



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

# Conseil exécutif

Cent quatre-vingt-dix-neuvième session

199 EX/15.INF.2  
PARIS, le 22 février 2016  
Anglais et français seulement

Point 15 de l'ordre du jour provisoire

## NOUVEAUX AUDITS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

### RAPPORT D'AUDIT SUR LE BUREAU RÉGIONAL POUR LA CULTURE EN AMÉRIQUE LATINE ET DANS LES CARAÏBES ; BUREAU MULTIPAYS (CUBA, RÉPUBLIQUE DOMINICAINE, HAÏTI, ARUBA)

#### Résumé

Conformément à l'article 12.4 du règlement financier, le Commissaire aux comptes présente son rapport d'observations définitives sur le bureau régional de l'Amérique latine et des Caraïbes pour la culture, La Havane (Cuba). La synthèse de ce rapport et le commentaire de la Directrice générale sont présentés dans le document 199 EX/15 Partie II.

Cour des comptes



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



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES  
SUR LE BUREAU REGIONAL DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAÏBES  
POUR LA CULTURE  
LA HAVANE (CUBA)**

Référence Cour des comptes : UNESCO-2015-10

## TABLE DES MATIERES

<b>I.</b>	<b>OBJECTIFS ET CHAMP DE L’AUDIT.....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>2</b>
<b>III.</b>	<b>LE CONTEXTE.....</b>	<b>3</b>
<b>IV.</b>	<b>OBSERVATIONS D’AUDIT.....</b>	<b>4</b>
<b>A.</b>	<b>Cadre d’action du Bureau.....</b>	<b>4</b>
1.	Les missions du bureau.....	4
2.	L’organisation du bureau.....	5
3.	Les relations du bureau avec le siège et les autres bureaux de l’UNESCO.....	5
4.	Les relations du bureau avec les autorités nationales.....	6
<b>B.</b>	<b>Moyens du bureau.....</b>	<b>7</b>
<b>C.</b>	<b>Observations spécifiques de gestion.....</b>	<b>10</b>
1.	La gestion du personnel.....	10
2.	La gestion des contrats.....	13
3.	La gestion des achats.....	15
4.	La gestion des actifs.....	16
5.	La gestion des dépenses de voyage.....	16
<b>D.</b>	<b>Gestion des projets.....</b>	<b>18</b>
1.	Le Centre de documentation.....	18
2.	La restauration du Palais de Segundo Cabo.....	19
3.	La mise en œuvre de la convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel.....	21
<b>V.</b>	<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>22</b>

## I. OBJECTIFS ET CHAMP DE L'AUDIT

1. Une équipe de deux auditeurs s'est rendue auprès de bureau de La Havane du 14 au 25 septembre 2015. L'audit a porté sur les activités et la gestion du bureau.
2. L'audit a été conduit selon les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI), arrêtées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI) et en application des textes en vigueur, notamment l'article 12 du règlement financier de l'UNESCO (*Financial regulations*) et l'annexe relative au mandat additionnel du commissaire aux comptes.
3. Les auditeurs ont notamment rencontré tous les responsables de secteur ainsi que la Commission nationale pour l'UNESCO et la Coordinatrice des agences des Nations unies.
4. Chaque observation a été discutée avec les responsables du bureau. La réunion finale s'est tenue avec le responsable (*officer in charge-OIC*<sup>1</sup>) du bureau le 25 septembre 2015. La direction a eu connaissance du projet de rapport et a pu faire connaître ses observations. Ses commentaires et ses réponses aux observations d'audit, ainsi que ceux des services du Siège destinataires du rapport provisoire, sont pleinement pris en compte, en tant que de besoin, dans la position finale de l'auditeur externe

---

<sup>1</sup> A la suite du départ en retraite du directeur du bureau, le responsable des affaires culturelles a été nommé en septembre 2013 « *officer in charge* (OIC) » responsable de la gestion du bureau, fonction qu'il cumule avec la précédente. La nomination d'un nouveau directeur a été fortuitement annoncée par le Secrétariat de l'UNESCO pendant l'audit.

## II. LISTE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** Prendre en compte l'ensemble du cluster pour les prochaines auto-évaluations.

**Recommandation n°2.** Préciser en conséquence le rôle régional de l'UNESCO en Amérique latine et dans les Caraïbes.

**Recommandation n° 3.** Elaborer un programme par pays pour le bureau d'Aruba.

**Recommandation n° 4.** Le service administratif et financier devrait (i) suivre la totalité des moyens et des dépenses gérés par le bureau et (ii) tenir à jour des états synthétiques des crédits extrabudgétaires et des crédits délégués qu'il reçoit et de leur utilisation.

**Recommandation n° 5.** Renforcer la participation du bureau aux réunions interagences organisées en République dominicaine.

**Recommandation n° 6.** (i) Mener une réflexion sur le niveau des effectifs du bureau de Cuba en tenant compte à la fois de la réduction des ressources de l'Organisation et des possibilités de recours aux contractuels locaux très qualifiés, (ii) puis notifier au bureau la liste des postes qui doivent être pourvus et de ceux qui ne le seront pas, pour lui permettre de s'organiser en conséquence.

**Recommandation n° 7.** Le remplacement des agents dont la date de départ est connue à l'avance avec certitude devrait être organisé au moins un an avant celle-ci.

**Recommandation n° 8.** La passation de contrats de consultants individuels doit être précédée d'une procédure de mise en concurrence.

**Recommandation n°9.** Etablir un plan de formation dans le prolongement des évaluations de fin 2015 prévoyant les principales actions pour le prochain biennium.

**Recommandation n° 10.** Expliciter de façon aussi objective que possible les critères de choix des co-contractants.

**Recommandation n° 11.** Anticiper et suivre de près les procédures de dédouanement.

**Recommandation n° 12.** (i) Faire assurer un suivi centralisé des missions par le service administratif et financier, (ii) veiller à l'exhaustivité des documents prévus pour le suivi des missions et (iii) désigner un cadre autre que le responsable du bureau de La Havane pour cosigner les ordres de mission de ce dernier.

**Recommandation n°13.** Mener une réflexion sur l'avenir du centre de documentation.

**Recommandation n° 14.** L'UNESCO devrait s'associer à la seconde phase du projet de restauration du palais de Segundo Cabo, consacrée à la transformation de ce bâtiment en centre culturel.

**Recommandation n° 15 (à l'attention du siège).** Donner des indications écrites précises au bureau, au début de chaque opération importante financée par des contributions extrabudgétaires, sur les modalités de traitement des problèmes de change susceptibles de se poser et d'application des prélèvements opérés au titre du recouvrement des coûts de gestion des contributions extrabudgétaires.

### III. LE CONTEXTE

5. Le bureau de La Havane, créé en 1950, est le plus ancien bureau de l'Organisation. En 1972, il est devenu bureau régional de l'Amérique latine et des Caraïbes pour la culture. Depuis 2001, il est également « cluster office » pour la République dominicaine, Aruba et Haïti. Dans la mesure où, depuis le tremblement de terre, le bureau national de Port au Prince a été renforcé, il joue surtout ce rôle de cluster pour les trois autres pays auprès desquels il représente l'UNESCO.

6. Les pays suivis ont des régimes socio-économiques différents les uns des autres. Ainsi le nombre de fournisseurs possibles est souvent plus limité à Cuba. De même, la gestion d'une partie des personnels locaux y obéit à des règles spécifiques convenues avec le gouvernement. Aruba pour sa part dispose d'un statut poussé d'autonomie mais relève du Royaume des Pays-Bas. La population de cette île<sup>2</sup> est au demeurant beaucoup plus faible que celle des autres pays. Le rétablissement des relations diplomatiques entre les Etats-Unis et Cuba comme une certaine libéralisation de l'économie de ce pays pourrait avoir des répercussions sur l'action de l'Organisation, du fait notamment du développement des technologies digitales et des investissements étrangers.

7. Durant l'audit, le bureau a tenu sur place une réunion des ministres de la culture d'Amérique latine et des Caraïbes en présence de la Directrice générale.

8. La fonction de bureau régional pour la culture est essentiellement d'animation, de coordination et d'expertise. Deux de ses principales actions sont l'animation des réunions des ministres de la culture et la tenue du portail internet de la culture d'Amérique latine et des Caraïbes. Le responsable du bureau représente la direction générale dans deux centres de catégorie 2 : le CERLALC<sup>3</sup> et le CRESPIAL<sup>4</sup>.

9. Dans son rapport de fin de mission du 30 juin 2014, le directeur sortant évoquait les progrès de la coopération entre les pays d'Amérique latine et des Caraïbes et le développement possible de structures dotées de moyens propres à cet effet. Il en déduisait que l'UNESCO pourrait à moyen terme faire face à la concurrence dans cette zone d'organisations se donnant les mêmes missions que celles qu'elle poursuit et qu'elle devrait dans cette hypothèse réfléchir à sa stratégie dans la zone, la préciser et au besoin l'adapter. Le responsable (*officer in charge*) au moment du présent audit considérait pour sa part après la réunion des ministres de la culture d'Amérique latine et des Caraïbes à La Havane en présence de la directrice générale de l'Organisation de septembre 2015 que le risque était faible et que l'UNESCO restait bien placée pour jouer le rôle de coordinateur régional de la culture. Il est difficile de se prononcer définitivement dans un contexte encore susceptible d'évoluer. Ce sentiment était aussi celui de la coordinatrice des agences des Nations unies à Cuba.

10. Le dernier questionnaire d'autoévaluation ayant été renseigné correspond à l'année 2014. Il se concentre sur la situation à Cuba pour les sujets qui conduisent à prendre en compte le contexte extérieur, tels que la possibilité de faire appel à la concurrence pour les achats ou les relations avec les organisations à but non lucratif. Or le cluster comprend deux pays qui sont dans une situation très différente.

---

<sup>2</sup> Environ 100 000 habitants.

<sup>3</sup> Centre pour la promotion du livre en Amérique latine et dans les Caraïbes (Centro para el fomento del libro en America latina y el Caribe), basé à Bogota (Colombie).

<sup>4</sup> Centre pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (Center for the Safeguarding of the Intangible Culture Heritage), basé à Cuzco (Pérou).

**Recommandation n° 1. Prendre en compte l'ensemble du cluster pour les prochaines auto-évaluations.**

**Recommandation n°2. Préciser en conséquence le rôle régional de l'UNESCO en Amérique latine et dans les Caraïbes.**

#### **IV. OBSERVATIONS D'AUDIT**

##### **A. Cadre d'action du Bureau**

###### **1. Les missions du bureau**

11. Les missions du bureau sont retracées dans plusieurs documents : pour le passé, le rapport d'activité 2012-2013 ( 70 pages), pour l'avenir, les programmes par pays(UCPD<sup>5</sup>) pour Cuba 2014-2018 et pour la République dominicaine 2013-2017, en anglais et en espagnol, ainsi qu'un projet de plan de travail pour la culture en Amérique latine et aux Caraïbes pour 2016-2021. Ce dernier document, qui inclut peu d'objectifs chiffrés<sup>6</sup> sauf en ce qui concerne la ratification des conventions de l'Organisation, a été élaboré avec les Etats de la région et était soumis à la réunion des ministres de la culture de septembre 2015.

12. En revanche, il n'existe pas de programme par pays (UCPD) pour Aruba L'Organisation considère en effet qu'Aruba, faisant partie d'un Etat développé, n'a pas à avoir un tel document. Cette position est conforme à sa pratique habituelle. On peut toutefois s'interroger sur la possibilité de produire un document déconnecté des préoccupations de développement, non baptisé UCPD, et retraçant ses principaux axes d'action dans cette île.

13. Le responsable (*officer in charge*) doit respecter des objectifs définis fin 2014 par le Bureau de la planification stratégique (BSP) en concertation avec lui et inscrits dans l'outil d'évaluation des performances *My Talent* pour ses missions de direction du bureau ; deux objectifs complémentaires, proposés par lui, s'y ajoutent au titre des fonctions de responsable du secteur de la culture qu'il continue d'assurer simultanément.

14. Certains secteurs présentent des comptes rendus d'activités très détaillés. Tel est le cas de celui de la culture qui rend un compte rendu semestriel régulier. Les auditeurs en revanche n'ont pas trouvé d'équivalent récent pour les autres secteurs. En principe, ceux-ci retracent leurs principales actions dans la base de données *Sister*, dont les bureaux régionaux assurent la mise à jour.

15. En revanche, l'ensemble du bureau présente un rapport d'activité à l'issue du biennium. Ce document, bien illustré, compte 74 pages pour la période 2012-2013, dernier biennium achevé.

<sup>5</sup> UNESCO Country Programme Document (UCPD).

<sup>6</sup> Les indicateurs chiffrés prévus par le plan de travail doivent être remplis par les Etats membres, en coopération avec le bureau de La Havane et les autres bureaux de l'UNESCO de la région.

16. Le bureau tient par ailleurs à jour un portail internet en espagnol correspondant à son périmètre propre ainsi qu'un « Portail de la culture d'Amérique latine et des Caraïbes » en anglais et en espagnol. Sans sous-estimer le travail correspondant, il ne serait pas anormal que ce dernier compte quelques articles en portugais ou en français.

17. Ce portail fonctionne actuellement sur un serveur situé au Canada. Le bureau souhaite son intégration dans le portail mondial de l'UNESCO. Il en attend à la fois une économie, dans la mesure où il n'aurait plus à payer le serveur actuel, et une meilleure visibilité.

<b>Recommandation n° 3. Elaborer un programme par pays pour le bureau d'Aruba.</b>
--

## **2. L'organisation du bureau**

18. Le bureau est divisé en sept services :

- cinq services sectoriels (éducation, sciences naturelles, sciences sociales, culture ainsi que communication et information, comprenant chacun de un à sept emplois) ;
- deux services supports (administration et presse) ;
- et un centre de documentation ouvert au public.

19. Faute de titulaire, les services « communication et information » et « presse » sont tenus actuellement par la même personne, dont le contrat est renouvelé de trois mois en trois mois.

20. Le bureau dispose d'une antenne en République dominicaine, dotée d'un agent permanent.

## **3. Les relations du bureau avec le siège et les autres bureaux de l'UNESCO**

21. Les relations avec les bureaux régionaux de Santiago et de Montevideo n'ont fait l'objet d'aucune critique durant l'audit.

22. La suppression du département du siège de Paris qui était l'interlocuteur principal des bureaux de terrain a conduit à un suivi par les services sectoriels des crédits extrabudgétaires et des crédits délégués. Le suivi de certaines activités de fonctionnement, telles que les déplacements, a été repris en partie par ces services. Le poste de responsable du service administratif et financier est resté vacant pendant deux ans, de juin 2011 à août 2013. Les deux agents administratifs qui ont géré le service, sous l'autorité directe du directeur, sont partis, l'un en retraite, l'autre dans un autre bureau de terrain. L'un des deux n'a pas été remplacé. Ces évolutions, en dépit du renouvellement des responsables du service administratif et financier, ont rendu moins aisée la vision globale des moyens d'une entité qui demeure de taille moyenne. A titre d'exemple, les réponses aux questions des auditeurs externes sur les crédits extrabudgétaires et les crédits délégués ont ainsi demandé des travaux spécifiques beaucoup plus importants que prévu<sup>7</sup>. Malgré des demandes répétées, il a été en particulier très difficile d'obtenir le montant des crédits et des dépenses extrabudgétaires de 2014-2015 (le service financier n'a pu en réalité fournir que le montant des dépenses extrabudgétaires de ce biennium).

23. En effet, les données financières du bureau étant suivies par projet (et réparties entre les applications *Sharepoint* et *Duo*, dans le cas des crédits extrabudgétaires), il ne lui était pas possible de fournir rapidement le total annuel des crédits extrabudgétaires et délégués. Il est indispensable que le service administratif et financier suive la totalité des moyens et des dépenses du bureau et tienne à jour des états synthétiques de tous les crédits extrabudgétaires et des délégations de crédits dont il bénéficie et de leur utilisation. Un point mensuel de l'ensemble des recettes et des dépenses du bureau est également souhaitable.

**Recommandation n° 4. Le service administratif et financier devrait (i) suivre la totalité des moyens et des dépenses gérés par le bureau et (ii) tenir à jour des états synthétiques des crédits extrabudgétaires et des crédits délégués qu'il reçoit et de leur utilisation.**

#### **4. Les relations du bureau avec les autorités nationales**

24. Les relations avec la commission nationale, comme avec le ministère cubain des relations extérieures, sont qualifiées de très bonnes tant par le bureau que par la Commission nationale Cubaine. Celle-ci estime que, jusqu' à présent, le bureau a réussi à faire beaucoup avec peu de moyens. Elle perçoit le secteur des sciences comme celui qui a disposé du moins de moyens, en dépit de l'importance que lui accorde l'UNESCO.

25. L'UNESCO n'a pas été affectée par la réforme annoncée en 2012 par le gouvernement cubain, qui prévoyait notamment l'obligation de ne recruter les personnels locaux que par l'intermédiaire d'une agence d'Etat.

---

<sup>7</sup> Même s'il est clair que la fonction principale de ce service ne se restreint pas à appuyer les travaux des auditeurs externes ou internes !

26. Le contact a été plus difficile en République dominicaine entre 2012 et 2014, faute de secrétaire général de la commission nationale de ce pays. Certains responsables de ce pays auraient par ailleurs pensé que l'Organisation avait une préférence pour l'un des deux candidats à la présidence de la République, ce que le bureau dément formellement. Cette difficulté a été aggravée par le déménagement de la commission nationale, qui jusque-là occupait des locaux particulièrement bien situés et valorisants. D'après l'OIC, la situation s'est très fortement améliorée en 2015, notamment à la suite de la visite de la Directrice Générale dans le pays et d'une clarification des procédures avec la nouvelle secrétaire générale<sup>8</sup>.

27. Le bureau participe régulièrement aux réunions mensuelles interagences des Nations unies organisées à Cuba. Il a une très bonne image aux yeux de la coordinatrice. La participation de la représentante du bureau aux réunions interagences organisées en République dominicaine est en revanche inégale : deux participations pour cinq réunions au premier semestre 2015 ; assistance à moins de la moitié des réunions en 2014.

28. Au niveau interagences, la coopération porte notamment sur trois points :

- la sécurité, dans une région fortement affectée par les catastrophes naturelles (cyclones, en particulier) ;
- les procédures administratives normalisées (*standard operating procedures*), notamment la définition d'une structure budgétaire unique demandée par le Secrétariat des Nations Unies. Il est à noter que, si la coordinatrice interagences ne formule aucune réserve quant à la participation aux travaux communs, ce sujet n'a jamais été abordé avec les auditeurs au bureau ;
- l'UNDAF, que le bureau a signé, quitte à ce qu'une part de ses activités ne rentrent pas dans ce programme.

**Recommandation n° 5. Renforcer la participation du bureau aux réunions interagences organisées en République dominicaine.**

## B. Moyens du bureau

29. Les effectifs du bureau de La Havane ont diminué de 23,25 % de 2012 à 2015, passant de 43 à 33 agents. Cette diminution a concerné d'abord les agents titulaires (-35,71 %), les bénéficiaires de contrats de service (-26,66 %) et de contrats de fourniture de services (-40 %), alors que le nombre de fonctionnaires détachés restait fixe et que celui des consultants augmentait d'un agent.

30. La baisse des effectifs a particulièrement frappé les services opérationnels, qui ne représentent plus que 54,54 % des agents en 2015, contre 58,13 % en 2012 et 59,45 % en 2014.

<sup>8</sup> D'après le Bureau, dans un premier temps, elle aurait parfois court-circuité La Havane dans ses relations avec l'Organisation en s'adressant au siège par l'intermédiaire de la délégation à Paris.

**Tableau 1. Evolution des effectifs du bureau de 2012 à 2015**

	1 <sup>er</sup> janvier 2012	1 <sup>er</sup> janvier 2014	15 septembre 2015
Titulaires	14	13	9
Contrats de service	15	12	11
Consultants	2	2	3
Fonctionnaires détachés	7	7	7
Contrats de prestation de services <sup>9</sup>	5	3	3
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>37</b>	<b>33</b>

Source : auditeur externe, d'après les données transmises par le bureau de La Havane.

**Tableau 2. Evolution de la répartition des effectifs du bureau de 2012 à 2015**

	1 <sup>er</sup> janvier 2012	1 <sup>er</sup> janvier 2014	15 septembre 2015
Services opérationnels	25	22	18
Administration générale	6	4	5
Services de soutien <sup>10</sup>	12	10	10
	43	37	33

Source : auditeur externe, d'après les données transmises par le bureau de La Havane.

31. Sur les 13 postes théoriques de titulaires (*Fixed terms*), neuf sont pourvus, dont quatre sur les fonctions non administratives. Plusieurs postes, dont la suppression n'a pas été envisagée, sont restés vacants durant de longues périodes. Le rapport d'audit externe relatif à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC) au bureau de La Havane (23 mai 2014) soulignait que les relations du bureau avec le siège étaient étroites lorsqu'elles s'inscrivaient dans des procédures formalisées, mais que le bureau n'était pas associé aux projets de réforme et que les agents ne disposaient pas d'un interlocuteur clairement désigné pour évoquer leurs perspectives de carrière.

32. Le directeur du bureau est parti en retraite atteint par la limite d'âge. Ce départ n'était pas comblé plus d'un an après car l'appel à candidature, lancé cinq mois avant la date de sa retraite, a été infructueux et a dû être renouvelé.

<sup>9</sup> Les agents en cause sont des personnels d'entretien.

<sup>10</sup> Chauffeurs, gardes, agents de maintenance, personnel d'entretien.

33. Malgré un accord intervenu en février 2014 entre le siège et le précédent directeur du bureau, ce dernier puis le responsable (*officer in charge*) ont pris l'initiative à plusieurs reprises de demander au siège de compléter le personnel : le précédent directeur a réclamé dans son rapport de fin de mission du 30 juin 2014 le remplacement d'un agent de grade P2 du service culturel muté à Haïti et d'un assistant administratif du service financier dont le poste a été « suspendu ». L'OIC a demandé au siège, dans un message du 29 juillet 2015, que le bureau soit doté de 15 postes de titulaires au lieu des 13 postes actuels (dont quatre sont vacants).

34. Les services ont réussi à maintenir leur activité avec un personnel réduit en raison de la compétence des agents et de leur très bonne connaissance du terrain, les responsables de service étant en poste depuis longtemps et bénéficiant de l'aide efficace des contractuels et de celle des fonctionnaires détachés, évoquée ci-dessous. Les contractuels ont un niveau de formation universitaire élevé et souvent surdimensionné par rapport aux fonctions qu'ils occupent ; leur niveau de rémunération est faible par rapport à celui des agents de statut international mais très supérieur à la moyenne des salaires locaux.

35. Il paraît souhaitable, dans le contexte actuel, que le niveau des effectifs du bureau de Cuba fasse l'objet d'une réflexion concertée entre le siège et ce bureau, qui tienne compte à la fois de la diminution des ressources de l'Organisation et des possibilités de recours à la main d'œuvre qualifiée locale. Au terme de cette réflexion, la liste des postes à maintenir et à supprimer devrait être notifiée au bureau, pour qu'il puisse s'organiser en conséquence.

**Recommandation n° 6. (i) Mener une réflexion sur le niveau des effectifs du bureau de Cuba en tenant compte à la fois de la réduction des ressources de l'Organisation et des possibilités de recours aux contractuels locaux très qualifiés, (ii) puis notifier au bureau la liste des postes qui doivent être pourvus et de ceux qui ne le seront pas, pour lui permettre de s'organiser en conséquence.**

**Recommandation n° 7. Le remplacement des agents dont la date de départ est connue à l'avance avec certitude devrait être organisé au moins un an avant celle-ci.**

36. **Les crédits du budget ordinaire** de l'UNESCO dont bénéficie le bureau de La Havane sont beaucoup moins importants que ceux du biennium 2010-2011 (848 000 USD<sup>11</sup>) : les dépenses réelles se sont élevées à 560 591 USD pour 2012-2013 et à 259 718 USD pour 2014-2015<sup>12</sup>, d'après les indications données par le bureau<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Dollars des Etats-Unis

<sup>12</sup> A ces dépenses financées par les crédits du budget ordinaires se sont ajoutées des dépenses financées grâce aux fonds reçus par le bureau dans le cadre du système de recouvrement des coûts des contributions volontaires (pour 71 712 USD en 2012-2013 et 39 807 USD en 2014-2015).

<sup>13</sup> Ces chiffres, comme ceux qui suivent, n'ont pas été confirmés par le siège.

37. Ces crédits sont complétés par des **délégations de crédits du budget ordinaire** du siège ou d'autres bureaux locaux et régionaux vers les bureaux de la région animée, dans le domaine de la culture, par le bureau de La Havane. Après consultation des bureaux nationaux, ce dernier, en tant que bureau régional facilitateur, fait au siège des propositions de répartition des crédits au sein de la zone. Ces délégations de crédits ont représenté 582 687 USD en 2012-2013 et 685 200 USD en 2014-2015 d'après les indications par le bureau.

38. **Les crédits extrabudgétaires** sont en réduction du fait de l'achèvement du très important projet de restauration du Palais de Cabo Segundo : ils sont passés de 3,5 MUSD pour le biennium 2010-2011 à 631 213 USD pour le biennium 2012-2013, et à 140 399 pour le biennium 2014-2015.

## C. Observations spécifiques de gestion

### 1. La gestion du personnel

39. La gestion du personnel a été largement abordée dans le rapport déjà mentionné sur la gestion prévisionnelle des emplois.

#### a) La diversité des statuts

40. Elle se caractérise par la diversité des statuts, qui entraîne des inégalités marquées de niveau de rémunération entre les agents :

- titulaires bénéficiant d'engagements de durée définie au sens du chapitre RH 13.3 du manuel du personnel (*fixed term*<sup>14</sup>) ;
- contrats de consultants individuels prévus par l'article RH 13.10 du manuel<sup>15</sup> ;
- contrats de service prévus par le chapitre RH 13.9 du manuel (*service contracts*<sup>16</sup>) ;
- contrats de prestations de services (passés avec chaque femme de ménage, en l'absence de société de nettoyage à Cuba) ;
- fonctionnaires détachés par le gouvernement cubain.

---

<sup>14</sup> Les agents titulaires d'engagements à durée définie (*Temporary staff members*) sont bénéficiaires de contrats d'au moins un an (fixés normalement à deux ans, sauf s'ils sont financés par des fonds extrabudgétaires sur une période plus courte) renouvelables.

<sup>15</sup> Les contrats de consultants individuels sont limités à 11 mois.

<sup>16</sup> Les contrats de service sont toujours recrutés localement ; leur durée initiale doit être comprise de un à 12 mois ; ils sont renouvelables pour des durées inférieures à 12 mois.

## b) La multiplication des contrats de courte durée

41. La durée des contrats de service est parfois très courte : 10 bénéficiaires sur 11 ont fait l'objet d'un ou plusieurs contrats inférieurs à six mois. Un agent n'a même bénéficié, depuis son recrutement en septembre 2014, que de contrats d'environ trois mois<sup>17</sup>, le bureau échangeant des messages électroniques avec le siège, chaque trimestre, pour avoir la certitude que les crédits nécessaires pour renouveler ce contrat lui seront accordés. Cette situation est parfaitement conforme aux dispositions du chapitre RH 13.9 du manuel du personnel mais elle met les agents concernés en situation de précarité.

## c) L'absence de mise en concurrence des consultants individuels

42. Les dossiers des trois consultants individuels en activité<sup>18</sup> ne comportent pas d'indication de mise en concurrence préalable à la signature de leurs contrats, contrairement aux dossiers des autres agents du bureau, pour lesquels la mise en concurrence a été réelle et les candidatures ont fait l'objet d'analyses détaillées, notamment au stade de la liste finale.

43. L'absence de consultation est contraire aux dispositions de l'article RH 13.10 du manuel du personnel, qui prévoit une procédure de sélection des consultants entre trois candidatures au moins.

44. En particulier, une consultante individuelle a enchaîné 14 contrats depuis 2010, pour un total de 155 710 USD, sans procédure de sélection préalable. Les contrats dont elle a bénéficié concernent pour l'essentiel la mise en œuvre de la convention sur la promotion et la protection de la diversité culturelle de 2005 : coordination de l'opération de promotion du cinéma en Amérique latine et dans les Caraïbes intitulée « les caméras de la diversité », participation aux campagnes audiovisuelles de l'UNESCO contre les violences faites aux femmes et le SIDA (en coopération avec ONUSIDA), projet de développement local des emplois créés par les industries culturelles et, accessoirement, supervision des versions espagnoles de la revue « Culture et développement ».

45. Le bureau justifie l'absence de mise en concurrence par la pénurie locale de personnes qualifiées dans le domaine audiovisuel ayant une expérience de l'ensemble de la région, faute d'accès facile à Internet à Cuba, et par la très bonne adaptation à ses besoins de l'intéressée, qui avait d'abord travaillé au sein du bureau dans le cadre du programme de coopération des « volontaires basques » mis à sa disposition par la région autonome basque espagnole.

46. La consultante semble aujourd'hui travailler comme une collaboratrice permanente du bureau, acceptant d'ailleurs une rémunération très inférieure à celle dont elle avait bénéficié dans le passé (elle a perçu au titre de ses contrats 15 900 USD en 2014 et 7 500 USD en 2015, contre 49 754 USD en 2010 et 48 516 USD en 2011). Actuellement, elle travaille sur un seul projet, financé par la Suède.

47. Il est suggéré d'organiser des consultations systématiques à l'avenir avant de souscrire de nouveaux contrats de consultants au profit des anciens volontaires basques, ce qui permettra, le cas échéant, d'apporter la preuve de l'absence de concurrence réelle de niveau suffisant.

---

<sup>17</sup> Un contrat de quatre mois, suivi d'un contrat de deux mois, puis de trois contrats de trois mois, de septembre 2014 à novembre 2015.

<sup>18</sup> Anciens boursiers envoyés par la région autonome basque.

**Recommandation n° 8. La passation de contrats de consultants individuels doit être précédée d'une procédure de mise en concurrence.**

d) Les fonctionnaires détachés

48. Les agents mis à disposition par le gouvernement cubain comprennent un spécialiste de programme (*programme specialist*), ancien ambassadeur qui gère le service des sciences naturelles, les quatre employés du centre de documentation, une réceptionniste et un chauffeur. Sur ces sept agents, quatre ont plus de 70 ans ; ils perçoivent du gouvernement des salaires très faibles, auxquels s'ajoute un complément, au demeurant modeste, versé avec l'accord peu formalisé des autorités, par l'UNESCO.

49. Cette situation n'est sans doute pas pleinement satisfaisante. Elle a le mérite d'apporter au bureau des moyens que l'Organisation ne pourrait sans doute pas lui fournir compte tenu de sa situation financière.

50. Il est à noter que ces fonctionnaires détachés sont les seuls agents du bureau pour lesquels des fiches d'évaluation ne sont pas remplies<sup>19</sup>, faute de demande du siège ou du ministère d'origine de ces fonctionnaires cubains.

e) Le niveau des rémunérations

51. En 2015, les agences des Nations unies représentées à Cuba ont engagé une étude comparée des rémunérations. La perspective d'une fusion des deux monnaies qui ont cours à Cuba a été évoquée récemment mais ne semble plus à l'ordre du jour à court terme. Il n'est pas exclu que cette étude et cette réforme conduisent à des demandes de réévaluation de certaines rémunérations.

52. D'ores et déjà, les rémunérations des titulaires de contrats de service ont été réévaluées en mars 2015 tout en restant, d'après le rapport de fin de mission de l'ancien directeur du bureau, inférieures à l'échelle des salaires du PNUD<sup>20</sup>.

f) L'évaluation des agents

53. Les dernières évaluations individuelles des agents titulaires ont été réalisées à l'issue du biennium 2012 -2013, conformément aux normes de l'Organisation. Il n'y a pas eu de révision à mi-parcours du biennium. A titre expérimental, le responsable du bureau et celui du secteur administratif et financier ont rempli en décembre 2014 leurs profils sur la nouvelle application *My Talent*. L'OIC prévoit de réaliser les évaluations de fin du biennium 2014-2015 en fin 2015.

---

<sup>19</sup> Les rapports d'évaluation des autres agents sont remplis par voie électronique, par les applications Perfoweb et Mytalent.

<sup>20</sup> Programme des Nations unies pour le développement – *United Nations Development Programme*

54. Les agents employés sous contrat de service font l'objet d'une évaluation annuelle, importante dans la procédure de renouvellement de leurs contrats. Le rapport sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au bureau de La Havane de 2014 notait que le directeur ou son remplaçant participait ou réalisait en totalité les évaluations des agents titulaires mais n'intervenait pas dans celle des agents employés sous contrats de service. Il recommandait qu'à l'avenir, afin d'élargir son information voire de renforcer son autorité, il contresigne les évaluations qu'il ne réalisait pas lui-même et qu'il puisse à l'occasion ajouter un commentaire.

g) La formation continue

55. Le Bureau n'a pas de plan de formation couvrant l'ensemble de ses agents. Le siège n'a pas délégué de crédits à cet effet au cours de ce biennium

56. Quelques formations individuelles ont toutefois été réalisées, notamment au profit du nouveau responsable du secteur administratif et financier ; le siège a proposé récemment des formations en langue, à financer soit par les agents, soit par le bureau. Trois agents ont été intéressés. Il existe par ailleurs des formations interagences des Nations unies sur des sujets communs : sécurité, prévention du SIDA, etc.

57. Certes, nombre de missions, telles que la participation à des ateliers réunissant des experts de différentes origines, jouent un rôle équivalent. Des présentations ont été réalisées par des cadres du Bureau sur des thèmes tels que le management par les résultats (*Result Based Management*). Dans plusieurs domaines toutefois, tels que la gestion administrative et financière ou les méthodes de fixation de programmes, des formations spécifiques sont difficilement remplaçables. Le bureau pourrait pour ce type de formation recourir davantage aux formations communes avec les autres agences des Nations unies présentes à Cuba, voire si besoin est, proposer aux autres agences la mise au point de nouveaux modules.

<b>Recommandation n°9. Etablir un plan de formation dans le prolongement des évaluations de fin 2015 prévoyant les principales actions pour le prochain biennium.</b>
---

## 2. La gestion des contrats

58. Les auditeurs ont examiné en détails un échantillon de 14 contrats de fourniture de biens et services. Tous les dossiers demandés leur ont été fournis. Ils ont fait les constatations suivantes :

a) Les conditions de mise en concurrence

59. Pour plusieurs contrats, il n'y a pas d'éléments dans les dossiers témoignant d'une mise en concurrence : contrat n°4500197716 passé avec l'Académie des sciences de la République dominicaine pour une étude sur la perception de la science et de la technologie chez les étudiants (10 200 USD) ; contrat n°45001999366 avec le Festival du Film de Trinidad et Tobago (16 732,87 USD); contrat n° 4500260927 avec le « Colegio Dominicano de Periodistas » (15 000 USD pour la part UNESCO). Les partenaires retenus n'appellent pas de contestation a priori. Les montants en cause sont inférieurs à 20 000 USD<sup>21</sup>. Il n'est pas anormal que, dans les limites fixées par l'Organisation, le bureau s'appuie sur quelques partenaires particulièrement reconnus. Il est toutefois nécessaire que les raisons des choix soient explicitées, notamment lorsque l'on peut opérer dans un marché ouvert comme ceux de la République dominicaine ou de Trinidad et Tobago. Dans toute la mesure du possible, les critères de sélection devraient inclure des éléments objectifs, ce qui n'est pas toujours aisé. Ainsi, ceux retenus pour la sélection du Festival du film de Trinidad et Tobago existent mais sont très qualitatifs ; partant, il est difficile à des non-experts d'apprécier leur pertinence.<sup>22</sup> Il semble, cela dit, que ce festival ait été directement choisi par le siège, dans le cadre de l'opération « Caméras de la diversité pour une culture de la paix », ce qui aurait dû être mentionné dans le dossier.

60. Dans le cas du contrat n° 4500264232 passé avec le « Grupo Privado Construccion » Eduardo Moreira Ocanto, pour des travaux de réfection des locaux du bureau (12 420,26 USD), celui-ci a consulté trois entreprises, mais une seule a effectivement fait acte de candidature. On retrouve cette difficulté avec d'autres prestations, même dans des pays d'économie de marché, où il n'y a parfois qu'un seul fournisseur possible. Ce point ressort par exemple des échanges entre le bureau, qui s'inquiétait de la mise en concurrence pour les prestations sous traitées, et « l'University of West Indies » sur le fait qu'un seul des trois agents de voyage consultés pouvait garantir le service attendu (contrat n° 10104209) et qu'un seul fournisseur de « toner » Xerox existe à la Barbade.

61. Dans le cas du contrat n° 4500256151 passé pour une prestation de 29 jours pour 2 050 USD avec un consultant individuel, le dossier de sélection, rempli au demeurant de façon très incomplète, indique que trois candidats ont été examinés. Il justifie le choix effectué par le fait que l'intéressé travaille sur plusieurs sujets avec le bureau depuis 2006, notamment comme responsable du programme FRIEND-PHI LAC. Ce choix est sans doute valable, mais on peut se demander si, dans ces conditions, les deux autres noms cités n'étaient pas là que pour la forme.

b) L'évaluation a posteriori des contrats

62. L'évaluation a posteriori est le plus souvent réalisée, en général en cochant tout ou partie des cases prévues à cet effet dans le formulaire ad hoc (l'ancien document 431B).

63. Dans certains dossiers toutefois, on ne retrouve pas d'évaluation. C'est par exemple le cas pour les contrats 4500272814 de fournitures-contrat de faible montant toutefois ; 4500272813 avec le groupe Islazul ; 4500226722 avec un consultant individuel ; 4500264232 avec le « Eduardo Mareira Ocanto –Grupo Privado Construccion ».

---

<sup>21</sup> L'article 4.1.1. du Guide des achats des organisations du système des Nations unies prévoit la mise en concurrence ; il ne fixe pas de seuil ; celui de 20 000 USD choisi ici l'a été pour ne mettre en évidence que des opérations importantes.

<sup>22</sup> « *Highly qualified management team* », « *outstanding and remarkable work done by this counterpart for the organization of the previous film festival* », « *most recognized festival within the non-Latin Caribbean* ».

64. Dans ce dernier cas, le contrat devait s'achever au plus tard le 31 juillet 2015. Or il s'agit du seul fournisseur qui ait répondu à l'appel d'offres dans le domaine du bâtiment, actuellement surchargé à Cuba. Il de ce fait difficile de critiquer sa non clôture, au moins dans l'immédiat.

c) Un cas particulier de conflit avec le vendeur

65. Dans le cas de l'importation d'une antenne de réception satellite<sup>23</sup>, un conflit est apparu pour la prise en charge des frais d'entreposage sous douane du produit, soit 6 973,87 CUC<sup>24</sup> avec AEROVARADERO, la seule agence de Cuba autorisée à entreposer et dédouaner le fret aérien. La licence d'importation n'a été délivrée par les autorités cubaines que 24 jours au-delà de la date limite, soit beaucoup plus que ce qui était anticipé, en dépit des relances du bureau de l'UNESCO (cf. notamment lettre du responsable du bureau en date du 1<sup>er</sup> septembre 2014.)

66. Le bureau a estimé qu'il ne pouvait pas se permettre la poursuite du conflit avec l'organisme disposant du monopole en matière de fret aérien et qu'il ne pouvait pas envisager une procédure contre les autorités nationales avec lesquelles il travaille quotidiennement en bonne entente. Il a réglé en conséquence la facture qu'il contestait.

**Recommandation n° 10. Expliciter de façon aussi objective que possible les critères de choix des co-contractants.**

**Recommandation n° 11. Anticiper et suivre de près les procédures de dédouanement.**

### 3. La gestion des achats

67. Le bureau de l'UNESCO a recours à trois contrats d'achat communs aux différentes agences des Nations unies de La Havane, signés par la représentante du PNUD avec respectivement Air France – KLM, Copa Airlines et le groupe d'hôtellerie « Grupo Hotelero Islazul ». Il s'appuie sur deux contrats propres à l'UNESCO au niveau mondial pour les achats d'ordinateurs et de certains services de transmission. A l'inverse, il n'a pas recours aux achats groupés pour les fournitures courantes, estimant que les volumes en cause ne le justifient pas.

68. Il est à noter que le bureau de La Havane se voit ainsi au carrefour de deux offres d'achats groupés, l'une organisée par le siège parisien avec un fournisseur pour l'ensemble des bureaux de l'Organisation, l'autre, pour les agences des Nations unies de Cuba, par le biais d'appels d'offre sur une base géographique restreinte à ce pays. La question d'un appel d'offres mondial mené par les Nations unies pour l'ensemble des agences sur pour certains produits tels que les ordinateurs mériterait réflexion.

<sup>23</sup> Contrat 4500236209 de 57 312 USD du 1<sup>er</sup> décembre 2014.

<sup>24</sup> Pesos convertibles.

69. L'examen du contrat n°4500272813 passé en janvier 2015 avec le groupe « Grupo Hotelero Islazul » confirme que le bureau a bien eu recours au contrat groupé pour cette prestation.<sup>25</sup>

70. Le bureau n'a pas établi de schéma directeur informatique.

#### **4. La gestion des actifs**

71. Les actifs du bureau font l'objet d'inventaires annuels bien tenus. Leur valeur d'acquisition au 31 décembre 2014 s'élève à 243 773,89 USD.

72. L'accord de siège du 9 septembre 1949 prévoyant que les locaux (un hôtel particulier construit en 1924) mis à disposition du bureau « seront meublés de manière adéquate par le gouvernement cubain », une liste des 89 meubles anciens et objets d'art concernés est également établie. Elle précise la localisation et le numéro d'inventaire de chaque bien mais non sa valeur, inconnue du bureau et sans portée pratique, les biens appartenant à la République de Cuba et ne faisant pas l'objet d'amortissements.

#### **5. La gestion des dépenses de voyage**

73. Les dépenses de voyage ont été examinées par les auditeurs sur la base des statistiques globales du bureau et à partir d'un échantillon de missions<sup>26</sup>.

##### a) Les modalités de suivi des missions

74. Le suivi des missions est tenu sur papier dans les services sectoriels, à l'exception de celles du directeur et du service « culture » tenues sur ordinateur.

75. Il a fallu une demande des auditeurs pour disposer d'une liste globale pour le bureau. Il n'y a pas habituellement de suivi central des missions par le service administratif et financier et il n'existe pas de programme annuel des missions préétabli mais en revanche des programmations trimestrielles.

76. Un déplacement récent, du 30 août au 4 septembre 2015, était omis.

##### b) Le bilan des missions

77. Au cours de la dernière année pleine, soit 2014, quatre agents ont effectué plus de 40 jours de mission, hors congés et maladie. Le directeur sortant en a effectués pour sa part 29 sur le premier semestre. Le responsable du secteur « éducation » a été en mission 70 jours et le responsable du secteur « culture », qui a cumulé ses fonctions avec celles d'OIC à compter du 1<sup>er</sup> septembre, 64 jours.

78. Il est difficile de dire si ces chiffres sont inévitables ou excessifs.

---

<sup>25</sup> Un point de forme concerne ce contrat : la date précise de signature n'est pas remplie, la première page indiquant simplement « janvier 2015 ».

<sup>26</sup> 22 dossiers papier plus les dossiers enregistrés en mémoire électronique.

79. Pour ces quatre agents, les déplacements en République dominicaine, partie du « cluster », paraissent inévitables, même si le bureau dispose d'une représentante dans ce pays. Ces missions ont représenté 35 jours sur 70 pour le responsable du secteur « éducation » en 2014, mais six sur 64 pour le responsable du secteur « culture ». Celui-ci a réalisé toutefois un déplacement de 11 jours dans ce pays au début 2015. On en relève 17 sur 42 pour un troisième agent.

80. A l'inverse, on ne relève aucun déplacement dans ce pays pour l'agent qui a effectué 50 jours de déplacement en 2014. Il a en revanche passé 31 jours en quatre déplacements à Haïti. Ces chiffres sont en partie justifiés par la préparation de sa nouvelle affectation au bureau d'Haïti. Ils dépassent toutefois le besoin normal d'une reconnaissance et d'une préparation de mutation.<sup>27</sup>

81. Les déplacements du responsable du bureau et du secteur « culture » dans les autres pays d'Amérique latine et des Caraïbes sont liés à la fonction régionale dans ce domaine du bureau de La Havane. Les 45 jours passés à Paris en 2015, en deux séjours<sup>28</sup> séparés de trois semaines, paraissent longs, mais l'un d'entre eux, du 6 au 26 avril 2015, payé par l'intéressé était en fait pour l'essentiel, son congé annuel et l'autre, du 13 mai au 5 juin 2015, qui recouvrait la participation à deux séminaires de trois jours chacun, l'un à Casablanca, du 17 au 19 mai, et l'autre à Paris, du 1<sup>er</sup> au 3 juin, intégrait également des journées de congé annuel.<sup>29</sup>

#### c) Les pièces justificatives des frais de déplacement

82. Les ordres de mission sont signés par les responsables du bureau et du service « administration et finances ». Ce processus est normal, sauf dans le cas du responsable du bureau, pour lequel un autre cadre devrait être chargé de cosigner les ordres de mission.

83. Les ordres de payer les frais de mission qui sont enregistrés en informatique portent les noms du demandeur et du responsable du secteur administratif. Ils ne portent en revanche pas la reproduction de la signature manuscrite des intéressés.<sup>30</sup>

84. Les comptes rendus de mission ne figurent pas toujours dans les dossiers<sup>31</sup> mais c'est l'exception et non la règle.

**Recommandation n° 12. (i) Faire assurer un suivi centralisé des missions par le service administratif et financier, (ii) veiller à l'exhaustivité des documents prévus pour le suivi des missions et (iii) désigner un cadre autre que le responsable du bureau de La Havane pour cosigner les ordres de mission de ce dernier.**

<sup>27</sup> Selon le bureau, elle commençait en fait des missions pour le compte de sa nouvelle affectation.

<sup>28</sup> Dont un seul payé par le bureau de La Havane.

<sup>29</sup> L'intéressé indique que la solution choisie, en accord avec le siège, permettait de limiter le montant total des frais de mission.

<sup>30</sup> Par exemple pour le déplacement à Casablanca du chef du secteur « culture » ou pour son voyage en République dominicaine du 7 au 17 janvier 2015.

<sup>31</sup> Cf. mission à Saint Domingue du 7 au 13 avril 2015 ; mission n° 0024000820 à Cuba « *elsewhere* » du 20 au 23 mai 2015 ; mission n° 0024000560 du 31 janvier au 3 février 2013.

## **D. Gestion des projets**

### **1. Le Centre de documentation**

85. Le Centre de documentation de l'UNESCO à Cuba bénéficie de plusieurs atouts importants :

- il est bien situé, dans un bâtiment indépendant mitoyen du bureau de l'UNESCO à Cuba, peu éloigné de l'Université de La Havane ;
- il bénéficie de connexions Internet, rares dans le pays, permettant d'avoir un accès en ligne à toute la documentation de l'Organisation ;
- il abrite des documents originaux en langue espagnole (livres et revues de l'Organisation) ;
- il est animé en permanence par quatre fonctionnaires cubains détachés, ayant certes dépassé l'âge de la retraite dans les pays européens<sup>32</sup>, mais ayant travaillé dans le secteur de la documentation et de l'information dépendant du ministère cubain des relations extérieures, motivés et fiers de leur centre et dont le coût pour le bureau<sup>33</sup> est extrêmement limité.

86. Ses atouts sont gâchés par le mauvais état d'entretien des lieux, par les médiocres conditions de conservation des documents, qui risquent de se détériorer faute de climatisation, du fait de la chaleur et de l'humidité tropicales, et par la place trop réduite consacrée aux visiteurs. Des travaux de remise en état, de climatisation et de réorganisation des salles permettraient de sauvegarder le patrimoine existant et de renforcer la fréquentation du centre, qui reste limitée : sur les huit premiers mois de 2015, 428 livres, 1 293 revues et 6 256 pages informatiques ont été consultés.

87. Cette fréquentation pourrait probablement être dopée en élargissant la vocation du centre à d'autres agences des Nations unies.

88. Il est donc suggéré d'engager une réflexion sur les travaux à réaliser et sur le moyen d'élargir la vocation du centre et de chercher des contributions volontaires pour financer études et travaux.

**Recommandation n° 13. Mener une réflexion sur l'avenir du centre de documentation.**

<sup>32</sup> Il n'y a pas d'âge de la retraite obligatoire pour les fonctionnaires cubains, qui peuvent continuer à travailler et percevoir leur (faible) salaire sauf si un médecin les déclare inaptes à continuer leur service, d'après les indications données sur place.

<sup>33</sup> Des compléments de salaires de 80 à 100 USD par mois.

## 2. La restauration du Palais de Segundo Cabo

89. Le bureau a joué un rôle important, de 2010 à 2014, dans la gestion financière et le contrôle de la restauration d'un des principaux bâtiments historique de la vieille ville de La Havane inscrite sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 1982, le Palais de Segundo Cabo. Cette opération est prévue par « l'accord de contribution de l'Union européenne (UE) à une organisation internationale » cosigné les 4 et 16 novembre 2009 par l'UE et l'UNESCO<sup>34</sup>.

90. Cet accord prévoit la poursuite de trois résultats différents<sup>35</sup> :

- la restauration à l'identique de l'extérieur du bâtiment (résultat R1) ;
- la réalisation d'études sur la conception de l'utilisation future du bâtiment, destiné à devenir un centre culturel orienté vers les échanges entre l'Europe et Cuba (R2) ;
- et la réalisation des aménagements et la fourniture des meubles et des équipements multimédias nécessaires à l'accueil du public et à la mise en œuvre des activités du futur centre culturel (R3).

91. La conduite de l'opération est confiée par l'accord à un comité de gestion comprenant des représentants de l'UE, de l'UNESCO (représentée par le bureau de La Havane) et du Bureau de l'historien de la ville de La Havane (OHCH<sup>36</sup>) et à un comité de coordination opérationnelle, dépendant du comité précité et incluant de multiples autorités locales cubaines. Bien que ce ne soit pas explicitement précisé par l'accord, le maître d'ouvrage, qui passe les marchés de maîtrise d'œuvre et de construction, est l'OHCH.

92. Le financement est assuré pour l'essentiel par l'UE (qui paye 1,1 million d'euros -M€- sur un total de 1,265 M€), l'UNESCO payant 45 000 € et l'OHCH 120 000 €.

93. Le bureau a joué un rôle essentiel dans le financement quotidien de l'opération, puisqu'il versait les fonds nécessaires à l'OHCH au fur et à mesure de l'avancement du chantier, après les avoir appelés auprès de l'UE, en les complétant le cas échéant par la contribution de l'UNESCO.

94. La durée de l'opération a été beaucoup plus longue que prévue mais son budget a été à peu de chose près respecté, grâce au report en cours de chantier d'une partie des résultats initialement programmés.

95. Le palais restauré a été inauguré le 14 décembre 2014, au terme de cinq ans de travaux, alors que l'accord prévoyait un chantier de 36 mois. Ce retard de deux ans est dû aux principaux facteurs suivants : la lenteur du déménagement du précédent occupant du palais, l'Institut cubain du livre, qui n'a libéré les lieux qu'en juin 2010, les retards de certaines entreprises, appelées sur d'autres chantiers, et les difficultés rencontrées pour consolider la structure du bâtiment : après avoir envisagé la pose de 360 micropieux, l'OHCH y a renoncé pour des raisons financières et a décidé à la place d'alléger le bâtiment, d'utiliser un ciment spécial et de faire procéder à des mesures (qui ont montré jusqu'ici la solidité de l'ouvrage).

<sup>34</sup> L'Organisation était représentée par le directeur de la division de la coopération avec des fonds extrabudgétaires.

<sup>35</sup> Ces trois résultats (R1, R2 et R3) sont explicités par l'annexe 1 à l'accord (pages 7 à 10).

<sup>36</sup> Oficina del Historiador de la Ciudad de La Havana (OHCH).

96. Le surcoût entraîné par ces retards et par la consolidation de la structure du bâtiment a été compensé en renonçant en cours de chantier à la plus grande partie des activités liées aux résultats R2 et R3 : ces activités ont été soit annulées et reportées à une seconde opération, non encore arrêtée, soit cofinancées par l'UNESCO et l'OHCH, sans participation financière de l'UE, pour une petite partie des équipements qui font l'objet des sixièmes et septièmes contrats de l'opération (d'un coût total de 41 381,70 €). L'opération n'a donc permis que de réaliser la rénovation du bâtiment et les études en vue de sa transformation en centre culturel, mais non l'équipement de ce centre, contrairement à ce qui avait été prévu initialement.

97. Le montant total de l'opération s'est élevé à 1 303 625,38 € au lieu de 1,265 M€, l'écart de 38 625,38 € étant imputable au coût des sixième et septième contrats précités, d'un montant total de 41 381,70 €, réduit par les intérêts gagnés sur le placement de la trésorerie du projet disponible à certains moments.

98. La réussite technique et esthétique de la restauration du palais donne une très grande visibilité à l'UNESCO à Cuba : depuis son achèvement, les ambassadeurs des pays de l'Union européenne cherchent à associer l'Organisation et son bureau de La Havane à d'autres opérations. Dans ce contexte, il serait dommage que l'UNESCO ne soit pas associée à la seconde phase du projet (la mise en place des aménagements et équipements nécessaires au fonctionnement du centre culturel, initialement prévue par les résultats R2 et R3), ainsi qu'à son fonctionnement futur. Or il est question que l'Union européenne passe seule un contrat avec l'OHCH, d'un montant d'environ 700 000 €, pour réaliser la seconde phase précitée.

99. Une telle participation éventuelle impliquerait que le service administratif et financier du bureau soit préparé par le siège à participer à une telle tâche.

**Recommandation n° 14. L'UNESCO devrait s'associer à la seconde phase du projet de restauration du palais de Segundo Cabo, consacrée à la transformation de ce bâtiment en centre culturel.**

100. En effet, le bureau de La Havane a rencontré des difficultés de financement au cours de l'opération, pour un montant global d'environ 60 000 USD, pour deux raisons :

- la parité de l'euro (devise de la subvention européenne) par rapport au dollar (devise du chantier) s'est fortement dégradée pendant les cinq années des travaux ;
- le montant des prélèvements de 7 % opérés par l'Organisation sur les versements successifs des contributions de l'UE<sup>37</sup> (dans le cadre de son système de recouvrement des coûts de gestion des contributions extrabudgétaires), a été plus élevé que le bureau ne le prévoyait<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Ce montant, évalué à 71 963 € dans l'annexe 3 de l'accord avec l'UE, s'est élevé en définitive à 71 782,29 € (ou 99 524,66 USD), d'après la direction financière du siège.

<sup>38</sup> Le montant total de ces prélèvements (71 782,29 €) a été pourtant légèrement inférieur à celui prévu par l'annexe 3 à l'accord (71 963 €), mais certains prélèvements partiels étaient supérieurs au montant prévu par le bureau (plusieurs interprétations différentes ayant été données aux auditeurs de cette situation).

101. Le bureau a donc été amené à faire appel aux fonds dont il disposait sur le budget ordinaire, pour environ 60 000 USD, pour abonder les crédits provenant de la subvention européennes et répondre aux appels de fonds de l'OHCH pour financer les travaux.

102. Il serait très utile à l'avenir que le siège renforce son dispositif d'aide aux bureaux de terrain confrontés à la gestion de grands chantiers financés par des contributions extrabudgétaires et gérés en plusieurs devises, en leur donnant des indications écrites précises en début d'opération sur la gestion des problèmes de change susceptibles de se poser et sur l'application des prélèvements opérés sur les contributions extrabudgétaires. Il devrait nommer dans la même perspective un interlocuteur financier unique pour aider les bureaux de terrain à résoudre leurs difficultés.

**Recommandation n° 15 (à l'attention du siège). Donner des indications écrites précises au bureau, au début de chaque opération importante financée par des contributions extrabudgétaires, sur les modalités de traitement des problèmes de change susceptibles de se poser et d'application des prélèvements opérés au titre du recouvrement des coûts de gestion des contributions extrabudgétaires.**

### **3. La mise en œuvre de la convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel**

103. En tant que bureau régional, le bureau de La Havane a mené à bien une activité importante d'application de la Stratégie globale de renforcement des capacités nationales de sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, définie en 2009 pour la mise en œuvre de la convention de 2003 pour la sauvegarde de ce patrimoine, que 30 des 33 pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont ratifiée.

104. Ses initiatives, celles des autres bureaux de la région et les crédits du Fonds pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, ont contribué à l'obtention des résultats suivants de 2009 à 2014 :

- quatre inscriptions sur la liste des éléments du patrimoine culturel immatériel courant un risque urgent de disparition ;
- quatre inscriptions sur la liste des meilleures pratiques dans ce domaine ;
- 27 inscriptions sur la liste du patrimoine culturel immatériel (s'ajoutant aux 40 inscriptions réalisées en Amérique latine et dans les Caraïbes en 2008) ; trois de ces nouvelles inscriptions<sup>39</sup> concernent plusieurs pays à la fois.

105. Le bureau a rendu compte de ce bilan, en présentant de nombreux cas d'action de sauvegarde du patrimoine immatériel de la région, dans le numéro 12 de 2014 de sa revue « Culture et développement », qui constitue un exemple très réussi de communication culturelle.

---

<sup>39</sup> Le patrimoine oral et les manifestations culturelles du peuple Zapara (Pérou et Equateur), la langue, la danse et la musique des Garifunas (Belize, Guatemala, Honduras et Nicaragua) et le patrimoine culturel du peuple Aymara (Bolivie, Chili et Pérou).

106. Le bureau diffuse, outre les deux portails Internet, sa communication par le biais de revues sur papier telles que celle citée ci-dessus. Les tirages correspondants sont compris entre 500 et 1000 exemplaires. A partir du moment où un document a été élaboré, compte tenu du caractère marginal du surcoût occasionné, et du rôle régional à assumer, la question pourrait se poser de tirages plus élevés (2 000 revues, par exemple) combinés à un plan de diffusion dans l'ensemble des bureaux nationaux de la zone.

## **V. REMERCIEMENTS**

107. L'équipe d'audit tient à adresser ses vifs remerciements au responsable en charge du Bureau de l'UNESCO à La Havane et à ses collaborateurs pour la qualité de leur accueil et la précision des informations qu'ils lui ont procurées.

*Fin des observations d'audit.*