

PROPOSITION DE PROJET : CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES IMPAYÉES

Table des matières

A. CONTEXTE	2
B. PERSPECTIVES FINANCIÈRES DU TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES	2
C. INCIDENCES DU RETARD DE PAIEMENT ET/OU DU NON-PAIEMENT DES CONTRIBUTIONS	2
D. COMPRENDRE LES RAISONS DU RETARD DE PAIEMENT OU DU NON-PAIEMENT DES CONTRIBUTIONS.....	4
E. RÈGLES FINANCIÈRES DU TCA ET CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES IMPAYÉES	8
F. OPTIONS À ENVISAGER.....	9
(1) CONTRIBUTIONS IMPAYÉES	9
(2) LIQUIDITÉ FINANCIÈRE	10
G. RECOMMANDATIONS	11

A. CONTEXTE

1. La Troisième Conférence des États Parties (CEP3) au Traité sur le commerce des armes (TCA) qui s'est déroulée du 11 au 15 septembre 2017 « a demandé au Comité de gestion de présenter une proposition à la Quatrième Conférence des États Parties, qui s'attaquerait aux causes profondes des problèmes causés par 1) le non-paiement des contributions et 2) les questions liées aux liquidités (par exemple, les problèmes causés par les différents cycles budgétaires nationaux), et de proposer i) d'éventuelles solutions pour résoudre ces problèmes et ii) des recommandations de moyens pour assurer l'amélioration de la stabilité financière du TCA (par exemple, en étudiant la possibilité de création d'une réserve de trésorerie et d'en définir les paramètres). La Conférence a également demandé à la présidence de prévoir suffisamment de temps pour examiner 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 en vue d'appuyer la discussion sur la question des contributions impayées en formulant des propositions préliminaires à soumettre éventuellement à la Quatrième Conférence des États Parties (CEP4) en ce qui concerne la manière de résoudre ce problème.

B. PERSPECTIVES FINANCIÈRES DU TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES

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

4. Conformément aux règles financières du Traité, le TCA tire ses revenus des contributions financières des États, lesquelles sont calculées selon une formule d'évaluation définie aux règles financières 5 et 6 du Traité. En conséquence, les États Parties, les États Signataires et les autres états présents à chaque Conférence des États Parties reçoivent annuellement des factures de contributions financières attendues, exigibles en totalité dans les 90 jours après réception de la facture du Secrétariat du TCA.

5. Au cours des derniers exercices du TCA (2016-2017 et 2017), le Traité a reçu en moyenne 86 % de son budget prévisionnel de 61 % des États ayant reçu des factures de contributions. À ce rythme, le Traité encourt un déficit budgétaire annuel d'environ 15 %. Le non-paiement des contributions a des conséquences négatives sur les activités du TCA et, partant, sur la réalisation des objectifs du Traité. C'est dans cette perspective que la CEP3 a instruit le Comité de gestion d'examiner de plus près cette question et de formuler une proposition pour y répondre.

C. INCIDENCES DU RETARD DE PAIEMENT ET/OU DU NON-PAIEMENT DES CONTRIBUTIONS

6. Les règles financières du TCA identifient les contributions comme la source de revenus pour les activités du Traité. Les activités courantes du Traité comprennent le travail du Secrétariat du TCA, les travaux des Conférences des États Parties et les travaux des organes subsidiaires créés en vertu du Traité, notamment, à ce stade, le Comité de gestion du TCA, le Fonds d'affectation volontaire et tous les groupes de travail permanents du Traité. L'ensemble du travail effectué par les structures susmentionnées du TCA est financé grâce aux contributions financières des États sur la base des budgets du TCA approuvés chaque année par les Conférences des États Parties.

7. Certaines des répercussions visibles liées au retard de paiement et/ou au non-paiement des contributions sont examinées ci-dessous.

Retard de paiement des contributions

8. Aux fins du présent document, le retard de paiement 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 8 (1) (a) des règles financières du Traité, mais au plus tard à la date d'émission de la prochaine facture par le Secrétariat du Traité. En pratique, cette période est généralement comprise entre le 1^{er} février et le 31 octobre de chaque année.

9. Le retard de paiement des contributions pose les problèmes suivants de liquidités et de trésorerie aux 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 la tenue de réunions et la préparation des documents pour les réunions *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 aux moments prévus.
- e. Les frais généraux et les salaires du personnel du Secrétariat du Traité *peuvent ne pas* être payés mensuellement.
- f. On *ne peut garantir* que les événements programmés se dérouleront comme prévu, ou qu'ils auront finalement lieu.

10. Les problèmes de trésorerie découlant du retard de paiement des contributions imposent soit le report des événements prévus et des opérations y relatives à une date ultérieure, soit leur annulation pure et simple. L'une des conséquences qui en résultent peut être la non mise en œuvre de décisions et le non respect des contrats juridiques existants du TCA.

Non-paiement des contributions

11. Dans le contexte du présent document, le non-paiement des contributions désigne le non-paiement de factures reçues du Secrétariat du Traité, comme le prévoit la règle 8 (1) (a) des règles financières du TCA, et ce, jusqu'à la période d'émission des prochaines factures par le Secrétariat du Traité et plus tard.

12. Le non-paiement des contributions cause les préjudices suivants aux activités du TCA :

- a. Les travaux prévus dans la phase préparatoire aux Conférences des États Parties *ne peuvent* être effectués. Dans la mesure où ils sont effectués, leur portée est très réduite, ce qui peut être en inadéquation 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 Traité *ne peuvent pas* être payés mensuellement.
- f. Les États à jour dans leurs contributions peuvent être découragés de continuer dans cet élan.

13. Le manque de liquidités du TCA (budget) découlant du non-paiement de contributions a des conséquences négatives sur le processus du TCA et, si rien n'est fait pour y remédier, imposera au Conférences des États Parties l'examen du niveau d'ambition actuel du TCA. Les conséquences peuvent en être :

- a. La non tenue annuelle des Conférences des États Parties ou la réduction du nombre de jours prévus pour les Conférences.
- b. La non tenue 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 du champ d'application de leur intervention.
- d. L'examen de l'ampleur des efforts du Secrétariat du TCA, du nombre d'employés et de leurs arrangements contractuels.

D. COMPRENDRE LES RAISONS DU RETARD DE PAIEMENT OU DU NON-PAIEMENT DES CONTRIBUTIONS

14. Il existent plusieurs causes de retard de paiement ou de non-paiement des contributions financières attendues. L'examen de ces raisons constitue une étape essentielle dans la recherche d'une solution appropriée au problème.

15. Le tableau 1 ci-dessous donne un aperçu de certaines des raisons du retard de paiement et du non-paiement des contributions attendues, exprimées par les États, ainsi qu'une indication permettant de savoir si chacune de ces causes pouvait être influencée ou traitée à travers des mesures administratives et autres.

Tableau 1. Résumé des causes (exprimées par états) de retard et de non-paiement des contributions et mesures éventuelles pour y remédier

	Cause de retard ou de non-paiement	Possibilité d'influencer la cause ?	Mesures pour remédier ou 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 dans la capitale, responsable du paiement des contributions financières afin que la facture lui soit directement envoyée (<i>outré</i> les missions et autres concernés qui peuvent figurer sur la liste de diffusion du TCA).</p> <p>2. Les points de contact nationaux pourraient être encouragés à assurer le suivi conjointement avec le service de paiement concerné ou chargés de le faire afin de s'assurer de la réception des factures.</p>
3.	Changement de personnel connaissant bien les pratiques qui facilitent la transmission de factures aux capitales et le suivi du traitement de ces factures dans les capitales.	◇	Il est peu probable que le Secrétariat du Traité serait ou soit informé de ces changements de personnel (de manière systématique et significative). Cependant, les points de contact nationaux pourraient s'employer à assurer une transition harmonieuse concernant les activités du TCA lorsqu'un changement de personnel est effectué.
b.	Capitales		
4.	Mouvement de personnel maîtrisant les pratiques qui facilitent le paiement des factures provenant de conventions internationales.	✗	
5.	Transmission tardive des factures par les bureaux qui les reçoivent (en général les bureaux des affaires politiques/relations extérieures/affaires juridiques) aux bureaux en charge de leur traitement et paiement (en général les bureaux des affaires financières).	✓	Comme indiqué plus haut, le Secrétariat du TCA pourrait demander des informations sur les coordonnées des personnes directement concernées par les paiements ; les points de contact nationaux pourraient être encouragés à assurer le suivi du processus ou être chargés de le faire.

6.	Transmission tardive de factures par les Ministères des affaires étrangères qui les reçoivent aux autres ministères responsables du paiement de factures.	✓	Comme indiqué plus haut, le Secrétariat du TCA pourrait demander des informations sur les coordonnées des personnes directement concernées par les paiements ; les points de contact nationaux pourraient être encouragés à assurer le suivi du processus ou être chargés de le faire.
7.	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 se charger d'approcher les États débiteurs dans leurs régions respectives et d'encourager à s'acquitter de leurs obligations financières, notamment par l'intermédiaire de leurs ambassades et par le biais de démarches.
8.	Cycles budgétaires ou financiers nationaux en inadéquation avec les cycles financiers du TCA.	◇	L'on pourrait demander aux États concernés de soumettre auprès du Secrétariat du Traité des engagements écrits de payer leurs contributions à une date déterminée (faute de quoi une amende est imposée).
9.	En ce qui concerne les États Signataires et les États Observateurs, les politiques nationales 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 ne peut avoir une influence sur les politiques nationales qui empêchent un État de payer des factures relatives à des conventions ou traités auxquels il n'a pas adhéré.</p> <p>Toutefois, le Secrétariat du TCA peut (ou peut essayer de) vérifier ces informations auprès de chaque État non Partie au moment de l'inscription à une Conférence, pour savoir s'il applique ou non une telle politique.</p> <p>Lorsqu'il est établi ou avéré qu'un État non Partie envisageant de participer à une Conférence à venir a instauré une telle politique, les mesures ci-dessous pourraient être envisagées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'État peut se voir refuser l'autorisation de prendre part à la Conférence en question ; - L'État pourrait obtenir une autorisation de participer à cette Conférence à condition qu'il accepte ou s'engage à payer des intérêts sur la « facture » des contributions impayées qu'il accumulera et qui deviendront exigibles s'il/lorsqu'il deviendra un État Partie.
10.	Le cas échéant, les problèmes liés au rôle des banques intermédiaires pour le transfert des contributions des	✗	

	banques locales vers le compte bancaire du Secrétariat du TCA.		
11.	Problèmes liés aux fluctuations des taux de change.	◇	Exceptionnellement, les États pourraient être autorisés à payer leurs contributions dans leur monnaie nationale, pourvu que le cours du dollar des États-Unis (USD) ne représente pas moins de 97 % de la contribution attendue, par exemple. Cette solution peut avoir des incidences financières sur le Secrétariat du TCA, non seulement en matière de réduction budgétaire, mais aussi en matière de frais bancaires.
12.	Changements d'administration/de gouvernement.	✘	
13.	Catastrophes naturelles touchant les États.	✘	

✓ Il est possible d'influencer la cause ; ◇ Il peut être possible d'influencer la cause ; ✘ Il n'est pas possible d'influencer la cause.

E. RÈGLES FINANCIÈRES DU TCA ET CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES IMPAYÉES

16. Comme mentionné plus haut, la gestion financière du TCA est régie par les règles financières du TCA qui contiennent des dispositions spécifiques pour les contributions financières. Au cours de ses délibérations, le Comité de gestion a fait remarquer que certaines dispositions des règles financières du TCA relatives aux contributions financières non acquittées se sont prêtées à diverses interprétations et doivent être précisées et examinées en ce qui concerne la méthode de leur mise en application dans la pratique.

17. On trouvera ci-dessous l'examen de quelques dispositions des règles financières du TCA identifiées par le Comité de gestion comme nécessitant plus de temps pour examen et évaluation avant la formulation de toute proposition :

- a. Règle 8 (1) (c)
 - i. Prévoit les mesures que le Président de la Conférence des États Parties doit prendre en vue de rappeler aux États leurs contributions non acquittées. La question qui se pose est celle de savoir si ces mesures sont appropriées par rapport à la volonté d'améliorer la stabilité financière du TCA.
- b. Règle 8 (1) (d)
 - i. Stipule 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 devra subir certaines conséquences allant jusqu'à la suspension de l'exercice du droit de vote. Elle stipule également que la CEP peut fondamentalement lever ces sanctions si elle est convaincue que le défaut de paiement est « imputable à des circonstances indépendantes de la volonté de l'État Partie ».
 - ii. Les sanctions qui pourraient être imposées aux États ayant des arriérés de deux ans ou plus (suspension de l'exercice du droit de vote, non-éligibilité à l'exercice d'une fonction, etc.) sans qu'aucun arrangement n'ait été conclu avec le Secrétariat du TCA ne recueillent pas une adhésion générale. La question qui se pose est celle de savoir si ces sanctions sont appropriées et assez dissuasives. Si non, quelles seraient les sanctions les plus appropriées pour les états dont les contributions non acquittées couvrent une période de deux ans ou plus ?
 - iii. En se référant au paragraphe 17 (b) (ii), le Secrétariat du TCA a-t-il la compétence nécessaire pour conclure des arrangements avec les états non à jour de leurs contributions ? Est-il souhaitable que le Secrétariat du TCA exerce les pouvoirs qui seraient autrement conférés aux Conférences des États Parties ou à une autre structure désignée par les Conférences des États Parties à ces fins.
 - iv. En outre, quel sont les types d' « arrangements » prévus ou possibles ? Paiement en tranches plutôt qu'un montant forfaitaire ? Un accord autorisant le paiement à la fin de l'exercice financier d'un État Partie (au cas où il ne coïncide pas avec la date d'échéance du paiement des contributions) ? Remboursement à une date ultérieure avec des intérêts courus ?
 - v. Qu'est-ce qui constitue un argument convaincant pour les Conférences des États Parties pour conclure que le défaut de paiement de contributions attendues est

imputable à des circonstances indépendantes de la volonté des États concernés ? Faut-il qu'un test objectif soit élaboré à ces fins ? Faudrait-il envisager d'élaborer un processus et des critères pour évaluer si le défaut de paiement d'un État est « imputable à des circonstances indépendantes de sa volonté (par exemple, une catastrophe naturelle) ?

- vi. Comment le pouvoir du Secrétariat du TCA de conclure des arrangements sur les contributions non acquittées est-il lié au pouvoir d'une CEP d'autoriser des états non à jour de leurs contributions à voter ou à désigner un représentant à une fonction au sein du TCA ?

F. OPTIONS À ENVISAGER

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

(1) CONTRIBUTIONS IMPAYÉES

19. 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 examinées ?
- 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 appropriées ?
 - ii. Les sanctions actuelles sont-elles efficaces ?
 - iii. D'autres sanctions pourraient-elles être envisagées ?
 - iv. 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. Devrait-on appliquer des arrangements différents 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 ?

20. 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

21. 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. Un fonds de réserve pourrait également intervenir comme une marge de sécurité pendant les périodes de conjoncture économique défavorables ou de difficultés financières.

22. 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. Une amende (comme montant forfaitaire ou comme pourcentage sur la contribution due) ou un intérêt pourrait être imposé aux états accusant un retard de paiement (et n'ayant ni apporté une explication quant au retard de paiement ni pris un engagement de payer cette contribution à une date déterminée). Cette mesure pourrait être accompagnée d'une prolongation du délai de paiement (actuellement de 90 jours), tout en envisageant d'éventuels ajustements des règles financières du TCA.
- d. Contributions volontaires.

23. La taille de la réserve qu'une organisation peut gérer dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment la nature de ses activités, sa taille et 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.

24. Les discussions au sein du Comité de gestion indiquent que cette option est l'une des plus souhaitables pour répondre à la question de liquidités découlant du retard et du non-paiement des contributions. La faisabilité de cette option dépendra de la décision ou de l'accord des États Parties sur les sources de liquidités pour l'approvisionnement d'un tel fonds de réserve, comme énumérées au paragraphe 22.

25. 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.

G. RECOMMANDATIONS

26. À la lumière des discussions, observations et résultats ci-dessus, le Comité de gestion propose de formuler 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 CEP4 crée un fonds de réserve puisant dans les sources identifiées au paragraphe 22 du présent document.
- c. Que le Comité de gestion soit mandaté par la CEP4 d'effectuer des travaux complémentaires et de préparer une proposition détaillée pour résoudre le problème des contributions financières, y compris d'éventuelles sanctions pour retard ou non-paiement, qui pourrait être adoptée au cours de la CEP5 (pouvant nécessiter des amendements aux règles financières).
