



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

PARIS, le 21 août 2015
Original anglais

Point 27 de l'ordre du jour provisoire

**RÈGLEMENTS FINANCIERS DES COMPTES SPÉCIAUX
ET AMENDEMENTS PROPOSÉS AUX RÈGLEMENTS FINANCIERS
DES INSTITUTS DE CATÉGORIE 1 DE L'UNESCO**

PARTIE I

RÈGLEMENTS FINANCIERS DES COMPTES SPÉCIAUX

Résumé

Conformément aux articles 6.5 et 6.6 du Règlement financier de l'UNESCO, la Directrice générale présente ci-après au Conseil exécutif, pour examen, les règlements financiers particuliers régissant la gestion des comptes spéciaux suivants :

- le Compte spécial pour le renforcement du travail d'évaluation de l'UNESCO ;
- le Compte spécial pour la Convention de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels.

Le présent document n'a aucune incidence financière ou administrative nouvelle.

Action attendue du Conseil exécutif : décision proposée au paragraphe 5.

1. Dans sa décision 161 EX/7.10, le Conseil exécutif a approuvé un modèle standard de règlement financier applicable aux comptes spéciaux ne concernant pas un institut ou un organisme analogue, et a prié le Directeur général d'appliquer à l'avenir ce modèle standard. Dans le présent document, la Directrice générale fait état d'une série de règlements financiers particuliers en application des articles 6.5 et 6.6 du Règlement financier de l'UNESCO, indiquant dans chaque cas les écarts par rapport au modèle standard.

Annexe I : Le Compte spécial pour le renforcement du travail d'évaluation de l'UNESCO

2. Dans le cadre de la politique d'évaluation de l'UNESCO (196 EX/24.INF), il était proposé de créer un compte spécial où les ressources seraient regroupées afin de financer des évaluations institutionnelles transversales sous la direction du Service d'évaluation et d'audit (IOS). Comme

indiqué à l'article 3 de son Règlement financier, joint en annexe, ce compte a pour objet de renforcer le travail d'évaluation de l'UNESCO dans les domaines suivants : les évaluations transversales, stratégiques et institutionnelles ; les initiatives d'évaluation à l'échelle du système ; les initiatives de développement des capacités visant à soutenir et renforcer le système des évaluations décentralisées et à favoriser les efforts nationaux déployés par les États membres pour développer les capacités ; les initiatives en matière d'assurance qualité et le renforcement des capacités de gestion des évaluations. Ainsi, le Compte spécial jouera un rôle crucial dans le renforcement de la culture globale et de la fonction d'évaluation à l'UNESCO.

Annexe II : Le Compte spécial pour la Convention de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels

3. La Convention de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels est entrée en vigueur le 24 avril 1972. Lors de sa troisième session, en mai 2015, la Réunion des États parties a adopté la résolution 3.MSP 10, dans laquelle elle invitait la Directrice générale à créer un Fonds spécifique à la Convention et prenait note du projet de règlement financier de ce Fonds.

4. Ce Compte spécial a pour objet de soutenir la Convention de 1970 en allouant des ressources pour renforcer son application opérationnelle (développement des capacités, sensibilisation et communication, inventaire et suivi des ventes), et de contribuer à la participation de représentants des pays en développement aux sessions de la Réunion des États parties et de son Comité subsidiaire. Le Secrétariat élaborera un projet de budget pour l'utilisation des ressources du Fonds pour examen et approbation par la Réunion des Parties pour chaque exercice biennal.

Projet de décision proposé

5. À la lumière de ce qui précède, le Conseil exécutif souhaitera peut-être adopter une décision libellée comme suit :

Le Conseil exécutif,

1. Rappelant les articles 6.5 et 6.6 du Règlement financier de l'UNESCO,
2. Ayant examiné le document 197 EX/27 Partie I,
3. Prend note des règlements financiers (qui figurent aux annexes ci-après) des comptes spéciaux suivants :
 - (a) le Compte spécial pour le renforcement du travail d'évaluation de l'UNESCO ;
 - (b) le Compte spécial pour la Convention de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels.

ANNEXE I

RÈGLEMENT FINANCIER DU COMPTE SPÉCIAL POUR LE RENFORCEMENT DU TRAVAIL D'ÉVALUATION DE L'UNESCO

(Les écarts par rapport au modèle standard [décision 161 EX/7.10]
sont indiqués en italiques)

Article premier – Établissement d'un Compte spécial

1.1 Conformément à l'article 6, paragraphes 5 et 6, du Règlement financier de l'UNESCO, il est créé un Compte spécial *pour le renforcement du travail d'évaluation de l'UNESCO*, ci-après dénommé « le Compte spécial ».

1.2 La gestion du Compte spécial est régie par les dispositions ci-après.

Article 2 – Exercice financier

L'exercice financier correspond à celui de l'UNESCO.

Article 3 – Objet

L'objet du Compte spécial est de renforcer le travail d'évaluation de l'UNESCO dans les domaines suivants :

- *Les évaluations transversales, stratégiques et institutionnelles : ces évaluations portent généralement sur des domaines de programme de grand intérêt ou d'importance stratégique qui contribuent à l'accomplissement du mandat de l'UNESCO et à la réalisation de la Stratégie à moyen terme. Ces évaluations figurent généralement dans le plan d'évaluation quadriennal de l'UNESCO mais peuvent aussi être choisies ponctuellement en cas de besoin.*
- *Les initiatives d'évaluation à l'échelle du système : cela permettra à l'UNESCO de prendre part à des initiatives dans le cadre desquelles les institutions du système des Nations Unies évaluent conjointement leurs efforts combinés, en particulier lorsqu'il y a des objectifs communs à tout le système (par exemple, le programme de développement durable, les Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement – PNUAD, le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation). Cela permettra également à l'UNESCO de participer, ou de contribuer, à des évaluations de la politique du mécanisme indépendant d'évaluation de l'efficacité, de l'efficience et des résultats à l'échelle du système récemment établi par les Nations Unies.*
- *Les initiatives de développement des capacités visant à soutenir et renforcer le système des évaluations décentralisées et à favoriser les efforts nationaux déployés par les États membres pour développer les capacités : pour que la fonction d'évaluation de l'UNESCO soit efficace, il conviendra d'accorder une plus grande attention au renforcement des compétences de son personnel en matière de gestion des évaluations décentralisées. Les contributions seront utilisées pour mettre en place des activités de formation, créer un réseau de points focaux chargés des évaluations au Siège et hors Siège, et élaborer des matériels d'orientation technique. En outre, pour faire suite à une résolution adoptée récemment par l'Assemblée générale des Nations Unies, les contributions permettront à l'UNESCO de coopérer plus étroitement avec les parties prenantes nationales et internationales afin d'appuyer les efforts de renforcement des capacités nationales d'évaluation.*

- *Les initiatives en matière d'assurance qualité : pour améliorer la qualité et l'utilisation des évaluations de l'UNESCO, des contributions peuvent financer la réalisation chaque année de méta-évaluations et de synthèses des évaluations achevées. Ces deux exercices fourniront des données et des contributions essentielles relatives aux évaluations pour le Rapport stratégique sur les résultats (SRR). Les contributions serviront aussi à élaborer et perfectionner des cadres normalisés (méthodologie et critères pour l'évaluation) afin de garantir que les évaluations décentralisées satisfont aux critères de qualité.*
- *Le renforcement des capacités de gestion des évaluations : assurer le recrutement de nouveaux spécialistes chargés d'aider à gérer ou diriger des tâches importantes liées à des évaluations institutionnelles ou décentralisées.*

Article 4 – Recettes

Les recettes du Compte spécial sont constituées par :

- (a) les contributions volontaires provenant d'États, d'organisations et d'organismes internationaux ainsi que d'autres entités ;
- (b) des montants provenant du budget ordinaire de l'Organisation, tels que fixés par la Conférence générale ;
- (c) les subventions, dotations, dons et legs consentis en sa faveur à des fins compatibles avec son objet ;
- (d) *tous fonds imputés à des projets à évaluer ;*
- (e) des recettes diverses, y compris tous intérêts produits par les placements mentionnés à l'article 7 ci-après.

Article 5 – Dépenses

Le Compte spécial est débité des dépenses effectuées conformément à l'objet défini à l'article 3 ci-dessus, y compris les dépenses administratives s'y rapportant expressément.

Article 6 – La comptabilité

- 6.1 Le *Directeur financier* de l'UNESCO fait tenir la comptabilité nécessaire.
- 6.2 Tout solde inutilisé en fin d'exercice est reporté sur l'exercice suivant.
- 6.3 Les comptes du Compte spécial sont présentés pour vérification au Commissaire aux comptes de l'UNESCO, en même temps que les autres comptes de l'Organisation.
- 6.4 Les contributions en nature sont comptabilisées en dehors du Compte spécial.

Article 7 – Placements

- 7.1 Le Directeur général est autorisé à placer à court terme les sommes figurant au crédit du Compte spécial.
- 7.2 Les intérêts produits par ces placements sont portés au crédit du Compte spécial.

Article 8 – Clôture du Compte spécial

Le Directeur général peut décider de clore le Compte spécial lorsqu'il estime que celui-ci n'a plus de raison d'être ; il en informe le Conseil exécutif.

Article 9 – Disposition générale

Sauf dispositions contraires du présent Règlement, le Compte spécial est administré conformément aux dispositions du Règlement financier de l'UNESCO.

ANNEXE II

RÈGLEMENT FINANCIER DU COMPTE SPÉCIAL DU FONDS POUR LA CONVENTION DE 1970 CONCERNANT LES MESURES À PRENDRE POUR INTERDIRE ET EMPÊCHER L'IMPORTATION, L'EXPORTATION ET LE TRANSFERT DE PROPRIÉTÉ ILLICITES DES BIENS CULTURELS

(Les écarts par rapport au modèle standard [décision 161 EX/7.10]
sont indiqués en italiques)

Article premier – Établissement d'un Compte spécial

1.1 Conformément à l'article 6, paragraphes 5 et 6, du Règlement financier de l'UNESCO, il est créé un *Compte spécial du Fonds pour la Convention de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels*, ci-après dénommé « le Compte spécial ».

1.2 La gestion du Compte spécial est régie par les dispositions ci-après.

Article 2 – Exercice financier

L'exercice financier correspond à celui de l'UNESCO.

Article 3 – Objet

Le Compte spécial a pour objet de recevoir des contributions volontaires en vue de soutenir la Convention de 1970 par l'allocation de ressources suffisantes pour renforcer principalement sa mise en œuvre opérationnelle et contribuer aux dépenses des représentants des pays en développement participant aux sessions de la Réunion des États parties et de son Comité subsidiaire.

Article 4 – Recettes

Les recettes du Compte spécial sont constituées par :

- (a) les contributions volontaires provenant d'États, d'organisations et d'organismes internationaux ainsi que d'autres entités ;
- (b) des montants provenant du budget ordinaire de l'Organisation, tels que fixés par la Conférence générale ;
- (c) les subventions, dotations, dons et legs consentis en sa faveur à des fins compatibles avec son objet ;
- (d) des recettes diverses, y compris tous intérêts produits par les placements mentionnés à l'article 7 ci-après.

Article 5 – Dépenses

Le Compte spécial est débité des dépenses effectuées conformément à l'objet défini à l'article 3 ci-dessus, y compris les dépenses administratives s'y rapportant expressément *et les dépenses d'appui au programme applicables aux comptes spéciaux*. Les dépenses devront être engagées conformément à un budget approuvé pour chaque exercice biennal par la Réunion des États parties.

Article 6 – Comptabilité

- 6.1 Le *Directeur financier* de l'UNESCO fait tenir la comptabilité nécessaire.
- 6.2 Tout solde inutilisé en fin d'exercice est reporté sur l'exercice suivant.
- 6.3 Les comptes du Compte spécial sont présentés pour vérification au Commissaire aux comptes de l'UNESCO, en même temps que les autres comptes de l'Organisation.
- 6.4 Les contributions en nature sont comptabilisées en dehors du Compte spécial.

Article 7 – Placements

- 7.1 Le Directeur général est autorisé à placer à court terme les sommes figurant au crédit du Compte spécial.
- 7.2 Les intérêts produits par ces placements sont portés au crédit du Compte spécial.

Article 8 – Clôture du Compte spécial

Le Directeur général peut décider de clore le Compte spécial lorsqu'il estime que celui-ci n'a plus de raison d'être ; il en informe le Conseil exécutif.

Article 9 – Disposition générale

Sauf dispositions contraires du présent Règlement, le Compte spécial est administré conformément aux dispositions du Règlement financier de l'UNESCO.



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Conseil exécutif

Cent quatre-vingt-dix-septième session

197 EX/27

Partie II

PARIS, le 24 août 2015
Original anglais

Point 27 de l'ordre du jour provisoire

AMENDEMENTS PROPOSÉS AUX RÈGLEMENTS FINANCIERS DES INSTITUTS DE CATÉGORIE 1 DE L'UNESCO

Résumé

À la suite du Rapport du Commissaire aux comptes sur la gouvernance et le *reporting* financier des instituts de catégorie 1, la Directrice générale présente ci-après au Conseil exécutif, pour examen, une version révisée du modèle standard de règlement financier applicable aux instituts de catégorie 1 de l'UNESCO.

Le présent document a des incidences financières ou administratives nouvelles (voir le paragraphe 3).

Action attendue du Conseil exécutif : décision proposée au paragraphe 4.

INTRODUCTION

1. Les instituts de catégorie 1 de l'UNESCO faisant partie intégrante de l'Organisation, ils sont régis par les dispositions du Règlement financier de l'UNESCO. Conformément aux articles 6.5 et 6.6 du Règlement financier de l'UNESCO, des règlements financiers spécifiques régissant le fonctionnement des instituts de catégorie 1 sont établis par la Directrice générale et soumis au Conseil exécutif.

2. Le texte de l'actuel modèle standard de règlement financier pour les instituts de catégorie 1 a été approuvé par le Conseil exécutif à sa 186^e session (décision 186 EX/23). Le Commissaire aux comptes, dans son rapport d'audit sur la gouvernance et le *reporting* financier des instituts de catégorie 1 (document 195 EX/23), a recommandé la révision des règlements financiers en vigueur.

3. Les amendements indiqués à l'annexe au présent document ont pour objet de lever toutes les ambiguïtés concernant l'interprétation des règlements financiers, notamment à propos du pouvoir des directeurs d'institut de mettre en place leurs propres règles et règlements financiers.

Action attendue du Conseil exécutif

4. Le Conseil exécutif souhaitera peut-être adopter une décision libellée comme suit :

Le Conseil exécutif,

1. Ayant examiné le document 197 EX/27 Partie II,
2. Approuve le modèle standard de règlement financier applicable aux instituts de catégorie 1 de l'UNESCO joint en annexe à la présente décision ;
3. Invite la Directrice générale à lui faire rapport, pour examen et recommandation, sur tout texte s'écartant du modèle standard appliqué aux instituts de catégorie 1 de l'UNESCO déjà en place, ou lorsqu'elle propose un projet de règlement financier pour tout nouvel institut de catégorie 1 de l'UNESCO.

ANNEXE
AMENDEMENTS PROPOSÉS AUX RÈGLEMENTS FINANCIERS DES COMPTES SPÉCIAUX
DES INSTITUTS ET ORGANISMES ANALOGUES CRÉÉS DANS LE CADRE DE CATÉGORIE 1 DE L'UNESCO

Numéro	Texte actuel (décision 186 EX/23)	Texte modifié	Observations
Article premier	Établissement d'un compte spécial de l'UNESCO		
1.1	Conformément à l'article 6, paragraphe 5, du Règlement financier de l'UNESCO, il est créé un compte spécial de [nom de l'Institut] ci-après dénommé « l'Institut ».	Conformément à l'article 6, <i>paragraphes 5 et 6</i> , du Règlement financier de l'UNESCO, il est créé un compte spécial de [nom de l'Institut] ci-après dénommé « l'Institut ».	Les comptes spéciaux sont visés par les paragraphes 5 et 6 de l'article 6 du Règlement financier de l'UNESCO.
1.2	La gestion de ce compte spécial est régie par les dispositions ci-après.		
1.3	Les normes comptables applicables sont les Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS).		
Article 2	Exercice financier		
	L'exercice financier commence le 1 ^{er} janvier et se termine le 31 décembre de chaque année.		
Article 3	Recettes		
3.1	Comme le prévoient ses statuts, les recettes de l'Institut sont constituées par : (a) une allocation financière déterminée par la Conférence générale pour couvrir les dépenses de personnel, ainsi que les coûts directs et indirects de programme ; (b) les contributions volontaires provenant d'États, d'organisations et d'organismes internationaux ainsi que d'autres entités, consenties en sa faveur à des fins compatibles avec la ligne de conduite, les programmes et les activités de l'UNESCO et de l'Institut ;	Comme le prévoient ses statuts, les recettes de l'Institut sont constituées par : (a) une allocation financière déterminée par la Conférence générale ; (b) les contributions volontaires provenant d'États, d'organisations et d'organismes internationaux ainsi que d'autres entités, consenties en sa faveur à des fins compatibles avec la ligne de conduite, les programmes et les activités de l'UNESCO et de l'Institut ;	

Numéro	Texte actuel (décision 186 EX/23)	Texte modifié	Observations
3.1 (suite)	<p>(c) les subventions, dotations, dons et legs consentis en sa faveur à des fins compatibles avec la ligne de conduite, les programmes et les activités de l'UNESCO et de l'Institut ; et</p> <p>(d) les revenus tirés de l'exécution de projets confiés à l'Institut, de la vente de publications ou d'autres activités particulières,</p> <p>(e) ainsi que par d'autres recettes/recettes diverses.</p>	<p>(c) les subventions, dotations, dons et legs consentis en sa faveur à des fins compatibles avec la ligne de conduite, les programmes et les activités de l'UNESCO et de l'Institut ; et</p> <p>(d) les revenus tirés de l'exécution de projets confiés à l'Institut, de la vente de publications ou d'autres activités particulières,</p> <p>(e) ainsi que par d'autres recettes/recettes diverses.</p>	
3.2	<p>Le Directeur peut accepter au nom de l'Institut les recettes définies à l'article 3.1, sous réserve que, dans tous les cas où cette acceptation entraînerait pour l'Institut des engagements financiers supplémentaires, il obtienne l'approbation préalable du Conseil d'administration de l'Institut, ci-après dénommé « le Conseil », et l'assentiment du Conseil exécutif de l'UNESCO.</p>	<p>Le Directeur peut accepter au nom de l'Institut les recettes définies à l'article 3.1 <i>ci-dessus</i>, sous réserve que cette acceptation n'entraîne en aucun cas des engagements financiers supplémentaires pour l'Institut.</p>	<p>Article amendé pour préciser que le Directeur de l'Institut n'est pas habilité à contracter des engagements financiers supplémentaires pour l'Institut lorsqu'il accepte des recettes. En acceptant des recettes au titre de l'article 3.1, le Directeur s'engage à ce que les fonds soient utilisés conformément à leur destination initiale, ce qui n'est pas considéré comme un engagement financier supplémentaire.</p> <p>Les dispositions relatives aux engagements financiers supplémentaires sont énoncées à l'article 7.3 du Règlement financier de l'UNESCO. La décision de contracter des engagements financiers supplémentaires ne peut être prise que par le Directeur général de l'Organisation, avec l'approbation du Conseil exécutif.</p>

* Le Conseil d'administration (le Conseil) s'entend de l'organe mis en place pour déterminer la politique générale de l'institut, se prononcer sur son programme et budget et en assurer l'exécution (par exemple : Comité directeur, Conseil, etc.).

Numéro	Texte actuel (décision 186 EX/23)	Texte modifié	Observations
3.3	Le Directeur rend compte au Conseil des subventions, contributions, aides financières, dons ou legs qu'il a acceptés.		
Article 4	Budget		
4.1	Le Directeur établit, sous une forme déterminée par le Conseil, un programme et budget annuel qu'il soumet à l'approbation de celui-ci.		Le processus d'approbation du budget est conforme aux dispositions pertinentes des Statuts de l'Institut. La composition et les fonctions du Conseil sont définies dans les Statuts.
4.2	Le vote des crédits inscrits au budget autorise le Directeur à contracter des engagements et à effectuer des paiements aux fins pour lesquelles les crédits ont été votés et dans la limite des montants ainsi votés.		
4.3	Le Directeur est autorisé à virer des crédits entre activités relevant d'un même article budgétaire. Il peut, si nécessaire, être autorisé par le Conseil à virer des crédits entre articles budgétaires dans les limites définies dans la Résolution portant ouverture de crédits votée par le Conseil ; il rend compte au Conseil de tous les virements ainsi opérés.		
4.4	Le Directeur est tenu de maintenir les engagements de dépenses et les paiements dans les limites des ressources effectivement mises à la disposition du Compte général mentionné à l'article 5.1 ci-dessous.		

Numéro	Texte actuel (décision 186 EX/23)	Texte modifié	Observations
4.5	Les crédits sont utilisables pour engager des dépenses pendant l'exercice financier auquel ils se rapportent pour exécution au cours de cet exercice ou de l'année civile suivante, conformément à la Résolution portant ouverture de crédits.		
4.6	Le Directeur procède à des allocations de crédits et les modifie dans les limites de la Résolution portant ouverture de crédits, et en informe, par écrit, les fonctionnaires habilités à engager des dépenses et à effectuer des paiements.		
Article 5	Compte général		
5.1	Il est établi un Compte général au crédit duquel sont portées les recettes de l'Institut, définies à l'article 3 du présent Règlement, et qui sert à financer le budget approuvé de l'Institut.	L'Institut établit un Compte général au crédit duquel sont portées ses recettes, définies à l'article 3 du présent Règlement, et qui sert à financer le budget approuvé de l'Institut.	
5.2	Le solde du Compte général est reporté d'un exercice à l'autre.		
5.3	Le Conseil décide de l'utilisation de ce solde.		

Numéro	Texte actuel (décision 186 EX/23)	Texte modifié	Observations
Article 6	Fonds de dépôt, comptes de réserve et comptes spéciaux subsidiaires		
6.1	Le Directeur constitue un fonds de réserve pour financer les indemnités de cessation de service ainsi que d'autres obligations connexes ; il est rendu compte au Conseil de la situation de ce fonds, chaque année au moment de l'approbation du budget.	Le Directeur constitue un fonds de réserve pour financer les indemnités de cessation de service ainsi que d'autres obligations connexes ; il est rendu compte au Conseil de la situation de ce fonds, chaque année au moment de l'approbation du budget. <u>L'Institut peut, plutôt que de constituer un fonds distinct, choisir de contribuer au Fonds de financement des indemnités de cessation de service de l'UNESCO.</u>	L'UNESCO dispose d'un Fonds de financement des indemnités de cessation de service destiné au paiement des indemnités de cessation de service et autres obligations connexes liées au personnel non financées au titre du budget ordinaire. Un institut qui compte un nombre restreint de membres du personnel titulaires d'un engagement de durée définie peut choisir de contribuer à ce fonds plutôt que de constituer un fonds distinct.
6.2	Le Directeur peut constituer des fonds de dépôt, des comptes spéciaux subsidiaires et tous autres comptes de réserve ; il fait rapport à ce sujet au Conseil.		
6.3	Le Directeur peut, lorsque l'objet d'un fonds de dépôt, d'un compte de réserve ou d'un compte spécial subsidiaire l'exige, établir un règlement d'administration financière spécial relatif à la gestion de ce fonds ou compte ; il fait rapport à ce sujet au Conseil. Sauf dispositions contraires, ces fonds et comptes sont gérés conformément au présent Règlement.		

Numéro	Texte actuel (décision 186 EX/23)	Texte modifié	Observations
Article 7	Contrôle interne	Contrôle interne	
7.1	<p>Le Directeur :</p> <p>(a) fixe dans leur détail les règles, modes de fonctionnement et méthodes à observer en matière de finances, de manière à assurer une gestion financière efficace et économique et à préserver les actifs de l'Institut ;</p> <p>(b) désigne les fonctionnaires autorisés à recevoir des fonds, à engager des dépenses et à effectuer des paiements au nom de l'Institut ;</p> <p>(c) établit un système de contrôle interne en vue d'assurer la réalisation des objectifs et buts fixés pour les opérations, l'utilisation rationnelle des ressources, la fiabilité et l'intégrité des informations, le respect des politiques, plans, procédures, règles et règlements, et la préservation des actifs ;</p>	<p>Le Directeur :</p> <p>(a) <u>veille à ce que les politiques et procédures de fonctionnement détaillées à observer pour assurer une gestion financière efficace et économique et préserver les actifs de l'Institut soient conformes aux règlements financier et d'administration financière de l'UNESCO ;</u></p> <p>(b) désigne, <u>dans le cadre des pouvoirs qui lui sont délégués en matière d'administration financière</u>, les fonctionnaires autorisés à recevoir des fonds, à engager des dépenses et à effectuer des paiements au nom de l'Institut ;</p> <p>(c) établit <u>le système de contrôle interne de l'Institut</u> en vue d'assurer la réalisation des objectifs et buts fixés pour les opérations, l'utilisation rationnelle des ressources, la fiabilité et l'intégrité des informations, le respect des politiques, plans, procédures, règles et règlements, et la préservation des actifs ;</p>	<p>Cet amendement a pour objet de lever l'ambiguïté concernant le pouvoir de mettre en place des règles et règlements financiers. En tant qu'entités contrôlées par l'UNESCO, les instituts de catégorie 1 sont tenus de se conformer aux règlements financier et d'administration financière de l'Organisation. Le Directeur d'un institut est habilité à mettre en place des directives et procédures opérationnelles à condition que ces dernières soient conformes aux règlements financier et d'administration financière de l'UNESCO. Conformément à la recommandation n° 5 formulée par le Commissaire aux comptes dans son rapport d'audit sur la gouvernance et le <i>reporting</i> financier des instituts de catégorie 1 (document 195 EX/23 Partie I et INF.), lorsqu'un institut donné nécessite des règles financières particulières, le Règlement financier de l'UNESCO sera amendé en conséquence.</p>
7.2	<p>Aucune dépense ne peut être engagée avant que les affectations de crédits aient été effectuées ou que d'autres autorisations, suffisantes à cette fin, aient été données, également par écrit et sous l'autorité du Directeur.</p>		

Numéro	Texte actuel (décision 186 EX/23)	Texte modifié	Observations
Article 8	Comptabilité et états financiers		
8.1	<p>Le Directeur fait tenir la comptabilité nécessaire et présente, en liaison avec le Directeur financier de l'UNESCO, les états financiers ci-après, conformément aux IPSAS :</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) l'état de la situation financière ; (b) l'état de la performance financière ; (c) l'état des variations de l'actif net/situation nette ; (d) les tableaux des flux de trésorerie ; (e) l'état de la comparaison entre les montants inscrits au budget et les montants réalisés pour la période considérée ; (f) les notes, y compris un résumé des conventions comptables importantes. <p>8.1.1 En outre, le Directeur présente un état des ouvertures de crédits montrant :</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) les ouvertures de crédits initiales ; (b) les ouvertures de crédits modifiées par des virements ; (c) les crédits, s'il s'en trouve, autres que ceux qui ont été ouverts par le Conseil ; (d) les sommes imputées sur ces crédits et/ou d'autres crédits ; 		
8.2	Le Directeur fournit également tous autres renseignements propres à indiquer la situation financière de l'Institut.		

Numéro	Texte actuel (décision 186 EX/23)	Texte modifié	Observations
8.3	Les comptes annuels de l'Institut sont présentés en dollars des États-Unis d'Amérique. Toutefois, des écritures peuvent être tenues en toutes monnaies que le Directeur peut juger nécessaires.	Les comptes annuels de l'Institut sont présentés en dollars des États-Unis d'Amérique <u>ou toute autre monnaie fonctionnelle déterminée par le Directeur général de l'UNESCO</u> . Toutefois, des écritures peuvent être tenues en toutes monnaies que le Directeur de l'Institut peut juger nécessaires.	Cet article a été amendé pour englober les instituts dont la monnaie fonctionnelle (ou monnaie de fonctionnement) n'est pas le dollar des États-Unis. Les états financiers de ces instituts seront convertis en dollars des États-Unis au Siège de l'UNESCO en vue de l'établissement des états financiers consolidés.
8.4	Des comptabilités appropriées sont tenues séparément pour tous les fonds de dépôt, comptes de réserve et comptes spéciaux subsidiaires.		
Article 9	Vérification extérieure des comptes		
	Les états financiers de l'Institut, qui font partie intégrante des états financiers consolidés de l'UNESCO, ainsi que tout rapport du Commissaire aux comptes de l'UNESCO relatif à l'Institut sont présentés au Conseil pour approbation.		
Article 10	Disposition générale		
10.1	Sauf dispositions contraires du présent Règlement, le compte spécial de l'Institut est administré conformément aux dispositions du Règlement financier de l'UNESCO.		
10.2	Le présent Règlement entre en vigueur le 1 ^{er} janvier 2010.	<u>Le pouvoir en matière de clôture des opérations de l'Institut, en tant qu'institut de catégorie 1 de l'UNESCO, revient à la Conférence générale de l'UNESCO.</u>	Les instituts sont créés par la Conférence générale de l'UNESCO et, à ce titre, il appartient à la Conférence générale et à elle seule de décider de la clôture de leurs opérations.



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Conseil exécutif
Cent quatre-vingt-dix-septième session

197 EX/27
Partie III

PARIS, le 17 septembre 2015
Original anglais/français

Point 27 de l'ordre du jour provisoire

RÈGLEMENTS FINANCIERS DES COMPTES SPÉCIAUX

PARTIE III

**RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LES CONDITIONS D'UTILISATION
DU FONDS D'URGENCE ET LES CONCLUSIONS À EN TIRER QUANT À LA GESTION
DES COMPTES SPÉCIAUX DE L'UNESCO**

Résumé

Le présent document contient la lettre de recommandations adressée par le Commissaire aux comptes suite à l'audit du Compte spécial du Fonds d'urgence multidonateurs spécial pour les programmes prioritaires et les initiatives de réforme de l'UNESCO au titre du 35 C/5 et du 36 C/5 (Compte spécial du Fonds d'urgence). Il contient également la réponse de la Directrice générale à cette lettre.

Cour des comptes
FRANCE



Le Premier président

1503451

Le 24 JUIL. 2015

Madame la Directrice générale,

Dans un courrier daté du 6 mai 2015, le Président de la Commission financière et administrative (FA) du Conseil exécutif m'a, à la demande du Bureau du Conseil et en application de l'article 12.6 du règlement financier, demandé d'examiner les conditions d'utilisation du « Fonds d'urgence spécial multi-donateurs pour les programmes prioritaires et les initiatives de réforme de l'UNESCO », et souhaité par ailleurs que des recommandations soient faites plus généralement quant à la gestion des comptes spéciaux. Vous avez été destinataire en copie de ce courrier.

Au même moment, nous engageons l'audit des états financiers consolidés de l'Organisation. L'examen spécifique du compte spécial Fonds d'urgence a dès lors été inscrit au plan d'audit (solde au 31 décembre 2014 et transactions opérées sur ce compte après la clôture de l'exercice).

Le caractère tout à fait particulier de ce travail, combinant demande du Bureau du Conseil et audit ordinaire des comptes, me conduit, à l'issue du processus formel de contradiction, à rassembler nos constatations et conclusions dans le document annexé à ce courrier lequel est, selon l'usage, adressée également en copie au Conseil exécutif (Présidence et commissions).

Je vous serais reconnaissant de me faire connaître les suites que cette transmission appelle de votre part.

Veillez agréer, Madame la Directrice générale, l'expression de mes respectueux hommages. *en de mes remerciements les meilleurs.*

Didier Migaud

Didier MIGAUD

Madame Irina BOKOVA
Directrice générale
UNESCO
7, place de Fontenoy
75352 PARIS 07

.../

Copies

S. Exc. M. Mohammed Sameh AMR
Président du Conseil exécutif de l'UNESCO

S. Exc. M. Matthew SUDDERS
Président de la Commission FA du Conseil exécutif de l'UNESCO

S. Exc. M. Porfirio Thierry Muñoz LEDO
Président de la Commission PX du Conseil exécutif de l'UNESCO

Cour des comptes
FRANCE



**AUDIT EXTERNE
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA
CULTURE**



**RAPPORT DE L'AUDITEUR EXTERNE SUR LES CONDITIONS D'UTILISATION DU FONDS
D'URGENCE ET LES CONCLUSIONS A EN TIRER QUANT À LA GESTION DES COMPTES
SPECIAUX DE L'UNESCO**

I. La gestion du Fonds d'urgence spécial multi-donateurs pour les programmes prioritaires et les initiatives de réforme de l'UNESCO est-elle conforme aux textes normatifs de l'UNESCO et au règlement financier du compte spécial?

A- Chronologie

1. La Directrice générale a annoncé le 10 novembre 2011, la création d'un « Fonds d'urgence », ayant pour objet de « mobiliser des ressources afin de pallier l'insuffisance de fonds dans le cadre du 35 C/5 et du 36 C/5 et de mettre en œuvre les programmes prioritaires et les initiatives de réforme tels que désignés par les États membres dans le 35 C/5 et le 36 C/5 »¹. Un règlement financier spécifique (déviant du règlement financier standard) était attaché à ce compte ; il a été amendé en mars 2014, étendant l'utilisation du Fonds au 37C/5, pour « financer les mesures de transition liées à l'exécution du Plan de dépenses du budget du 37 C/5 »².

2. Dans un courriel daté du 10 Mars 2015³, l'administratrice financière principale (CFO) a suggéré à la Directrice générale de clôturer le Fonds d'urgence et de réallouer le solde disponible au soutien de l'initiative « *Fit for Purpose* ». La Directrice générale a approuvé d'abord le principe de l'opération par un courriel daté du 13 mars 2015, puis, après avoir reçu plus d'explications sur la procédure, a approuvé la proposition par courriel daté du 23 mars 2015. Cette proposition a ensuite été reprise par un mémo de la CFO à la Directrice générale (DG), daté du 3 avril 2015, requérant une approbation formelle de la fermeture du Fonds d'urgence et la réallocation du solde disponible au « compte spécial pour les contributions volontaires » : l'approbation a été donnée par une annotation manuscrite de DG (« *I agree. Please proceed accordingly.* Signé : IB ») en date du 7 Avril 2015.

3. Il ressort d'un document préparatoire au compte-rendu⁴ de la Commission FA (daté du 16 avril 2015), et visé par CFO et ADG/BSP⁵, que le représentant du Secrétariat avait confirmé devant la Commission que le Fonds d'urgence avait été clôturé⁶ et que son solde serait transféré conformément à la réglementation en vigueur⁷. Cette déclaration est cohérente avec la chronologie du processus décisionnel décrit ci-dessus.

4. Dans un memo⁸ adressé le même jour 16 Avril 2015 à CFO et ADG/BSP, la Directrice générale a par la suite donné l'ordre d'annuler la procédure de fermeture et de maintenir le Fonds d'urgence jusqu'à ce que les « États membres prennent une décision sur son utilisation future »⁹.

¹ 189 EX/15 Partie III Rev., Annexe, Règlement financier du compte spécial du Fonds d'urgence, Article 3

² 195 EX/21, Annexe VII, Règlement financier du compte spécial du Fonds d'urgence, Article 3

³ Mail CFO to DG 10 Mars

⁴ *Template for the Report of FA commission – Sector's contributions - Item Number 4, Report on the Emergency fund*

⁵ Sous-Directeur général du Bureau de la planification stratégique

⁶ Ibid. - Secretariat's reply to queries, para. 3.9 "...the Director-General decided to close the Emergency Fund Special Account"

⁷ Ibid. – para. 3.10

⁸ DG/Memo/15/3309

⁹ Ibidem

B- Conformité des opérations au règlement financier spécifique du Fonds d'urgence

1. Régularité de la clôture du Fonds d'urgence

1.1. Interprétation juridique

5. Le règlement financier de l'UNESCO dans son article 6.5 dispose que « *le Directeur général peut constituer des fonds de dépôt, des comptes de réserve et des comptes spéciaux ; il en rend compte au Conseil exécutif* ». Des règlements financiers particuliers régissant la gestion du fonds peuvent être établis par le Directeur/Directrice général(e), le Conseil exécutif pouvant alors formuler des recommandations à leur sujet (article 6.6).

6. Lors de sa 195^{ème} session, le Conseil Exécutif a pris note¹⁰ du règlement amendé du Compte spécial pour le Fonds d'urgence sans émettre de recommandation particulière, autorisant ainsi implicitement la Directrice générale à user des prérogatives contenues dans celui-ci.

7. Le règlement financier du compte spécial du Fonds d'urgence définit l'objet de ce compte dans son article 3 et les mesures de clôture dans l'article 9. L'article 3 énonce ainsi que « *le Compte spécial servira également à financer les mesures de transition liées à l'exécution du Plan de dépenses du budget du 37 C/5 approuvé* ». L'article 9 dispose que « *Le Directeur général peut décider de clore le Compte spécial. Le Compte spécial restera ouvert pendant quatre ans, et son existence peut être prolongée par le Directeur général. Le Directeur général peut également clore le Compte spécial si un montant minimum de 5 millions de dollars des États-Unis n'a pas été mobilisé. Tout solde restant sur le Compte spécial est viré au Compte spécial pour les contributions volontaires* ».

8. Dans un mémo adressé le 23 avril 2015 au président de la Commission FA, en réponse aux questions qu'il avait posé au Secrétariat, la directrice de cabinet de la Directrice générale argumente, au nom de la Directrice générale :

- que les comptes spéciaux sont, selon l'article 6.6 du règlement financier de l'Organisation, gérés conformément à ce même règlement ;
- que le règlement financier spécial du Fonds d'urgence ne prévoit pas que ce compte soit géré autrement qu'en conformité avec le Règlement financier de l'Organisation¹¹ ;
- que le manuel administratif (5.2/1.4 (b)) rappelle la décision 161 EX/décision 7.10 approuvant un format standard de règlement financier pour les comptes spéciaux, lequel dispose que « *le Directeur général décide de la clôture d'un compte spécial dès lors qu'il juge qu'il n'est plus nécessaire, et il en informe le Conseil exécutif* ».

9. Sur cette base, le Secrétariat conclut que la durée de quatre ans prévue pour le fonctionnement du Fonds n'est qu'indicative et n'amoindrit en rien la prérogative de la Directrice générale de clore ce compte avant quatre ans.

¹⁰ 195 EX/40

¹¹ « *The financial regulations of the Special emergency fund did not foresee that the Special Account should not be administered in accordance with UNESCO's Financial regulations* »

10. L'auditeur externe considère que ce raisonnement est erroné en ce qu'il conduit à ôter toute effectivité aux dispositions du règlement financier spécial du Fonds d'urgence.

11. Bien que la question ne soit pas d'intérêt en l'espèce compte tenu du solde actuel du compte (14 M\$), il convient aussi de noter que la « clause des 5 M\$ » a pu faire l'objet d'interprétations erronées. Cette clause ne prévoit pas en effet que le fonds pourra éventuellement être clôturé dès que son solde s'abaissera en dessous de ce montant mais seulement que le fonds sera clôturé s'il n'a pas pu *mobiliser*¹² plus de 5 M\$. Ceci est cohérent avec l'objet et l'histoire du fonds destiné, dès la fin 2011, à collecter des contributions additionnelles pour faire face à la crise budgétaire.

12. Une interprétation raisonnable de l'article 9 invite donc, tout au contraire de celle qui semble prévaloir au Secrétariat, à considérer la durée de quatre ans énoncée comme une durée minimale avant que soit ouverte la possibilité pour la Directrice générale d'exercer sa prérogative de clore ce compte. Une interprétation différente serait inappropriée dès lors qu'elle rendrait inefficaces les conditions particulières de clôture énoncées dans ce même article (durée, montant).

1.2. L'interprétation du Secrétariat

13. Selon le Secrétariat la « clause des quatre ans » doit, au fond, être interprétée tout autrement. Dans une réponse écrite apportée au cours de la contradiction l'argumentaire suivant a été développé :

« Les 35 C/5 et 36 C/5 couvrent une période de 4 ans du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2013. Rétrospectivement, lors de la création du Fonds il avait été envisagé de couvrir les déficits du 35 C/5 dès lors que le non-paiement de la contribution américaine n'a pas été connu avant la fin de la 35^e session de la Conférence générale. En fin d'exercice du 35 C/5 (31 décembre 2011), les dépenses budgétaires excédaient la contribution américaine impayée de 40,6 M\$, déficit budgétaire qui devait être couvert par le Fonds d'urgence et les coupes envisagées dans le 36 C/5.

Le Secrétariat n'a jamais dévié dans son action de l'hypothèse que la période de quatre ans visée dans le règlement financier correspondait à celle s'étendant du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2013. C'est ainsi que le CFO a recommandé à la directrice générale d'amender le règlement financier du compte spécial du Fonds d'urgence en vue de couvrir les coûts de transition du 37 C/5 dès lors que le Fonds ne pouvait être utilisé au-delà du 31 décembre 2013. Cette proposition faite le 20 mars 2014 fut approuvée par la directrice générale le 26 mars 2014 et le règlement révisé soumis au Conseil exécutif lors de sa 195^e session (195 EX/21).

Le Groupe de travail préparatoire du Conseil exécutif avait noté (195 EX/PG.INF) que le règlement financier initial du compte spécial ne visait que les 35 C/5 et 36 C/5 et ne contenait aucune disposition pour une utilisation au-delà de 2013 »¹³.

¹² C'est-à-dire « réunir, rassembler, faire appel à ... » ; le verbe est le même dans les deux langues (« mobiliser » et « mobilize ») et ne présente absolument aucune ambiguïté lexicale

¹³ Courriel de BFM/FPC adressé à l'auditeur externe en date du 8 juillet 2015 – citation exhaustive, traduction des passages en langue anglaise par l'auditeur externe

14. Jouant sur la similitude de la durée calendaire (quatre ans), cette interprétation introduit une confusion entre les opérations (déficits) admises au financement par le fonds d'urgence (celles des 35 et 36 C/5) et la durée de vie du fonds. Il est plus vraisemblable que la limitation de la durée de vie du fonds avait pour objet de conduire l'Organisation, au-delà d'une phase de transition limitée à quatre années, à trouver des moyens plus durables (et plus structurels) de financer son impasse budgétaire ; elle était par ailleurs cohérente avec l'idée, qui prévalait fin 2011/début 2012, selon laquelle la suspension de la contribution américaine n'était pas appelée à durer.

15. Factuellement, la révision du règlement financier du fonds d'urgence était rendue nécessaire en 2013 par le fait, non pas que le fonds avait atteint la limite calendaire de son existence, mais parce que le règlement initial ne prévoyait pas d'y recourir pour les opérations du 37 C/5 (du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2015).

16. Dans la mesure où le fonds n'a été institué qu'en novembre 2011, en réponse à la crise budgétaire, pour couvrir le déficit potentiel du 35 C/5 et où ce déficit n'est apparu que postérieurement à cette création (à la clôture des comptes 2011), l'argument, selon lequel le fonds, en se référant au 35 C/5, avait pour objet de couvrir certaines dépenses engagées dès le 1^{er} janvier 2010, n'est pas recevable selon l'auditeur externe.

1.3. Conclusion

17. Le règlement financier spécial du Fonds d'urgence est un régime d'exception, dont les clauses sont à comprendre strictement et s'imposent à toute décision de clôture envisagée par le Directeur/Directrice général(e).

18. Si la date d'annonce de création du Fonds, à savoir le 10 novembre 2011, est retenue comme la date à partir de laquelle le délai de quatre ans commence, la date à partir de laquelle ce fonds peut être clôturé à l'initiative de la Directrice générale est le 10 novembre 2015. **Toute décision de le clôturer avant cette date doit donc être considérée, selon l'interprétation de l'auditeur externe, comme contraire au règlement comme à l'esprit même de ce fonds.**

2. Etat du Fonds d'urgence

19. La Directrice générale a confirmé la clôture du Compte spécial pour le Fonds d'urgence dans un mémo¹⁴ interne du 7 avril 2015, et ordonné de transférer les fonds vers le Compte spécial pour les contributions volontaires.

20. Revenant sur sa décision, la Directrice générale a ensuite réinstitué le Compte spécial pour le Fonds d'urgence. Il ressort de l'examen de la comptabilité, que malgré cette décision le solde du Fonds d'urgence n'a en fait, comptablement, jamais été transféré. En effet, selon les explications données par le bureau de la gestion financière (BFM), à la date où la décision était prise, il subsistait encore des engagements non liquidés à imputer au Fonds.

21. Dans le cadre de l'audit des comptes de l'exercice 2014 (opérations de l'exercice et vérification des « événements post-clôture »), l'auditeur externe a examiné un échantillon de

¹⁴ MEMO BFM 2015 345

transactions effectuées sur le Compte spécial pour le Fonds d'urgence. Aucune anomalie n'a été relevée.

22. Toutefois, l'auditeur externe n'a pu valider le montant des « engagements non liquidés » aux dates clés du dossier (23 mars décision de fermeture, et 15 avril, veille de la décision de « réouverture »), le logiciel comptable ne permettant pas, de façon simple, de reconstituer les engagements non liquidés à des dates spécifiées hors dates d'arrêté de compte (final ou intermédiaire).

23. Le Compte spécial pour le Fonds d'urgence n'a donc jamais été clôturé dans les faits ; les déclarations du Secrétariat à ce sujet se rapportaient donc uniquement aux décisions prises mais non encore exécutées ; le solde du Fonds d'urgence arrêté au 30 avril 2015¹⁵, soit 14,5 M\$, est toujours disponible (sous déduction des engagements antérieurs non encore liquidés).

II . Quelles implications pour les autres comptes spéciaux ?

A. Spécificité des règlements financiers

24. L'auditeur externe a examiné les 75 comptes spéciaux actifs au 31 décembre 2014 et a sélectionné et étudié l'échantillon détaillé dans le tableau suivant :

	Intitulé du Compte spécial	Disponible au 31.12.2014 (US\$)	Règlement financier spécifique
1.	Third World Academy of Sciences	17 665 631,69	NON
2.	EFA Capacity Building	16 505 649,44	NON
3.	Special Emergency Multi-Donor Fund for UNESCO Priority Programmes and Reform Initiatives under the 35 C/5 and 36 C/5.	15 132 051,53	OUI
4.	Fund for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage	10 502 958,12	OUI
5.	Safeguarding of Cultural Heritage in Egypt	8 194 238,11	OUI
6.	The World Heritage Fund	3 327 098,31	OUI
7.	Houphouet-Boigny Peace Prize	5 509 836,79	OUI
8.	EFA Monitoring Report	4 331 306,75	NON
9.	Special Account for Voluntary Contributions	3 653 725,17	OUI
10.	Special Account for ASHI	NA	OUI

Source : BFM, juin 2015

¹⁵ Cf. Summary Situation EF_30 April 2015

25. Les neufs premiers de ces comptes représentent un solde au 31 décembre 2014 de 99 168 322,71\$, soit 74% du solde total de l'ensemble des comptes spéciaux à cette date. Le compte spécial pour l'assurance-maladie après la cessation de service (ASHI¹⁶) est en cours de création mais le règlement financier a déjà été finalisé.

26. Le compte pour la protection du patrimoine culturel en Egypte répond a un règlement spécifique, mais qui n'est connu que des autorités égyptiennes et n'a pas été présenté au Conseil exécutif.

27. Les comptes « patrimoine » (#4 et #6) relèvent respectivement des conventions pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, et pour le patrimoine mondial. Leurs règlements financiers sont plus étayés, définissant exactement comment sont engagés les dépenses. Ces comptes spéciaux n'ont pas « stratégiquement » vocation à être fermés¹⁷ et leur fonds (dont les soldes sont reportés d'année en année) n'ont en conséquence pas, de fait, vocation à être transférés à d'autres comptes.

28. Les comptes spéciaux n'ayant pas de règlement financier spécifique relèvent du modèle standard mentionné ci-dessus¹⁸. Ainsi, les dépenses sont faites « conformément à l'objet » du Compte spécial. La clause de clôture est simple et se présente comme suit : « *Le Directeur général peut décider de clore le Compte spécial lorsqu'il estime que celui-ci n'a plus de raison d'être ; il en informe le Conseil exécutif* ».

29. Le règlement financier du Prix Houphouët Boigny¹⁹ ne présente aucune clause spécifique de clôture. On doit en déduire que celles qui s'appliquent sont de droit commun.

B. Communication aux organes directeurs

30. Le règlement financier du Compte spécial pour les contributions volontaires²⁰ dispose dans son article 4 traitant des recettes que celles-ci sont constituées entre autres par « *les soldes disponibles à la clôture d'autres comptes spéciaux* ». Le Compte spécial des contributions volontaires « *a pour objet de recevoir [...] les contributions volontaires de source publique ou privée dont le donateur a indiqué la destination générale sans spécifier d'activité précise. De plus, les sommes reçues sans que leur destination ait été spécifiée sont créditées au sous-compte général du Compte spécial. Elles servent à financer des activités désignées par le Directeur général qui se rapportent au programme de l'Organisation.* »

31. Depuis 2010, 20 comptes spéciaux ont été clôturés²¹:

¹⁶ *After Service Health Insurance*

¹⁷ 102 EX/16 4.3 et 179 EX/29 7.2

¹⁸ 161 EX/Décisions 7.10 Annexe

¹⁹ 180 EX/17 Rev

²⁰ 162 EX/35 Annexe 2

²¹ 195 EX/21 point 14

Intitulé du compte spécial	Année de clôture
Campagne pour la sauvegarde de Sanaa et Shibam	2010
Campagne pour la sauvegarde du temple de Borobudur	2010
Programme éducatif d'urgence pour la population afghane au Pakistan	2010
Réduction des pertes causées par les tremblements de terre en Méditerranée	2010
Plan pour le développement de la culture arabe	2010
Portail UNESCO sur les établissements d'enseignement supérieur	2010
Campagne en faveur de la restauration de Venise	2011
Passeport de compétence informatique international (ICDL)	2011
Programme Asie-Pacifique d'Éducation pour tous	2012
Campagne pour la sauvegarde de l'Île de Gorée	2012
Contribution à IOS	2012
Projet de survie des grands singes	2012
Activités relatives à l'enseignement supérieur au CEPES	2012
Renforcement de l'infrastructure et du programme de l'UNESCO pour l'exercice de sa mission dans ses domaines de compétence	2012
Projet « Histoire de l'UNESCO »	2012
Compte spécial pour la contribution des États-Unis d'Amérique à l'UNESCO	2013
Évaluation externe indépendante de l'UNESCO	2013
Scolarisation des Enfants de la Rue	2014
Scolarisation des filles en Afrique	2014
Financement des bourses UNESCO	2014

32. La question de l'intervention des organes directeurs dans la gestion des comptes spéciaux doit être considérée du point de vue d'une gouvernance efficiente et efficace en faisant une part raisonnable à chaque partie prenante en fonction de sa responsabilité.

33. L'esprit dans lequel ont été établis les articles du règlement financier de l'UNESCO relatifs aux comptes spéciaux, ainsi que le règlement financier *standard* de ces comptes, est bien de conférer au Directeur/Directrice général(e) la possibilité de créer des instruments comptables et financiers souples, propres à faciliter certaines opérations du programme ou de gestion courante, en les isolant pour mieux en maîtriser le financement et la reddition des comptes. Dans cet esprit, il est admissible que les organes directeurs n'interfèrent pas avec la responsabilité propre de l'exécutif. Les dispositions adoptées conférant au Secrétariat un pouvoir d'initiative, encadré par une obligation d'information des organes directeurs, réalisent un bon équilibre entre exécution et contrôle.

34. Il en va différemment toutefois lorsque certains fonds revêtent une importance stratégique, ou simplement critique, situations dans lesquelles la création des fonds peut devenir une co-initiative entre le Secrétariat et les organes directeurs, ou situations dont *a minima* les organes directeurs ne peuvent se désintéresser. Le cas du Fonds d'urgence créé à l'occasion de la crise budgétaire née en 2011 est caractéristique à cet égard ; le cas des fonds « permanents » pour la protection du patrimoine également.

35. Dans ces cas - qui correspondent assez bien à ceux où un règlement financier spécifique a été adopté- il n'est pas illégitime que les organes directeurs soient associés concrètement et effectivement aux décisions de création, de gestion et de clôture. Leur approbation explicite du statut et du règlement financier spécial éventuellement jugé nécessaire, ainsi que (parallélisme des formes) de la décision de mettre fin aux opérations du compte et d'affectation des soldes, serait une mesure de bonne gouvernance, cohérente avec une juste et efficace répartition des rôles entre management et supervision.

36. Il est loisible, *in fine*, de noter que la question du cadre juridique formel n'épuise pas la discussion du bien-fondé des décisions prises dans toutes les circonstances. Contrairement à ce qui a pu être relevé dans un document interne au Bureau de la planification stratégique (BSP), une recommandation/résolution d'un organe directeur revêt bien une force exécutoire morale et politique (sauf si elle venait à empiéter gravement et incontestablement sur les responsabilités managériales du (de la) directeur/directrice général(e)). Il en résulte que les prérogatives, juridiquement incontestables, du (de la) directeur/directrice général(e) ne sauraient malgré tout, sans risque de conflit et sans affaiblir son cadre de redevabilité, être exercées hors de toute considération des intentions politiques des organes directeurs.

Recommandation.

L'auditeur externe recommande :

- de différencier les comptes spéciaux afin d'en identifier au moins deux types :
 - les comptes spéciaux « classiques » dits « de gestion », dont la création, l'utilisation et la clôture demeurerait des prérogatives du(de la) Directeur/Directrice général(e) ; ils constitueraient la majorité et devraient être considérés comme la norme,
 - les comptes spéciaux dits « stratégiques », dont l'objet, la finalité, voire la durée de vie, apparaissent exceptionnels par nature, et dont la création, les conditions d'utilisation et de clôture devraient être soumises à approbation du Conseil exécutif ; le volume anticipé ou constaté des opérations du compte pourrait aussi servir de référence à la fixation d'un seuil en deçà duquel les décisions pourraient toutefois être déléguées soit à un organe directeur subsidiaire, soit au(à la) Directeur/Directrice général(e).
- d'envisager sur cette base la modification des articles 6.5 et 6.6 du règlement financier de l'Organisation (et des textes qui s'y réfèrent) ainsi que la rédaction d'un règlement financier spécifique de référence pour les comptes spéciaux stratégiques, norme dont les organes directeurs pourraient toutefois être amenés à s'écarter en fonction de l'objet du fonds créé.

ANNEXE

GLOSSAIRE

ADG	Sous-directeur général en charge d'un secteur
BFM	Bureau de gestion financière
BSP	Bureau de la planification stratégique
BSP/BP	Bureau de la planification stratégique – pôle budgétaire
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CG	Conférence générale
DG	Directrice générale
ExB	Comité exécutif – Executive Board
HRM	Bureau de gestion des ressources humaines
PMC	Programme Management Committee
RBB	Budgétisation axée sur les résultats – Results based budgeting
SMT	Senior Management Team



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

La Directrice générale

M. Didier MIGAUD
Premier Président
Cour des Comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

18 août 2015

Réf. : DG/11/15/6853

Monsieur,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre en date du 24 juillet 2015 présentant le rapport d'audit sur le Fonds d'urgence, audit auquel vous avez procédé suite à une demande formulée par le Président de la Commission financière et administrative au nom du Bureau du Conseil exécutif.

Conformément aux procédures établies concernant les rapports d'audit externe, ce rapport, également appelé lettre de recommandations, doit être présenté au Conseil exécutif et publié au titre du Point 28 (Nouveaux audits du Commissaire aux comptes) de l'ordre du jour de la prochaine session du Conseil exécutif (197^e session). Je vous serais reconnaissante de bien vouloir me confirmer que cette procédure vous convient.

Vous trouverez ci-joint ma réponse à votre lettre de recommandations, qui porte essentiellement sur trois points :

- l'acceptation, en ma qualité de Directrice générale, de la recommandation issue de l'audit concernant le classement des comptes spéciaux en deux catégories distinctes ;
- la position de la Direction concernant la durée de vie du Fonds ;
- des précisions concernant l'application de l'article 12.6 du Règlement financier.

Je tiens à vous assurer que le Secrétariat et moi-même demeurons déterminés à coopérer avec vous et à vous fournir tout l'appui nécessaire dans l'accomplissement de vos fonctions de Commissaire aux comptes de l'UNESCO.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, les assurances de ma très haute considération.

Irina Bokova

7, place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP, France
Tél. : +33 (0)1 45 68 10 00
Fax : +33 (0)1 45 68 55 55

www.unesco.org

cc : Président du Conseil exécutif
Président de la Commission financière et administrative
Président de la Commission du programme et des relations extérieures

Réponse de la Directrice générale concernant l'audit des conditions d'utilisation du Fonds d'urgence

Mise en œuvre de la recommandation

La Directrice générale accepte la recommandation du Commissaire aux comptes concernant la séparation des comptes spéciaux en deux catégories distinctes. Le classement des comptes spéciaux en deux catégories, comme recommandé, permettra une plus grande clarté en ce qui concerne le rôle des organes directeurs dans la gestion des comptes spéciaux. Certains comptes spéciaux disposent déjà de structures de gestion et de gouvernance, à l'instar de celui pour les conventions relatives à la culture ou de celui du Fonds d'utilisation des locaux du Siège, et il conviendrait de préciser ce qu'impliquera le classement en deux catégories. Le Comité de gestion du programme (PMC) sera chargé de proposer les critères programmatiques à partir desquels s'effectuera le classement des comptes spéciaux dans les deux catégories indiquées.

Par sa décision 196 EX/22, le Conseil exécutif a prié la Directrice générale de présenter à la Conférence générale un document sur la gestion des comptes spéciaux en vue d'accroître l'efficacité et la transparence de l'utilisation qui en est faite. À cet égard, la recommandation du Commissaire aux comptes sera prise en considération, de même que la nécessité de définir des critères pour la clôture des comptes spéciaux, y compris ceux qui relèvent de la Directrice générale.

Au fil des ans, les comptes spéciaux ont joué un rôle crucial dans la réalisation des objectifs de programme de l'UNESCO. La confiance des donateurs à l'égard du mécanisme des comptes spéciaux a permis de recevoir des contributions substantielles.

Comptes spéciaux au titre des programmes

<i>En dollars des États-Unis</i>	2012	2013	2014
Solde en fin d'année – Autres comptes spéciaux	115 020 723	107 798 633	103 062 221
Solde en fin d'année – Fonds d'urgence	59 290 487	10 806 847	15 132 052
Total, solde en fin d'année	174 311 210	118 605 481	118 194 273

<i>% Fonds d'urgence par rapport au total des fonds</i>	34 %	9 %	13 %
---	------	-----	------

La Directrice générale est ouverte aux discussions avec les États membres et les donateurs afin de continuer à tirer parti des nombreux avantages concernant l'utilisation des comptes spéciaux. Afin d'assurer un processus de consultation le plus large possible, la Directrice générale recommande qu'un examen complet soit présenté au Conseil exécutif à sa 200^e session.

La Directrice générale recommandera à la Conférence générale, à sa 38^e session, de déléguer au Conseil exécutif le pouvoir de prendre une décision concernant l'établissement des catégories et l'approbation de modèles de règlement financier pour les comptes spéciaux, ce qui entraînera une modification du Règlement financier de l'UNESCO qui sera présentée à la Conférence générale à sa 39^e session.

Observations quant à la durée de vie du Fonds

Le Fonds d'urgence, créé dans le cadre d'une situation sans précédent, est le seul Fonds, parmi tous les comptes spéciaux, dont le règlement financier mentionne une durée d'existence.

Bien qu'établi en novembre 2011, le Fonds d'urgence a été mis en place dans le but de couvrir le déficit de financement et les programmes prioritaires au titre du 35 C/5 et du 36 C/5, soit une période de deux exercices biennaux (quatre années), du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2013.

Si l'on considère que la date de début effective de la période de quatre ans mentionnée dans le règlement financier d'origine est novembre 2011 :

- le Fonds devrait, compte tenu de ses objectifs, fonctionner sur une période de 26 mois, de novembre 2011 jusqu'à la fin de la période couverte par le 36 C/5, soit le 31 décembre 2013 ;
- le Fonds lui-même pourrait continuer de fonctionner pour une période supplémentaire de 22 mois, du 1^{er} janvier 2014 au 10 novembre 2015, sans objectifs ni base de fonctionnement définis pour cette période.

Même si, d'un point de vue juridique, la période de quatre ans peut donner lieu à différentes interprétations, l'objet du Fonds était clair d'un point de vue économique. Le Fonds était à l'origine destiné à couvrir la période du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2013 et son fonctionnement, tout comme son existence, aurait normalement dû cesser au 31 décembre 2013.

Comme l'a relevé le Commissaire aux comptes, le règlement financier a été modifié dans le but de permettre l'utilisation du Fonds pour le 37 C/5 (1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2015), et non en raison de la limite calendaire du Fonds. Le Secrétariat est d'avis que la durée de vie du Fonds ne devrait pas être dissociée de ses objectifs.

La Directrice générale souligne que l'interprétation du règlement financier par le Secrétariat concordait avec ses propositions d'amendement au règlement financier du Fonds.

La Directrice générale reconnaît que la formulation employée dans le règlement financier du compte spécial du Fonds d'urgence à propos de sa durée est sujette à différentes interprétations et a chargé le Secrétariat de veiller à ce que l'Office des normes internationales et des affaires juridiques révise les modifications proposées au modèle standard de règlement financier pour les comptes spéciaux.

Autres questions : procédure à suivre pour demander au Commissaire aux comptes de procéder à certains examens spécifiques

Le rapport du Commissaire aux comptes a été établi suite à une demande présentée par le Président de la Commission financière et administrative (FA), le 6 mai 2015, au nom du Bureau du Conseil exécutif. Cette tâche a été accomplie dans le cadre de l'audit programmé des états financiers 2014 de l'UNESCO, du 26 mai au 12 juin 2015.

L'article 12.6 du Règlement financier mentionné par le Commissaire aux comptes dans sa lettre du 24 juillet 2015 adressée à la Directrice générale dispose ce qui suit : « La Conférence générale peut demander au Commissaire aux comptes de procéder à certains examens spécifiques et de déposer des rapports distincts sur leurs résultats. Le Conseil exécutif, agissant sous l'autorité de la Conférence générale, a la même faculté ».

Les examens spécifiques demandés par les organes directeurs sont essentiellement entrepris sous l'autorité de la Conférence générale par voie de résolution. Parmi les exemples figurent la résolution 37 C/96, concernant l'examen de la gouvernance, la résolution 37 C/77, concernant le débat d'orientation budgétaire, ou bien encore la résolution 36 C/93 et la décision 189 EX/15, concernant le niveau du Fonds de roulement. Il y a récemment eu une exception avec l'audit externe concernant le suivi des recommandations de l'évaluation du Centre du patrimoine mondial (WHC). Cet audit a été entrepris à la suite d'une décision de l'Assemblée générale des États parties à la Convention du patrimoine mondial. À la suite de discussions entre DIR/WHC et le

Président de la Commission FA, cette demande avait été examinée lors du débat sur le point 23 (document 194 EX/23) et le Président de la Commission FA avait indiqué, dans son rapport sur ce point, qu'avec l'accord des deux commissions, et à travers elles du Conseil exécutif, le Commissaire aux comptes avait été chargé d'inscrire cet audit à son programme de travail.

À l'avenir, la Conférence générale souhaitera peut-être mettre en place un mécanisme clairement défini pour demander certains examens spécifiques en l'absence d'approbation de la Conférence générale.