term and long-term cost projections for capital replacements and the inclusion of performance indicators in the new maintenance contract".

<sup>4</sup> Organisation de l'Aviation civile internationale ; Organisation de coopération et de développement économiques ; Organisation du traité d'interdiction complète des essais nucléaires.

<sup>4</sup> Voir le document CBF/32/4 du 5 mars 2019.

<sup>4</sup> Les comptes spéciaux peuvent avoir diverses sources de financement et peuvent être ouverts à des fins diverses, y compris des dotations non dépensées du budget ordinaire pour des projets pluriannuels. Conformément aux articles 6.5, 7.3 et 106.1 du Règlement financier, les modalités de chaque compte spécial doivent être définies par l'autorité compétente qui approuve la création du compte spécial.

176. Dans sa résolution ICC-ASP/17/Res.4 (Section P) adoptée le 12 décembre 2018, l'AEP a demandé à la Cour de fournir des éléments supplémentaires au CBF à sa 32<sup>ème</sup> session<sup>4</sup> pour préciser la proposition<sup>4</sup> des services. Conformément à cette résolution de la dernière session, la Cour a mis en place un compte spécial pluriannuel pour la stratégie de IT/IM.

177. En conclusion, l'Auditeur externe considère que :

a) La possibilité d'étendre la période budgétaire de la CPI à deux ou trois ans, bien qu'ouverte dans le règlement financier, n'apporterait pas une flexibilité suffisante pour les projets pluriannuels chevauchant deux périodes budgétaires successives, quelle que soit leur durée. Le Secrétariat général de l'ONU, après avoir recommandé cette approche, s'y est finalement déclaré défavorable. Dans le cas particulier de la CPI, étant donné que le niveau d'activité dépend principalement d'éléments qui sont imprévisibles, même sur la courte période d'une seule année, une telle mesure accroîtrait l'incertitude budgétaire, sans offrir un avantage évident en termes de flexibilité budgétaire pour les investissements pluriannuels ;

b) Des outils budgétaires pluriannuels spécifiques peuvent être mis en œuvre afin de rationaliser le financement budgétaire pluriannuel, comme le permet le règlement financier, sous la forme de fonds pluriannuels ou des comptes spéciaux. Cette réponse a été adoptée par plusieurs autres organisations (OACI, OACI, UNESCO, OMC<sup>4</sup>, OCDE, OCDE, OMPI<sup>4</sup>), pour sanctuariser le financement d'investissements importants à moyen et long terme. Elle pourrait contribuer à la fois à :

i) Améliorer le taux d'exécution budgétaire, les crédits non dépensés étant automatiquement reportés et n'augmentant pas l'excédent budgétaire annuel) ;

ii) Garantir un délai suffisant pour faire face aux appels d'offres habituels pour des investissements pluriannuels ; et

iii) Tout en s'engageant à fournir aux États parties un rapport détaillé sur les dépenses et prévisions correspondantes ; et

c) La solution récemment approuvée pour la stratégie informatique pourrait être étendue à d'autres investissements pluriannuels, tels que le plan de remplacement des immobilisations ou le contrat pluriannuel d'investissement pour un parc automobile actuellement envisagés par la Section des services généraux, en adoptant un mécanisme permanent à usages multiples pour financer les projets pluriannuels. Cela pourrait se faire par l'ouverture de l'actuel compte spécial pour la stratégie informatique à une série d'autres projets d'investissement potentiellement approuvés par l'AEP. Une telle solution a été mise en œuvre par l'OTICE, qui a lancé un Plan pluriannuel polyvalent, après avoir créé plusieurs fonds pluriannuels pour des besoins spécifiques. Les règles d'un tel mécanisme devraient être précisées de manière à garantir le traitement séparé des crédits consacrés à chaque projet.

**Constat :** L'Auditeur externe note que l'Assemblée des États parties a récemment autorisé la Cour à ouvrir un compte spécial spécifique pour financer son plan stratégique informatique pluriannuel. De tels outils ont été mis en œuvre avec succès dans d'autres organisations internationales appartenant ou non au système des Nations unies.

<sup>4</sup> La 32<sup>e</sup> session du CBF s'est tenue du 29 avril au 3 mai 2019.

<sup>4</sup> Organisation mondiale du commerce.

<sup>4</sup> L'OTICE a mis en place un fonds d'investissement et un plan pluriannuel polyvalent ; l'OMC a mis en place des fonds fiduciaires tels que le "Fonds fiduciaire de Doha", qui finance des plans pluriannuels de formation pour les États membres ; l'UNESCO autorise des fonds fiduciaires tels que le "Compte spécial de frais généraux du Fonds fiduciaire", financé par un pourcentage des coûts de soutien des programmes extra budgétaires, qui finance une partie des coûts engendrés au Siège et aux bureaux extérieurs par la gestion des programmes extra budgétaires. L'OCDE et l'OMPI ont mis en place des fonds pluriannuels pour financer l'entretien et le remplacement de leurs bâtiments, comme indiqué par la Cour dans le document CBF/31/2 du 9 juillet 2018 mentionné ci-dessus.

**Recommandation n° 8 (priorité 2) :** Afin d'assurer une cohérence entre l'approbation de projets d'investissement pluriannuels et les décisions budgétaires annuelles successives de l'Assemblée des États parties, l'Auditeur externe recommande à la Cour de soumettre à l'AEP une proposition visant à étendre les domaines couverts par le compte spécial pluriannuel actuellement réservé à la stratégie informatique afin que :

- a) il puisse devenir un mécanisme pluriannuel polyvalent permettant de reporter les ressources non dépensées du budget ordinaire sur une liste de projets d'investissement pluriannuels importants approuvés par l'AEP ; et
- b) des règles adéquates soient élaborées, garantissant une séparation rigoureuse des crédits consacrés à chaque projet approuvé et la remise d'un rapport annuel à l'AEP.

#### 4. L'impasse de trésorerie

178. Le tableau ci-après indique le niveau de la trésorerie et des équivalents de trésorerie disponibles pour faire face aux engagements du budget ordinaire, qui peuvent être mobilisés par une utilisation des crédits budgétaires du Fonds général, du Fonds de roulement et du Fonds de Prévoyance au 31 décembre de chaque année depuis 2003.

**Tableau 16: Trésorerie disponible au 31 décembre (en milliers d'euros et en millions d'euros)**

Année				<i>k€</i>	<i>M€</i>	Jours
	<i>Fonds Général</i>	<i>Fonds de Roulement</i>	<i>Fonds de Prévoyance</i>	<i>Total</i>	<i>Budget approuvé</i>	
2003	15 461	1 766	0	17 227	n/a	n/a
2004	16 297	4 207	9 169	29 673	n/a	n/a
2005	26 419	5 277	9 169	40 865	67	223,0
2006	40 490	6 606	9 169	56 265	80	255,4
2007	60 680	7 387	9 169	77 236	89	317,1
2008	50 403	7 405	9 169	66 977	90	270,4
2009	33 330	7 405	9 169	49 904	101	180,0
2010	22 271	7 386	8 757	38 414	104	135,3
2011	33 697	7 397	4 438	45 532	104	160,4
2012	38 953	7 398	6 983	53 334	109	178,9
2013	42 216	7 285	7 463	56 964	115	180,6
2014	40 645	7 286	7 468	55 399	122	166,2
2015	13 473	1 615	5 785	20 873	131	58,3
2016	8 640	3 635	5 785	18 060	140	47,2
2017	479	0	3 759	4 238	145	10,7
2018	490	9 057	5 243	14 790	147	36,6

Source : CPI.

179. La colonne « total » ne correspond pas à des dotations budgétaires inutilisées, mais seulement aux liquidités disponibles par fonds pour honorer les engagements budgétaires pris par la Cour. La dernière colonne indique la capacité de paiement équivalente exprimée en nombre de jours de décaissement standard, sur la base de la division du budget approuvé pour la même année par 365 jours standard par an. En cas d'arriérés importants au titre des contributions mises en recouvrement, le fait que des crédits non utilisés sont encore disponibles sur ces trois fonds ne signifie pas nécessairement que les liquidités correspondantes restent disponibles, lorsque le total des engagements non réglés dépasse les liquidités existantes.

180. Ce tableau montre que, depuis 2015, les liquidités disponibles pour régler les dettes de la CPI ont atteint des niveaux très bas, principalement en raison des arriérés de contributions mises en recouvrement.

181. Au cours des périodes les plus récentes (comme au cours du dernier trimestre de 2018), la CPI a dû faire face à un risque réel d'impasse de trésorerie : le document ICC-ASP/17/5 indique que « le Comité a noté qu'à sa seizième session, l'Assemblée n'avait pas autorisé la Cour à utiliser temporairement le Fonds de Prévoyance et/ou à établir un financement extérieur (ligne de crédit) pour faire face à sa pénurie temporaire de liquidités en 2018, et qu'il n'existe actuellement aucun mécanisme en place pour remédier à cette situation, qui pourrait empêcher la Cour d'honorer ses obligations essentielles (par exemple, payer les salaires du personnel et les factures aux fournisseurs) ».

182. Les données fournies à l'Auditeur externe lors de sa dernière mission de certification des états financiers de 2017 l'ont amené à partager les préoccupations exprimées par le CBF concernant le risque de crise de liquidité. L'Auditeur externe a estimé, dans son rapport sur les comptes de 2017, qu'« il ne s'agit pas d'une crise de conjoncture, mais de la manifestation d'un problème devenu structurel, dont la résolution nécessite une analyse plus approfondie. L'Auditeur externe examinera cette question de liquidité déclenchée par les arriérés dans le cadre de son audit de performance sur la gestion budgétaire de la Cour ».

183. Dans le document ICC-ASP-17-15, le Comité du budget et des finances note que « s'agissant de la situation de trésorerie, le Comité partage la préoccupation de l'Auditeur externe quant au risque d'une crise de liquidité découlant des arriérés des États parties, qui pourrait compromettre gravement les opérations de la Cour [...] Le Comité a noté que l'Auditeur externe examinerait également la question des liquidités provoquées par les arriérés dans le cadre du contrôle prévu. Le Comité attend avec intérêt l'analyse et les recommandations de l'Auditeur externe ».

184. Dans son rapport de certification des états financiers pour l'exercice 2018, l'Auditeur externe confirme qu'un tel risque d'impasse existe toujours<sup>4</sup>.

185. L'Auditeur externe a demandé à la Cour de lui communiquer les positions actuelles du CBF, du Secrétariat de l'AEP et de la Cour sur cette question. Elles sont présentées ci-dessous.

(a) *Position du CBF*

186. A sa trentième session, en avril 2018, et à sa trente et unième session, en septembre 2018, le Comité du budget et des finances a formulé et renouvelé dans des termes similaires la recommandation suivante : « Compte tenu du risque important d'insuffisance de liquidités pour le fonctionnement et la réputation de la Cour, le Comité a recommandé ce qui suit :

a) *la Cour surveille de près ses projections de flux de trésorerie et intensifie ses efforts dans différentes directions pour éviter une impasse de trésorerie en fin d'exercice ;*

b) *l'Assemblée, à sa dix-septième session, envisage de mettre en place un mécanisme pour traiter les questions de liquidité, par exemple par l'utilisation exceptionnelle et temporaire du Fonds de Prévoyance et/ou la mise en place d'un financement externe sur recommandation du Comité, comme mesure d'atténuation des risques ; et*

c) *au cas où une impasse de trésorerie surviendrait avant la session de l'Assemblée en décembre, le Bureau, dans l'exercice des responsabilités de l'Assemblée et sur recommandation du Comité, examine toutes les options possibles pour faire face à la situation ».*

<sup>4</sup> Sur la base des informations les plus récentes, le rapport de l'Auditeur externe sur les comptes de 2018 note, pour 2019, que « la Cour n'a aucune idée de la date de paiement, qui est totalement sous le contrôle de l'État partie contributeur. Il pourrait y avoir un risque de pénurie de liquidités et d'incapacité de la Cour à faire face à ses engagements vers la fin de l'année [2019], même après avoir utilisé toutes les [dotations] disponibles fournies par le fonds de roulement et le fonds de réserve. Au moment de l'établissement du présent rapport, les vérificateurs externes des comptes n'avaient aucune visibilité supplémentaire sur les engagements pris par les contributeurs concernés d'effectuer les paiements dans les délais et selon les montants prévus ».

*(b) Position du Secrétariat de l'AEP*

187. Selon la réponse de la Cour, le SAEP a indiqué qu'« il existe une divergence de vues entre les États parties sur la question d'un mécanisme permanent pour résoudre les problèmes de liquidité de la Cour ».

*(c) Position de la Cour*

188. Le Greffe a répondu à l'Auditeur externe qu'il « a travaillé directement avec les États parties, mais l'histoire a montré que la question de la trésorerie est un problème récurrent. La Cour a soumis une demande d'augmentation du niveau du Fonds de roulement au Comité pour examen. En l'absence d'un Fonds de roulement plus important, le seul mécanisme existant est que la Cour se présente à l'Assemblée en fin d'année et demande une aide d'urgence, en utilisant le Fonds de Prévoyance ou en se faisant ouvrir une ligne de crédit. Cependant, le calendrier rend cela très difficile. La Cour a demandé aux États d'examiner s'il était possible de déléguer certaines responsabilités au Bureau en cas d'urgence. Le Bureau serait mieux à même de faire face à l'instabilité de la question. »

**Constat :** Le risque d'une impasse de trésorerie demeure relativement élevé, comme il est précisé dans le rapport de certification des états financiers de 2018. Une crise majeure nécessitant une solution urgente placerait inévitablement la Cour dans une position de négociation faible, et donc coûteuse, face aux établissements financiers au cas où une ligne de crédit serait la seule option qui resterait, sans parler du risque « réputationnel » qu'une défaillance de paiement impliquerait. Les récentes propositions du CBF et de la Cour limiteraient certainement ces conséquences. L'Auditeur externe est conscient que leur approbation par l'Assemblée des États parties pourrait avoir des effets collatéraux négatifs, en réduisant la pression sur les États parties ayant des arriérés. Néanmoins, il considère que l'équilibre entre les avantages et des inconvénients plaide en faveur de l'approbation de ces propositions.

**Recommandation n°9 (priorité 1) :** Afin d'éviter des conséquences négatives sur les finances et la réputation de la CPI en cas d'impasse de trésorerie, l'Auditeur externe recommande à l'Assemblée des États parties de déléguer certaines responsabilités au Bureau, de façon à :

a) Annoncer, en temps utile (c'est-à-dire en laissant un délai raisonnable à définir précisément, par exemple deux/trois semaines avant que la trésorerie disponible prévue ne représente que moins d'un mois normal de paiements), que la Cour sera exceptionnellement autorisée à utiliser le Fonds de Prévoyance et/ou, si ce fonds ne dispose pas de liquidités suffisantes, à pré-négocier une ligne de crédit ;

b) Ne permettre à la Cour de recourir effectivement à l'une ou l'autre de ces facilités, voire aux deux, que lorsque la crise de liquidité devient manifestement inévitable (par exemple, lorsqu'il ne reste qu'un ou deux jours de trésorerie), le délai devant également être défini très précisément à l'avance ; et

c) Prévoir, pour les deux étapes précédentes, qu'un rapport de la situation soit immédiatement communiqué aux États parties.

## **F. Rapports budgétaires**

### **1. Fréquence et forme**

189. La Cour est tenue de préparer des rapports sur l'exécution du budget au CBF et à l'AEP trois fois par an : au premier trimestre, au deuxième trimestre et à la fin de l'année.

190. Les documents correspondants soumis à l'Auditeur externe montrent que, chaque année, deux types différents de rapports budgétaires sont élaborés :

a) Deux rapports trimestriels intérimaires, destinés à tenir les membres du CBF et les délégués des États parties informés de l'état actuel de l'exécution du budget et à présenter d'éventuelles modifications nécessitant de nouvelles décisions. En 2018, le

premier rapport (budget au 31 mars) a été envoyé le 11 avril et discuté une semaine plus tard à la 30<sup>ème</sup> session du CBF ; le deuxième rapport (budget au 30 juin) a été envoyé le 3 août, et discuté un mois plus tard à la 31<sup>ème</sup> session ; et

b) Un rapport annuel final, destiné à fournir des informations permettant de donner décharge au Greffier en sa qualité d'administrateur de la Cour pour sa gestion budgétaire. Le rapport est généralement envoyé à la fin mars de l'année n+1, examiné par le CBF fin avril n+1 et soumis à l'AEP à sa session de décembre n+1.

(a) *Rapports trimestriels*

191. Les documents intérimaires trimestriels sur l'exécution du budget, établis conformément à une décision de l'Assemblée des États parties de décembre 2005 (ICC-ASPP/4/32) faisant suite à une recommandation du CBF, fournissent une mise à jour sur l'exécution du budget à la fin des trimestres de mars et juin.

192. Sur la base des deux rapports trimestriels fournis en 2018, l'Auditeur externe constate que ces documents donnent d'abord des informations sur le taux de consommation des dotations budgétaires de l'exercice en cours. Il en ressort généralement que l'exécution des dépenses de personnel est quasi linéaire, alors que celle des crédits hors personnel peut être plus irrégulière (globalement, au 31 mars 2018, 51,3% des crédits hors personnel étaient déjà utilisés). Les commentaires sur les taux d'exécution pour chaque programme, ainsi que pour chaque catégorie de dépenses engagées, sont présentés dans les notes. Cette partie des rapports fait état de certains changements apportés aux hypothèses budgétaires : ainsi, au 30 juin 2018, la prolongation de neuf mois de la procédure Ntaganda et les neuf mois de la phase préliminaire du procès d'Al Hassan, qui n'étaient pas prévus par le Bureau du Procureur, ou le coût du transfert d'Al Hassan à La Haye, qui ne figurait pas dans le budget initial du Greffe, sont des modifications intervenues alors que de tels événements ne pouvaient être prévus.

193. Les rapports trimestriels informent également les États parties des dépenses imprévues : par exemple, à la fin du premier trimestre de 2018, la prolongation du contrat de deux juges dans l'affaire Jean-Pierre Bemba Gombo et le lancement d'une nouvelle enquête sur la situation au Burundi, autorisée par une Chambre préliminaire le 9 novembre 2018 et donc non prévue au budget. Ces dépenses imprévues doivent donner lieu à une notification au Fonds de Prévoyance avant la fin de l'exercice.

194. Les rapports trimestriels font également le point sur les décisions de recrutement, y compris le nombre de postes occupés par rapport au nombre de postes permanents autorisés, et sur les recrutements en cours.

195. Enfin, les rapports trimestriels examinent la situation de trésorerie et font apparaître les arriérés de paiement des contributions mises en recouvrement, ainsi que la suspension des droits de vote qui en résulte.

(b) *Le rapport annuel*

196. L'Auditeur externe a analysé le dernier rapport final disponible au moment de l'audit (document CBF-32-14). Ce document (61 pages et 16 annexes), distribué le 22 mars 2019 et examiné par le CBF à sa 32<sup>ème</sup> session du 29 avril au 4 mai 2019, est le rapport sur l'exécution du budget (« activités et exécution du programme ») pour l'exercice financier 2018.

197. Le document se compose de trois blocs dont le contenu informatif est très différent :

a) Le premier bloc (39 pages) décrit, dans un exposé narratif, les activités de l'exercice 2018 par Grands Programmes ;

b) Le deuxième bloc, plus court (20 pages), traite :

i) D'une part, de questions transversales, qui ne relèvent pas d'un seul programme ou organe, telles que les virements budgétaires, le plan stratégique, la gestion des risques et les mesures d'efficacité ; et

ii) D'autre part, de « performance budgétaire » en 2018, principalement à partir de la consommation des dotations budgétaires, avec et sans impact des notifications sur le fonds de réserve, par Grands Programmes et par programmes, ainsi que par postes budgétaires, avec un développement concernant des activités sur le terrain dans des pays en situation. Ce deuxième bloc est aussi une succession d'informations éparses ; et

c) Le troisième bloc, le plus important (66 pages), est composé de 16 annexes.

## 2. Les indicateurs de performance

### (a) Taux de consommation des dotations budgétaires

198. Le tableau suivant présente l'évolution du taux de consommation des dotations budgétaires de la CPI pour 2005/2018.

**Tableau 17: Évolution des budgets approuvés et des taux de consommation 2005-2018 (en millions d'euros)**

<i>Exercice</i>	<i>Budget approuvé</i>	<i>Évolution (%)</i>	<i>Taux de consommation (%)</i>
2005	66,9	-	92,9%
2006	80,4	20,18%	80,4%
2007	88,9	10,57%	87,2%
2008	90,4	1,69%	92,6%
2009	101,2	11,95%	92,7%
2010	103,6	2,37%	97,2%
2011	103,6	0,00%	99,2%
2012	108,8	5,02%	96,6%
2013	115,1	5,79%	95,8%
2014	121,7	5,73%	96,7%
2015	130,7	7,40%	97,1%
2016	139,6	6,81%	96,1%
2017	144,6	3,58%	99,6%
2018	147,4	2,00%	96,8%

Source : CPI.

199. Selon ce tableau, dans le passé, le budget approuvé a régulièrement augmenté presque chaque année, plus vite que l'inflation et les dépenses réelles ont été inférieures au budget approuvé.

200. La combinaison de ces deux éléments est parfois considérée comme un signe que le budget de la CPI offre une grande flexibilité. Par exemple :

a) Dans son rapport pour 2016, l'auditeur interne a évoqué un effet pervers possible de la surveillance étroite de la préparation budgétaire par le CBF, considérant que « *l'on est généralement convaincu que le CBF appliquera des coupes dans la proposition budgétaire, même si le budget présenté est jugé équitable, réaliste et fondé sur le mandat de la Cour. Cette conviction peut amener les responsables de budget à gonfler leurs demandes* » ; et

b) Plus récemment, dans le « message commun de la Cour au HWG-Budget » daté du 11 octobre 2018, le Bureau du Procureur a noté que « *le CBF continue de mentionner une flexibilité qui devrait être disponible au niveau budgétaire. Ce point de vue du CBF semble signifier qu'il y aurait une marge de manœuvre dans la proposition budgétaire, parce que la consommation est inférieure à 100%* ».

201. En fait, la sous-consommation des dotations budgétaires est principalement due à des rigidités budgétaires qui ne sont pas propres à la CPI<sup>4</sup>. Les principales raisons sont<sup>8</sup> les suivantes :

a) Pour les organisations internationales, le déficit budgétaire est en principe exclu, de sorte que le niveau des crédits budgétaires est approuvé sur une base suffisante pour éviter tout risque de dépassement ; et

b) Le seul « coussin » accepté est la possibilité d'un financement temporaire par l'intermédiaire du Fonds de roulement ou, dans des cas exceptionnels, par le recours à un Fonds de Prévoyance (comme c'est le cas à la CPI).

202. En raison de cette approche prudente généralement admise, le taux d'exécution optimal du fonds budgétaire (Fonds général) ne peut dépasser 100 % mais, les prévisions n'étant que des approximations, il est généralement légèrement inférieur.

(b) *Les indicateurs clés de performance*

203. Au 31 décembre 2018, un peu plus de seize ans après l'entrée en vigueur du Traité de Rome (1<sup>er</sup> juillet 2002), la CPI avait ouvert onze situations, engagé six procédures<sup>4</sup> et rendu six jugements<sup>5</sup>, dont quatre condamnations<sup>9</sup> à des peines allant de neuf à quatorze ans d'emprisonnement et deux acquittements. Il y a eu quatre révocations<sup>5</sup>. Dans trois affaires, la Cour a adopté des ordonnances de réparation<sup>5</sup>. A la même date, la Chambre d'appel avait rendu sept arrêts<sup>5</sup>. A fin 2018, 28 affaires avaient été ouvertes au total, concernant 39 personnes, dont 18 ont été poursuivies devant la Cour, les autres étant fugitifs ou morts<sup>5</sup>.

204. Au cours de la même période (du 1<sup>er</sup> septembre 2003 au 31 décembre 2018), la CPI a effectivement dépensé 1 562,5 millions d'euros.

205. En essayant d'établir des « ratios directs » entre ces données, un observateur externe aboutit à des chiffres impressionnants, mais probablement trompeurs, tels que 390 millions d'euros par condamnation, 260 millions d'euros par jugement, 40 millions d'euros par personne mise en cause, 142 millions d'euros par situation, etc. C'est la raison pour laquelle, même si la CPI estime qu'elle ne peut être considérée comme une organisation « axée sur les résultats », des indicateurs de performance financière plus précis seraient souhaitables pour rendre compte de manière plus élaborée et convaincante du niveau des ressources financières publiques utilisées par l'Organisation.

206. En ce qui concerne les indicateurs de performance budgétaire, l'article 103.2 du Règlement financier, dispose que « *le texte explicatif du budget énonce, chaque fois que possible, des objectifs concrets, des résultats escomptés et des indicateurs de performance clés pour l'exercice financier* ».

<sup>4</sup> Dans la plupart des organisations internationales, les taux d'exécution budgétaire sont inférieurs à 100 %

<sup>4</sup> Elles concernaient ; au 31 décembre 2018, M. Omar Al-Bashir (fugitif), Président du Soudan, M. Muammar Kadhafi (décédé), Président de la Libye, M. Uhuru Kenyatta (retrait des charges), Président du Kenya, M. William Ruro (démis), Vice-Président du Kenya, M. Jean-Pierre Bemba (condamné en 2016, puis acquitté en appel en juin 2018), ancien Vice-Président du Congo,

<sup>5</sup> La durée des actions entreprises depuis la création de la Cour doit être prise en compte, comme le montrent toutes les actions de la Cour, qui concernent toutes la même affaire (Lubanga) :

- a) première enquête ouverte en 2004 ;
- b) premier mandat d'arrêt émis en 2006 ;
- c) premier procès commencé en 2009 ;
- d) premier verdict rendu le 14 mars 2012 ;
- e) premier arrêt d'appel rendu le 1<sup>er</sup> décembre 2014 ;
- f) première ordonnance de réparation rendue le 21 octobre 2016.

<sup>5</sup> Thomas Lubanga, Germain Katanga, Ahmad Al Mahdi et de nouveau Germain Katanga.

<sup>5</sup> MM. Rujo, Kenyatta, Mharushimana et Abu Garda.

<sup>5</sup> Affaires Lubanga, Katanga et Al Mahdi.

<sup>5</sup> Incluant un acquittement pour M. Matthieu Ngudjol faute de preuves en 2014, et en 2018, une annulation de toutes les charges retenues contre Jean-Pierre Bemba Au moment de l'audit (1<sup>er</sup> semestre 2019), le 15 janvier 2019, un huitième jugement en appel a été rendu, Monsieur Laurent Gbagdo étant également acquitté.

<sup>5</sup> Dans le cas du Soudan, aucun des suspects n'a été arrêté depuis 10 ans.

207. Mais ce n'est qu'à partir de 2015 que la Cour a commencé à élaborer des indicateurs de performance pour l'ensemble de l'Organisation. A sa treizième session, en décembre 2014, l'Assemblée des États parties avait invité la Cour « à intensifier ses efforts pour élaborer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs qui lui permettraient de mieux illustrer ses réalisations et ses besoins, et qui permettraient également aux États parties de mieux évaluer la performance de la Cour sous un angle plus stratégique ».

208. Trois ans plus tard, en 2017, le troisième rapport sur l'élaboration d'indicateurs de performance pour la CPI<sup>5</sup> publiait 102 indicateurs clés<sup>6</sup> de performance (*Key Performance Indicators - KPI*) articulés autour de quatre domaines de performance<sup>5</sup>.

209. Entre-temps, en 2016, l'audit interne avait noté que le groupe de travail avait défini et mis en œuvre environ 100 KPI, mais après les avoir analysés, la recommandation n°7 proposait que « le CoCo veille à ce que des ressources et des compétences suffisantes soient disponibles dans le groupe de travail pour effectuer une analyse critique des indicateurs de performance existants utilisés par la Cour. Un tel test comprendrait un test SMART<sup>5</sup>. Sur la base des résultats, le CoCo devrait convenir d'un nombre limité d'indicateurs de performance mesurables et pouvant être liés aux opérations ».

210. Cette recommandation n'a pas été acceptée par la direction de la Cour, qui a donné la réponse suivante : « les indicateurs de performance que la Cour élabore actuellement ne sont pas liés au budget. L'un des principaux objectifs de l'élaboration d'indicateurs de performance est d'avoir des processus judiciaires équitables et efficaces ».

211. Après examen de ces faits, l'Auditeur externe relève que :

a) aucune correspondance n'a été établie entre les KPI établis au niveau de la CPI et les KPI par organe de la Cour, comme indiqué dans les annexes au rapport annuel sur l'exécution du budget (c'est-à-dire pour l'exercice 2017, aux annexes n° 1, 2, 4, 6, 7 et 8) ;

b) la plupart des KPI donnés dans ces annexes ne sont pas liés à l'exécution du budget et sont généralement une simple description de certaines activités sélectionnées ne permettant pas de mesurer un résultat en fonction d'un objectif quantifié ;

c) la plupart des indicateurs de rendement sont assortis de cibles sans donner de critères mesurables, tels que « fournir des recherches et des conseils juridiques sur demande » ou « améliorer la satisfaction des clients » ;

d) le nombre élevé de réalisations chiffrées à 100 % n'est très souvent pas le résultat de la comparaison de deux chiffres ou de la vérification de la mise en œuvre d'une action déterminée, mais une simple description littéraire d'activités liées à l'objectif choisi ;

e) nombre de ces indicateurs pourraient être considérés davantage comme des outils permettant à chaque organe de clarifier ses tâches principales que comme de véritables instruments fournissant des informations utiles aux États parties. Aucun ordre de priorité n'est établi parmi ces indicateurs. Il est très difficile pour les États parties d'en tirer des conclusions sur l'efficacité et la performance de la Cour ; et

f) le nombre élevé d'indicateurs de performance non prioritaires limite la possibilité pour tout lecteur de comprendre où se situent les résultats clés réels et d'avoir une vue d'ensemble des performances de la Cour.

212. En conséquence, la CPI n'est aucunement en état d'offrir, face aux « ratios directs » très imparfaits, que pourrait calculer un observateur externe, évoqués dans l'introduction,, des indicateurs financiers mesurables, satisfaisants et précis, démontrant à toutes les parties prenantes (y compris l'opinion publique) le lien entre coûts engagés et résultats obtenus.

<sup>5</sup> Document 115/11/2017 du 15 novembre 2017.

<sup>5</sup> Domaine 1 : les procédures sont rapides, équitables et transparentes à tous les stades ; Domaine 2 : la direction et la gestion de la Cour sont efficaces ; Domaine 3 : la Cour assure une sécurité adéquate de son travail, y compris la protection des personnes en danger du fait de leur collaboration avec la Cour ; Domaine 4 : les victimes ont accès à la Cour.

<sup>5</sup> Spécifique, Mesurable, Ambitieux, Réaliste, Temporel.

**Constat :** Comme le confirme la réponse de la Cour au rapport d'audit interne de 2016, les indicateurs clés de performance (KPI) de la CPI « ne sont pas liés au budget ».

Le nombre élevé de KPI présentés dans les annexes au rapport sur l'exécution du budget de programme et l'absence de hiérarchisation des priorités rendent leur lecture ardue et rendent impossible une évaluation globale de la performance réelle de la Cour.

**Recommandation n°10 (priorité 2) :** En ce qui concerne les indicateurs clés de performance présentés dans les annexes du Rapport sur l'exécution du budget, l'Auditeur externe recommande que :

a) afin de rendre le rapport annuel sur l'exécution du budget plus cohérent et davantage axé sur les questions budgétaires, la Cour ne publie plus les annexes actuellement consacrées aux indicateurs clés des Grands Programmes, car la plupart ne sont pas mesurables et n'ont aucun lien avec l'exécution du budget, en ce sens qu'ils ne fournissent pas d'indications mesurables et pertinentes en termes de coûts/résultats ;

b) afin d'éviter que les observateurs externes n'établissent, sur la base des informations publiques, des ratios rudimentaires et peut-être fallacieux (par exemple, en divisant les dépenses réelles de la CPI par le nombre de verdicts de culpabilité, de jugements, d'individus impliqués, de situations, etc.), la CPI profite de ses travaux actuels sur son Plan stratégique 2019-2021 pour sélectionner, si possible, ceux des nouveaux indicateurs spécifiques qui établiraient une corrélation claire avec l'utilisation des ressources budgétaires. L'objectif est de remplacer ceux actuellement présentés dans les rapports sur l'exécution du budget qui sont généralement sans rapport direct avec le budget ; et

c) une fois cette tâche accomplie, chaque organe sélectionne un nombre très limité d'indicateurs mesurables les plus significatifs liés au budget (entre deux et quatre, s'ils existent), afin de les annexer au rapport sur l'exécution du budget.

La suppression de la publication des indicateurs actuels ne devrait pas intervenir avant que de nouveaux indicateurs pertinents ne soit réellement disponibles.

### III. Conclusion

213. Tous les États doivent effectuer des arbitrages financiers entre leurs fonctions souveraines. Leurs ressources financières disponibles ne sont pas illimitées, de sorte qu'ils doivent imposer des plafonds financiers à chacune de ces fonctions. Les ressources allouées aux systèmes judiciaires nationaux ne font pas exception à cette règle, sans que cela ne soulève des doutes sur l'indépendance de leurs systèmes judiciaires.

214. Cependant, depuis sa création, cette règle universelle n'a pas été respectée pour la CPI, pour trois raisons principales :

a) l'interprétation dominante du Statut de Rome concernant le principe de l'indépendance du Bureau du Procureur a été qu'aucune limite financière ne pouvait lui être imposée ;

b) la nécessité de parvenir à un consensus, compte tenu des règles actuelles, sur les résolutions d'approbation du budget rend difficile la définition d'un plafond budgétaire communément accepté ; et

c) les affaires renvoyées au Procureur et confirmées par les juges ont entraîné une augmentation constante de la charge de travail au cours de la première décennie d'activité de la Cour. Cela ne pouvait que renforcer les deux éléments précédents.

215. Toutefois, au cours de la dernière décennie, la situation a évolué : la charge de travail réelle, à défaut d'être prévisible, de la CPI s'est stabilisée et, ces dernières années, un nombre croissant d'indices indique que la Cour a peut-être atteint sa vitesse de croisière, bien qu'il ne soit évidemment pas possible d'exclure des périodes de pointe dans un avenir indéterminé.

216. La plupart des recommandations de l’Auditeur externe classées en « priorité 1 » dans le présent rapport visent à optimiser le budget de la CPI. Malheureusement, pour les raisons expliquées au chapitre A, le Statut de Rome et la structure budgétaire de la CPI qui en résulte ne permettent pas d’optimiser l’utilisation des ressources. Cette situation limite clairement les améliorations que l’on peut attendre de la mise en œuvre des recommandations de l’Auditeur externe présentées ci-dessus.

217. Néanmoins, au-delà de ces recommandations, l’Auditeur externe rappelle qu’un Groupe d’étude sur la gouvernance a soumis à l’AEP un rapport daté du 16 novembre 2016, examinant la possibilité de raisonner en termes d’ « enveloppe » (ou de plusieurs enveloppes) pour le budget de la Cour. Ce serait un moyen efficace de limiter les augmentations futures, tout en ouvrant bien entendu la possibilité que, dans des circonstances exceptionnelles imprévues, des budgets supplémentaires soient approuvés par l’AEP. Considérant qu’il y aurait un risque qu’une telle approche conduise à la création d’une Cour « dépendante de ses ressources », l’AEP n’a pas suivi cette voie.

218. Néanmoins, après avoir examiné les divers aspects du processus budgétaire de la CPI, l’Auditeur externe estime que, comme le Groupe d’étude l’a proposé, une approche fondée sur des enveloppes, similaire à celle appliquée à toutes les juridictions nationales, serait le seul moyen efficace de soumettre le budget de la CPI au contrôle effectif des États parties.

#### **IV. Suivi des recommandations antérieures**

219. Le suivi des recommandations résultant de tous les audits précédents est présenté par l’Auditeur externe dans son rapport de certification des états financiers de l’exercice 2018, afin de répertorier dans un tableau unique toutes les recommandations mises en œuvre ou encore en attente.

#### **V. Remerciements**

220. L’Auditeur externe tient à exprimer sa profonde gratitude aux directeurs et aux membres du personnel du CPI pour leur accueil et la précision des informations qu’ils ont fournies.

*Fin des observations d’audit.*

Auditeur externe  
Premier Président de la  
Cour des comptes de la France  
13 rue Cambon  
75001 Paris, France

## Annexes

### Annexe I

#### Termes de référence

1. Conformément à une lettre de notification adressée au Greffier le 10 janvier 2018, trois membres de l'équipe d'audit externe ont effectué un audit de performance sur la procédure budgétaire de la Cour pénale internationale du 20 au 31 mai 2019.

2. L'audit a été conduit selon les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI<sup>5</sup>), arrêtées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI<sup>6</sup>) et en application des textes en vigueur, notamment l'article 12 de son Règlement financier et règles de gestion financière, y compris les conditions complémentaires régissant l'audit de la Cour pénale internationale.

3. Les termes de référence de cet audit ont été arrêtés après consultation des responsables concernés et leur ont été communiqués le 11 janvier 2019, suivis de deux questionnaires, le premier envoyé le 21 mars 2019 et le second le 6 mai 2019. Les termes de référence sont les suivants :

#### A. Périmètre

4. L'audit porte sur le processus budgétaire de la CPI. Il couvre les procédures de préparation, d'adoption (examen, négociation et approbation) et d'exécution du budget annuel de l'organisation.

#### B. Objectifs

5. L'objectif de l'audit était de mesurer l'efficacité et l'efficience du processus budgétaire, et le cas échéant, de proposer les moyens de les améliorer.

6. En particulier, l'audit s'est attaché à déterminer dans quelle mesure le budget s'adapte à la charge de travail de la Cour et dans quelle mesure le processus fonctionne de façon optimale aux trois principales étapes que sont :

a) la coordination entre les organes et bureaux de la Cour lors de la préparation du budget de façon à assurer a) une vision commune des priorités et hypothèses budgétaire, b) une cohérence des demandes budgétaires prenant en compte les demandes et recommandations de l'Assemblée des États parties et du Comité du budget et des finances ;

b) les échanges entre la Cour et l'Assemblée des États parties (et ses formations spécialisées, notamment le Comité du budget et des finances) lors de l'adoption, en vue d'assurer le contrôle du processus par les États parties ; et

c) la capacité de la Cour de répondre à toute modification des hypothèses ou de la charge de travail en cours d'exécution du budget.

7. Pour ces trois étapes (préparation, adoption, exécution), l'examen a porté sur la façon dont le budget s'adapte, à la baisse comme à la hausse, au plan de charge et aux moyens financiers mis à disposition par les États, afin de porter une appréciation sur la flexibilité et la soutenabilité du dispositif budgétaire.

#### C. Méthode

8. L'équipe est constituée de trois auditeurs : Michel Camoin, Gilles Levy, Christian Cardon. Les travaux d'audit étaient organisés et répartis de la façon suivante.

<sup>5</sup> *International Standards of Supreme Audit Institutions.*

<sup>6</sup> *International Organisation of Supreme Audit Institutions.*

- a) Tronc commun portant sur cinq domaines :
- i) établissement d'un bilan financier rétrospectif de l'activité de la Cour depuis 2002, afin de disposer, au départ, d'une vision d'ensemble de l'évolution du coût des actions engagées par la Cour, et de disposer, dans la mesure du possible, de ratios synthétiques pertinents entre les moyens engagés et les résultats obtenus, indépendamment du découpage du budget en programmes ;
  - ii) recensement et analyse de l'ensemble des règles applicables en matière budgétaire au sein de la CPI ;
  - iii) analyse de l'évolution du budget de la CPI sur longue période (année de départ à préciser) : pour les dépenses, analyse par Grand Programme et par nature de dépenses ; pour les recettes, ventilation entre contributions obligatoires et volontaires. A cette occasion, le point sera fait sur le lien entre le résultat de l'exécution budgétaire et le niveau de la trésorerie de l'Organisation ;
  - iv) examen des méthodes d'évaluation des recettes et charges pour la préparation de chaque budget (y compris l'existence et la fiabilité des informations dont dispose le Greffe, en relation avec les autres organes, sur les nouvelles situations que doit traiter la Cour, et sur celles qui pourraient être closes ou reportées sur un exercice budgétaire ultérieur) ; et
  - v) examen des avantages et inconvénients que pourrait présenter l'adoption d'un budget selon les normes IPSAS (ce point vise à répondre à une question soulevée par la Comité du budget lors de la présentation du rapport de l'Auditeur externe sur l'exercice 2017).
- b) Approche analytique par Grands Programmes :
- i) l'équipe a regroupé, en pratique, les programmes en trois groupes : 1) Greffe (Christian Cardon), 2) Bureau du Procureur (Michel Camoin), 3) Présidence/Chambres et autres programmes (Gilles Levy) ; et
  - ii) l'analyse a porté sur l'identification des charges récurrentes et non-récurrentes et des moyens disponibles et mis en œuvre pour permettre aux États parties d'en maîtriser l'évolution.

## D. Calendrier

9. A la suite d'une vidéoconférence tenue le 12 novembre 2018, une documentation de base a été fournie à l'Auditeur externe le 11 janvier 2019. Un premier questionnaire complémentaire a été envoyé aux services le 21 mars 2019 avec des réponses attendues pour la fin février 2019, un deuxième le 04 mai 2019 et un troisième le 05 mai 2019, avec des réponses attendues le 15 mai 2019.

10. La mission sur place s'est déroulée du 20 au 31 mai 2019. Le calendrier des réunions avec les fonctionnaires compétents du Greffe, du Bureau du Procureur et de la Présidence a été arrêté avant le début de la mission, sur la base de quatre réunions par jour par auditeur au maximum. Une réunion inaugurale et une réunion de clôture ont également été organisées.

## E. Préparation et remise du rapport

11. Deux phases ont été prévues :

- a) Phase 1 (rapport provisoire) : à l'issue de son contrôle sur place, l'Auditeur a transmis le 4 juin un rapport provisoire pour contradiction ;
- b) Phase 2 (rapport final) : le rapport final tenant compte des réponses au rapport provisoire est transmis à la Cour pour être présenté à l'Assemblée des États parties, après examen par les comités ad hoc (Comité d'audit, Comité du budget et des finances), selon les procédures et le calendrier usuels de la CPI.

## **Annexe II**

### **Liste des personnes rencontrées**

#### **Bureau du Président**

- Hiram Abtahi, Conseiller juridique et chef d'Unité
- Sean Cornell

#### **Chambres**

- Marc Perrin de Brichambaut, Juge, Vice-Président

#### **Groupe de travail de La Haye**

- Ambassadrice Marlene Bonnici, facilitateur pour le budget
- Ambassadrice Annika Markovic, facilitateur de la surveillance budgétaire

#### **Bureau du Procureur**

- James Stewart, Procureur Adjoint
- Marco Blasi, chef de la Section de la gestion des services
- Jennifer Urrutia, Section de la gestion des services

#### **Fonds au profit des victimes**

- Pieter de Baan, Directeur exécutif du Fonds au profit des victimes (FPV)
- Ivan Dragano, FPV

#### **Mécanisme de contrôle indépendant**

- Saklaine Hedaraly, chef du Mécanisme de contrôle indépendant

#### **Audit interne**

- Florence Bole, Directrice

#### **Greffes**

- Peter Lewis, Greffier
- Ivan Alippi, Directeur de la Division des Services de Gestion
- Marc Dubuisson, Directeur de la Division des Services Judiciaires
- Juan Escudero, Chef du Bureau du Greffier
- Michael Chin, Chef de la Section du Budget
- Pierre Ronzière, Section du Budget
- Étienne Gouws, Chef de l'Unité des Opérations de la Section des Ressources Humaines
- Lassi Kuusinen, Chef de la Section de la Sûreté
- Kelly Mannix, cheffe des services de gestion des systèmes d'information
- Pieter Vanaverbeke, Unité de l'assistance juridique
- Natacha Schauder, Section des Victimes et Témoins
- Chi Wang, Division des Opérations Extérieures