

Convention sur les armes à sous-munitions

6 juillet 2017
Français
Original : anglais

Septième Assemblée des États parties

Genève, 4-6 septembre 2017

Point 8 i) de l'ordre du jour provisoire

**Examen de l'état et du fonctionnement de la Convention
et autres questions importantes pour la réalisation
des buts de la Convention :**

**Application des Règles financières relatives aux modalités
de financement de l'Unité d'appui à l'application**

Rapport sur l'application des Règles financières relatives aux modalités de financement de l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions

Document soumis par les coordonnateurs du Groupe de travail sur l'état et le fonctionnement d'ensemble de la Convention (Bosnie-Herzégovine et Suisse)

1. La première Conférence d'examen de la Convention sur les armes à sous-munitions, qui s'est tenue à Dubrovnik (Croatie) en septembre 2015, a adopté un certain nombre de décisions relatives à l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions. La Conférence a notamment adopté les *Règles financières de l'Unité d'appui à l'application* (voir par. 28 du rapport final publié sous la cote CCM/CONF/2015/7). Il a été précisé qu'elles devaient être examinées à la septième Assemblée des États parties.
2. Un certain nombre d'États parties ont fait une déclaration ou formulé une réserve, ou expliqué leur position quant à l'adoption des Règles financières par la Conférence d'examen. La position de la majorité de ces États ne semble pas avoir évolué de façon notable depuis la Conférence d'examen.
3. Les Règles financières adoptées à la première Conférence d'examen n'ont pour l'instant été intégralement appliquées que pour un seul cycle financier complet (2016). Les données sur lesquelles la présente étude s'appuie sont donc relativement limitées.
4. Les Règles financières qui figurent à l'annexe V du rapport final de Dubrovnik contiennent un certain nombre de dispositions qui sont examinées dans le présent rapport.

Budget (par. 3 à 6)

5. L'Unité d'appui à l'application a établi un plan de travail et un budget annuels pour examen et approbation par les États parties à chaque Assemblée. Les budgets annuels pour la période 2016-2020 ont été décidés à la première Conférence d'examen, et le plan de travail et le budget annuels ont à ce jour été conformes à cette décision.



6. Ce document n'a donné lieu qu'à peu d'échanges lors de la sixième Assemblée des États parties, car il n'était question que de confirmer une décision déjà prise. Avec le temps, les États parties pourraient examiner l'intérêt que l'Unité d'appui à l'application produise ce document sur une base annuelle, ou qu'elle ne le prépare qu'en cas d'écart par rapport au budget quinquennal adopté par la Conférence d'examen.

Contributions (par. 7 à 9)

7. Le mécanisme de contribution est l'élément central des Règles financières adoptées à la première Conférence d'examen. Il a été mis en œuvre lors d'un cycle budgétaire complet, en 2016. La présidence de la Convention sur les armes à sous-munitions a envoyé à quatre occasions en 2016 des lettres types aux États parties pour demander le versement des contributions sur la base de la décision prise à la Conférence d'examen. Chaque communication contenait un fichier Excel indiquant pour chaque État partie le montant dû au titre des catégories 7a et 7b établies par les Règles financières. Seul le règlement complet du montant total dû au titre des catégories 7a et 7b peut permettre d'équilibrer le budget de l'Unité d'appui à l'application.

Les contributions pour l'exercice 2016 se répartissent comme suit

	<ul style="list-style-type: none"> Contributions d'un montant total de 117 731,93 francs suisses
<i>Catégorie 7a</i>	<ul style="list-style-type: none"> Contributions versées par 37 États parties Taux de couverture de 62 %
	<ul style="list-style-type: none"> Contributions d'un montant total de 143 261,51 francs suisses
<i>Catégorie 7b</i>	<ul style="list-style-type: none"> Contributions versées par 34 États parties Taux de couverture de 50,5 %
	<ul style="list-style-type: none"> Contributions d'un montant total de 212 140,16 francs suisses
<i>Catégorie 7c</i>	<ul style="list-style-type: none"> Contributions versées par 8 États parties 4 États parties ont versé des contributions volontaires en plus de contribuer aux catégories 7a et 7b 2 États parties ont versé une contribution volontaire en plus de contribuer à la catégorie 7a 2 États parties ont versé seulement des contributions volontaires, au lieu de contribuer aux catégories 7a et 7b
Montant total des contributions reçues	<ul style="list-style-type: none"> 477 372,24 francs suisses (pour un budget de 471 762 francs suisses) Contributions versées par 39 États parties

8. La grande majorité des 39 États parties qui ont contribué l'ont fait sur la base des catégories 7a et 7b et du barème des quotes-parts y afférent ; 37 des 39 États parties ont contribué au titre de la catégorie 7a, ce qui confirme que nombre d'entre eux considèrent que la contribution à cette catégorie est de nature obligatoire.

9. Trente-quatre États parties ont contribué à la fois au titre des catégories 7a et 7b, ce qui semble indiquer que de nombreux États considèrent que la catégorie 7b est d'une nature similaire à celle de la catégorie 7a. Cependant, il a été signalé que le texte des Règles financières adopté à la Conférence d'examen pouvait prêter à confusion quant à la nature de la catégorie 7b, et que l'ensemble de ces 34 États parties ne plaçaient pas nécessairement les catégories 7a et 7b sur un pied d'égalité. Certains ont dû puiser dans un budget interne différent de celui utilisé pour les contributions obligatoires afin de pouvoir contribuer au titre de la catégorie 7b.

10. Trois États parties ont contribué au titre de la catégorie 7a mais pas de la 7b, car ils ont considéré que la contribution à la première revêtait un caractère obligatoire, contrairement à la seconde. Deux de ces États parties ont cependant contribué au titre de la catégorie 7c pour un montant notablement supérieur à celui requis au titre de la catégorie 7b.

11. Deux États parties ont contribué seulement au titre de la catégorie 7c, mais pour un montant inférieur à ce qu'ils auraient dû verser au titre des catégories 7a et 7b.

12. Enfin, quatre États parties ont fait une contribution volontaire au titre de la catégorie 7c en sus de leurs contributions au titre des catégories 7a et 7b pour un montant proche de 120 000 francs suisses, ce qui a permis de couvrir une part substantielle du budget total.

13. Si le budget 2016 de l'Unité d'appui à l'application a été intégralement financé, cela tient principalement au fait que quelques États parties ont versé des contributions supérieures à celles dues au titre des catégories 7a et 7b, et que la presque totalité des autres principaux pays donateurs ont versé des contributions importantes.

14. Certains autres éléments peuvent être signalés en ce qui concerne l'exécution des catégories 7a et 7b.

15. Pour la catégorie 7a, il est prévu qu'en plus des États parties, les pays observateurs contribuent au financement des activités de l'Unité liées à l'organisation des Assemblées des États parties. La participation aux Assemblées des États non parties, qui est prévue par la Convention, constitue un instrument de promotion de son universalisation, et cette participation est activement encouragée et favorisée. Ces deux aspects sont partiellement antagonistes, car les conséquences financières d'une participation font qu'il est plus difficile pour un État non partie de prendre la décision de participer à l'Assemblée.

16. Une autre question concerne la ventilation des coûts (40 %-60 %) entre les catégories 7a et 7b. Cette ventilation résulte de discussions tenues lors de la Conférence d'examen et de l'évaluation initiale faite par les participants concernant les activités de l'Unité. La situation a encore été compliquée par le fait que l'Unité n'était alors pas encore entièrement opérationnelle. Une évaluation plus poussée du temps réellement consacré par l'Unité à l'organisation de l'Assemblée des États parties (par opposition à ses autres activités) permettrait de déterminer si la ventilation 40 %-60 % décidée lors de la Conférence d'examen correspond bien à la réalité. Peut-être la séparation des activités de l'Unité entre la préparation de l'Assemblée et l'exécution de ses autres tâches est-elle artificielle par nature. L'Unité, en appui à la présidence, aux coordonnateurs et aux États parties, travaille toute l'année à l'organisation de ce point d'orgue qu'est l'Assemblée. Même si la ventilation 40 %-60 % pourrait être débattue pour que le volume de travail effectivement alloué à la préparation de l'Assemblée soit mieux reflété, il semble plus important de s'interroger sur la question du maintien des catégories 7a et 7b ou de leur regroupement en une seule catégorie. Cette seconde option pourrait être plus représentative de la structure réelle des activités de l'Unité, alors que leur exécution devient de plus en plus complexe, principalement en raison des échéances à venir.

17. Un grand nombre d'États parties – près de 60 – n'ont pas versé de contribution en 2016 et n'ont pas donné suite aux communications envoyées par la présidence de la Convention. Un certain nombre de facteurs semblent être à l'origine de cette situation.

18. La complexité des Règles financières adoptées par la Conférence d'examen pourrait avoir joué un rôle. Le fait que les États parties reçoivent une facture de l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) pour l'organisation de l'Assemblée et une autre de l'Unité d'appui à l'application a également été source de confusion. Enfin, la nature générale de la communication envoyée par la présidence de la Convention concernant les contributions au titre du fonctionnement de l'Unité pourrait également être à l'origine du manque de réactivité de certains États parties.

19. Un certain nombre de mesures pourraient être envisagées pour remédier à ce manque de réactivité, et certaines ont déjà été partiellement mises en œuvre. Il pourrait être utile que la présidence ou l'Unité communiquent régulièrement des informations pour apporter des explications sur la décision prise à Dubrovnik et son mode d'application, de

façon à sensibiliser les États parties et à clarifier le sujet. L'envoi par la présidence de lettres de demande de contribution personnalisées (et non standardisées) paraît également être une mesure clef.

20. Cela s'applique non seulement aux lettres envoyées par le Président, mais également aux factures qui y sont jointes. Une facture d'aspect similaire à celles qui sont envoyées par l'ONUG pour l'organisation des réunions des États parties aux traités de désarmement, en plus d'être un document auquel les États parties sont habitués, pourrait également s'avérer utile à un certain nombre d'États, voire nécessaire pour que leur service juridique accepte de verser les contributions.

21. Le déroulement dans le temps du processus financier est un aspect qui n'a apparemment pas été abordé dans les Règles financières établies lors de la Conférence d'examen. Elles ne contiennent en effet aucune disposition concernant, par exemple, le moment auquel les contributions devraient être mises en recouvrement, ni la date à laquelle elles devraient être versées. Davantage de clarté en la matière serait la bienvenue, en particulier pour que l'Unité d'appui à l'application puisse améliorer sa planification et mieux gérer sa trésorerie.

22. Le budget de l'Unité pour l'année n+1 est adopté lors de l'Assemblée des États parties qui se tient généralement au troisième trimestre de l'année n. Pour améliorer la planification et la prévisibilité, les demandes de mise en recouvrement des contributions pourraient être envoyées avant la fin du mois d'octobre de l'année n. Dans cette communication, il serait demandé aux États parties de procéder au versement des sommes dues avant la fin du mois de mars de l'année n+1. Cette date limite pourrait servir de base aux actions de suivi du Président relatives aux contributions. Un certain nombre de traités suivent cette chronologie, principalement dans l'objectif de veiller à ce que l'Unité d'appui à l'application dispose de la trésorerie nécessaire pour faire face aux décaissements prévus le premier mois de l'année n+1.

23. Toujours au sujet de la prévisibilité, il convient de noter que seuls quelques États parties ont procédé à des engagements pluriannuels, conformément aux préconisations des Règles financières, mais sans pour autant que ceux-ci ne dépassent deux années. De même, peu d'États parties, voire aucun, n'ont donné lors de l'Assemblée d'indications relatives au niveau de leurs contributions pour les prochains exercices.

24. Enfin, il convient d'observer que l'application des Règles financières adoptées lors de la Conférence d'examen est coûteuse en temps et en ressources pour l'Unité d'appui à l'application. En particulier, beaucoup de temps a été consacré à la catégorisation des contributions reçues et à la coopération avec le département de la gestion financière du Centre international de déminage humanitaire de Genève (CIDHG) pour s'assurer de leur correcte affectation. Ceci s'est fait au détriment de l'exécution du plan de travail et de l'appui aux États parties en vue de l'application de la Convention. Certaines des mesures techniques énoncées auparavant pourraient améliorer la situation, mais au vu de leur complexité, l'application des Règles continuera sans doute d'exiger beaucoup de travail.

Fonds (par. 10 et 11)

25. Les Règles financières adoptées à la première Conférence d'examen prévoient la constitution d'une réserve de trésorerie. Elles stipulent également que le montant de cette réserve doit être régulièrement déterminé par l'Assemblée des États parties. À ce jour, cela n'a pas été fait.

26. Un certain nombre d'États parties ont contribué à la réserve de trésorerie pour un montant total de 16 714 francs suisses. En plus de ces contributions, l'Unité d'appui à l'application a accumulé des surplus au fil des années. Cela tient essentiellement au fait que des contributions volontaires initiales avaient été faites pour la création de l'Unité, qui a commencé ses activités plus tard que prévu. Par ailleurs, le personnel de l'Unité a pris ses fonctions de façon étalée. Pour les années 2013 à 2015, le report s'élève à 355 000 francs suisses. De plus, un excédent budgétaire de près de 70 000 francs suisses a été constaté en 2016 (les dépenses ont été inférieures au budget en raison d'un effectif moindre que prévu).

Tout ou partie du montant reporté pourrait être affecté à la réserve de trésorerie si les États parties en conviennent. Maintenant que l'effectif de l'Unité est au complet, l'éventualité d'une sous-utilisation des crédits est infime, et pour que l'Unité demeure opérationnelle dans les années à venir, son budget devra donc être entièrement financé.

27. La réserve de trésorerie joue un rôle essentiel en garantissant que l'Unité d'appui à l'application dispose en tout temps de la trésorerie nécessaire à la continuité de ses opérations. Les décaissements interviennent dès le mois de janvier de chaque année, et l'Unité ne peut compter sur un apport extérieur de liquidités. De fait, elle a déjà dû utiliser le report mentionné précédemment pour garantir la continuité de ses opérations.

28. Un certain nombre d'éléments sont à prendre en compte concernant le montant auquel la réserve devrait être fixée.

29. Le montant auquel la réserve devrait être fixée dépend des objectifs qui lui sont assignés. L'objet de la réserve de trésorerie de l'Unité d'appui à l'application, dont la création a été prévue par les Règles financières adoptées à la Conférence d'examen, se limite à pallier un éventuel manque temporaire de liquidités. Il n'est pour l'instant pas prévu qu'elle serve également à compenser un éventuel exercice déficitaire. Le niveau requis pour une réserve qui pourrait être utilisée pour combler un déficit devrait probablement être plus élevé que s'il ne s'agissait que de faire face à un déficit temporaire de trésorerie, et les procédures suivies devraient être différentes.

30. Dans le cadre de la Convention d'Ottawa, on a prévu en 2015 la constitution d'un fonds de sécurité pour couvrir un éventuel déficit annuel. Le montant du fonds a été fixé à l'équivalent d'une année de dépenses de l'Unité d'appui à l'application et des procédures d'utilisation ont été définies (le fonds ne peut être utilisé que sur décision du Comité de coordination et après la clôture des comptes annuels).

31. Pour une réserve de trésorerie dont la fonction serait limitée à combler un déficit temporaire de trésorerie, un montant de 300 000 francs suisses devrait être suffisant. Ce montant couvrirait les dépenses de personnel pendant huit mois et permettrait à l'Unité d'appui à l'application de prendre les mesures nécessaires en accord avec la présidence et les États parties. En termes de directives, les Règles financières adoptées à la Conférence d'examen prévoient déjà « [qu']après tout prélèvement de fonds, la réserve est reconstituée dès que possible ». Il pourrait également être judicieux de demander à l'Unité d'informer la présidence et le Comité de coordination de la nécessité de puiser dans la réserve pour couvrir un manque temporaire de liquidités.

32. Si les États parties à la Convention décident d'élargir le rôle dévolu à la réserve de trésorerie afin de couvrir un éventuel déficit budgétaire, le montant de la réserve devrait alors être augmenté. Pour éviter des ajustements annuels, il semblerait judicieux de le fixer à 500 000 francs suisses, soit environ l'équivalent du montant du budget annuel. Des directives régissant l'utilisation de la réserve devraient aussi probablement être fournies, notamment sur le processus d'autorisation à mettre en œuvre pour compenser un déficit budgétaire. Tout prélèvement devrait probablement être autorisé par le Comité de coordination. La nécessité de reconstituer la réserve dès que possible devrait également être clairement stipulée.

Audit (par. 12)

33. Les dispositions prévues au paragraphe 12 ont été appliquées, les procédures ont été suivies et les documents requis ont été soumis.

Conclusions

34. La présente étude, qui n'est basée que sur un seul cycle financier complet, ne peut constituer qu'une évaluation initiale et partielle des Règles financières relatives à l'Unité d'appui à l'application adoptées à la première Conférence d'examen. Une nouvelle étude devra être menée dans quelques années afin de pouvoir évaluer plus en profondeur l'efficacité de ces Règles. À cet égard, la deuxième Conférence d'examen constitue une occasion toute trouvée.

35. Lors d'un examen des Règles financières, il doit être rappelé que la décision prise à la Conférence d'examen stipule que ces Règles doivent respecter les principes de responsabilisation, de prévisibilité et de viabilité.

36. De nets progrès devront être faits et des efforts consentis pour veiller à ce que le principe de responsabilisation soit respecté. Moins de la moitié des États parties à la Convention se sont acquittés de leurs contributions au cours du premier cycle, alors même que l'Unité d'appui à l'application œuvre au bien commun.

37. Il n'est pas encore clairement établi si les Règles financières respectent les principes de prévisibilité et de viabilité. Le fait qu'en 2016, 37 des 39 États parties contributeurs aient contribué au titre de la catégorie 7a et que 34 d'entre eux aient fait de même au titre de la catégorie 7b est de bon augure, et indique également qu'ils considèrent ces catégories comme obligatoires. Par ailleurs, le fait que la plupart des principaux donateurs – à quelques rares exceptions près – se soient acquittés de leurs contributions est un signe encourageant.

38. Cependant, il convient de noter que le budget 2016 n'a été équilibré que grâce aux contributions volontaires versées par quelques États parties en complément du montant acquitté au titre des catégories 7a et 7b. Ces contributions volontaires ont représenté plus d'un quart du budget. Certains de ces États parties ont indiqué qu'il ne fallait pas tenir pour acquis qu'ils seraient en mesure de renouveler de tels versements.

39. Les Règles financières ne pourront faire la preuve de leur prévisibilité et de leur viabilité que si les principaux donateurs contribuent chaque année pour un montant conforme à ceux attendus au titre des catégories 7a et 7b. Si quelques-uns d'entre eux ne s'acquittaient pas de leurs obligations, cela se ferait au détriment du critère de prévisibilité. Au fil du temps, cela pourrait également décourager certains donateurs de faire des contributions volontaires largement supérieures aux montants versés au titre des catégories 7a et 7b.

40. Enfin, les considérations ci-dessus devraient s'inscrire dans un débat plus structuré quant à la façon de veiller au financement durable et fiable des missions assignées par les États parties à l'Unité d'appui à l'application, dans l'objectif de mettre à jour et si possible de renforcer les Règles financières dans l'optique de la prochaine Conférence d'examen.
