

PROJET DE PROPOSITION RELATIVE AUX CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES IMPAYÉES

Table des matières

A. CONTEXTE	2
B. PERSPECTIVES FINANCIÈRES DU TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES	2
C. INCIDENCES DES RETARDS DE PAIEMENT OU DU NON-VERSEMENT DES CONTRIBUTIONS	2
D. COMPRENDRE LES MOTIFS DES RETARDS DE PAIEMENT OU DU NON-PAIEMENT DES CONTRIBUTIONS.....	4
E. RÈGLEMENT FINANCIER DU TCA ET CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES IMPAYÉES	7
F. OPTIONS À ENVISAGER.....	7
(1) CONTRIBUTIONS IMPAYÉES	7
(2) LIQUIDITÉ FINANCIÈRE	8
G. RECOMMANDATIONS	9

A. CONTEXTE

1. La Troisième Conférence des États Parties (CEP3) du Traité sur le commerce des armes (TCA) réunie du 11 au 15 septembre 2017 a « demandé au Comité de gestion de présenter une proposition à la Quatrième Conférence des États Parties visant à remédier aux causes profondes des problèmes résultant (1) du non-paiement des contributions ; et (2) des questions de liquidité connexes (par exemple celles résultant de différents cycles budgétaires nationaux), et de présenter (i) des solutions éventuelles pour résoudre ces problèmes, et (ii) des recommandations visant à renforcer la stabilité financière du TCA (par exemple en examinant la possibilité de créer une réserve de capital, et les paramètres de celle-ci). La Conférence a également demandé à la Présidence de prévoir suffisamment de temps pour l'examen de ces propositions au cours du processus préparatoire informel de la Quatrième Conférence des États Parties ».

2. Le présent document a été préparé par le Comité de gestion dans le but d'appuyer la discussion sur la question des contributions impayées en proposant des options à l'examen de la Quatrième Conférence des États Parties (CEP4) quant à la façon de traiter la question.

B. PERSPECTIVES FINANCIÈRES DU TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES

3. Les structures et mécanismes institutionnels du TCA établis pour soutenir son processus sont tributaires d'un financement stable. Les règles financières du TCA constituent un cadre qui régit la gestion financière du TCA, notamment en matière de génération de revenus, de dépenses et de comptabilité. Les règles financières s'appliquent au Secrétariat du TCA, aux Conférences des États Parties et à tous les organes subsidiaires établis en vertu du Traité.

4. Conformément à ses règles financières, le TCA tire ses recettes des contributions financières des États, lesquelles sont calculées selon une formule d'évaluation définie à travers les dispositions des règles financières 5 et 6 du Traité. En conséquence, les États Parties, les États Signataires, et les autres États participant à chacune des Conférences des États Parties reçoivent annuellement du Secrétariat du TCA une facture pour leurs contributions financières attendues, dont le paiement est exigible en totalité dans les 90 jours après réception de la facture.

5. Au cours de ses deux derniers exercices financiers (2016/17 et 2017), le TCA a reçu en moyenne 86 % de son budget prévisionnel de 61 % des États ayant reçu une facture pour leurs contributions évaluées. À ce rythme, le Traité encourt un déficit budgétaire annuel d'environ 15 %. Le non-paiement des contributions a une incidence négative sur les opérations du TCA et, par conséquent, sur la réalisation des objectifs du Traité. C'est dans cette perspective que la CEP3 a instruit le Comité de gestion d'examiner attentivement cette question et de formuler une proposition pour y répondre.

C. INCIDENCES DES RETARDS DE PAIEMENT OU DU NON-VERSEMENT DES CONTRIBUTIONS

6. Les règles financières du TCA identifient les contributions évaluées comme la source de revenus pour les activités du Traité. Les opérations courantes du TCA comprennent les travaux du Secrétariat du TCA, les travaux des Conférences des États Parties et les travaux de l'ensemble des organes subsidiaires créés en vertu du Traité et qui, à l'heure actuelle, comprennent le Comité de gestion, le Fonds d'affectation volontaire et tous les Groupes de travail permanents du TCA. L'ensemble du travail effectué par les structures du TCA susmentionnées est financé par les contributions évaluées des États, sur la base des budgets du TCA adoptés par les Conférences des États Parties chaque année.

7. Certaines des répercussions notables liées au retard des contributions ou à leur non-paiement sont présentées ci-dessous.

Retard dans le versement des contributions

8. Aux fins du présent document, un retard dans le versement des contributions désigne des contributions qui n'ont pas été payées dans les 90 jours après réception d'une facture du Secrétariat du TCA, comme le prévoit la règle financière 8 (1) (a), mais ont été versées au plus tard à la date d'émission de la facture suivante par le Secrétariat du TCA. En pratique, cela correspond généralement à la période courant du 1^{er} février au 31 octobre de chaque année.

9. Les retards dans le versement des contributions entraînent les difficultés suivantes en termes de liquidités et de trésorerie pour les activités du TCA :

- a. Les travaux prévus dans la phase préparatoire aux Conférences des États Parties, notamment la location de locaux, la traduction des documents et l'interprétation pendant les séances *peuvent ne pas* être effectués en temps opportun
- b. Les travaux prévus par les organes subsidiaires du TCA, notamment l'organisation de réunions et la préparation des documents de séance *peuvent ne pas* être effectués en temps opportun.
- c. Les Conférences des États Parties *peuvent ne pas* se tenir comme prévu.
- d. Les plans annuels de passation des marchés de biens et de services du Secrétariat du TCA pour soutenir le processus du TCA *peuvent ne pas* être mis en œuvre selon le calendrier prévu.
- e. Les frais généraux et les salaires du personnel du Secrétariat du TCA *peuvent ne pas* être payés mensuellement.
- f. Il *ne peut être garanti* que les rencontres programmées se dérouleront comme prévu, ou qu'elles auront finalement lieu.

10. Les difficultés de trésorerie résultant des retards dans le versement des contributions entraînent soit le report soit l'annulation totale des rencontres et des transactions prévus. En conséquence, il est possible que certaines décisions des Conférences des États Parties ne soient pas exécutées et que certains des contrats juridiques du TCA ne soient pas respectés.

Non-paiement des contributions

11. Dans le contexte du présent document, le non-versement des contributions désigne le non-paiement de factures reçues du Secrétariat du Traité en vertu de la règle financière 8 (1) (a), et ce, jusqu'à la période d'émission des factures suivantes par le Secrétariat du Traité, voire au-delà.

12. Le non-paiement des contributions entraîne les difficultés suivantes pour les activités du TCA :

- a. Les travaux prévus dans la phase préparatoire aux Conférences des États Parties *ne peuvent être* effectués, ou si c'est le cas, ils le sont de manière très réduite et potentiellement sans rapport avec le niveau d'ambition du processus du TCA.

- b. Les travaux prévus par les organes subsidiaires du Traité *ne peuvent pas* être effectués.
- c. Les Conférences des États Parties *ne peuvent pas* se tenir comme prévu.
- d. Les plans annuels de passation des marchés de biens et de services du Secrétariat du TCA pour soutenir le processus du TCA *ne peuvent pas* être mis en œuvre.
- e. Les frais généraux et les salaires du personnel du Secrétariat du TCA *ne peuvent pas* être payés mensuellement.
- f. Les États à jour de leurs contributions peuvent être dissuadés de continuer à s'en acquitter.

13. Le manque de liquidités (budget) du TCA induit par le non-versement des contributions a des conséquences négatives pour le processus du TCA et, si rien n'est fait pour y remédier, les Conférences des États Parties seront obligées de revoir le niveau actuel d'ambition du TCA, avec pour éventuelles conséquences :

- a. La non-tenu annuelle des Conférences des États Parties ou la réduction du nombre de jours prévus pour les Conférences.
- b. La non-tenu de réunions préparatoires des Conférences des États Parties ou la réduction du nombre de ces réunions.
- c. La réduction du nombre d'organes subsidiaires du TCA et de leur niveau d'effort.
- d. La révision du niveau d'effort du Secrétariat du TCA, de ses effectifs et de leurs modalités contractuelles.

D. COMPRENDRE LES MOTIFS DES RETARDS DE PAIEMENT OU DU NON-PAIEMENT DES CONTRIBUTIONS

14. Plusieurs raisons expliquent le retard de paiement ou le non-versement des contributions financières attendues. L'examen de ces raisons constitue une étape essentielle dans la recherche d'une solution appropriée au problème.

15. Certaines des raisons avancées par les États pour expliquer le retard de paiement des contributions attendues sont listées dans le tableau 1. Elles sont accompagnées d'un commentaire indiquant si chacune des causes pourrait être influencée ou traitée par des mesures de type administratif ou autre.

Tableau 1. Aperçu de certaines des raisons (avancées par les États) des retards de paiement ou du non-versement des contributions et mesures éventuelles pour y remédier

	Cause de retard ou de non-versement	Possibilité d'influencer la cause ?	Mesures visant à remédier ou à atténuer la cause du retard
a.	Missions (Genève ou New York)		
1.	Transmission tardive de factures de contributions par les missions aux capitales.	✓	<p>1. Le Secrétariat du TCA pourrait demander aux États de fournir les coordonnées (adresse électronique) de la personne ou du service concerné(e) dans la capitale, responsable du versement des contributions financières, de sorte que la facture lui soit directement adressée (<i>en sus</i> de la mission et des autres personnes figurant sur la liste de diffusion du TCA).</p> <p>2. Les points de contact nationaux pourraient être chargés d'assurer le suivi avec le service à qui revient la responsabilité d'effectuer le paiement pour vérifier la bonne réception de l'avis, ou être encouragés à le faire.</p>
2.	Changement dans le personnel connaissant bien les processus de transmission des factures aux capitales et le suivi du traitement de ces factures dans les capitales.	◇	Il est peu probable que le Secrétariat du TCA soit ou puisse être averti d'un tel changement dans le personnel (de manière systématique ou efficace). Toutefois, les points de contact nationaux pourraient faciliter une transition harmonieuse concernant les questions relatives au TCA lorsqu'un changement de personnel a lieu.
b.	Capitales		
3.	Transmission tardive des factures par les bureaux qui les reçoivent (en général les bureaux des affaires politiques/rerelations extérieures/affaires juridiques) aux bureaux chargés de leur traitement et de leur paiement (généralement les services des finances).	✓	Comme indiqué plus haut, le Secrétariat du TCA pourrait demander les coordonnées des personnes directement impliquées dans le paiement, et les points de contact nationaux pourraient être chargés d'effectuer un suivi ou être encouragés à le faire.
4.	Transmission tardive de factures par les ministères des Affaires étrangères qui les reçoivent aux autres	✓	Comme indiqué plus haut, le Secrétariat du TCA pourrait demander les coordonnées des personnes directement impliquées dans le paiement, et les points de contact nationaux

	ministères responsables du paiement de factures.		pourraient être chargés d'effectuer un suivi ou être encouragés à le faire.
5.	Respect de règles (procédures) financières nationales complexes comme condition de traitement du paiement de factures.	◇	Les membres du Comité de gestion et du Bureau (y compris le Président) pourraient être chargés de contacter et d'encourager les États débiteurs dans leurs régions respectives à s'acquitter de leurs obligations financières, par exemple par l'intermédiaire de leurs ambassades ou par d'autres démarches.
6.	Les cycles budgétaires ou fiscaux en décalage avec les cycles financiers du TCA.	◇	Il pourrait être demandé aux États concernés de soumettre au Secrétariat du TCA un engagement écrit à verser la contribution à une date donnée.
7.	Dans le cas des États Signataires ou Observateurs, des politiques nationales qui ne prévoient aucun budget pour le paiement des factures émises dans le cadre de conventions qu'ils n'ont pas encore ratifiées ou auxquelles ils n'ont pas encore adhéré.		<p>Le Secrétariat du TCA n'a aucune influence sur les politiques nationales interdisant à un État de payer des contributions relatives à des conventions ou traités auxquels il n'a pas encore adhéré.</p> <p>Toutefois, le Secrétariat du TCA peut vérifier (ou essayer de vérifier) les informations données par chaque État non partie lors de son inscription aux CEP concernant l'existence ou non d'une telle politique.</p> <p>Lorsqu'il est établi ou avéré qu'un État non partie qui souhaite participer à une prochaine CEP applique une politique de ce type, la mesure suivante pourrait être envisagée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'État pourrait être autorisé à participer à la prochaine CEP, à condition qu'il accepte ou s'engage à payer les contributions impayées qu'il accumulera et qui deviendront exigibles lorsqu'il deviendra un État Partie.
8.	Difficultés liées aux fluctuations des taux de change.	◇	Les États pourraient, à titre exceptionnel, être autorisés à verser leur contribution dans leur devise nationale, pour autant que le cours du dollar des États-Unis (USD) ne représente pas moins de 97 % de la contribution attendue, par exemple. Cette solution représente potentiellement des implications financières pour le Secrétariat du TCA, non seulement en termes de réduction du budget, mais également de frais bancaires.

✓ Il est possible d'influencer cette cause ; ◇ Il est éventuellement possible d'influencer cette cause.

E. RÈGLEMENT FINANCIER DU TCA ET CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES IMPAYÉES

16. Comme mentionné ci-dessus, la gestion financière du TCA est régie par des règles financières, qui contiennent des dispositions spécifiques pour les contributions financières. Au cours de ses délibérations, le Comité de gestion a constaté que certaines des dispositions du règlement financier du TCA concernant les contributions financières non réglées se prêtent à diverses interprétations et pourraient nécessiter d'être précisées et examinées en ce qui concerne la méthode de leur mise en application dans la pratique. L'article 8 en est l'exemple et, à titre de référence, l'article 8 (1)(d) prévoit en particulier, en ce qui concerne les contributions au titre de l'article 5 ou de l'article 6, que :

« tout État Partie dont les contributions sont en retard de deux ans ou plus sans qu'aucun arrangement n'ait été conclu avec le Secrétariat concernant l'accomplissement de ses obligations financières verra son droit de vote suspendu, ne pourra désigner un représentant à une fonction du TCA, ni devenir membre de quelque comité ou organe subsidiaire de la CEP. La CEP pourra toutefois autoriser ce membre à voter ou à désigner un représentant comme titulaire de charge si elle est convaincue que le défaut de paiement est imputable à des circonstances indépendantes de la volonté de l'État Partie ».

F. OPTIONS À ENVISAGER

17. Pour comprendre les problèmes causés par le non-paiement des contributions et la liquidité financière à la durabilité financière du processus du TCA, la CEP3 a chargé le Comité de gestion d'examiner des solutions potentielles à ce problème. Certaines des options que le Comité de gestion entend recommander à la CEP4 en vue de résoudre les problèmes liés 1) au non-paiement des contributions et 2) aux questions de liquidité sont analysées ci-dessous.

(1) CONTRIBUTIONS IMPAYÉES

18. En ce qui concerne les contributions impayées, les options ci-dessous pourraient être examinées dans le cadre des travaux complémentaires effectués par le Comité de gestion après la CEP4, en vue de formuler des recommandations à la CEP5 :

- a. Examen des mesures actuelles (prises) pour l'application des règles financières du TCA en rapport avec les contributions financières tardives ou impayées :
 - i. Les mesures actuelles sont-elles appropriées ?
 - ii. Des mesures supplémentaires pourraient-elles être envisagées ?
- b. Examen de l'efficacité ou non des sanctions actuelles imposées aux États non à jour de leurs contributions financières :
 - i. Les sanctions actuelles sont-elles efficaces ?
 - ii. D'autres sanctions pourraient-elles être envisagées ?
 - iii. Quelles pourraient être les incidences juridiques et politiques de ce qui précède ?
- c. Examen des types d'« arrangements » que l'on pourrait prévoir et retenir :

- i. Des modalités différentes doivent-elles être appliquées en fonction des conditions propres aux États ou bien tous les États concernés devraient être soumis à un seul et même arrangement ?
 - ii. Le type d'arrangement devrait-il dépendre du degré d'infraction de l'État concerné (par exemple, si les arriérés couvrent une période d'un an ou de deux) ?
 - iii. Quelles considérations devraient s'appliquer si un État ne respecte pas l'arrangement conclu ?
- d. Déterminer ce qui peut être considéré comme une raison impérieuse avancée par les États non à jour de leurs contributions financières pour parvenir à conclure un arrangement visant une exemption des sanctions applicables en vertu des règles financières.
- i. Quels critères pourraient être appliqués ?
 - ii. Quelles pourraient être les incidences juridiques et politiques de ce qui précède ?
- e. Capacité du Secrétariat à conclure des arrangements avec les États non à jour de leurs contributions ?
- i. Le Secrétariat du TCA a-t-il la compétence nécessaire pour conclure des arrangements ?
 - ii. Est-il souhaitable que le Secrétariat du TCA exerce ce pouvoir ?
 - iii. Quelle structure du TCA les Conférences des États Parties pourraient-elles désigner pour accomplir cette tâche ?

19. Dans le cadre de la réalisation de ces travaux complémentaires après la CEP4, le Comité de gestion devrait, entre autres, tenir compte des questions suivantes : 1) initiatives des autres conventions ; 2) initiatives des autres organisations internationales pertinentes et 3) les incidences juridiques et politiques de chaque initiative.

(2) LIQUIDITÉ FINANCIÈRE

20. En ce qui concerne la liquidité financière, la création d'une « réserve de trésorerie » a été suggérée par la CEP3 comme l'une des options à examiner par le Comité de gestion en ce qui concerne la faisabilité et les paramètres. Par souci d'exactitude technique, le terme « fonds de réserve » est considéré comme étant plus approprié. Dans le contexte de ce document, un fonds de réserve se réfère à un fonds créé pour s'assurer que le TCA dispose du financement suffisant (espèces) pour couvrir ne serait-ce qu'en partie les dépenses pour ses activités en attendant le paiement des contributions financières des États.

21. Un fonds de réserve du Traité pourrait être créé grâce aux liquidités provenant des sources ci-dessous :

- a. Fonds non engagés (contributions) des exercices financiers antérieurs non reportés au prochain exercice financier afin de réduire les contributions des États.

- b. Un pourcentage (par exemple, 2 à 5 %) pourrait être ajouté à toutes les contributions annuelles et l'argent reçu pourrait être déposé dans le fonds de réserve.
- c. Contributions volontaires.

22. La taille de la réserve qu'une organisation peut gérer dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment de la nature de ses activités, de sa taille et de ses dépenses mensuelles. La pratique courante est de tenir une réserve pouvant couvrir les dépenses mensuelles de l'organisation pour une période de 3 à 6 mois.

Avantages

- a. Une réserve offre la garantie que les dépenses mensuelles du TCA seront couvertes pendant 3 à 6 mois au moins en attendant que les États payent leurs contributions.
- b. L'amélioration de la capacité du TCA à planifier et à exécuter ses activités.
- c. L'amélioration de la situation de trésorerie du TCA
- d. À l'avenir, les fonds de la réserve pourraient être utilisés pour les investissements en capitaux du TCA.

Inconvénients

- a. Certains États peuvent être réfractaires à la création d'un fonds de réserve en raison de leurs politiques financières nationales.
- b. Un fonds de réserve peut décourager indirectement certains États de payer leurs contributions dans le délai de 3 mois fixé par les règles financières du TCA.

23. Le Comité de gestion souligne que le fonds de réserve proposé vise à résoudre les problèmes de liquidités du TCA et non à dispenser les États de leurs obligations financières en vertu du Traité. En outre, le Comité de gestion insiste sur le fait que les sources de revenus du fonds de réserve ont été identifiées en vue de s'adapter aux contextes différents des États, et qu'elles ne sont pas exhaustives.

24. Les discussions sur l'opportunité de créer un fonds de réserve au cours de la deuxième réunion préparatoire informelle de la CEP4 ont relevé la nécessité d'examiner de manière plus approfondie la faisabilité de cette option au cours de la période menant à la CEP5.

G. RECOMMANDATIONS

25. À la lumière des discussions, observations et résultats ci-dessus, le Comité de gestion soumet les recommandations suivantes à la CEP4 :

- a. Que le Secrétariat du TCA et le Comité de gestion soient mandatés par la CEP4 de la mise en œuvre de mesures administratives pour remédier à certaines causes de retard et de non-paiement des contributions comme indiqué dans le tableau 1 du présent document.
- b. Que la possibilité d'établir un fonds de réserve soit examinée de manière plus approfondie au cours du processus préparatoire informel de la CEP5.

- c. Que le Comité de gestion soit mandaté par la CEP4 pour effectuer des travaux complémentaires et préparer une proposition détaillée visant à résoudre le problème des contributions financières, y compris d'éventuelles sanctions pour retard ou non-paiement, pour adoption par la CEP5.
