PARTENARIAT MONDIAL pour L'EDUCATION

BOD/2014/02—DOC 01
Réunion du Conseil d'administration
Audio conférence
10 février 2014

DISPOSITIONS DE SUBSTITUTION A INSERER DANS L'ACCORD SUR LES PROCÉDURES FINANCIÈRES AVEC L'UNICEF AGISSANT EN QUALITÉ D'ENTITÉ DE SUPERVISION UTILISANT LA MODALITÉ DU « COMPTE SPÉCIAL »

Pour décision

1. OBJET :

Le présent document a trait à la proposition d'Accord sur les procédures financières entre le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), agissant en qualité d'Entité de supervision désignée pour recevoir des fonds du Fonds du Partenariat mondial pour l'éducation (GPEF), et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (la Banque mondiale), en qualité d'Administrateur fiduciaire du Fonds du GPE (l'Administrateur), qui fait l'objet de l'**Annexe 1**.

Le présent document a pour objet d'inviter le Conseil d'administration à examiner la proposition d'Accord sur les procédures financières susmentionnée, ainsi que les dispositions de substitution qu'il est proposé d'insérer dans les Accords sur les procédures financières en remplacement des conditions requises par les Accords de contribution entre l'Administrateur fiduciaire et les Contributeurs du GPEF, à moins que le Conseil et l'Administrateur n'en conviennent autrement.

2. DÉCISION RECOMMANDÉE

Le Conseil d'administration est invité à approuver la décision suivante :

BOD/2014/02-xx – <u>Accord sur les procédures financières avec l'UNICEF agissant en qualité d'Entité de supervision utilisant la modalité du « Compte spécial »</u> : Le Conseil d'administration, en accord avec la Banque mondiale en tant qu'Administrateur du Fonds du Partenariat mondial pour l'éducation (GPEF), approuve le

contenu de l'Accord sur les procédures financières entre l'UNICEF, agissant en qualité d'Entité de supervision utilisant la modalité du « Compte spécial », et la Banque mondiale, en qualité d'Administrateur du GPEF, tel qu'il est exposé à l'Annexe 1 du document BOD/2014/01/DOC01, ainsi que les dispositions de substitution à celles énoncées à l'Annexe 1 (Clauses types applicables au Fonds fiduciaire du Partenariat mondial pour l'éducation) des Accords de contribution entre l'Administrateur et les Contributeurs du GPEF.

3. CONTEXTE

3.1. Le Conseil d'administration a approuvé en avril 2013 (BOD/2013/04-01) l'Accord sur les procédures financières conclu avec l'UNICEF en qualité d'Entité de gestion. L'UNICEF estime que l'Accord approuvé l'autorise à recevoir et administrer des fonds du GPE en tant que des recettes au titre des autres ressources de l'UNICEF, et à soutenir des gouvernements partenaires et d'autres intervenants selon la modalité du « Programme de coopération avec les pays ».

3.2. Le Conseil d'administration a approuvé en mai 2013 une allocation de 82,6 millions de dollars en faveur du Yémen pour laquelle l'UNICEF fait office d'Entité de gestion d'un montant de 10 millions de dollars et d'Entité de supervision pour les 72,6 millions de dollars restants. Les 10 millions de dollars placés sous la gestion de l'UNICEF seront reçus et administrés selon la modalité du « Programme de coopération avec les pays », et sont donc soumis aux conditions de l'Accord sur les procédures financières applicables à l'Entité de gestion approuvé le mois précédent. Nous croyons savoir que l'UNICEF envisage d'appliquer cet Accord à toutes les situations dans lesquelles il agit en qualité d'Entité de gestion ou selon la modalité du « Programme de coopération avec les pays ». En revanche, les 72,6 millions de dollars restants pour lesquels l'UNICEF doit faire office d'Entité de supervision seront reçus et administrés non pas en tant que des recettes au titre des autres ressources de l'UNICEF, mais plutôt comme des fonds détenus en fiducie, et seront donc utilisés selon la modalité du « Compte spécial » de l'UNICEF pour laquelle il n'existait pas d'Accord sur les procédures financières au moment de l'approbation de l'allocation. Il convient de noter qu'un financement approuvé en décembre 2011 en faveur de l'Afghanistan et placé sous la supervision de l'UNICEF est géré de la même manière, mais il relève du Fonds catalytique et non du Fonds du GPE. L'UNICEF et l'Administrateur doivent donc

signer un nouvel Accord sur les procédures financières qui prend en compte la modalité du « Compte spécial » de l'UNICEF avant que les fonds ne puissent être engagés et transférés.

3.3. L'UNICEF souhaite que la proposition d'Accord sur les procédures financières (Annexe 1) à l'étude établisse les conditions applicables pour engager, transférer et administrer des fonds alloués au titre du GPEF dans le cas où l'UNICEF fait office d'Entité de supervision utilisant sa modalité du « Compte spécial ».

« Programme de coopération avec les pays » ou « Compte spécial » de l'UNICEF

3.4. a) En qualité d'Entité de gestion, l'UNICEF appuie les États dans le cadre de son Programme de coopération avec les pays qu'il exécute au moyen de fonds reçus en tant que des recettes au titre des autres ressources en application de son Règlement financier et ses règles de gestion financière, et dont il assume la responsabilité. Ce dispositif est pris en compte dans l'Accord sur les procédures financières applicables pour l'Entité de gestion. En revanche, pour accompagner les États en qualité d'Entité de supervision, l'UNICEF reçoit et détient des fonds destinés aux États en application de modalités de décaissement convenues : l'UNICEF assume la responsabilité des fonds pendant qu'ils sont en sa possession, et transfère cette responsabilité à l'État dès que ce dernier reçoit lesdits fonds. Dans ce cas, l'UNICEF utilise la modalité du compte fiduciaire ou du « Compte spécial » prévue dans son Règlement financier et ses règles de gestion financière.

b) Dans les cas de l'Afghanistan (financement du Fonds catalytique) et du Yémen (financement prévu au titre du GPEF), l'UNICEF a accepté de servir en qualité d'Entité de supervision à la demande des GLPE et des gouvernements partenaires respectifs et après approbation du Conseil d'administration du GPE. Ainsi, les activités financées par le GPE ne sont pas intégrées au Programme de coopération de l'UNICEF avec les pays, et le pays partenaire bénéficiaire du programme assume la responsabilité pour la mise en œuvre et les résultats du programme. Pour sa part, l'UNICEF collabore avec le pays partenaire, le GLPE et, enfin, le Conseil d'administration du GPE, pour définir les modalités de mise en œuvre sur la base des systèmes existants dans les pays, en instituant au besoin d'autres dispositifs de contrôle comme un conseiller financier ou un cabinet d'audit externe chargé de vérifier

que les fonds du GPE sont correctement administrés une fois qu'ils sont transférés de l'UNICEF au pays en développement partenaire concerné. Ce dispositif vise à assurer un contrôle efficace tout en optimisant l'appropriation des systèmes du pays partenaire. Le cas échéant, la proposition définit également d'autres étapes auxquelles les capacités seront renforcées durant l'opération du GPE.

Respect des Accords de contribution des bailleurs de fonds

3.5. Les conditions aux termes desquelles l'Administrateur administre les Contributions versées au GPEF au nom de tous les Contributeurs sont définies, entre autres, dans les *Clauses types applicables au Fonds du GPE* (les clauses types), qui sont jointes à l'Annexe 1 et font partie intégrante de tous les Accords de contribution conclus par l'Administrateur et les Contributeurs du GPEF.

3.6. Les clauses types stipulent qu'à moins que l'Administrateur fiduciaire et le Conseil d'administration n'en conviennent autrement, chaque Accord ou Mémorandum sur les procédures financières :

a) établit les responsabilités de chaque Entité de supervision ou Entité de gestion, notamment pour l'emploi des fonds du Fonds fiduciaire qui lui sont transférés et pour les Activités qu'ils financent conformément à ses propres politiques et procédures et aux décisions applicables du Conseil d'administration (Clauses types, Section 8.2 a) i)) ;

b) dispose que tout Accord de financement entre une Entité de supervision et un pays en développement partenaire doit stipuler que si l'Entité de supervision détermine que les fonds du Fonds fiduciaire sont utilisés d'une manière jugée incompatible avec les dispositions de l'Accord de financement, le pays en développement partenaire rembourse les fonds du Fonds fiduciaire à l'Entité de supervision (Clauses types, Section 8.2 b)) ;

c) stipule que si le Conseil d'administration détermine que des fonds transférés ont été utilisés d'une manière non conforme aux dispositions de l'Accord sur les procédures financières ou aux décisions applicables du Conseil d'administration,

l'Administrateur cesse de procéder à des transferts à l'Entité de supervision ou l'Entité de gestion et/ou exige que l'Entité de supervision ou l'Entité de gestion reverse dans les meilleurs délais lesdits fonds à l'Administrateur (Clauses types, Section 8.2 c)) ;

d) inclut une disposition en vertu de laquelle l'Entité de supervision ou l'Entité de gestion s'engage à déployer des efforts raisonnables, conformément à ses politiques et procédures, pour s'assurer que les fonds du Fonds fiduciaire qui sont mis à sa disposition sont utilisés aux fins prévues et ne sont pas détournés au profit de terroristes ou de leurs agents (Clauses types, Section 8.3) ;

e) désigne les contributeurs comme tiers bénéficiaires investis de droits directs en vertu desquels exercer un recours au titre de l'Accord sur les procédures financières et confère à l'Administrateur des droits de novation et d'attribution pour permettre aux Contributeurs de demander réparation à une Entité de supervision ou une Entité de gestion (Clauses types, Section 8.4) ; et

f) dispose que l'Entité de supervision ou l'Entité de gestion peut inviter les Contributeurs à participer à ses missions de supervision relatives au Fonds fiduciaire et, si le contributeur exprime le souhait d'examiner ou d'évaluer des activités d'une Entité de supervision ou d'une Entité de gestion financées par le Fonds fiduciaire, le Contributeur et l'Entité de supervision ou l'Entité de gestion conviennent de la portée et des modalités dudit examen ou de ladite évaluation, et l'Entité de supervision ou l'Entité de gestion fournit toutes les informations pertinentes dans les limites établies par ses politiques et ses procédures (Clauses types, Section 8.5).

3.7. Les dispositions ci-dessus ont été insérées dans l'Accord sur les procédures financières et sont énoncées aux sections 8.2, 8.3 a), 5.4 b), 8.4, 5.5 et 5.6, ainsi que 5.7 respectivement du modèle d'Accord sur les procédures financières joint à l'**Annexe 2**.

Dispositions de substitution proposées

3.8. En raison de la nature différente des responsabilités de gestion financière et des rôles rattachés aux fonctions de l'Entité de gestion et de l'Entité de supervision, l'UNICEF a

proposé des dispositions à insérer dans l'Accord sur les procédures financières applicables à l'Entité de supervision qui cadrent avec les responsabilités qu'il assume en qualité d'Entité de supervision (tel qu'énoncé dans les propositions de l'Afghanistan et du Yémen approuvées par le Conseil d'administration du GPE). Ces dispositions différant de celles de l'Accord standard, l'approbation du Conseil est requise ainsi qu'il est prévu dans les Accords de contribution. Ces dispositions de substitution sont mises en relief dans l'**Annexe 1** et, à toutes fins utiles, sont comparées aux Clauses types et au texte du modèle d'Accord sur les procédures financières à l'**Annexe 2**.

3.9. Concernant les Sections 5.4 a) et 5.4 c) de la proposition d'Accord sur les procédures financières, il convient de noter qu'elles vont dans le même sens que les Sections 5.4 et 5.5 respectivement de l'Accord sur les procédures financières conclu avec l'UNICEF en qualité d'Entité de gestion, dont le contenu a été approuvé par le Conseil dans sa décision n° BOD/2013/04-01.

3.10. L'Administrateur est disposé à accepter les dispositions de substitution proposées, dès lors que le Conseil d'administration les accepte également. La proposition de l'UNICEF ne modifie ni les obligations de l'Administrateur ni les responsabilités qui lui incombent en vertu des Accords de contribution et/ou de l'Accord sur les procédures financières.

Questions fondamentales

3.11. Lors de l'examen par le Conseil d'administration de l'Accord sur les procédures financières avec l'UNICEF en qualité d'Entité de gestion (modalité du « Programme d'aide aux pays ») en avril 2013, deux questions fondamentales ont été soulevées, la première concernant l'application de la Politique relative au mauvais usage des fonds du GPE (BOD/2012/06-09) et la seconde concernant les droits des contributeurs du GPE en tant que tiers bénéficiaires.

3.12. Dans la proposition d'Accord, la solution apportée à ces questions et approuvée par le Conseil en avril 2013 en ce qui concerne les fonds administrés directement par l'UNICEF demeure inchangée.

3.13. Il faut néanmoins relever qu'au titre de la modalité du « Compte spécial », l'UNICEF transfèrera au pays en développement partenaire tous les fonds reçus du GPE (soit un montant pouvant atteindre 72,6 millions de dollars dans le cas du Yémen), hormis les fonds

alloués à titre de commission de gestion des Entités et les allocations de supervision qui seront administrés directement par l'UNICEF.

3.14. La principale différence entre l'Accord standard et la version proposée par l'UNICEF est que les responsabilités et les obligations de l'UNICEF concernant l'emploi des fonds se limitent aux responsabilités spécifiquement assignées dans la proposition approuvée par le Conseil d'administration dès lors que lesdits fonds sont transférés au pays en développement partenaire. Dans un Accord standard, l'Entité de supervision a une responsabilité élargie, puisqu'elle doit veiller à ce que les fonds du GPE soient utilisés dans le respect des décisions du Conseil et aux fins pour lesquelles l'allocation a été approuvée.

3.15. Dans le cas du Yémen, une fois que les fonds sont transférés au pays en développement partenaire, la responsabilité de l'UNICEF concernant l'emploi des fonds se limite aux stipulations de la proposition approuvée par le Conseil en mai 2013. La section 5 du document de programme (qui fait l'objet de l'Annexe 3) énonce les modalités de mise en œuvre du financement en faveur du Yémen, notamment le rôle de l'UNICEF au Yémen en qualité d'Entité de supervision, la modalité de financement, l'utilisation des systèmes nationaux, les flux de trésorerie, l'établissement des rapports, les décaissements et l'organisation des audits.

3.16. Afin d'assurer que les contributeurs du GPEF exercent effectivement leurs droits de tiers bénéficiaires, étant entendu que l'Administrateur n'a pas d'accord juridique avec le pays en développement partenaire, la proposition d'Accord sur les procédures financières prévoit que l'UNICEF inclue dans l'accord qu'il conclura avec le pays en développement partenaire un certain nombre de dispositions qui protègent les intérêts du GPE et de ses contributeurs relativement à cette question et à d'autres, afin d'assurer que les fonds sont utilisés aux fins prévues.

3.17. L'accord joint à l'Annexe 1 contient les énoncés détaillés de ces dispositions qui peuvent être comparés aux Clauses types rappelées à l'Annexe 2. L'UNICEF a déjà inséré ces dispositions dans l'accord signé avec le Gouvernement yéménite (le Yémen sera le premier pays à utiliser cet accord si celui-ci est approuvé par le Conseil d'administration).

4. ÉTAPES SUIVANTES

4.1. Sous réserve de l'adoption par le Conseil d'administration du texte de remplacement proposé, ainsi qu'il est indiqué dans les décisions recommandées ci-dessus, l'Administrateur et l'UNICEF procèderont à la finalisation et à la mise en application de l'Accord sur les procédures financières afin de permettre l'engagement et le transfert du solde des fonds alloués au Yémen.

4.2. Il faut toutefois noter que le Secrétariat et le Conseil, par sa décision de novembre 2013 (BOD/2013/11-08), reconnaissent la nécessité d'examiner correctement les rôles, les responsabilités et la terminologie concernant les Entités de supervision et les Entités de gestion. Le Secrétariat se propose de revoir cette question une fois que des précisions supplémentaires sur le modèle de financement révisé sont connues, afin d'assurer que toute modification éventuelle réponde parfaitement aux attentes liées à ces rôles dans le nouveau modèle de financement.

4.3 D'autres requêtes au titre de la modalité du « Compte spécial » ne sont pas attendues en 2014.