

Traité sur le commerce des armes
Cinquième Conférence des États Parties
Genève, 26-30 août 2019

PROPOSITION DE PROJET VISANT À RÉSOUDRE LES PROBLÈMES DE LIQUIDITÉ FINANCIÈRE

Contexte

1. Lors de la Quatrième Conférence des États Parties (CEP4) au TCA, le Comité de gestion a présenté son rapport (sous la référence ATT/CEP4/MC/2018/MC/353/Conf.UnpaidContr) dans lequel il formulait des recommandations concernant le problème des quotes-parts non acquittées. Au terme de ses délibérations, la Quatrième Conférence des États Parties a décidé de charger le Comité de gestion d'examiner plus avant les diverses options possibles en vue de remédier aux problèmes de liquidité financière, notamment la faisabilité de la création d'un fonds de réserve, avec pour objectif de formuler des propositions à soumettre à l'examen de la Cinquième Conférence des États Parties (voir paragraphe 36.b. du Rapport final ATT/CSP4/2018/SEC/369/Conf.FinRep.Rev1).

Situation actuelle et pratique en matière de facturation

2. L'exercice comptable du TCA court sur une année civile (1^{er} janvier – 31 décembre). Les États Parties adoptent le budget du cycle de la CEP suivante (et donc de l'année à venir) au cours de la Conférence annuelle des États Parties qui se tient habituellement fin août ou début septembre. Puis, le Secrétariat du TCA clôture les comptes pour le cycle de la CEP en cours, évalue les quotes-parts pour le cycle suivant et envoie les factures fin octobre généralement. Ces factures doivent être payées dans les 90 jours suivant leur réception (Règles financières – règle 8.a.). Le solde non engagé des crédits de l'exercice précédent, s'il existe, est pris en compte dans la facture envoyée par le Secrétariat du TCA (Règle 8.4). Jusqu'à présent, le Secrétariat du TCA n'a « reporté » que les fonds disponibles en espèces. La totalité des soldes créditeurs dus n'était pas disponible en espèces car certaines quotes-parts n'avaient pas été payées avant la clôture des comptes. Par conséquent, le montant total des soldes créditeurs dus n'a pas encore été « reporté ». Le Secrétariat du TCA a « protégé » tous les arriérés qui ont été payés après la clôture des comptes ; ils n'ont donc pas été utilisés pour financer des dépenses courantes et sont réservés pour un report sur la prochaine facture. Cela signifie que les quotes-parts encore dues restent dans les registres après la clôture des comptes.

3. À ce jour, moins d'un tiers des quotes-parts sont payées dans les 90 jours. Comme il n'existe aucune « règle » stipulant que les fonds alloués aux réunions doivent être à disposition sur les comptes du Secrétariat 3 mois à l'avance, contrairement au système des Nations Unies, le Secrétariat du TCA peut organiser des réunions du processus préparatoire dès la fin du mois de janvier. Autre différence avec l'approche utilisée par les Nations Unies : même si le personnel du Secrétariat du TCA est embauché pour une période de quatre ans (contrat renouvelable une fois), il n'est pas nécessaire que les fonds destinés à leurs salaires soient préalablement disponibles dans les

« caisses » du Secrétariat pour pouvoir conclure des contrats de durée déterminée. Du fait de cette souplesse, les réunions se sont jusqu'ici déroulées comme prévu et les autres obligations de paiement, notamment concernant les salaires du personnel du Secrétariat du TCA, ont été honorées. Toutefois, lorsque le TCA « reporte » le montant total des soldes créditeurs dus, sur la base de la règle 8.4, les risques de problèmes liés à la liquidité financière augmentent, car le TCA accumule un déficit budgétaire d'environ 15 % par an (voir paragraphe 5 du rapport du Comité de gestion sur les quotes-parts impayées). En outre, les règles actuelles en matière de facturation des quotes-parts stipulent que les factures sont calculées en supposant que tous les États Signataires et les autres États Observateurs ayant assisté à la CEP l'année précédente assistent à la CEP suivante (règle 5.2.a). Cela fait peser une vulnérabilité sur le Traité en termes de liquidité si ces États n'assistent pas à la CEP et décident donc de ne pas payer leurs quotes-parts cette année-là. Cela sera réglé au moment de la prochaine facture (règle 5.2.b), mais cela pourrait entraîner un problème de liquidité entre-temps. Les conséquences éventuelles de ces problèmes ont été présentées dans le paragraphe 9 du rapport du Comité de gestion relatif aux quotes-parts non acquittées. Il est par conséquent souhaitable d'étudier les différentes options permettant d'améliorer la liquidité financière, parmi lesquelles la création d'un fonds de réserve. Les options explorées ne sont pas mutuellement exclusives et pourraient toutes être mises en œuvre en même temps si la CEP décidait de les adopter.

Étude des possibilités

4. Il a été décidé lors de la Quatrième CEP de confier au Secrétariat du TCA et au Comité de gestion la mise en œuvre de **mesures administratives** visant à remédier à certaines des causes de retard ou de non-paiement des quotes-parts, dont les motifs sont présentés dans le tableau 1 du rapport du Comité de gestion (voir paragraphe 36.a. du rapport final). En outre, le Secrétariat du TCA pourrait utiliser la souplesse offerte par les Règles financières en vigueur pour clôturer les comptes plus tard que dans le fonctionnement actuel. Il pourrait envoyer les factures, comme le stipule les Règles, avant le 15 octobre de l'année précédente (règle 8.1.a.). Le règlement des fonds dus suite au calcul du budget final et aux ajustements basés sur les modifications de la participation peut être effectué avec la facture de l'année civile suivante (règles 5.2.b et 8.4).

A. Autres mesures administratives

5. La Règle 8.4 stipule que le **solde non engagé des crédits** doit être reporté sur l'exercice suivant, ce qui permet de réduire les quotes-parts des États pour l'exercice suivant. Comme mentionné au paragraphe 2, cela a été fait systématiquement par le Secrétariat du TCA, mais seulement pour les fonds qui sont disponibles en espèces. Toutefois, si la règle 8.4 devait être pleinement appliquée pour la prochaine facture, le TCA pourrait se retrouver avec un déficit important représentant près du tiers de son budget annuel à partir de 2020 et donc un grave problème de liquidité pouvant affecter la tenue de réunions et le soutien du Secrétariat pourrait apparaître dès 2020. Par conséquent, une exception à la règle 8.4 limitée dans le temps, d'une durée de six ans, devrait être prévue.

6. Afin de remédier à cette vulnérabilité en termes de liquidité liée à la **non-présence à la CEP des États Signataires et Observateurs** à qui une facture a été établie à l'avance, la CEP pourrait décider de remplacer l'actuelle règle 5.2.a. par le texte suivant : « Les États Signataires et les autres États Observateurs présents à chaque CEP ou dans tout organe subsidiaire qu'il pourra créer seront facturés du montant de la participation dès qu'ils auront confirmé leur présence. Tous les États Parties sont facturés indépendamment de leur présence (conformément à la règle 5.1) et avant le

début de l'exercice (conformément à la règle 8.1). » La Règle 5.2.b actuelle garantira que des ajustements seront apportés après la fin des réunions et que tout solde débiteur ou créateur dû aux États sera pris en compte dans les contributions à verser pour l'année civile suivante. Sinon, en l'absence d'accord sur de tels ajustements, les États Parties pourraient envisager de suspendre la règle 5.2.a. pour les États qui ont indiqué avant l'envoi des factures qu'ils ne participeraient pas au cycle de la CEP suivante. Cela éviterait au moins que le Traité ne soit confronté à de graves problèmes de liquidité si la part de la contribution de l'État concerné est relativement importante en raison de son importance économique.

7. En outre, afin d'éviter une accumulation de l'endettement pour le Traité, une mesure administrative pourrait être prise pour **limiter les dépenses pour un exercice** à un montant basé sur le taux de recouvrement moyen des trois années précédentes, à moins que les contributions pour l'exercice indiquent que cette moyenne sera dépassée.

8. À cet égard, une autre mesure administrative pourrait être prise, à savoir que **les arriérés de contributions impayées** restent au montant de la cotisation initiale facturée à l'État Partie concerné pour l'année en question. Autrement, les États Parties qui paient après la fin de l'exercice sont dans les faits récompensés, car les dépenses réelles seront inférieures au budget opérationnel adopté en raison de la mesure administrative précédente.

B. Ajout d'un fonds de prévoyance

9. Une autre option à étudier en vue de pallier le manque de liquidité financière consisterait à inclure un **fonds de prévoyance** dans la proposition de budget annuel. Cela offre également la transparence nécessaire et limite les risques de « dépassement budgétaire ». Conformément à la Règle financière 8.4, qui stipule que « le solde non engagé des crédits des exercices précédents doit être reporté sur l'exercice suivant, ce qui permet de réduire les quotes-parts des États pour l'exercice suivant », une provision pour imprévus de 15 % permettrait par exemple de garantir que les fonds sont disponibles dès le début de l'exercice, si les dépenses de l'année précédente restent dans les limites du budget. Cette approche a été utilisée dans d'autres traités multilatéraux, tels que le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel.

C. Fonds de réserve

10. Une autre option à examiner consisterait à mettre en place un **fonds de réserve**. Le rapport du Comité de gestion relatif aux quotes-parts non acquittées pour la Quatrième CEP proposait de puiser dans les ressources suivantes : a) fonds non engagés (quotes-parts) des exercices financiers précédents non reconduits lors de l'exercice comptable suivant en vue de réduire le montant des contributions des États ; b) un pourcentage (entre 2 et 5 %, par exemple) pourrait être ajouté à toutes les quotes-parts annuelles et l'argent ainsi perçu pourrait être versé dans le fonds de réserve ; c) contributions volontaires.

11. Les différentes sources pour un tel fonds ont été examinées lors de la Quatrième CEP, et un certain nombre d'États Parties ont indiqué qu'ils ne pouvaient pas prendre en charge le versement des quotes-parts évaluées (obligatoires) dans un fonds de réserve. La mise en œuvre d'un fonds de réserve alimenté par des contributions volontaires reste une possibilité à envisager, mais des réserves ont également été exprimées à ce sujet. Pour garantir que le fonds sert uniquement à pallier des problèmes de liquidité (et non une absence de paiement), tout prélèvement devra être

remboursé au fonds sur les quotes-parts annuelles des États Parties dans un délai de 12 mois. Les prélèvements ne devraient également pas être supérieurs au taux moyen de collecte calculé sur les trois années précédentes afin de s'assurer que le fonds sera intégralement remboursé.

12. Une autre question qu'il convient de poser dans ce contexte est de savoir si le fonds de réserve doit uniquement servir aux problèmes de liquidité du Secrétariat du TCA, ou s'il doit également pouvoir couvrir le budget des réunions (phase préparatoire et CEP). Étant donné que le personnel du Secrétariat du TCA est engagé de manière contractuelle pour une durée de quatre ans, les États Parties sont tenus de payer leurs salaires. Les réunions, en revanche, peuvent être annulées en cas d'insuffisance de fonds. Les États Parties pourraient décider d'un montant-objectif donné pour le fonds de réserve volontaire en tenant compte de l'évolution des paiements au cours des trois années précédentes.

Recommandations

13. Le Comité de gestion a noté lors des première et deuxième réunions préparatoires informelles à la CEP5 et des réunions informelles des États Parties sur les questions financières organisées les 3 juin et 30 juillet 2019 à l'intention des États Parties, que toutes les options explorées dans les paragraphes précédents n'étaient pas suffisamment étayées. Il propose donc uniquement ce qui suit aux paragraphes 14 à 17, car il pense pouvoir obtenir un consensus.
14. Les États Parties devraient recommander que le Secrétariat du TCA se serve de la souplesse offerte par les Règles financières en vigueur pour clôturer les comptes plus tard, comme stipulé au paragraphe 4.
15. Les États Parties devraient convenir de la mesure administrative suivante : le total des soldes créditeurs dus aux États qui ont versé leurs contributions pour la période allant jusqu'en 2018 et qui ne sont pas disponibles (« et protégés ») dans les comptes courants au début de la CEP5, ne seront pas reportés à compter de la prochaine facture pour 2020, mais seront exceptionnellement reportés sur une période qui n'excédera pas 5 ans. Entre-temps, dans un souci de transparence, le montant total de la partie du solde non engagée des crédits qui incombe à chaque État devrait être indiqué dans les factures suivantes et dans tous les tableaux indiquant l'état du paiement des quotes-parts. La mise en œuvre de cette mesure devra être examinée lors de la CEP7.
16. Les États Parties devraient convenir d'établir un fonds de réserve à partir des contributions volontaires sur la base des Termes de référence en annexe.
17. Les États Parties devraient demander au Comité de gestion de continuer de faire un suivi de la situation financière du Traité, d'examiner l'efficacité des mesures financières en vigueur et d'en faire rapport à la CEP7 aux fins de leur examen par les États Parties.

Annexe : Termes de référence pour le Fonds de réserve volontaire

- Les contributions au Fonds de réserve volontaire du TCA devraient être strictement volontaires ;
- Le Fonds a pour objet de fournir des liquidités au budget du TCA au cours de l'année civile ;
- Le Fonds ne peut en aucun cas servir à couvrir les arriérés de quotes-parts non acquittées.
- Le Fonds ne peut être utilisé que pour fournir des liquidités visant à couvrir les coûts du Secrétariat du TCA.
- Tout prélèvement sur le Fonds devra être remboursé au fonds à partir des quotes-parts annuelles des États Parties dès que les quotes-parts sont payées, mais au maximum dans un délai de 12 mois. Ces prélèvements ne devraient également pas être supérieurs au taux moyen de collecte calculé sur les trois années précédentes.
- L'objectif du Fonds est fixé à un montant équivalent aux coûts annuels du Secrétariat du TCA.
- Le Chef du Secrétariat du TCA est responsable de l'utilisation du Fonds conformément aux présents Termes de référence et informe le Comité de gestion de tout prélèvement à partir du Fonds. Il doit également rendre compte de chaque utilisation du Fonds à chaque CEP dans le cadre du rapport financier annuel.