

**SUIVI DE L'EXAMEN DE 2009
DE LA GESTION ET DE L'ADMINISTRATION
DE L'ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME**

Rapport établi par

Gérard Biraud

Corps commun d'inspection

Genève, 2014



Nations Unies

JIU/REP/2014/5

Original : ANGLAIS

**SUIVI DE L'EXAMEN DE 2009
DE LA GESTION ET DE L'ADMINISTRATION
DE L'ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME**

Rapport établi par

Gérard Biraud

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2014

RÉSUMÉ

Suivi de l'examen de 2009 de la gestion et de l'administration de l'Organisation mondiale du tourisme

JIU/REP/2014/5

Le Corps commun d'inspection du système des Nations Unies (CCI) est chargé d'apporter un point de vue indépendant dans tous les domaines qui intéressent l'efficacité des services et le bon emploi des fonds des organismes des Nations Unies¹. Aussi, cinq ans après l'entrée de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) dans le système des Nations Unies, le CCI a-t-il jugé opportun de permettre à l'Organisation de bénéficier des valeurs des Nations Unies de même que des meilleures pratiques et des enseignements tirés, dans le cadre de leurs activités administratives, par les organes directeurs et les secrétariats d'autres organismes du système. Le CCI a mené à bien l'Examen de la gestion et de l'administration de l'OMT en 2009 (dénommé ci-après « le rapport de 2009 ») (JIU/REP/2009/1). Ce rapport de 2009 identifiait un certain nombre de domaines appelant des améliorations et une harmonisation des pratiques administratives et de gestion à l'OMT. Il était axé sur la structure et la gouvernance, la planification stratégique et l'établissement du budget, les ressources humaines, le contrôle et la coopération avec d'autres organismes des Nations Unies et des entités du secteur privé. Officiellement, outre 1 recommandation adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, 24 recommandations étaient présentées à l'OMT pour examen : 11 étaient destinées à ses organes délibérants (Assemblée générale et Conseil exécutif) et 13 au Secrétaire général de l'Organisation, pour suite à donner². Vu la vaste portée des recommandations et l'absence apparente de réaction par la suite, le CCI a souhaité déterminer combien de ses recommandations avaient été acceptées et mises en œuvre au cours des cinq années écoulées et dans quelle mesure elles avaient eu un effet sur l'Organisation dans le contexte changeant de sa gouvernance, ses financements, ses activités administratives et de gestion.

Malgré une absence d'informations concernant l'acceptation et l'application des recommandations contenues dans le rapport, l'inspection de suivi a révélé que non seulement l'Organisation était en mesure de fournir à l'équipe du CCI des informations et une documentation de grande qualité, mais aussi que de nombreuses recommandations avaient été mises en œuvre. L'inspecteur a été frappé par le sérieux avec lequel les États membres de l'OMT et le Secrétaire général élu en 2009 (et réélu en 2013) avaient abordé les recommandations du CCI : les premiers ont formé en leur sein un groupe de travail spécial pour cerner les implications des recommandations du CCI et en débattre ; quant au Secrétaire général, il a fait de ces recommandations l'une des composantes du « Livre blanc »³, lequel a été élaboré avec la participation des membres de l'OMT et entériné par l'Assemblée générale de l'OMT de 2011⁴ en tant que « principal document stratégique de référence pour l'Organisation à moyen terme ». À l'intérieur du périmètre de la gestion et de l'administration, l'inspecteur se félicite, au-delà de certaines références expresses au rapport de 2009, de la convergence entre l'analyse et les engagements énoncés dans le Livre blanc et le contenu de l'essentiel des recommandations du rapport de 2009. À quelques exceptions près, le Livre blanc

¹ Voir l'article 5 du Statut du CCI. Le Statut, annexé à la résolution 31/192 de l'Assemblée générale, est consultable sur le site internet du CCI à l'adresse www.unjiu.org.

² Recommandations numérotées de 1 à 24, assorties d'une dernière recommandation adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Remarque : aux fins du suivi, la résolution 15, alinéas a), b) et c), compte comme trois recommandations, portant le total à 27. Toutes les recommandations sont énumérées à l'annexe I, avec un double renvoi aux paragraphes du rapport de 2009 et à ceux du présent rapport de suivi.

³ A/19/11.

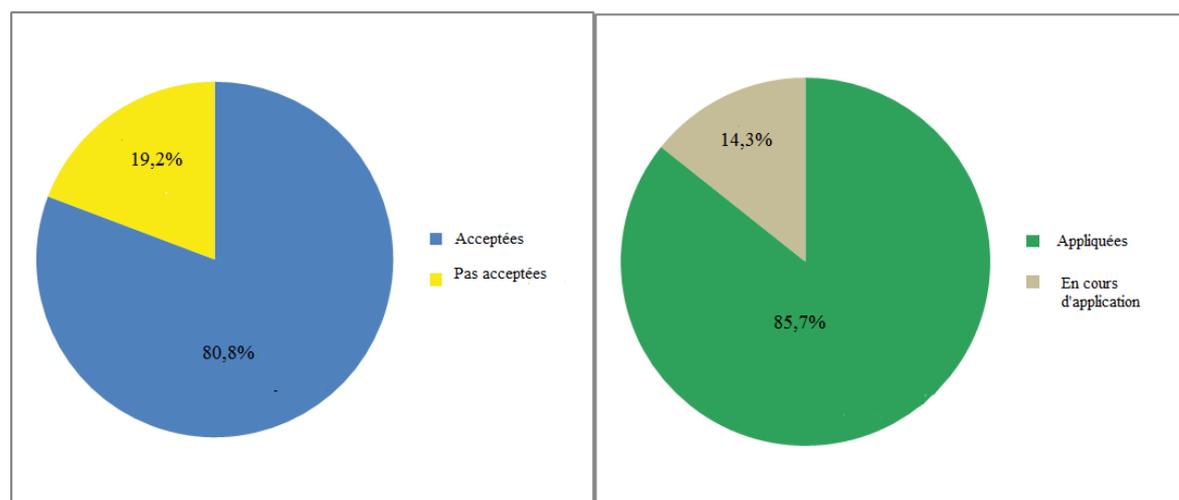
⁴ A/RES/602(XIX).

peut passer pour un plan d'application.

Le rapport de 2009 est arrivé à point nommé, car l'année 2009 a marqué un tournant dans la gouvernance et dans la culture de l'Organisation. En se fondant sur le Livre blanc, devenu le document de référence pour l'OMT, l'Organisation s'est engagée dans un processus participatif de réforme en profondeur auquel toutes les parties prenantes ont été associées activement. Les fonctions administratives ont naturellement été visées, non seulement du point de vue des structures et des mécanismes et dans une logique de modernisation, mais également en insufflant un esprit nouveau donnant corps aux valeurs des Nations Unies, lesquelles sous-tendent aussi le travail du CCI. Cela a assurément favorisé l'acceptation et la mise en œuvre, par les différentes parties prenantes, de l'essentiel des recommandations du rapport de 2009, comme le montre le présent rapport.

Toutefois, les informations fournies en août 2013 par le secrétariat de l'OMT au CCI dans son nouveau système en ligne pour le suivi, annonçant un taux d'acceptation des recommandations du rapport de 2009 de 100 pour cent et un taux de mise en œuvre des recommandations acceptées de 75 pour cent, pêchaient par excès d'optimisme et n'étaient pas exactes. Une inspection méthodique a fait apparaître une image plus réaliste des résultats globaux : 21 recommandations sur les 24 destinées à l'OMT ont été acceptées (80,8 pour cent) et 18 appliquées (85,7 pour cent) comme l'illustre la figure ci-dessous. Une liste des recommandations et de leur état d'avancement figure à l'annexe I du présent rapport.

Point de la situation concernant l'acceptation et la mise en œuvre des recommandations contenues dans le document JIU/REP/2009/1



Source : système en ligne de suivi du CCI

Les résultats globaux dans le secteur du contrôle, tels qu'ils sont détaillés dans le présent rapport, sont déjà fort significatifs et très satisfaisants, pour le CCI comme pour l'Organisation. Dans le même temps, les conclusions du présent rapport devraient encourager l'OMT à se concentrer sur :

- Ce qui reste à faire conformément aux engagements qui sont les siens ;
- Les rares domaines dans lesquels les recommandations du rapport de 2009 n'ont pas été acceptées ; et
- Certaines questions ayant surgi au cours de l'inspection de suivi, lesquelles avaient fait l'objet de recommandations « souples » (c'est-à-dire moins officielles) ou de suggestions visant à aider l'Organisation à s'améliorer plus avant.

L'inspecteur a constaté que l'Organisation avait pris en compte 18 des recommandations et les avait appliquées entièrement. Trois autres recommandations avaient été acceptées, mais pas exécutées entièrement. C'étaient : a) une recommandation visant les entités satellites dont les

modalités de coopération avaient laissé à désirer ; b) une recommandation sur le multilinguisme et l'octroi de ressources, par l'Assemblée générale, aux fins de l'utilisation du chinois comme langue officielle de l'Organisation conformément à la résolution 521(XVII) de l'Assemblée générale ; et, ce qui était le plus important du point de vue du CCI, c) une recommandation relative à l'établissement de fonctions d'audit interne, inspection, évaluation, enquête et suivi, soit en utilisant des ressources internes au système des Nations Unies, soit en finançant les trois postes correspondant à ces fonctions lors de la période biennale 2010-2011.

L'inspecteur regrette que, malgré la notification officielle de leur acceptation, cinq recommandations n'aient pas été acceptées par l'Organisation. Ces recommandations portaient sur la gouvernance externe (fourniture de comptes rendus analytiques de séance/procès-verbaux des réunions des organes directeurs ; nomination du Directeur du programme des Affiliés) ; la gestion axée sur les résultats (mise au point d'un cadre axé sur les résultats fondé sur le modèle du CCI) ; les ressources humaines (prorogations de contrats passé l'âge de la retraite) ; et la vérification externe des comptes (choix d'un commissaire aux comptes au lieu de trois).

La marche à suivre

Recommandations acceptées et appliquées appelant des mesures supplémentaires

Parmi les recommandations restant encore à exécuter entièrement, il y a deux questions prioritaires parmi les points à traiter par le secrétariat en ce qui concerne l'administration :

- a) Achever complètement, en le validant, le passage aux normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), dont la mise en œuvre a été décidée par l'Assemblée générale en 2006 mais n'a débuté pleinement qu'en 2009, ayant fait l'objet d'une lettre d'observations positive et détaillée préparée par l'inspecteur, exigeant néanmoins encore du travail ; et
- b) Préciser les relations qu'entretient l'Organisation avec ses diverses entités « satellites », qui ont proliféré ces dernières décennies, avec des cadres institutionnels différents et inscrites dans des contextes juridiques, politiques et financiers variés.

S'agissant du premier point, le CCI a préparé une lettre d'observations à l'attention du Secrétaire général dans laquelle il analyse en détail les démarches engagées par l'Organisation à ce sujet et renvoie aux conditions (*benchmarks*) y afférentes publiées par le CCI en 2010⁵. Pour ce qui est du second point, compte tenu de la diversité des contextes et de leur évolution rapide ainsi que de l'issue incertaine des négociations en cours, on a estimé qu'il serait difficile au CCI de fournir à temps pour la session de juin 2014 du Conseil exécutif de l'OMT des informations fiables et à jour. Cela pouvait également compléter la mise en œuvre de la recommandation 2 sur les modalités de coopération avec les fondations et bureaux respectifs.

Recommandations acceptées mais restant à mettre en œuvre

La **recommandation 19** du rapport de 2009 avait trait à l'utilisation du chinois dans l'Organisation. La décision correspondante de l'Assemblée générale n'a toujours pas donné lieu à un nombre suffisant de ratifications de l'amendement aux Statuts ayant été adopté ; ces ratifications interviennent, semble-t-il, à un rythme très inférieur à celui de la croissance du tourisme international que connaît la Chine et qui rend cet amendement d'autant plus nécessaire.

Bien qu'acceptée en principe, la **recommandation 22** est loin d'être appliquée en ce qui concerne

⁵ JIU/REP/2010/6 : État de préparation des organismes des Nations Unies en vue de l'application des normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS).

les différentes facettes du contrôle. Cette responsabilité importante communément assumée par les dirigeants du secteur privé et les membres de leurs conseils d'administration incombe, à l'OMT, au Secrétaire général et aux membres du Conseil exécutif et de l'Assemblée générale. Dans une Organisation confrontée à des contraintes aussi nombreuses, notamment financières, la mise en place de services de contrôle, en particulier d'audit interne et d'évaluation, représente l'un des rares moyens de s'assurer de l'utilisation efficace et efficiente des ressources financières et humaines. L'inspecteur encourage les initiatives récentes prises à ce sujet. C'est un domaine dans lequel l'OMT accuse un retard important par rapport à d'autres organismes des Nations Unies, mais différentes organisations apparentées et le CCI sont prêts à l'aider.

Recommandations n'ayant pas été acceptées

Le CCI réaffirme l'importance critique que revêtent les cinq recommandations émises précédemment qui n'ont pas été acceptées. Le CCI est conscient que la petite taille de l'Organisation, la crise financière et la très grande rigueur budgétaire que lui imposent de ce fait depuis quelque temps ses principaux bailleurs de fonds, malgré la croissance soutenue de l'activité touristique comme source de recettes, sont autant de facteurs n'incitant pas à satisfaire totalement à tous les impératifs de la réforme.

Loin d'être un surcroît de dépenses inutile, l'établissement par écrit de comptes rendus analytiques de séance/procès-verbaux des réunions des organes directeurs, en accord avec la **recommandation 6**, devrait être vu comme un moyen de compléter les améliorations récentes apportées au processus décisionnel des organes directeurs, comme prévu par le Secrétaire général dans le Livre blanc pour donner suite à la recommandation 5, bien plus importante, visant à encourager la prise de décisions éclairées et responsables dans un cadre de gouvernance externe démocratique.

Le fait qu'un poste aussi important, au sein de la direction de l'OMT, que celui de Directeur du programme des Membres affiliés « revienne » à un seul pays est une réminiscence d'une culture qui n'a plus cours, antérieure à l'entrée de l'OMT dans le système des Nations Unies ; à l'intérieur du système, l'égalité entre États membres est la règle et un tel privilège n'est pas acceptable. La logique veut que, conformément à la formule en vigueur pour le calcul des quote-parts, le coût de n'importe quel poste relevant du budget ordinaire soit partagé entre tous les États membres et que leur disposition à l'assumer soit établie au moment de la renégociation de ce dossier entre le Secrétaire général et le pays hôte. Or, **la recommandation 1 n'a, à ce jour, pas été acceptée.** La présentation de candidats reste le privilège d'un seul État membre, le coût étant couvert par une généreuse contribution volontaire de sa part. **L'inspecteur veut croire que cette double anomalie, quant au bénéfice du poste et au partage de la charge financière, sera réexaminée dans les meilleurs délais, conformément au principe de l'égalité des droits et des devoirs entre tous les membres de l'Organisation.**

On ne voit pas bien pourquoi les autorités de l'OMT n'ont pas repris à leur compte la **recommandation 8** renvoyant au « cadre de référence élaboré par le CCI pour la gestion axée sur les résultats ». La recommandation visait à faire cadrer la mise au point des activités de l'Organisation avec les pratiques modernes de gestion, en fonction avant tout des résultats attendus par les bénéficiaires plutôt qu'en termes de volume d'apports et d'activités courantes. C'est une question de principe, dictée simplement par le bon sens, et aucunement un système nouveau et complexe. Toutefois, cela induit divers changements dans la pratique administrative existante et exige une certaine dose de formation à partir d'exemples spécifiques. Le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) a formulé des commentaires très positifs sur le rapport du CCI consacré à cette question⁶, jugeant qu'il était

⁶ A/59/617/Add.1 sur le rapport du CCI « La gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies » (JIU/REP/2004/5 = A/59/617), https://www.unjui.org/en/reports-notes/archive/JIU_REP_2004_5_English.pdf.

« utile » et « constituait un outil de référence précieux (...) sur la question de la gestion axée sur les résultats » et se déclarant largement favorable aux constatations et conclusions énoncées dans le rapport. La plupart des autres institutions spécialisées et entités des Nations Unies ont fini par adopter le concept et les conditions (*benchmarks*) connexes, en fonction de leurs particularités. Comment se fait-il que l'OMT n'ait pas envisagé d'adopter progressivement de nouveaux modes opératoires, comme elle l'a fait avec succès dans d'autres secteurs ?

Quant à la recommandation 15 b), elle engage le Secrétaire général à établir une règle définissant les circonstances exceptionnelles dans lesquelles il serait possible d'accorder une prorogation de contrat au-delà de l'âge de la retraite. Le Chef du secrétariat a indiqué à l'inspecteur n'avoir pas fixé de règle de ce genre car, au moment de sa prise de fonctions, il n'a, au début, prolongé aucun contrat au-delà de l'âge réglementaire de la retraite. Cependant, au fil du temps, il en était venu à penser que certains fonctionnaires étaient trop précieux pour les voir partir, si bien que certains d'entre eux ont bénéficié d'une prorogation de leur contrat (un à deux ans maximum). Il avait pris ces décisions en vertu de l'article 28 du Règlement du personnel de l'OMT⁷ lui conférant le pouvoir de prendre ce type de décisions. L'inspecteur n'a pas de nouveaux commentaires à faire sur ce point.

L'inspecteur ne comprend toujours pas pourquoi l'OMT, qui est l'organisme le plus petit de tout le système des Nations Unies, a besoin d'un plus grand nombre de commissaires aux comptes que n'importe quel autre organisme à l'exception du Secrétariat de l'ONU. Cela n'est pas compatible avec la confiance d'un organe délibérant envers le professionnalisme du chef et du personnel de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques ayant été élue. De plus, s'ils sont plusieurs, les commissaires aux comptes devront se mettre d'accord sur différents points ; cela rend leur tâche plus difficile, pour eux-mêmes comme pour certains de leurs interlocuteurs au secrétariat, par exemple l'équipe chargée des normes IPSAS. L'inspecteur est conscient que le processus de ratification d'amendements aux Statuts prend beaucoup de temps. Toutefois, l'expérience montre qu'après l'adoption par l'Assemblée générale d'une décision de principe, l'application est possible à titre volontaire. En outre, comme c'est le cas pour n'importe quelle fonction de contrôle, ce n'est pas une bonne chose, pour des raisons d'indépendance, de faire durer trop longtemps le mandat d'une institution supérieure de contrôle des finances publiques. Ainsi que l'a recommandé le CCI dans les rapports correspondants, la solution passe par un roulement, surtout pour un portefeuille réduit.

Questions ayant surgi

L'inspecteur a mis à profit l'occasion offerte par cette inspection de suivi pour formuler plusieurs recommandations dites « souples » : bureau de New York (par. 48), dispositifs d'application du principe de responsabilité (par. 51), méthode de gestion des risques (par. 60), définitions d'emploi pour les hauts responsables (par. 114), représentation plus équilibrée des sexes au sein de la direction (par. 117), recours aux Membres affiliés pour la formation (par. 130), modalités de travail flexibles (par. 142) et politique relative à l'emploi des collaborateurs de l'OMT (par. 145).

⁷ « Les fonctionnaires ne sont pas maintenus en fonctions au-delà de l'âge fixé par le Règlement du personnel. Dans des cas exceptionnels, le Secrétaire général peut, dans l'intérêt de l'Organisation, reculer cette limite d'une ou deux années. »

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
RÉSUMÉ.....	iii
SIGLES ET ACRONYMES.....	ix
<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>
I. INTRODUCTION.....	1-8 1
A. Rappel des faits	1-4 1
B. Objectifs	5 2
C. Méthodologie	6-8 2
II. GOUVERNANCE EXTERNE	9-34 4
A. Un nouveau style	9-19 4
B. L'Assemblée générale.....	20-29 6
C. Les commissions régionales	30 8
D. Le Conseil exécutif	31-33 9
E. Les comités	34 9
III. GOUVERNANCE INTERNE : LA DIRECTION EXÉCUTIVE.....	35-51 10
A. Structure.....	35-48 10
B. Délégation de pouvoirs	49-50 12
C. Dispositifs d'application du principe de responsabilité	51 13
IV. STRATÉGIE	52-60 14
A. Planification stratégique.....	52-53 14
B. Gestion axée sur les résultats	54-58 14
C. Gestion des risques	59-60 15
V. FINANCES	61-88 16
A. Ressources	61-68 16
B. Budget-programme	69-76 17
C. Contrôle financier et comptabilité : le long chemin jusqu'à l'application des normes IPSAS.....	77-88 19
VI. « ENTITES SATELLITES »	89-108 24
VII. RESSOURCES HUMAINES	109-145 30
A. Composition du secrétariat	109-123 30
B. Gestion des carrières.....	124-138 34
C. Autres questions relatives aux ressources humaines.....	139-145 37
VIII. CONTRÔLE.....	146-159 39
A. Nombre de commissaires aux comptes.....	147-148 39
B. Relations avec le Corps commun d'inspection	149-153 39
C. Audit interne	154-156 41
D. Évaluation	157-159 42
IX. AUTRES QUESTIONS	160-171 43
A. Achats	160-162 43
B. Information et communication.....	163-171 43
ANNEXES	
I État des lieux de l'acceptation et de l'application des recommandations contenues dans le rapport JIU/REP/2009/1	46
II Organigramme de l'OMT	47

SIGLES ET ACRONYMES

CCI	Corps commun d'inspection du système des Nations Unies
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
FMIS	Système d'information financière et de gestion
IPSAS	Normes comptables internationales pour le secteur public
OIT	Organisation internationale du Travail
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONU	Organisation des Nations Unies
PGI	Progiciel de gestion intégré
ST-EP	Tourisme durable – Élimination de la pauvreté
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UIOOT	Union internationale des organismes officiels de tourisme
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

I. INTRODUCTION

A. Rappel des faits

1. Le Corps commun d'inspection du système des Nations Unies (CCI), dont le Statut a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1976⁸, est reconnu comme étant le seul organe extérieur et indépendant exerçant dans tout le système des fonctions d'inspection, d'évaluation et d'enquête pour tous les organismes des Nations Unies⁹. Il a vocation à être à leur service, par ses fonctions de contrôle, sans discrimination aucune, et à assurer une plus grande harmonisation du système des Nations Unies. En entrant dans le système des Nations Unies en 2003, l'Organisation mondiale du tourisme a accepté le Statut du CCI, y compris les obligations qui en découlent pour elle vis-à-vis du CCI, en particulier le système de suivi de l'acceptation et de l'application, par les organisations participantes, des recommandations formulées par le CCI dans ses rapports et dans ses notes¹⁰. L'Organisation mondiale du tourisme (OMT) est, à ce jour, la seule organisation n'ayant pas fourni systématiquement d'informations pour alimenter ce système. Ce silence a été reflété en conséquence dans les rapports annuels du CCI soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies¹¹.

2. **Conduit en 2008 et publié en 2009, l'Examen de la gestion et de l'administration de l'OMT (JIU/REP/2009/1)** (ci-après dénommé « le rapport de 2009 »), était destiné à aider l'Organisation à bénéficier des valeurs des Nations Unies ainsi que des meilleures pratiques et des enseignements tirés par les organes directeurs et les secrétariats d'autres organisations du système dans le cadre d'activités similaires relevant de leurs fonctions administratives plutôt que de leur travail de fond. Il signalait des secteurs de la gestion et de l'administration de l'OMT appelant une amélioration et une harmonisation des pratiques, qui ont été présentés d'abord au Conseil exécutif à la session qu'il a tenue à Bamako (Mali)¹², puis à l'Assemblée générale de l'OMT à Astana (Kazakhstan)¹³.

3. Le Conseil exécutif a pris connaissance du rapport de 2009, l'a accueilli avec satisfaction et a décidé de créer un groupe de travail spécial pour examiner le rapport¹⁴. Le groupe de travail a eu un échange de vues par voie électronique afin d'apporter au Secrétaire général de l'OMT des éléments pour préparer un plan de mise en œuvre des recommandations du rapport de 2009 qui en exposerait toutes les implications, y compris financières. Le groupe de travail a été dissous après la présentation de la deuxième ébauche du Livre blanc¹⁵ au Conseil exécutif¹⁶.

4. Pour sa part, le Secrétaire général de l'OMT par intérim a présenté sa vision¹⁷ concernant la gestion du secrétariat pour la période 2010-2013, consignée dans son rapport « Stratégie de gestion et désignation de l'équipe de direction du secrétariat »¹⁸ qui a été soumis à l'Assemblée générale de

⁸ Résolution 31/192 de l'Assemblée générale, annexe 3.

⁹ Résolution 67/256 de l'Assemblée générale, deuxième alinéa du préambule.

¹⁰ Depuis 2013, le système, mis à jour manuellement depuis 2004, fonctionne en ligne, ce qui permet aux correspondants autorisés du CCI dans les organisations participantes d'informer directement le CCI des mesures prises et à tout un chacun de connaître l'état d'avancement de l'acceptation et de l'application de n'importe quelle recommandation du CCI que ce soit de l'un quelconque des rapports ou des notes ayant été publiés, à l'adresse www.unjju.org.

¹¹ De A/63/34 à A/68/34.

¹² Rapport du Corps commun d'inspection [CE/85/8(b)].

¹³ « Examen de la gestion et de l'administration de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) » (A/18/10).

¹⁴ Le groupe était composé de l'Allemagne, du Brésil, de l'Égypte, de l'Espagne, de la Fédération de Russie, de la France, de la Hongrie, de l'Inde, de l'Indonésie, de l'Iran (République islamique d'), de l'Iraq, du Kazakhstan, du Mali, du Portugal et de la République de Corée.

¹⁵ CE/DEC/10(LXXXIX).

¹⁶ Une copie des points de vue des États membres, en date du 22 septembre 2009, a été remise à l'inspecteur lors de sa mission à Madrid en octobre 2013.

¹⁷ Déclaration d'intention et de gestion, 85^e session du Conseil exécutif.

¹⁸ A/18/14, août 2009.

l'OMT de 2009. Ensuite, celui-ci est resté sous le nom de « **Livre blanc de l'OMT¹⁹** – Processus de réforme pour une OMT qui réponde mieux aux besoins des Membres » **et a été approuvé par consensus par l'Assemblée générale à sa dix-neuvième session, en 2011²⁰, ce qui en a fait le principal document directeur à caractère stratégique à moyen terme.** Le rapport de 2009 avait-il influé sur le contenu du Livre blanc ? Cette question est traitée plus loin, au chapitre II. Cinq ans après l'élaboration du premier rapport d'examen et compte tenu de la réaction plutôt limitée de l'Organisation vis-à-vis des publications de l'OMT à l'échelle du système, le CCI a décidé d'inscrire à son programme de travail de 2013 et d'entreprendre, de septembre 2013 à mars 2014, une inspection de suivi portant sur l'acceptation et l'application des recommandations adressées aux organes délibérants de l'OMT et au Secrétaire général de l'Organisation dans le rapport de 2009.

B. Objectifs

5. Le présent rapport analyse la nature et le degré d'acceptation des recommandations ainsi que les procédés utilisés par l'Organisation pour leur mise en œuvre. Aussi passe-t-il en revue les responsabilités et les rôles correspondants (gouvernance) des organes délibérants de l'Organisation et du secrétariat. Il se penche également brièvement sur un certain nombre de services et d'entités liés à l'Organisation, sachant que le niveau de contrôle exercé par l'OMT sur ses entités satellites est depuis longtemps imprécis ou reste contesté. La présente analyse devrait permettre à l'OMT de se concentrer sur ce qui reste à faire du plan de mise en œuvre adopté précédemment et sur les rares domaines dans lesquels les recommandations du CCI n'ont pas été acceptées. L'inspecteur est conscient que la petite taille de l'Organisation ainsi que la crise financière et la politique budgétaire très stricte que lui imposent en conséquence depuis longtemps ses principaux bailleurs de fonds, malgré la croissance soutenue de l'activité touristique comme source de recettes, n'ont pas aidé l'OMT à satisfaire à tous les impératifs de la réforme avec suffisamment de certitude ces cinq dernières années. C'est pour cette raison que, compte tenu de la mine d'informations et de documents mis à la disposition de l'équipe du CCI par le secrétariat de l'OMT, l'inspecteur a également profité de l'occasion fournie par cette inspection pour émettre de nouvelles recommandations, sans prétendre vouloir couvrir tous les domaines ni analyser en profondeur chaque fonction au titre d'un nouvel examen complet de la gestion et de l'administration.

C. Méthodologie

6. L'inspecteur a employé un éventail de techniques d'évaluation pour assurer le recoupement des constatations faites et aboutir à des conclusions et à des recommandations solidement étayées. Le présent rapport contient des informations et des données reçues jusqu'en mars 2014 grâce à :

- Un examen sur dossier des documents d'orientation pertinents rendus publics (internet) et consultables dans l'intranet de l'OMT, ainsi que des réponses du secrétariat aux questions supplémentaires posées après les missions.
- Deux missions de cinq jours à Madrid en octobre et en novembre 2013 pour des entretiens avec des représentants des États membres, de hauts responsables du secrétariat et des représentants de l'Association du personnel de l'OMT. Des entretiens vidéo et téléphoniques ont également eu lieu avec d'autres fonctionnaires et responsables, dont le fonctionnaire chargé de la déontologie à Londres et le conseiller principal des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS).
- Les observations du secrétariat sur le projet de rapport ont été prises en compte dans l'élaboration de la version finale du présent rapport. Conformément à l'article 11.2 du Statut du

¹⁹ Un livre blanc est un rapport ou un guide faisant autorité traitant de problèmes et comment les résoudre.

²⁰ CE/DEC/10(LXXXIX) : Décisions prises par le Conseil exécutif à sa quatre-vingt-neuvième session (CE/89/DEC).

CCI, le présent rapport a été parachevé à l'issue d'une concertation entre les inspecteurs, de façon à soumettre les conclusions et les recommandations qui y sont formulées au jugement collectif du CCI.

7. L'inspecteur tient à remercier toutes les personnes qui l'ont aidé à préparer le présent rapport, en particulier celles qui se sont prêtées à des entretiens et ont partagé de si bonne grâce leur savoir et leurs connaissances spécialisées.

8. Le rapport de 2009 indiquait que le CCI conduirait, dans un avenir proche, des enquêtes dans certains secteurs et dans des entités satellites de différentes régions ; cependant, ces enquêtes n'ont pas eu lieu en raison du plafonnement strict du budget du CCI. Nonobstant la franchise et la volonté de coopérer manifestées par le secrétariat ces derniers temps dans ses rapports avec le CCI, l'inspecteur est préoccupé par l'existence de différents dossiers en souffrance devant recevoir une attention prioritaire. Une lettre d'observations a été adressée à ce sujet au Secrétaire général de l'OMT en décembre 2013 et une autre lui sera envoyée sous peu.

II. GOUVERNANCE EXTERNE

A. Un nouveau style

Statuts et autres textes importants

9. Hormis les informations sommaires fournies ci-après sur l'OMT, le présent chapitre ne répétera pas la description du cadre institutionnel figurant dans le rapport de 2009 (par. 11-22), pour l'essentiel toujours valable. Il mettra plutôt l'accent sur certains aspects qui ont manifestement changé ou qui étaient évoqués dans les recommandations dudit rapport.

10. Les actuels Statuts de l'Organisation mondiale du tourisme ont été adoptés en 1970²¹ lorsque l'OMT a succédé à l'ancienne Union internationale des organismes officiels de tourisme. En 2003, l'Organisation s'est convertie en institution spécialisée des Nations Unies en vertu de la résolution 453(XV) adoptée par l'Assemblée générale de l'OMT et ratifiée ensuite par l'Assemblée générale des Nations Unies aux termes de sa résolution 58/232. Pour éviter qu'on ne la confonde avec l'Organisation mondiale du commerce, l'Organisation a changé son sigle anglais WTO en UNWTO. L'OMT a son siège à Madrid depuis 1975 et compte 156 États membres, six Membres associés et 425 Membres affiliés²². L'objectif fondamental de l'Organisation est de promouvoir et de développer le tourisme en vue de contribuer à l'expansion économique, à la compréhension internationale, à la paix, à la prospérité ainsi qu'au respect universel et à l'observation des droits et des libertés humaines fondamentales sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. Dans la poursuite de cet objectif, l'Organisation prête une attention particulière aux intérêts des pays en voie de développement dans le domaine du tourisme²³.

Deux sources d'inspiration : le secteur privé et les Nations Unies

11. À l'OMT, les valeurs consacrées par la Charte des Nations Unies et d'autres textes de référence sur les droits de l'homme et le développement ont été combinées à celles du monde de l'entreprise partagées par une majorité d'entités à but lucratif d'un secteur en plein essor, lequel imprime un fort élan à des modèles de tourisme différents et souvent opposés avec un impact important, positif aussi bien que négatif, sur la dynamique économique, sociale et humaine de la plupart des pays en développement, surtout ceux dont les sociétés civiles sont les plus fragiles, les pays les moins avancés et les petites îles plus spécialement. On peut résoudre les tensions entre ces modèles en appliquant une méthode promue par les Nations Unies reposant sur la durabilité à long terme et sur le respect des impératifs environnementaux, sociaux et éthiques. L'une des réalisations phare de l'OMT a été la négociation et la publication du *Code mondial d'éthique du tourisme*²⁴.

12. Les fondateurs de l'OMT voyaient en elle un organisme chef de file pour le secteur du tourisme. L'Organisation a hérité certaines caractéristiques particulières de ses origines non gouvernementales qui la distinguent de la plupart des autres institutions spécialisées, surtout le fait qu'elle ait, en plus de ses « Membres effectifs » (les États membres) et de ses Membres associés²⁵, des **Membres affiliés**.

13. Peuvent être admis à la qualité de Membre affilié les acteurs du secteur privé, établissements d'enseignement, associations touristiques et administrations touristiques locales dont les activités sont liées aux objectifs de l'OMT. Les Membres affiliés actuels représentent toutes les facettes du secteur

²¹ Statuts de l'Organisation mondiale du tourisme, dernière révision en date d'octobre 2012.

²² Au 1^{er} juin 2013. Voir le « Rapport du Président des Membres affiliés » (document de l'Assemblée générale de l'OMT portant la cote A/20/6), par. 8.

²³ Article 3 des Statuts de l'OMT, consultables à l'adresse www.unwto.org.

²⁴ Adopté aux termes de la résolution 406(XIII) en octobre 1999.

²⁵ La qualité de Membre associé de l'Organisation est accessible à tous les territoires qui n'ont pas la responsabilité de leurs relations extérieures et dont la candidature obtient l'approbation préalable de l'État membre qui assume la responsabilité de leurs relations extérieures.

du tourisme, allant des associations professionnelles aux entreprises de transport aérien, des agences de voyages aux consultants et des syndicats aux universités. S'ils sont traités sur un pied d'égalité par le secrétariat, les Membres affiliés affichent, à bien des égards, une grande diversité. Ils sont censés favoriser les partenariats public-privé pour aider à appuyer les objectifs généraux de l'OMT, notamment la promotion d'un tourisme responsable, durable et accessible à tous contribuant au développement économique et social ainsi qu'à l'entente internationale, en prêtant une attention particulière aux intérêts des pays en développement. En outre, le secteur du tourisme compte quantité de petites et moyennes entreprises, dont beaucoup font partie d'associations professionnelles, y compris des acteurs de premier plan à l'échelle nationale, régionale et mondiale.

14. La composition de ses membres est révélatrice du soutien de l'OMT à la participation de la société civile au réseau des institutions mondiales, ainsi que l'encouragent les Nations Unies. Cependant, le niveau de participation effective des Membres affiliés de l'OMT (une trentaine sur un total de 300) est bas, faute de quorum. Les raisons ayant motivé leur adhésion sont variées : stratégie de marque, désir d'être associé à un organisme des Nations Unies, constitution de réseaux avec des entités gouvernementales et le secteur privé, ou encore lobbying. Alors que l'ONU et les institutions spécialisées usent de créativité pour aller vers la société civile, le Livre blanc posait la question de savoir « quels avantages ces entités peuvent tirer de leur affiliation à l'Organisation, comment tirer les avantages attendus, quelle est l'étendue de la participation et l'influence qu'un Membre affilié peut avoir sur le processus de prise de décisions de l'Organisation »²⁶. Si l'inspecteur reconnaît le rôle de l'OMT pour lancer des thèmes, tels que celui de la saisonnalité dans le tourisme, ou des initiatives comme le projet de *Tourisme urbain* avec l'intervention de certains Membres affiliés, **il n'est toujours pas persuadé que l'OMT exploite de manière appropriée la diversité et les complémentarités offertes par la dualité de ses membres.**

15. L'OMT est universellement reconnue comme étant la principale source de statistiques fiables sur le tourisme. Elle est bien placée pour parler du poids économique croissant du tourisme et souligner les risques d'ordre environnemental, social, culturel et éthique qui l'accompagnent. Lorsque l'Organisation apporte une assistance technique²⁷ aux pays qui lui en font la demande, elle veille à ce que les projets liés au tourisme remplissent quatre critères, à savoir : i) viabilité économique ; ii) rentabilité financière ; iii) durabilité environnementale (y compris culturelle) ; et iv) caractère acceptable du point de vue socioculturel²⁸.

Un document directeur, le Livre blanc

16. **L'année 2009 a marqué un tournant dans la gouvernance de l'OMT, pas seulement du fait de l'élection d'un nouveau Secrétaire général, mais par suite du changement radical opéré dans la structure et dans la culture de l'Organisation. Il y a eu une convergence manifeste entre les aspirations des Membres, les valeurs sous-tendant les recommandations du CCI et le contenu des trois versions du rapport connu sous le nom de « Livre blanc »**²⁹. Ce rapport a finalement été entériné par l'Assemblée générale de l'OMT aux termes de sa résolution 602(XIX) comme « *principal document stratégique de référence pour l'Organisation à moyen terme* » ; ce n'étaient pas que des mots, car l'Assemblée générale priait aussi le **Secrétaire général « de mettre en œuvre les mesures préconisées dans le Livre blanc et de rendre compte au Conseil exécutif des progrès réalisés lors des prochaines sessions du Conseil »**, lui donnant le capital politique pour traduire progressivement en actes le contenu du document. En outre, dans la même résolution, l'Assemblée générale validait cinq annexes importantes comme instruments pour la réforme

²⁶ « Rapport sur l'évolution de la réforme de l'Organisation (Livre blanc) », A/19/11, par. 93.

²⁷ Voir l'article 12 de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale du tourisme (textes fondamentaux de l'OMT).

²⁸ Entretien avec H. Varma, Directeur chargé de la coopération technique et des services à l'OMT.

²⁹ CE/88/7 et A/19/11.

planifiée³⁰ et, pour terminer, s'agissant des **entités externes**, chargeait le Secrétaire général, en coordination avec leurs organes de direction et avec le Conseil exécutif, d'apporter les changements nécessaires au cadre juridique de ces entités pour en faire des entités non contrôlées, là où cela se justifiait, en lui demandant de rendre compte à l'Assemblée générale des progrès réalisés.

17. **Le Livre blanc contenait la majorité des mesures permettant la mise en œuvre des recommandations énoncées dans le rapport de 2009, lesquelles en constituaient l'un des fondements, ainsi qu'en a convenu le Secrétaire général quand il a rencontré l'équipe du CCI. On a donc assisté ces dernières années à une vaste et profonde réforme de l'Organisation, laquelle démontre, par bien des aspects, l'acceptation et l'application des recommandations du rapport de 2009, mais pas de toutes, comme on le verra clairement plus loin. Toutefois, la réforme est loin d'être complètement terminée et certains outils font encore défaut à l'Organisation.**

18. Dans le rapport de 2009 (par. 41-42), l'inspecteur décrivait certaines pratiques du Conseil exécutif qu'il avait observées concernant le processus de prise de décision et, en particulier, *des interventions excessives de la part du Secrétariat durant le processus de prise de décisions, en particulier durant la négociation des résolutions et des décisions et lors de l'adoption de l'ordre du jour, rôle qui n'est pas le sien. Organiser des réunions à différents endroits contribue à perpétuer cette situation, de nombreuses délégations étant composées de participants qui bien souvent n'ont pas assisté à des réunions antérieures de l'OMT. L'Inspecteur s'est dit en particulier inquiet de constater que, contrairement à la pratique habituelle, les représentants des États membres négociaient avec les fonctionnaires du Secrétariat, et non entre eux, le texte des résolutions à adopter.*

19. Certains faits semblent indiquer que l'arrivée d'un nouveau Secrétaire général s'est traduite par un nouveau style de relations avec les États membres, ainsi que le démontrent :

- Le simple fait que, dès 2009, les États membres aient pu créer un groupe de travail pour débattre des recommandations du CCI.
- La fusion du Comité du programme et du Comité du budget et des finances, étape logique alors que le secrétariat pouvait avoir plus d'emprise que sur le Comité du programme et du budget, où les délégués pouvaient appréhender à la fois les enjeux stratégiques et financiers.
- L'obligation auto-imposée de respecter les sept principes fondamentaux énoncés au paragraphe 11 du rapport du Secrétaire général (A/18/14) : sentiment de propriété des membres, intégration, partenariats, normes éthiques, transparence et obligation de rendre des comptes, souplesse et orientation sur les résultats.
- Le bon accueil sincère réservé par les représentants rencontrés par l'inspecteur en novembre 2013 au nouvel état d'esprit instauré.
- Le grand nombre de contacts professionnels que le Secrétaire général entretient avec les représentants des Membres effectifs lors de ses nombreux voyages et au siège, individuellement ou dans un cadre régional, afin de rester au fait de leurs préoccupations.
- Le changement apporté à la structure du secrétariat de par la désignation de responsables du secrétariat (les directeurs exécutifs) comme nouveaux interlocuteurs pour les États membres en plus du Secrétaire général, avec une délégation des pouvoirs plus claire.

B. L'Assemblée générale

20. L'Assemblée générale de l'OMT se réunit tous les deux ans pour débattre du budget et du programme de travail et les adopter, et pour évoquer des sujets de la plus haute importance pour le secteur du tourisme. Elle se compose des États membres et des Membres associés²⁵. Les Membres

³⁰ Fusion du Comité du programme et du Comité du budget et des finances, y compris le nouveau Règlement intérieur du nouveau Comité du programme et du budget (A/19/11, annexe 1), Projet de Règlement intérieur du Comité des Membres affiliés (A/19/11, annexe 2), Réseau de connaissances de l'OMT (A/19/11, annexe 3), Modernisation du site web de l'OMT (A/19/11, annexe 4) et Alliances stratégiques pour intégrer le tourisme (A/19/11, annexe 5).

affiliés et les représentants d'autres organisations internationales peuvent participer en qualité d'observateurs. Tous les quatre ans, l'Assemblée générale élit un Secrétaire général sur recommandation du Conseil exécutif³¹.

21. La **recommandation 5** du rapport de 2009 énonçait ce qui suit : « *L'Assemblée générale de l'OMT pourra décider de revoir son processus de prise de décision à tous les niveaux des organes délibérants pour s'assurer que le dialogue et les négociations entre les parties sont suffisants, afin de prendre des décisions claires qui permettent de guider, diriger et superviser convenablement les opérations de l'Organisation, et de décharger ainsi le Secrétariat du travail de préparation des décisions* ». L'inspecteur a noté que, pour favoriser un tel dialogue, l'Organisation a modifié sa façon de faire en introduisant de nouvelles procédures : le secrétariat inclut maintenant les propositions de projets de résolution dans les documents de pré-session destinés aux organes directeurs et fait intervenir le Président et les Vice-Présidents dans la rédaction de la version finale des résolutions et des décisions. Ces projets de résolution sont soumis à la plénière pour adoption. La pratique susmentionnée était exposée par le Secrétaire général dans le Livre blanc de l'Organisation³² (par. 57-60), lequel indique expressément que le rôle du secrétariat devrait être uniquement de « *faciliter les choses, proposer des services linguistiques et aider à trouver un accord sur les décisions et les résolutions* »³³. L'inspecteur en conclut donc que **la recommandation 5 est acceptée et appliquée**.

22. La **recommandation 6** du rapport de 2009 cherchait à favoriser un processus de prise de décision transparent et plus démocratique : « *Le Secrétaire général devrait veiller à ce que soient dûment préparés les comptes rendus écrits des réunions tenues par les organes dirigeants de l'Organisation* ».

23. L'inspecteur a été informé que ce qui tenait lieu de comptes rendus analytiques/procès-verbaux écrits de séance étaient les enregistrements des réunions effectués par le secrétariat et conservés dans ses archives. Cela ne facilitait pas la tâche des États membres et de l'administration dans les pays pour prendre des décisions fondées sur des informations aisément accessibles. Aussi l'inspecteur estime-t-il que **la recommandation 6 n'a pas été acceptée**, malgré le soutien qu'elle a reçu de la part des États membres, en 2009, dans le cadre du groupe de travail spécial. Le Brésil, par exemple, a suggéré que le secrétariat adopte comme norme les procès-verbaux des réunions de la Commission régionale pour les Amériques, lesquels constituent un aide-mémoire très utile, clair et concis.

24. En conséquence, **la recommandation relative aux comptes rendus analytiques/procès-verbaux est répétée**. Son application contribuerait à diffuser une bonne pratique et à renforcer la transparence et la responsabilité.

25. La **recommandation 4** du rapport de 2009 énonçait ce qui suit : « *Après en avoir examiné les avantages et les inconvénients potentiels, l'Assemblée générale de l'OMT pourra décider de revoir la pratique habituelle consistant à tenir ses réunions en dehors du siège, et ajouter à ses Statuts un article régissant les cas d'exception* ».

26. L'Assemblée générale de l'OMT tenue en 2013 a accueilli favorablement et adopté le rapport du Secrétaire général³⁴ sur le choix des lieux accueillant des sessions de l'Assemblée générale, y compris un modèle pour les futurs accords qui seraient conclus avec des pays désireux de recevoir l'Assemblée générale spécifiant le cahier des charges de l'Organisation en ce qui concerne les privilèges et immunités, l'organisation logistique et la sécurité, entre autres.

³¹ Voir l'article 53 relatif à la nomination du Secrétaire général, Documents de base de l'OMT, Vol. I.

³² Rapport sur l'évolution de la réforme de l'Organisation (Livre blanc) – Processus de réforme pour une OMT qui réponde mieux aux besoins de ses Membres (document A/19/11 de l'Assemblée générale de l'OMT).

³³ Ibid., par. 59.

³⁴ Rapport du Secrétaire général, partie II : questions administratives et statutaires ; ii) Directives concernant le choix des lieux pour accueillir les sessions de l'Assemblée générale [document A/20/5(II)(i) et résolution A/RES/631(XX) de l'Assemblée générale de l'OMT].

27. Les consultations tenues par l'inspecteur avec des représentants des États membres ont confirmé que la pratique de la rotation géographique des sessions de l'Assemblée générale avait beaucoup contribué à promouvoir le rôle du tourisme et l'OMT à travers le monde. Elle a permis à des pays de gagner en visibilité sur la carte du tourisme et c'est l'occasion pour eux de vanter les expériences qu'ils ont à offrir grâce à une coopération entre l'État et les acteurs nationaux et internationaux du tourisme. Elle permet également aux représentants des États membres d'observer par eux-mêmes comment des parties prenantes telles que la Banque mondiale, les coordonnateurs résidents des Nations Unies et d'autres représentants d'organisations internationales travaillent ensemble pour développer le secteur du tourisme d'un pays³⁵. Suite à l'examen de cette question, **la recommandation 4 a été acceptée et appliquée. Une recommandation analogue concernant le lieu des sessions du Conseil exécutif est traitée plus loin aux paragraphes 31 et 32.**

28. La **recommandation 1** du rapport de 2009 énonçait ce qui suit : « *Il convient de mettre un terme à la pratique consistant à faire nommer le Directeur exécutif des Membres affiliés par un seul État Membre. Le poste peut être financé par des sources extrabudgétaires, mais la sélection devra s'effectuer selon un processus ouvert, compétitif et transparent* ».

29. L'inspecteur est conscient que le financement du poste susmentionné provient d'une contribution (volontaire) extrabudgétaire du Gouvernement espagnol et que l'Organisation sait gré à celui-ci du soutien généreux qu'il apporte au programme des Membres affiliés³⁶. Le Secrétaire général a indiqué à l'inspecteur que la pratique actuelle, qui se fonde sur le texte de la Convention entre l'Espagne et l'OMT, prévoit que la première fournisse à la seconde une liste de candidats parmi lesquels choisir. En 2013, le Gouvernement espagnol avait proposé au Secrétaire général trois noms de ressortissants espagnols comme candidats pour le poste. Après avoir examiné toutes ces candidatures, le Secrétaire général avait attribué le poste au candidat le plus apte à l'occuper à l'issue d'un concours. Le directeur titulaire du poste a également confirmé la procédure. On voit donc que ce qui a été accepté n'est que le simple respect des dispositions antérieures. **La recommandation 1 en tant que telle n'a pas été acceptée** et n'a été appliquée qu'en partie du point de vue de la mise en concurrence mais pas de l'ouverture, étant donné que la présentation de candidats demeure la prérogative d'un seul État membre. **L'inspecteur recommande que cette question soit renégociée à la première occasion avec le pays hôte et que le coût du poste soit partagé raisonnablement entre tous les États membres, par souci de se conformer au principe de l'égalité des droits et des devoirs des Membres effectifs.**

C. Les commissions régionales

30. Établies en 1975 en tant qu'organes subsidiaires de l'Assemblée générale de l'OMT, les six commissions régionales³⁷ se réunissent normalement une fois par an. Elles permettent aux administrations des États membres chargées du tourisme d'une région donnée de rester en contact les unes avec les autres et avec le secrétariat entre les sessions de l'Assemblée générale, à laquelle elles présentent des propositions et font part de leurs préoccupations. Chaque commission élit son président et ses vice-présidents parmi ses membres pour une période de deux ans allant d'une session à la session suivante. Ces dernières années, des efforts ont été faits pour développer les échanges mutuellement bénéfiques d'idées entre les Membres affiliés et les commissions régionales, pour leur permettre de resserrer les relations entre eux et de peser davantage sur les décisions du Conseil exécutif.

³⁵ Réunion avec l'Ambassadeur de la République du Kenya à Madrid (novembre 2013).

³⁶ En 2009, la contribution a été estimée à 92 000 EUR pour le poste, comme indiqué dans la réponse de l'Espagne adressée au groupe de travail spécial ayant examiné le rapport de 2009.

³⁷ Les Membres affiliés de la région participent aux commissions régionales en tant qu'observateurs.

D. Le Conseil exécutif

31. Le Conseil exécutif est le conseil d'administration de l'OMT, chargé de veiller à ce que l'Organisation mène à bien son programme de travail sans dépasser son budget. Il se réunit au moins deux fois par an et se compose de membres élus par l'Assemblée générale à raison d'un membre pour cinq Membres effectifs. En vertu de la Convention qu'elle a conclue avec l'OMT, l'Espagne est membre permanent du Conseil exécutif. Des représentants des Membres associés et affiliés participent aux réunions du Conseil en qualité d'observateurs. Le Conseil exécutif prend toutes les mesures nécessaires, en consultation avec le Secrétaire général, aux fins de l'application de ses propres décisions et des recommandations de l'Assemblée générale, et fait rapport à cette dernière. Le mandat des membres du Conseil est de quatre ans et il est procédé tous les deux ans au renouvellement de la moitié d'entre eux. Le Conseil élit un président et deux vice-présidents parmi ses membres.

32. La **recommandation 3** du rapport de 2009 énonçait ce qui suit : « *Après en avoir examiné les avantages et les inconvénients potentiels, le Conseil exécutif pourra décider de revoir la pratique habituelle consistant à tenir ses réunions en dehors du siège* ».

33. L'Assemblée générale a effectivement revu la pratique antérieure et fait sienne la procédure relative au choix des lieux de réunion prenant effet à compter de 2014, assurant ainsi qu'une réunion au moins du Conseil ait lieu au siège une année sur deux³⁸. L'Assemblée générale de 2013 a accueilli favorablement le rapport du Secrétaire général sur le choix des lieux accueillant des sessions de l'Assemblée générale³⁹, lequel contenait un modèle d'accord pour recevoir une réunion du Conseil exécutif spécifiant le cahier des charges de l'Organisation en ce qui concerne les privilèges et immunités, l'organisation logistique et la sécurité, entre autres. Les procédures exposées dans le rapport du Secrétaire général ont été adoptées. La pratique ayant été revue et modifiée, **la recommandation 3 a été acceptée et appliquée**. L'inspecteur est d'avis que cette question n'est pas de celles qui posent le plus de risques pour la transparence et l'efficacité de la gouvernance, ainsi qu'on l'a vu avec l'Assemblée générale de 2013 qui se tenait pourtant à cheval sur deux pays.

E. Les comités

34. Les comités spécialisés de l'OMT émettent des avis sur la gestion de l'Organisation et le contenu des programmes. Quand elle a adopté la proposition du Secrétaire général⁴⁰, l'Assemblée générale de l'OMT a accepté, par souci de simplification et d'efficacité et pour faire des économies, de fondre le Comité du programme et le Comité des finances pour en faire le Comité du programme et du budget⁴¹. Les comités techniques, spécialisés dans des questions techniques et de fond, comprennent le Comité des statistiques et du compte satellite du tourisme, le Comité du tourisme et de la compétitivité, le Comité du tourisme et de la durabilité, le Comité mondial d'éthique du tourisme⁴², le Comité de lutte contre la pauvreté et le Comité pour l'examen des candidatures à la qualité de Membre affilié. Suite aux critiques suscitées par leur inactivité⁴³, une réforme fut engagée. L'inspecteur estime que c'est une question qui devrait être débattue, par exemple en s'appuyant sur une analyse coût-avantage, dans chaque comité, éventuellement au moyen d'une enquête ou d'une auto-évaluation, par un consultant indépendant, avant d'en saisir le Conseil exécutif. Cela permettrait de concevoir, en les chiffrant et en les comparant, d'autres méthodes pour assurer la réalisation du travail des comités techniques.

³⁸ Rapport du Secrétaire général, partie II : questions administratives et statutaires ; ii) Directives concernant le choix des lieux accueillant les sessions du Conseil exécutif et de l'Assemblée générale [document CE/94/3(iii)(d) rev.1 et CE/DEC/11 (XCIV)].

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Rapport sur l'évolution de la réforme de l'Organisation (« Livre blanc ») (A/19/11), par. 47.

⁴¹ A/RES/602(XIX), page 25.

⁴² Rend compte directement à l'Assemblée générale.

⁴³ CE/DEC/4(LXXXVIII) et CE/DEC/4(LXXXIX).

III. GOUVERNANCE INTERNE : LA DIRECTION EXÉCUTIVE

A. Structure

35. Le secrétariat, dirigé par le Secrétaire général, est situé à Madrid et plusieurs autres sites où différentes entités satellites ont leur activité, comme exposé au chapitre VII du présent rapport. Le tableau des effectifs affiche 106 postes, dont une dizaine de postes laissés vacants⁴⁴. L'Organisation est renforcée en permanence par quelque 30 à 40 collaborateurs engagés au titre de projets ou en dehors et de 10 à 20 stagiaires⁴⁵. L'organigramme antérieur était décrit dans le rapport de 2009 comme étant complexe et n'établissant pas de relations hiérarchiques claires : « *Compte tenu de la petite taille de l'Organisation, le Secrétaire général intervient dans la plupart des activités de gestion, parmi lesquelles beaucoup devraient être déléguées à des échelons inférieurs, qui vont d'activités de gestion des ressources humaines à la supervision directe de programmes substantiels. Le Secrétaire général autorise par exemple tous les voyages de missions, et les chefs des services de conférence et des ressources humaines respectivement relèvent directement de lui. Les entretiens qui ont eu lieu avec les fonctionnaires ont également montré qu'une plus grande délégation de pouvoir était nécessaire* »⁴⁶.

36. Le rapport de 2009 faisait également observer que, si la centralisation des pouvoirs avait pu être acceptable auparavant et s'agissant d'une petite organisation, « *une distribution plus claire et plus vaste des responsabilités doit venir remplacer l'actuelle structure hiérarchique verticale, trop lourde au sommet et qui est devenue un frein au dynamisme de l'Organisation* »⁴⁷. D'où la **recommandation 13** du rapport de 2009 : « *Le Secrétaire général devrait élaborer un organigramme qui rende compte des responsabilités réelles et définisse clairement les lignes hiérarchiques qui correspondent aux pouvoirs délégués* ».

37. Les organigrammes de 2008 et 2014 sont reproduits à l'annexe II. Le Secrétaire général a fait de cette question une pièce maîtresse de sa proposition en faveur d'une stratégie de gestion repensée au secrétariat. Ainsi, « *La direction du Secrétariat sera assurée par une équipe de direction. Elle aidera le Secrétaire général dans l'exécution du mandat de l'Organisation et sera responsable avec lui. En plus du Secrétaire général, l'équipe se composera de directeurs exécutifs centrés sur le programme. Chaque membre de l'équipe sera responsable d'un groupe et de ressources de programmes, et les pouvoirs adéquats lui seront délégués. L'équipe fonctionnera comme un cabinet sous la direction du Secrétaire général*⁴⁸ ». La proposition a été approuvée et adoptée par l'Assemblée générale⁴⁹. **La recommandation 13 a donc été acceptée et appliquée.** Outre l'équipe de direction (*Senior Management Team*)⁵⁰, une équipe élargie de direction (*Extended Management Team*) a été mise sur pied officiellement pour aider le Secrétaire général « à examiner et à formuler les questions stratégiques qui se posent et à renforcer les réseaux de coordination et de communication au sein du Secrétariat »⁵¹. Elle regroupe l'équipe de direction, les directeurs régionaux et de programmes ainsi que le Chef des ressources humaines. La présence d'autres fonctionnaires peut être sollicitée à certaines réunions en fonction des questions traitées.

⁴⁴ Rapport du Secrétaire général, partie II : questions administratives et statutaires, f) Questions relatives aux ressources humaines, CE/95/3(II)(f), tableau 1.

⁴⁵ Source : section des Ressources humaines, secrétariat de l'OMT. Le rapport du Secrétaire général sur les TIC [CE/96/2(f)] en date de juillet 2013 fait état de « 150 clients internes » (par. 2).

⁴⁶ JIU/REP/2009/1, par. 68.

⁴⁷ Ibid., par. 69.

⁴⁸ Stratégie de gestion et désignation de l'équipe de direction du secrétariat, Note du Secrétaire général, document A/18/14 de l'Assemblée générale de l'OMT, par. 16.

⁴⁹ A/RES/571(XVIII), Résolutions adoptées par l'Assemblée générale (de l'OMT) à sa dix-huitième session à Astana (Kazakhstan), 5-8 octobre 2009.

⁵⁰ Elle joue entre autres, de fait, le rôle de « comité de gestion » (comme l'organe éponyme de l'ONU). Cette création, proposée à l'époque, n'a finalement pas été jugée nécessaire compte tenu de la taille de l'Organisation.

⁵¹ Livre blanc, par. 130.

38. Le groupe de travail spécial ayant examiné le rapport de 2009 (cf. par. 3 plus haut) a appuyé à l'unanimité la recommandation ci-dessus. Le Livre blanc reflétait également le fait que ces changements apportés à la structure visaient à accroître la souplesse du secrétariat de façon à obtenir une productivité maximale de son personnel, qui est en nombre limité, dans la logique de l'évolution vers un secrétariat organisé en programmes⁵².

39. Sur un sujet connexe, le rapport de 2009 contenait la **recommandation 15 c)** : « *Le Secrétaire général devrait (...) c) revoir la structure actuelle du Secrétariat, trop lourde au sommet, en vue de la rationaliser* ».

40. Le Secrétaire général a signalé que la structure antérieure avait conduit, avec le temps, à une répartition imprécise du travail entre les plus hauts responsables, à un chevauchement des rôles des uns et des autres et à des difficultés de coordination du programme de travail. Le modèle s'était également avéré être très central et vertical, avec parfois des relations hiérarchiques prêtant à confusion⁵³. En conséquence, sa proposition visant à créer une équipe de direction (*Senior Management Team*) a été acceptée par les États membres⁵⁴.

41. Trois postes nouvellement créés de directeur exécutif avaient remplacé les anciens postes de secrétaire général adjoint, de sous-secrétaire général et de directeur du programme et de la coordination. Les directeurs exécutifs se concentreraient sur les domaines liés aux programmes. Les nouveaux postes étaient censés alléger la charge décisionnelle du Secrétaire général et renforcer les processus de prise des décisions « en augmentant la délégation, en évitant la duplication des efforts, en encourageant les synergies internes et en améliorant l'exécution du programme de travail »⁵⁵. **Il s'ensuit que la recommandation 15 c) a été acceptée et appliquée.**

42. Les changements susmentionnés visant les postes supérieurs de direction avaient clarifié dans une certaine mesure la répartition du travail entre les hauts fonctionnaires. Cette première amélioration devrait être poursuivie, car changer de culture au sein d'une Organisation prend plus de temps qu'en changer l'organigramme. Le Secrétaire général avait une image paternaliste, centralisant depuis trop longtemps sur sa personne toute la prise de décision d'un secrétariat de taille modeste, avec les tentations inhérentes de clientélisme que cela induit. Ainsi que le déclarait un membre du groupe de travail sur les recommandations du CCI, « *il conviendrait d'éviter d'avoir une direction clanique, centrée totalement sur la personne du Secrétaire général et dans laquelle les relations fonctionnelles ne sont pas claires* »⁵⁶. L'inspecteur est d'avis que la démarche entreprise jusqu'à présent pour clarifier les choses devrait se poursuivre de deux façons : a) par une identification plus précise et plus claire des domaines d'intervention reflétés dans les titres des directeurs exécutifs ; et b) par des mesures pour alléger le sommet de la structure du secrétariat, qui demeure un sujet de préoccupation pour le CCI dans une Organisation aux effectifs aussi modestes.

43. Dans une lettre d'observations adressée au Secrétaire général de l'OMT⁵⁷, le CCI faisait remarquer que si l'on compare les proportions respectives de cadres appartenant à la catégorie des administrateurs placés et rémunérés **au-dessus de la classe D2** (que l'on connaît parfois sous l'appellation de « postes politiques ») à l'OMT et dans les autres organismes des Nations Unies, on s'aperçoit que cette proportion atteint 9 pour cent à l'OMT alors que les autres organismes ont tous des taux compris entre zéro et 2 pour cent (siège et bureaux)⁵⁸.

44. En outre, les directeurs exécutifs recevaient des salaires de sous-secrétaire général : c'est déconcertant compte tenu des fortes contraintes budgétaires (croissance nominale zéro et, très

⁵² Livre blanc, paragraphes 122-123.

⁵³ « Stratégie de gestion et désignation de l'équipe de direction de l'Organisation », CE/86/5, par. 13.

⁵⁴ CE/DEC/8(LXXXVI).

⁵⁵ CE/86/5, par. 18 b).

⁵⁶ Résumé des recommandations et des propositions des États membres du groupe de travail établi par le Conseil exécutif, daté du 22 septembre 2009.

⁵⁷ JIU/ML/2013/1.

⁵⁸ Statistiques du personnel – Données au 31 décembre 2011, Tableau 5A, CEB/2012/HLCM/HR/16.

récemment, croissance réelle zéro) auxquelles est soumise l'Organisation. De plus, les classes salariales des nouveaux directeurs exécutifs n'ont jamais été communiquées dans les rapports du Secrétaire général au Conseil exécutif sur la situation des ressources humaines à l'OMT. Ce ne fut qu'en consultant des documents internes que l'équipe du CCI a découvert que les directeurs exécutifs (dont le mandat ne va pas au-delà du terme de celui du Secrétaire général lui-même) avaient été rangés dans la classe salariale de sous-secrétaire général, ce qu'a confirmé le secrétariat par la suite. Du point de vue des implications financières, d'après la grille salariale des fonctionnaires de l'OMT en 2012⁵⁹, si les directeurs exécutifs avaient eu le rang de D-2, l'Organisation aurait réalisé d'importantes économies globales dépassant assurément les 100 000 EUR annuels, sans tenir compte de l'indemnité de poste et du coût du personnel d'appui ni des autres avantages associés au rang de sous-secrétaire général.

Bureau de liaison de l'OMT à New York

45. En parcourant la documentation officielle de l'Organisation, l'inspecteur a relevé qu'il n'y est fait aucune mention du Bureau de liaison de l'OMT à New York, sauf dans l'organigramme. Son existence était attestée par une note verbale du 5 décembre 2013 émanant du Représentant spécial de l'OMT à l'ONU. Adressée aux représentants permanents et aux observateurs auprès de l'ONU ainsi qu'aux chefs des bureaux de liaison des institutions spécialisées et organisations apparentées, elle les informait du déménagement du Bureau.

46. L'inspecteur s'est également étonné que tous les responsables de l'OMT affectés au Bureau de liaison (c'est-à-dire un représentant spécial, un représentant adjoint et un conseiller principal) soient des « collaborateurs » et pas des fonctionnaires. L'un d'eux, qui travaille à temps partiel, est rémunéré en conséquence. Pour l'inspecteur, le fait qu'il n'y ait pas un seul fonctionnaire pour remplir des fonctions potentiellement très importantes⁶⁰ pose la question de la responsabilité. L'inspecteur estime qu'il faudrait que le chef du Bureau de liaison, au moins, fasse partie du personnel permanent de l'OMT.

47. La lettre d'observations susmentionnée adressée par le CCI au Secrétaire général de l'OMT indiquait qu'aucun rapport sur les activités du Bureau de liaison n'avait été soumis aux États membres. Dans sa réponse, le Secrétaire général acceptait de préparer un rapport d'activité détaillé et de procéder à une analyse coût-avantage du maintien du Bureau de liaison. Un examen minutieux des quatre rapports du Secrétaire général sur l'OMT dans le système des Nations Unies⁶¹ ne donne aucun indice sur les activités de l'Organisation, toutes les activités citées dans ces rapports pouvant être retracées sur internet et/ou ayant eu lieu dans d'autres régions.

48. Il est suggéré au Secrétaire général de revoir les fonctions, la dotation en effectifs (**dont le statut et la classe**) ainsi que les coûts (en valeur brute et nette de toute rémunération des services avec le Fonds ONU-Femmes) du Bureau de liaison de l'OMT à New York et de présenter un rapport à ce sujet au Conseil exécutif.

B. Délégation de pouvoirs

49. La délégation de pouvoirs a pour fonction première d'appliquer le principe de subsidiarité à la prise des décisions et à la responsabilité qui l'accompagne, avec une utilisation plus efficace des ressources humaines et financières permettant aux organisations de réagir avec plus de souplesse,

⁵⁹ Rémunération considérée aux fins de la pension pour le personnel de la catégorie des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur, avec prise d'effet le 1^{er} février 2012.

⁶⁰ Cf. « Les bureaux de liaison dans le système des Nations Unies » (JIU/REP/2007/10).

⁶¹ Les activités de l'OMT dans le système des Nations Unies, CE/98/3(I)(g), CE/95/3(I)(d), CE/94/3(II)(a) et CE/90/9.

pour de meilleurs résultats d'ensemble⁶². Une condition préalable à la mise en œuvre réussie de la gestion axée sur les résultats consiste à donner aux gestionnaires des responsabilités claires et à leur déléguer des pouvoirs dans tous les domaines dans lesquels ils devront rendre compte des résultats obtenus⁶³. Il faut accroître d'autant les contrôles indépendants.

50. L'inspecteur a reçu une copie des délégations de pouvoirs accordées par le Secrétaire général à la majorité des membres de son équipe de direction (*Senior Management Team*) (directeurs exécutifs, Directeur de l'administration et des finances, secrétaires exécutifs et Chef de cabinet) qui font fonction d'agents ordonnateurs pour les programmes et comptes y afférents leur étant attribués. Chaque agent ordonnateur a été informé que l'accomplissement adéquat du rôle d'agent ordonnateur assure la bonne exécution du programme et budget et du programme de travail de l'Organisation de manière efficace, efficiente et économique, dans le respect des règles et de la réglementation applicables⁶⁴. Les représentants des Membres effectifs de l'OMT que l'équipe du CCI a rencontrés à Madrid se félicitaient clairement de la réorganisation de la haute direction.

C. Dispositifs d'application du principe de responsabilité

51. Un dispositif d'application du principe de responsabilité réunit toutes les composantes requises pour répondre à la définition de la responsabilité adoptée (sans vote) par l'Assemblée générale des Nations Unies au paragraphe 6 de sa résolution 64/259 après des années de dialogue difficile avec le Secrétariat de l'ONU. Le CCI a traité de la responsabilité dans de précédents rapports, le plus récent et le plus complet étant celui de 2011 intitulé « Dispositifs d'application du principe de responsabilité dans les organismes des Nations Unies » (JIU/REP/2011/5), dans lequel les inspecteurs faisaient observer que le Livre blanc de l'OMT décrivait de nombreux éléments organisationnels⁶⁵ liés à la responsabilité, mais qu'il n'y avait pas de dispositif d'application du principe de responsabilité. Dans ce rapport, l'inspecteur recommandait, entre autres, la mise au point par l'OMT d'un dispositif autonome d'application du principe de responsabilité prenant appui sur les conditions (*benchmarks*) énoncées dans le rapport⁶⁶. L'inspecteur constate que cela n'a pas été fait et suggère que **le Secrétaire général présente à l'Assemblée générale une ébauche de dispositif d'application du principe de responsabilité à l'OMT, en tenant compte des initiatives analogues menées avec succès dans le système des Nations Unies.**

⁶² « Délégation de pouvoirs et responsabilisation : Deuxième partie du rapport sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies » (JIU/REP/2004/7).

⁶³ Ibid., par. 6.

⁶⁴ Numéros de décisions de l'OMT : Délégation 1-5/2010, en date du 1^{er} janvier 2010.

⁶⁵ Notamment clarté en matière de responsabilités, délégation de pouvoirs, suivi de la performance, mécanismes de rapports, normes d'intégrité et de déontologie, gestion axée sur les résultats, administration de la justice et contrôle interne.

⁶⁶ Voir la recommandation 1 du rapport JIU/REP/2011/5.

IV. STRATÉGIE

A. Planification stratégique

52. La planification stratégique est le processus par lequel une organisation définit ses objectifs à moyen et à long terme ainsi que les plans des ressources nécessaires pour les atteindre. Comme signalé dans un rapport du CCI sur le sujet, en période de restrictions budgétaires, les organes chargés de l'élaboration des politiques des organismes s'attacheront à optimiser davantage l'emploi des ressources, promouvoir les synergies et les complémentarités programmatiques et institutionnelles et mettre au point des outils efficaces pour la formulation des plans et le suivi de leur mise en œuvre. Il était indiqué, en outre, dans ce rapport qu'un « *processus de planification stratégique efficace, prospectif et bien conçu ouvrira la voie à une information transparente et utile en direction des parties prenantes, en même temps qu'il facilitera l'approbation des plans ultérieurs par les États Membres et les autres partenaires des organismes* »⁶⁷.

53. Les membres avaient souscrit à la vision de l'actuel Secrétaire général pour l'Organisation en entérinant le Livre blanc comme « principal document stratégique de référence pour l'Organisation à moyen terme »⁶⁸, à la suite de quoi un **Plan de mise en œuvre du Livre blanc** a été présenté au Conseil exécutif à sa 93^e session, qui l'a approuvé⁶⁹. À sa vingtième session, en 2013, l'Assemblée générale de l'OMT a pris note de l'état d'avancement du plan et fait sienne la proposition du Secrétaire général consistant à simplifier le Livre blanc, conservé pour « les actions effectivement liées à la réforme de l'Organisation »⁷⁰.

B. Gestion axée sur les résultats

54. La **recommandation 8** du rapport de 2009 énonçait ce qui suit : « *L'Assemblée générale de l'OMT devrait approuver le cadre de référence élaboré par le CCI pour la gestion axée sur les résultats (GAR) et demander au Secrétariat de l'utiliser pour la mise en œuvre de cette gestion* ».

55. Le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, dont l'OMT est membre, avait invité tous les organismes des Nations Unies à souscrire au cadre de référence pour la gestion axée sur les résultats établi par le CCI et à s'en servir comme référence habituelle aux fins de l'application de la gestion axée sur les résultats⁷¹. Le cadre de référence pour la gestion axée sur les résultats mis au point par le CCI a, par la suite, été entériné par l'Assemblée générale des Nations Unies⁷².

56. Le Livre blanc du Secrétaire général évoque la notion de gestion axée sur les résultats lorsqu'il indique que « L'application des procédures de contrôle et d'évaluation actuelles et futures facilitera l'établissement des méthodes de gestion et de budgétisation axées sur les résultats qui ont été recommandées afin d'augmenter la productivité et de renforcer l'efficacité du travail »⁷³. Toutefois, aucun cadre axé sur les résultats n'a été présenté par le Secrétaire général à l'Assemblée générale pour aval, comme si le chef du secrétariat pouvait dispenser ce dernier de l'obligation d'appliquer un type de gestion accepté aujourd'hui par la plupart des organisations.

⁶⁷ « La planification stratégique dans les organismes du système des Nations Unies » (JIU/REP/2012/12), par. 43.

⁶⁸ A/RES/602(XIX).

⁶⁹ CE/93/8, CE/DEC/14(XCIII) et A/20/5(I)(e).

⁷⁰ A/RES/621/(XX).

⁷¹ CEB/2005/HLCM/R.6.

⁷² Moyennant l'approbation du paragraphe 248 du rapport de la cinquante-cinquième session du Comité du programme et de la coordination aux termes de la résolution 60/257 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

⁷³ A/19/11, par. 120.

57. **L'inspecteur réitère la recommandation 8 du rapport de 2009 qui n'a été ni acceptée, ni mise en œuvre.** Il fait remarquer que l'acceptation et l'application ne sont pas uniquement une formalité, mais participent elles aussi d'un changement de culture pour faire passer l'accent, par l'apprentissage et par la pratique, de la mesure des activités à la mesure de leurs résultats, à tous les niveaux et dans tous les domaines, ce qui s'accompagne d'un déplacement correspondant du curseur des « apports » (*inputs*) vers les « produits » (*outputs*). S'agissant essentiellement d'un changement de culture, il ne réclame pas d'avoir un système informatique complexe mais simplement d'utiliser les différentes conditions (*benchmarks*) mises au point par le CCI dans ses rapports sur le sujet⁷⁴.

58. **En conséquence, la recommandation du rapport de 2009 relative à la gestion axée sur les résultats est réitérée.** On prévoit que son application renforcera l'efficacité de l'Organisation. **Il est donc souhaitable que le Secrétaire général, à l'aide des conditions et du cadre pour la gestion axée sur les résultats mis au point par le CCI, présente au Comité du programme et du budget en 2015 un rapport dans lequel il démontre comment le secrétariat, dans les limites particulières que lui imposent sa taille et ses ressources, prend le chemin d'une gestion axée sur les résultats.**

C. Gestion des risques

59. La gestion des risques est un élément essentiel d'un bon système de gouvernance et de responsabilité organisationnelles. Elle contribue à la réalisation par une organisation de ses objectifs stratégiques par un processus dynamique d'identification, d'appréciation, d'évaluation, de hiérarchisation et de maîtrise des risques dans toute l'organisation. Dans la mesure où elle aide l'organisation à mieux se préparer à l'avenir, et à l'incertitude, elle ne peut être dissociée des mécanismes de planification et de fixation des priorités⁷⁵. C'est pour cette raison que le Comité du programme et du budget devrait aussi être l'organe ayant le plus intérêt à sa mise en place. La gestion des risques aide à assurer la viabilité à long terme d'une organisation et lui permet de réaliser ses objectifs organisationnels. Les politiques et processus de gestion des risques à l'échelle d'une organisation forment une méthodologie cohérente pour leur exécution, éventuellement au moyen d'un système de gestion globale des risques⁷⁶.

60. L'OMT ne prévoit, à ce stade, d'inclure aucune gestion des risques dans son activité de gestion, au motif que le coût d'un système de gestion globale des risques « dépasse largement les avantages » retirés⁷⁷. L'inspecteur a été surpris de constater que des pratiques « de bon sens » étaient perçues comme complexes et coûteuses. En réalité, il est procédé actuellement, de façon plus ou moins informelle, à des évaluations spécifiques des risques portant sur certains aspects des activités de cette petite Organisation tels que la sécurité, les transactions financières, les achats et les technologies de l'information⁷⁸. C'est une mesure indiquée dans un contexte de ressources limitées, où il convient d'apprécier la gravité/probabilité des principaux risques pour orienter la prise de décision : c'est là l'essence même de la gestion des risques, que l'on dispose ou non d'un « système » spécifique à cet effet. **L'inspecteur invite l'OMT à tirer parti des avantages que comporte la gestion globale des risques tels qu'indiqués dans l'encadré 2 du rapport du CCI intitulé « Examen de la gestion globale des risques dans le système des Nations Unies : cadre de référence » (JIU/REP/2010/4) et des conditions pour une mise en œuvre réussie de la gestion globale des risques dans l'encadré 1 du même rapport.**

⁷⁴ JIU/REP/2004/5, JIU/REP/2004/6, JIU/REP/2004/7 et JIU/REP/2004/8.

⁷⁵ Examen de la gestion globale des risques dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2010/4), par. 4.

⁷⁶ Ibid., par. 10.

⁷⁷ Réponse de l'OMT au questionnaire du CCI.

⁷⁸ Ibid.

V. FINANCES

A. Ressources

61. Les aspects financiers de la vie de l'Organisation sont régis par le Règlement financier et les règles de gestion financière⁷⁹, lesquels ont été révisés en 2010 et 2011 par les organes compétents aux fins de leur mise en conformité avec les exigences des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) et pour un Règlement financier « plus en phase avec celui d'autres organismes des Nations Unies, et (...) l'actualiser aux chapitres des contributions volontaires, du contrôle interne et de la vérification externe, par exemple », compte tenu également de la décision prise par le Conseil exécutif de fonder le Comité du programme et le Comité du budget et des finances pour en faire le Comité du programme et du budget⁸⁰.

62. Le budget de l'Organisation, qui couvre ses fonctions administratives et le programme général de travail, est « financé par les contributions des Membres effectifs, associés et affiliés, selon un barème d'évaluation accepté par l'Assemblée, ainsi que par toute autre source possible de recettes de l'Organisation, conformément aux dispositions des Règles de financement annexées aux présents Statuts »⁸¹. Dans le budget de la période biennale 2012-2013, tel qu'approuvé par l'Assemblée générale, s'élevant à 25 200 000 EUR, les montants attendus de ces sources et leur part dans le total sont tels qu'ils apparaissent dans le tableau 1 ci-dessous :

Tableau 1. Sources de recettes et leur part en 2012-2013

Sources de recettes	Montant (EUR)	Part
Membres effectifs et associés	23 018 000	91,3%
Autres sources de recettes :		
Membres affiliés	1 058 000	4,2%
Ventes de publications	500 000	2,0%
Recettes diverses	624 000	2,5%
Total partiel des autres recettes	2 182 000	8,7%
TOTAL GÉNÉRAL	25 200 000	

Source : A/19/12

63. La **recommandation 9** du rapport de 2009 énonçait ce qui suit : « *Le Secrétaire général devrait informer l'Assemblée générale de l'OMT et attendre son autorisation avant de procéder à une quelconque révision des contributions des États Membres* ».

64. Le barème des contributions est fixé par l'Assemblée générale de l'OMT conformément au Règlement financier et règles de gestion financière. Le projet de barème de contributions est inclus dans les propositions de programme et de budget présentées à l'Assemblée générale pour discussion et approbation⁸². **La recommandation 9 a donc été acceptée et appliquée.** Les pays sont classés par

⁷⁹ Volume III des Documents de base de l'OMT.

⁸⁰ A/19/11, juin 2011 : Rapport sur l'évolution de la réforme de l'Organisation (Livre blanc) et CE/89/4(c), septembre 2010, « Fusion du Comité du programme et du Comité du budget et des finances ».

⁸¹ Article 25.1 des Statuts de l'OMT.

⁸² Rapport du Secrétaire général, partie I : programme de travail c) Projet de programme et de budget de l'Organisation pour 2014-2015 [A/20/5(I)(c)], Annexe A : Contributions des Membres effectifs, associés et affiliés.

groupes en fonction de leur capacité de contribution. S'il est vrai que la méthodologie n'a pas changé, l'inspecteur note que le montant total des contributions, quant à lui, a varié sous l'effet de l'application de la « formule de Lusaka » qui prend en considération des facteurs tels que le développement économique et les activités touristiques dans le calcul des montants dus.

65. La **recommandation 11** du rapport de 2009 énonçait ce qui suit : *L'Assemblée générale de l'OMT devrait appeler les Membres à verser leurs arriérés de contributions dans les délais fixés par les Statuts et les Règles de financement.*

66. À sa dix-huitième session, l'Assemblée générale a adopté une résolution dans laquelle elle prie instamment les membres « de respecter avec la plus grande rigueur les dispositions statutaires et réglementaires régissant les questions financières au sein de l'Organisation, en particulier en ce qui concerne les délais de paiement des contributions précisés au paragraphe 12 des Règles de financement, afin d'éviter, dans l'intérêt de tous les Membres, que l'exécution du programme et les autres activités du Secrétariat ne soient entravées d'une manière ou d'une autre par un manque de crédits⁸³ ». L'Assemblée générale ayant effectivement lancé l'appel demandé, **la recommandation 11 du rapport du CCI de 2009 a été acceptée et appliquée ; reste néanmoins à voir si cette application sera suivie d'effet.**

67. La recommandation ci-dessus a été acceptée et appliquée, mais l'inspecteur voudrait attirer l'attention sur les arriérés, annuels et cumulés, des membres de l'OMT à la fin de chaque année civile. Les arriérés ne sont pas pris en considération dans la planification du budget de la période biennale et les arriérés reçus, le cas échéant, sont portés au Fonds général ; toutefois, **des mesures plus fermes ont été prises en 2013 afin de réduire le passif des Membres affiliés de l'Organisation⁸⁴. Cependant, elles ne portent que sur une petite partie du total des contributions en souffrance.** Les montants cumulés (16 270 000 EUR au 31 décembre 2012 et 14 390 000 EUR au 31 mars 2014) représentent 124 pour cent et 110 pour cent, respectivement, du niveau approuvé du total des contributions pour 2014, c'est-à-dire 13 120 000 EUR, prévision elle-même supérieure de 6,8 pour cent au montant estimatif de toutes les contributions pour le même exercice, à 12 760 000 EUR. Il y a là une différence structurelle qui ne serait compensée qu'à hauteur de 480 000 EUR (3,7 pour cent environ) reçus au titre du règlement d'arriérés (en date de mars 2014)⁸⁵.

68. L'inspecteur n'est pas complètement d'accord avec le bilan positif tiré dans le rapport « Situation financière de l'Organisation »⁸⁶, dans lequel on qualifie de « bons résultats » le taux de 89 pour cent obtenu en moyenne au cours de la période 2006-2012 pour le prompt recouvrement des contributions en temps et en heure. S'il est possible de dire que de *nombreux* [pays ayant des arriérés importants] *ne sont tout simplement pas encore en mesure de s'engager fermement à régler leurs arriérés de contributions ou à adopter un plan de paiement adapté*, on ne peut raisonnablement pas estimer que cela vaut aussi pour divers autres membres figurant à l'annexe 1 du même document.

B. Budget-programme

69. Témoignant de la volonté de l'Organisation de permettre une prise de décision mieux éclairée de la part des États membres en ce qui concerne les priorités et les ressources correspondantes, l'Assemblée générale a accepté en 2011 de fondre le Comité du programme et le Comité du budget et des finances pour en faire le Comité du programme et du budget, comme proposé à l'annexe 1 du Livre blanc.

70. Le programme de travail s'articule autour de **deux objectifs stratégiques interdépendants** : a) améliorer la compétitivité et la qualité du tourisme ; et b) assurer la durabilité des activités

⁸³ A/RES/567(XVIII).

⁸⁴ A/RES/616(XX), p. 15.

⁸⁵ Situation financière de l'Organisation [A/20/5(II)(b)], par. 8, et Rapport du Secrétaire général sur la situation financière de l'Organisation [CE/98/3(II)(b)].

⁸⁶ Ibid.

touristiques et leur caractère conforme à l'éthique⁸⁷. Certains programmes répondent **aux deux**. Le Secrétaire général a défini trois types de programmes pour jeter les bases du passage, en 2010, d'un secrétariat organisé en départements à un secrétariat organisé en programmes. Ces programmes, tels qu'énumérés dans le Livre blanc⁸⁸, sont les programmes opérationnels, les programmes régionaux et les programmes d'appui. Le document A/20/5(I)(c) inclut, pour la période biennale 2014-2015, une description succincte de chaque programme avec son nom et son sigle ou acronyme (par. 8). Il n'a pas été donné suite à la « possibilité de présenter un programme de travail pour quatre ans (et non plus deux ans) »⁸⁹.

71. Dans les crédits du budget-programme, on distingue deux types d'appui : « Appui direct aux membres » (Communications, Services de conférence et Direction) et « Appui indirect aux membres » [Budget et finances, Ressources humaines, Technologies de l'information et de la communication (TIC), Locaux et services internes et une somme d'argent au titre des « provisions »]. Cette seconde catégorie, à la tête de laquelle se trouve le Directeur de l'administration, mobilise 7 fonctionnaires de la classe des administrateurs et 17 de la classe des services généraux. Les collaborateurs n'apparaissent pas dans le tableau des effectifs, mais jouent un rôle important dans certains projets administratifs.

72. La **recommandation 7** du rapport de 2009 énonçait ce qui suit : *L'Assemblée générale de l'OMT devrait appeler les États membres à participer en plus grand nombre et à manifester davantage d'initiative dans le processus de planification, de programmation et de budgétisation.*

73. De même, des critiques étaient exprimées clairement dans le Livre blanc :

« Actuellement, les Membres ne participent pas suffisamment à l'identification des besoins prioritaires, à la détermination des programmes correspondants destinés à répondre à ces besoins et à la prise de décisions sur d'autres questions importantes. Des propositions ont été formulées plus haut à cet égard [...] Si le sentiment de contrôle n'est pas suffisamment fort, c'est notamment en raison de l'inefficacité du système de communications existant entre le Secrétariat et ses Membres, qui fonctionne mal dans les deux sens⁹⁰ ». Cette recommandation est citée expressément dans le Livre blanc, comme suit : Comme le CCI l'a dit, une participation accrue des États membres et davantage de discussions et de débats sont nécessaires concernant les décisions et les résolutions, ajoutant logiquement que : Le Secrétariat ne devrait être là que pour faciliter les choses, proposer des services linguistiques et aider à trouver un accord sur les décisions et les résolutions⁹¹.

74. L'inspecteur se félicite que toute la section 8 du Livre blanc soit consacrée à « Une organisation au service de ses Membres et leur appartenant ». On y décrit, entre autres, les progrès déjà réalisés : *« Les vice-présidents régionaux de la XVIIIe session de l'Assemblée générale ont participé activement à la rédaction des résolutions, dont les projets ont été présentés aux États membres avant la session au cours de laquelle elles devaient être approuvées⁹² »* et l'on y expose des idées intéressantes pour progresser plus avant. Ainsi est-il proposé, par exemple, de saisir le Conseil exécutif plutôt que l'Assemblée générale de certaines affaires courantes ou encore d'organiser exposés et débats autour d'un rapport technique sur une grande question de politique générale à toutes les sessions de l'Assemblée générale. On insiste sur le fait qu'« au cours de son mandat, le Secrétaire général va redoubler d'efforts pour promouvoir et garantir une communication permanente avec les Membres »⁹³. Alors que seuls 31 États membres ont répondu à l'enquête de 2006 pour le programme

⁸⁷ Rapport du Secrétaire général, partie I : programme de travail (c) Projet de programme et de budget de l'Organisation pour 2014-2015, A/20/5(I)(c), par. 4.

⁸⁸ A/19/11, par. 123 et 128.

⁸⁹ Ibid., par. 46.

⁹⁰ Ibid., par. 54 et 61.

⁹¹ Ibid., par. 59.

⁹² Ibid., par. 60.

⁹³ Ibid., par. 61.

de travail 2008-2009⁹⁴, le taux de réponse a été bien supérieur les années suivantes. S'agissant du programme de travail 2010-2011, 113 réponses ont été reçues⁹⁵ et il y en a eu 95 pour le programme de travail 2014-2015⁹⁶. Ces chiffres se passent de commentaires et signifient également que, plus que d'assurances de pure forme, **la recommandation 7 a été acceptée et mise en pratique, conclusion confirmée par les représentants des États membres que l'inspecteur a rencontrés en novembre 2013.**

75. La **recommandation 10** du rapport de 2009 énonçait ce qui suit : « *Le Secrétaire général devrait inclure dans les propositions budgétaires un découpage par unité organisationnelle avec indication des ressources financières et tableaux de dotation en personnel pour chaque élément du budget (unité organisationnelle)* ».

76. Il y avait dans le projet de programme et de budget de l'Organisation pour 2014-2015 un tableau intitulé « Crédits proposés pour 2014-2015 et approuvés pour 2012-2013 / Prévisions budgétaires et analyse des augmentations par partie et par programme »⁹⁷. Celui-ci montre clairement les fonds alloués (allocations de crédits) à chaque programme et à chaque unité. Le tableau « Crédits révisés 2012-2013 selon la nouvelle structure proposée » indique pour chaque programme régional, opérationnel et d'appui le nombre de postes de fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et de la catégorie des services généraux, le total s'élevant à 106. Un autre tableau montre, dans le détail, l'allocation complète du secrétariat par classe de poste, ainsi que les non-fonctionnaires, ce qui confirme que **la recommandation 10 a été acceptée et mise en pratique.**

C. Contrôle financier et comptabilité : le long chemin jusqu'à l'application des normes IPSAS

77. Dans les circonstances dépeintes dans le rapport du CCI sur les normes IPSAS⁹⁸, l'Équipe spéciale interinstitutions sur les normes comptables des Nations Unies a conclu que les normes IPSAS, dérivées des normes internationales d'information financière (IFRS), représentaient, pour les organismes des Nations Unies, des meilleures pratiques sur le plan international en vue d'améliorer la qualité, la comparabilité et la crédibilité de la communication de leur information financière. Se sont successivement ralliés à cette conclusion le Comité de haut niveau sur la gestion du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination et l'Assemblée générale des Nations Unies aux termes de sa résolution 60/283 (section IV). Le Conseil exécutif et l'Assemblée générale de l'OMT ont approuvé l'adoption des normes IPSAS la même année (2006)⁹⁹. Le Conseil exécutif a approuvé l'adoption progressive des normes en 2010-2011¹⁰⁰ et accepté (pas plus tard qu'en mai 2009) l'utilisation du fonds de réserve de renouvellement des immobilisations¹⁰¹ pour financer

⁹⁴ Projet de programme de travail et de budget de l'Organisation pour la période 2008-2009, document de l'Assemblée générale A/17/7 Rev., p.2.

⁹⁵ « Programme général de travail – Rapport sur la préparation du programme général de travail 2010-2011 » (PC/35/6) (document du Comité du programme), juillet 2008.

⁹⁶ Enquête sur les priorités des États membres pour 2014-2015 – Rapport de synthèse, document interne de l'OMT.

⁹⁷ Rapport du Secrétaire général, partie I : programme de travail c) Projet de programme et de budget de l'Organisation pour 2014-2015 [A/20/5(I)(c)], document de l'Assemblée générale de l'OMT, août 2013.

⁹⁸ « État de préparation des organismes des Nations Unies en vue de l'application des normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) », chapitre II : Le passage aux normes IPSAS (JIU/REP/2010/6). Le rapport est disponible à l'adresse www.unjju.org ou sous la cote A/66/308 sur le site <http://documents.un.org>.

⁹⁹ CE/81/DEC.

¹⁰⁰ CE/DEC/7 (LXXXV).

¹⁰¹ La règle de gestion financière 6.21 prévoyait une réserve de renouvellement pour compenser l'amortissement déterminé pour les biens durables de l'actif immobilisé et immobilisations incorporelles acquis lors des exercices précédents, de telle sorte qu'il y ait des fonds disponibles pour leur renouvellement, l'acquisition de nouveaux biens durables de l'actif immobilisé et immobilisations incorporelles et l'amélioration de l'infrastructure et/ou du **soutien administratif.**

leur mise en œuvre¹⁰². Il a accepté en outre que l'OMT prenne des mesures pour faire en sorte d'adopter ces nouvelles normes comptables « le plus rapidement possible »¹⁰³. Comme l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'OMT vise 2014 comme première année où elle satisfera aux normes IPSAS. Le respect des normes IPSAS dans les états financiers établis pour 2014 fera l'objet d'un rapport des commissaires aux comptes en 2015. À l'instar des autres organismes des Nations Unies, l'OMT a pris une décision politique en 2006 sans mesurer la diversité et la complexité des tâches à accomplir pour passer aux normes IPSAS. Finalement, en décembre 2013, 21 organismes des Nations Unies avaient conclu avec succès la mise en œuvre des normes IPSAS.

La stratégie

78. L'OMT n'ayant, entre 2006 et 2008, pas entrepris les actions requises, le rapport de 2009 contenait la **recommandation 12** : « *Le Secrétaire général devrait élaborer un plan de travail détaillé en plusieurs étapes pour l'application des IPSAS, précisant les ressources nécessaires, et le présenter à l'Assemblée générale pour approbation.* »

79. En 2009, une analyse détaillée des lacunes a été effectuée par l'expert ayant guidé le Programme alimentaire mondial (PAM) tout au long de ce qui fut la première mise en œuvre réussie des normes IPSAS au sein du système des Nations Unies¹⁰⁴. L'expert a dressé un état des lieux administratif, comptable et informatique en mettant en regard les exigences des normes IPSAS. À l'issue de cet exercice, le secrétariat a obtenu le soutien du Conseil exécutif aux termes de la **décision CE/DEC/5/LXXXVIII exposant la stratégie, la structure, le plan de travail et les principaux domaines touchés ainsi que le plan révisé pour préparer l'OMT à se conformer aux normes IPSAS** pendant la période biennale 2014-2015.

80. Ainsi que le recommandait le CCI, **un plan de travail a été élaboré avec le plus grand soin** qui prévoyait :

- Une phase préalable (2009-2010) comprenant l'établissement de nouvelles procédures en matière d'acheminement et d'approbation des documents, un nouveau modèle financier, une analyse de l'infrastructure informatique, la migration du système d'information financière et de gestion (FMIS) sur un logiciel plus performant (Oracle Forms 10g) et l'élaboration d'un manuel FMIS ;
- Une phase principale (2011-2014) comportant un examen du cadre réglementaire, une nouvelle politique et une nouvelle pratique comptables, un examen de toutes les procédures applicables, toute la communication et une formation à tous les niveaux et la définition de caractéristiques techniques appropriées pour les technologies de l'information ; et
- Une phase postérieure (après 2014) pour assurer le respect des normes IPSAS dans la durée et observer l'impact des avantages devant en découler. Au cours de cette phase, la décision serait prise de mettre en place un progiciel de gestion intégré (PGI)¹⁰⁵ ou d'éventuelles solutions informatiques de rechange, à l'issue d'une rigoureuse analyse coût-avantage.

81. La **recommandation 12 du rapport de 2009 a donc été entièrement acceptée et appliquée**¹⁰⁶. En outre, des rapports périodiques au Conseil exécutif ainsi que des documents détaillés étaient élaborés en se fondant sur les orientations de l'Équipe spéciale sur les normes comptables des

¹⁰² L'inspecteur a vérifié qu'il appuie effectivement la planification, la budgétisation et la mise en œuvre des différentes activités au titre du projet IPSAS.

¹⁰³ CE/95/3(II)(a).Add1 : rapport d'étape et amendements, 3 avril 2013, 94 pages (par. 3).

¹⁰⁴ Le déroulement du projet est relaté à l'annexe IV du rapport JIU/REP/2010/6 sous le titre « Une expérience concluante : le processus du PAM ».

¹⁰⁵ Les PGI proposent des applications standard pour gérer les ressources financières, humaines et matérielles de l'organisation en intégrant les données et procédures opératoires dans le cadre d'un système d'information unifié permettant la mise en commun des données. Voir JIU/REP/2012/8, par. 2.

¹⁰⁶ L'annexe I plus loin rend compte de manière plus détaillée de l'exécution du plan.

Nations Unies aux fins de l'exécution du plan du projet IPSAS. On y trouvait le détail des tâches, leurs échéances prévues et effectives, l'état d'avancement établi à intervalles réguliers et mis à jour, les coûts principaux et le solde global du fonds de réserve utilisé à cette fin¹⁰⁷.

Gouvernance et ressources humaines du projet : risques et part de chance

82. En vertu du principe ayant été arrêté de croissance nominale zéro du budget, les ressources humaines et financières à affecter au projet IPSAS ont été **calculées à un niveau si bas qu'il supposait une prise de risques importante** pour l'aboutissement éventuel du projet, sans que ces risques aient été officiellement reconnus comme tels. Le secrétariat souligne qu'il a fait preuve de transparence à l'égard des États membres, lesquels *ont toujours été tenus informés au moyen des rapports d'étape sur les normes IPSAS des zones possibles de risque ayant été identifiées*¹⁰⁸ et cite, pour illustrer son propos, les rapports d'étape les plus récents. Toutes les parties intéressées pouvaient donc être considérées comme ayant une part de responsabilité dans la situation à risque qui s'était créée.

83. Jusqu'à l'analyse des lacunes effectuée en 2009 (voir plus haut), la mise en œuvre effective avait pris du retard faute de ressources financières et humaines suffisantes. **Jusqu'en 2010, il n'y avait qu'un fonctionnaire de la catégorie des administrateurs chargé de la comptabilité et des normes IPSAS, en plus de ses autres tâches ; cette fonctionnaire est restée la seule de la catégorie des administrateurs à être mobilisée. Elle a dirigé, depuis son poste de P-3, une équipe des normes IPSAS composée d'elle-même et de trois collaborateurs engagés au fur et à mesure comme spécialistes en comptabilité.** L'inspecteur est d'avis qu'une équipe de cette taille et à cette classe de poste est manifestement insuffisante par rapport aux qualifications requises et aux responsabilités assumées par l'équipe et son chef d'équipe. Il ne s'était pas avéré efficace de confier la conduite du projet à un comité directeur¹⁰⁹ et le contrôle était assuré au moyen d'une supervision plus directe de la part du Directeur de l'administration et du Secrétaire général. Depuis 2012, l'équipe de direction (*Senior Management Team*) s'est réunie à deux reprises pour traiter de ce sujet. Officiellement, la responsabilité de la mise en œuvre incombe au Directeur de l'administration, sous la supervision générale du Secrétaire général¹¹⁰. La conduite véritable des opérations a pris la forme de réunions, plusieurs fois par an, d'un groupe réactif à trois niveaux composé du Secrétaire général (avec son poids politique et son engagement personnel), du Directeur de l'administration (qui a une vision d'ensemble de toutes les procédures administratives) et de la fonctionnaire de la catégorie des administrateurs à la tête de l'équipe du projet. Le conseiller externe indépendant ayant procédé à l'analyse des lacunes a continué de superviser les opérations à raison de plusieurs heures par mois ; il vient de temps en temps au siège de l'OMT à cette fin. Le projet a tiré parti du rapport du CCI sur les normes IPSAS, en particulier des orientations et des documents de travail fournis par l'Équipe spéciale sur les normes comptables des Nations Unies, remplissant l'un des rôles prévus au titre de ses quatre axes stratégiques¹¹¹.

84. Le 23 décembre 2013, le Secrétaire général de l'OMT a fait paraître une circulaire¹¹² concernant l'approbation et l'entrée en vigueur, à compter du 1^{er} janvier 2014, du Règlement financier

¹⁰⁷ CE/DEC/7(LXXXV), 2009.

¹⁰⁸ Réponse écrite du secrétariat au questionnaire supplémentaire du CCI. Voir CE/95/3(II)(a) Add.1/partie 4 qui traite des zones de risque mises en évidence concernant les normes IPSAS.

¹⁰⁹ Le point 4 du document CE/88/5(a) intitulé « Rapport d'étape sur l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) » indique ce qui suit : « Un groupe directeur des IPSAS, composé des hauts responsables de l'Organisation, a été créé pour appuyer le projet IPSAS au sein du Secrétariat et permettre son application. Cette structure est présentée à l'annexe IV du document ». La décision CE/DEC/7(LXXXV) prend note de ce qui précède.

¹¹⁰ CE/93/5(b) Add.1 Rapport d'étape sur la mise en œuvre des Normes comptables internationales du secteur public (IPSAS). La décision CE/DEC/7(XCIII) prend note de ce qui précède.

¹¹¹ Il s'agit de : a) facilitation et communication ; b) supervision du Conseil des normes IPSAS et activités de suivi ; c) coordination de la diversité comptable ; et d) indications et appui.

¹¹² NS 775.

et des règles de gestion financière de l'OMT, du Manuel de l'OMT d'orientation sur les normes IPSAS, du Manuel de comptabilité de l'OMT et des procédures opérationnelles et de gestion de l'OMT relatives aux normes IPSAS.

85. L'inspecteur a rédigé une lettre d'observations détaillée adressée au Secrétaire général sur le degré d'application par l'OMT des trois recommandations du CCI et des 16 conditions¹¹³. Il tire une conclusion favorable en ce qui concerne les comptes rendus aux organes directeurs de l'OMT, tout en faisant néanmoins observer que le soutien politique apporté par ces derniers ne s'accompagnait pas de dotations en personnel et de financements à la mesure de l'ampleur et de la complexité des besoins ; en conséquence, en l'absence d'analyse et d'atténuation des risques, l'équipe des normes IPSAS, très dévouée à sa tâche mais trop réduite, était manifestement sollicitée à l'excès, ce qui compromettrait gravement une transition réussie, efficace et à temps vers les normes IPSAS. L'inspecteur estime que ces risques ne se sont pas matérialisés à ce jour en raison du dévouement exceptionnel et de la compétence dont le secrétariat a fait preuve à tous les niveaux ; il souligne qu'aucun projet ne peut compter sur des miracles à répétition. Cela dit, le fort soutien apporté par la direction au projet et le contrôle qu'elle a exercé ont permis jusqu'à présent de résoudre promptement les problèmes. **L'inspecteur a constaté que l'OMT a effectivement suivi les « pratiques optimales pour un passage harmonieux aux normes IPSAS » à l'exception de la pratique optimale 12, laquelle exige d'adopter « des stratégies et des pratiques d'évaluation, de gestion et d'atténuation des risques pour l'application du projet », et de la pratique optimale 16, étant donné qu'il n'y a pas eu de ressources mises de côté pour pouvoir effectuer « une validation et une vérification indépendantes et complètes du système vers la fin de sa mise en œuvre »¹¹⁴. L'application complète de la pratique optimale 13 demeure improbable** car elle suppose de planifier et d'établir des états financiers intermédiaires (ou « essais à blanc ») pour les soumettre à l'examen du ou des vérificateurs externes des comptes « suffisamment longtemps avant la date d'application définitive (31 décembre 2014) », alors que les « états financiers pilotes » de l'OMT sont censés être élaborés en septembre 2014, trois mois seulement avant la date de clôture. De plus, un certain nombre de données pour les comptes de l'année 2014, en particulier en provenance des « entités satellites », devront être insérées a posteriori, une fois que les relations de ces entités avec l'Organisation au niveau politique auront été arrêtées d'un commun accord.

86. En outre, l'OMT a fait le choix de la « stratégie du big bang » : le 1^{er} janvier 2014, on allait changer du jour au lendemain, et pas progressivement, la façon de comptabiliser tous processus et opérations, ainsi qu'en avait décidé le Conseil exécutif en 2007 (CE/81/DEC) ; ce fut possible grâce aux nouveaux flux opératoires mis en place au cours de la phase préalable et à une planification extrêmement rigoureuse, comme on l'a finalement constaté en mars 2014 lorsque le solde de clôture 2013 de la période biennale 2012-2013 (selon les anciennes normes UNSAS, les Normes comptables du système des Nations Unies) a été validé, au grand soulagement de l'inspecteur.

87. Le solde d'ouverture 2014 selon les normes IPSAS doit encore être vérifié et visé par les commissaires aux comptes. Ceux-ci auront, en particulier, à évaluer si les comptes des satellites contrôlés (en vertu de la norme IPSAS 6) ou des satellites externes conservant une relation de subordination avec l'Organisation (voir plus loin le chapitre VI) se prêteraient à un traitement conforme aux normes IPSAS (en vertu de la norme IPSAS 7 ou 8). Au moment de la rédaction du présent rapport (avril 2014), un solde d'ouverture conforme aux normes IPSAS pour 2014 (au 1^{er} janvier 2014) est, d'après le secrétariat, « *en cours de préparation et sera présenté en mai 2014*

¹¹³ JIU/REP/2010/6, consultable sur le site www.unjju.org ou sous la cote A/66/308 à l'adresse <http://documents.un.org> : État de préparation des organismes des Nations Unies en vue de l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS).

¹¹⁴ JIU/REP/2010/6, consultable sur le site www.unjju.org ou sous la cote A/66/308 à l'adresse <http://documents.un.org> : État de préparation des organismes des Nations Unies en vue de l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), pratique optimale 16

aux Commissaires aux comptes pour révision de leur part et vérification externe des comptes (dont le déroulement est prévu immédiatement après »¹¹⁵.

88. Sans préjuger des conclusions auxquelles parviendront les commissaires aux comptes en 2015 et compte tenu des contraintes imposées au projet IPSAS en termes de ressources financières et humaines, et vu les délais serrés que suppose l'annonce de la mise en conformité pour 2014, **l'inspecteur estime que le secrétariat de l'OMT a fait au préalable le maximum pour solliciter des ressources accrues auprès des organes délibérants aux fins de la mise en conformité avec les normes IPSAS et suivi la meilleure stratégie possible pour assurer le respect total des normes IPSAS dans ses états financiers.** Cela a été accompli **à un coût extraordinairement bas.** À sa demande, l'inspecteur a reçu une attestation écrite que *« l'impact de la mise en œuvre des normes IPSAS est essentiellement absorbé actuellement par certains membres du personnel de deux programmes, à savoir Budget et finances (trois fonctionnaires et deux collaborateurs) et Technologies de l'information et de la communication (deux fonctionnaires et un collaborateur). Il est demandé à ces deux programmes de fournir un soutien et des apports, en plus de leurs responsabilités actuelles ».* **L'inspecteur regrette qu'un programme aussi vaste n'ait pas été pris en compte à temps pour le dernier examen en date des profils d'emploi types, conduit en mars et mai 2011¹¹⁶,** car l'inspecteur défend le principe selon lequel *« les critères [...] pour tous les emplois [devraient] être fonction du travail du programme »¹¹⁷.*

¹¹⁵ Cette formulation amène l'inspecteur à se demander s'il n'y aurait pas un conflit d'intérêt entre les tâches dont les commissaires aux comptes s'acquitteront l'une après l'autre, à savoir piloter la révision puis, dans un deuxième temps, valider, pour la même Organisation, la mise en conformité avec les normes IPSAS. C'est une question qui a surgi il y a des années au sein du groupe des commissaires aux comptes.

¹¹⁶ CE/90/5(a)_Add.3, Annexe, par. 1.

¹¹⁷ Ibid., par. 16.

VI. « ENTITÉS SATELLITES »

89. Un certain nombre d'autres organes, plus connus aujourd'hui sous l'appellation d'« entités satellites », ont été créés ces dernières décennies sur fond de pénurie délibérée de ressources de l'OMT¹¹⁸ conjuguée à :

- L'intérêt direct ou indirect porté par certains Membres effectifs de l'OMT ou par un groupe d'entre eux à tel ou tel aspect particulier des politiques liées au tourisme, comme peuvent l'être le plaidoyer en faveur du tourisme, les activités de formation, les projets de coopération technique, contribuer à l'élimination de la pauvreté
- La disponibilité de fonds dans un pays hôte
- Leur volonté d'organiser des événements internationaux, souvent dans leur pays d'origine
- L'intérêt individuel d'un certain nombre de fonctionnaires du secrétariat de l'OMT à différents niveaux de se rendre dans ces pays¹¹⁹.

90. Aux paragraphes 28 à 32 du rapport de 2009, cinq entités étaient mentionnées¹²⁰. « L'Inspecteur a constaté que l'objectif, la structure et le financement de ces fondations manquaient de clarté, dans la mesure où elles font partie intégrante de l'Organisation » (par. 31) et déplorait le fait que, dans leurs relations respectives avec l'OMT, les responsabilités de l'Organisation n'étaient pas clairement définies, tout particulièrement dans les domaines des ressources humaines et financières, non plus que les aspects juridiques associés à chaque entité. Le *Rapport d'audit de la Fondation Thémis* de novembre 2007 avait commencé à faire naître des interrogations au sujet de ces points. Depuis, un autre rapport d'audit est venu malheureusement confirmer les carences dans la gestion des dossiers et la transparence de la Fondation ST-EP et du bureau de l'OMT à Osaka¹²¹. À sa section 12 « Entités externes », le Livre blanc n'était pas moins critique : on y lisait que tous ces partenariats ont été « conclus sur un modèle d'association différent, peu clair, et en l'absence d'une norme générale définissant le rôle que l'Organisation doit y jouer ». Le modèle de gouvernance et les responsabilités de l'OMT varient d'une entité à l'autre et ne sont pas toujours clairement définis. La responsabilité du Secrétaire général vis-à-vis de ces entités n'est pas non plus clairement précisée, et aucune règle n'est donnée concernant le rattachement hiérarchique pour les questions financières et administratives y relatives¹²².

91. La **recommandation 2** du rapport de 2009 énonçait ce qui suit : *Le Secrétaire général devrait formuler les modalités de la coopération avec les fondations et les bureaux respectifs et les présenter pour examen et approbation à l'Assemblée générale de l'OMT qui aura lieu en 2011, accompagnées des résultats de l'enquête susmentionnée du CCI y afférente.*

92. Le CCI n'a pas obtenu les ressources pour effectuer les enquêtes envisagées dans le rapport de 2009. Toutefois, la tonalité des documents officiels de l'OMT concernant ces entités a changé du

¹¹⁸ L'article 12 de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale du tourisme (Documents de base de l'OMT, Vol. I, p. 104) limite l'utilisation de l'assistance technique de l'OMT pour les projets. En outre, depuis 2007, les principaux bailleurs de fonds ont appliqué une doctrine d'austérité financière et une pratique en matière de politique budgétaire de croissance nominale zéro (que le secrétariat de l'ONU ne s'est pas appliqué à lui-même).

¹¹⁹ En langage diplomatique, « certains États membres ont offert à l'Organisation des contributions volontaires, en espèces ou en nature, en plus de leurs contributions au budget de l'OMT » et c'est en grande partie grâce à elles que « le Secrétariat a pu accroître ses services aux membres et à toute la communauté du tourisme » (A/18/17, *Rapport sur les organismes associés à l'OMT*, par. 3).

¹²⁰ La Fondation Thémis en Andorre, un « bureau » dans le même pays, la Fondation Tourisme durable – Élimination de la pauvreté (ST-EP), établie à Séoul (République de Corée) en 2004 pour servir de clé de voûte au programme ST-EP, la proposition de Centre mondial d'excellence des destinations établi en 2006 à Montréal (Canada) et un bureau du secrétariat à Osaka (Japon).

¹²¹ CE/85/5(c) Add.1.

¹²² A/19/11, par. 105.

tout au tout¹²³. On a vu s'imposer avec force la nécessité d'un renforcement de la cohérence et du contrôle. En 2010, le secrétariat de l'OMT a conduit sa propre analyse, qui a été précieuse, des entités externes du point de vue juridique. Restée à usage interne, cette analyse a été mise à la disposition de l'inspecteur. Elle consistait à analyser la relation juridique entre le secrétariat et ses huit entités associées et à proposer un nouveau modèle de gouvernance pour permettre à l'OMT de se prémunir contre tout engagement de sa responsabilité juridique ou financière. En conséquence, l'annonce dans le Livre blanc d'un critère à appliquer à chaque entité est un succès majeur, dans le droit fil de la clarté requise par les normes IPSAS¹²⁴.

93. Il faut rappeler qu'un des impératifs absolus de la norme IPSAS 1 (Présentation des états financiers) est le suivant : « une entité dont les états financiers sont conformes aux Normes comptables internationales du secteur public doit procéder à une déclaration explicite et sans réserve de cette conformité dans les notes. **Les états financiers ne doivent pas être décrits comme se conformant aux Normes comptables internationales du secteur public s'ils ne se conforment pas à toutes¹²⁵ les dispositions des Normes comptables internationales du secteur public** » (par. 28). S'il est vrai que des mesures importantes ont été prises depuis 2009, surmonter ce problème aurait pu compromettre le passage dans les temps de l'OMT aux normes IPSAS car deux questions étaient entourées, jusqu'à récemment, de beaucoup d'incertitude, à savoir :

- a) S'il fallait considérer chacun des différents satellites de l'OMT comme :
 - Faisant partie intégrante de l'Organisation et intégrer ses données financières à celles de l'OMT aux termes de la norme IPSAS 6 « États financiers consolidés et individuels »
 - Entreprise associée aux termes de la norme IPSAS 7 « Participations dans des entreprises associées »
 - Coentreprise aux termes de la norme IPSAS 8 « Participations dans des coentreprises » ou
 - Entité totalement indépendante, sans qu'il y ait d'obligation d'étudier spécifiquement ses relations financières avec l'OMT.
- b) S'il existait, dans l'un quelconque des trois premiers cas ci-dessus, des politiques comptables suffisamment transparentes et des données (pour leurs stocks, par exemple) dans chacun des satellites **avant le 1^{er} janvier 2014** pour asseoir sur une base crédible le solde d'ouverture du premier exercice de mise en conformité.

94. Dans sa décision CE/DEC/17/LXXXV sur les entités associées à l'OMT, le **Conseil exécutif convenait de la nécessité d'un cadre politique approprié concernant tous ces organismes** qui avaient fait l'objet de critiques fortes, mais justifiées, dans le document A/18/17 (par. 7-11).

95. Afin d'apporter de la clarté et de la cohérence à un tel cadre général, le secrétariat avait expliqué le cadre juridique régissant l'OMT : « Toute dérogation à l'un quelconque des Documents de base et des sources de droit contrevient au cadre juridique régissant l'OMT et aux règles établies par les Membres. Elle doit donc être approuvée expressément par le Secrétaire général. Le Secrétaire général restera tenu de rendre des comptes à l'Assemblée générale et au Conseil exécutif au sujet de telles dérogations et de leurs conséquences »¹²⁶. Dans le même esprit, la circulaire « Politique de

¹²³ Voir le rapport d'étape de mars 2009 (CE/85/9) sur six « entités externes différentes avec lesquelles l'OMT a établi des liens de collaboration » et le « Rapport sur les organismes associés à l'OMT » d'août 2009 (A/18/17).

¹²⁴ La norme IPSAS 6 prévoit, entre autres choses, que :

- « *Les états financiers consolidés doivent inclure toutes les entités contrôlées de l'entité exerçant le contrôle (étrangères ou nationales)* [à deux exceptions près qui sont sans objet pour l'OMT] »
- « *Une entité (l'entité exerçant le contrôle) contrôle une autre entité (l'entité contrôlée) si elle a le pouvoir de diriger les politiques financière et opérationnelle d'une autre entité pour obtenir des avantages de ses activités* »

¹²⁵ Signalé en gras par l'inspecteur.

¹²⁶ Cadre juridique de l'OMT.

l'OMT en matière d'accords »¹²⁷ énonçait les critères à appliquer pour établir la nécessité, pour l'Organisation, de conclure des accords, définis comme étant des « *instruments juridiques conclus par l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) avec des tiers pour lui permettre d'exercer ses fonctions et d'accomplir sa mission et ses objectifs stratégiques* ». En outre, « Le Conseil exécutif devra être saisi par le Secrétaire général, pour avis, de tout projet d'accord prévoyant la création de tout nouvel organe, entité ou organe subsidiaire »¹²⁸. Il n'y avait plus de place pour l'amateurisme dans les accords.

96. Le secrétariat a mené à bien une autre **analyse de ces entités du point de vue des normes IPSAS** pour ranger chacun des satellites de l'OMT, sous leur forme actuelle, à l'intérieur ou en dehors du cadre des normes IPSAS (6, 7 ou 8), selon le cas, et pour déterminer les implications et les défis induits pour l'OMT des points de vue financier et comptable¹²⁹.

97. Relativement récemment, il est devenu évident que la responsabilité juridique et financière engagée en cas d'actes et d'omissions de satellites de l'OMT demeurait celle du secrétariat et des membres de l'OMT¹³⁰. Les orientations prises par le secrétariat dans les domaines juridique et comptable ont été influencées, ces dernières années, par la tendance consistant à rendre les organisations plus responsables des faits imputables à leurs satellites¹³¹. Cela soulignait l'importance et l'urgence de **la nécessité de protéger une organisation contre tout engagement de sa responsabilité à cause de satellites mal contrôlés** ayant été créés sans délimiter le périmètre dans lequel s'exerce leur propre responsabilité.

98. **En entérinant la section 12 du Livre blanc, l'Assemblée générale, aux termes de sa résolution 602(XIX), acceptait entièrement la recommandation 2 du rapport de 2009 et posait de façon approfondie les fondements en vue de sa mise en œuvre (nécessairement longue). La réforme des entités satellites** visait à obtenir de la clarté au niveau du modèle de gestion et une sécurité juridique et financière pour l'Organisation. Par la suite, la question s'est posée de savoir « **quelles sont les entités contrôlées par l'OMT** ». Un examen complet s'imposait pour voir si l'OMT partageait effectivement ou non une partie de son autorité avec un de ses États membres, ou plus, ce qu'il conviendrait d'étudier des points de vue pratique, politique, sociologique, juridique et financier au moyen d'une analyse coût-avantage rétrospective et prospective de chacune desdites entités.

99. Un examen de ce type supposait de réunir une grande quantité d'informations sur chacune des entités, notamment les bonnes politiques comptables et de gestion des dossiers au moins pour la période financière avant 2014 ; cela ne peut être établi que par les vérificateurs externes des comptes et/ou les commissaires aux comptes de l'Organisation. **Il fallait également examiner et, dans une certaine mesure, modifier le cadre juridique et politique de chaque entité satellite**, avec l'aide des correspondants à l'OMT pour chaque entité et en comptant sur la bonne volonté et la compréhension du Membre effectif concerné au premier chef et abritant l'entité externe. Lors de la vingtième session de l'Assemblée générale en 2013, le secrétariat a fait part de **son objectif de plan**

¹²⁷ Circulaire NS 738 datée du 16 novembre 2011.

¹²⁸ Ibid., page 1.

¹²⁹ En outre, le secrétariat de l'OMT a mené une enquête afin de se renseigner sur d'éventuelles situations comparables rencontrées par d'autres organisations intergouvernementales, pour la plupart du système des Nations Unies. L'enquête a confirmé que des quatre organisations ayant des « satellites » qui aient répondu (d'autres n'en avaient pas), seule l'UNESCO n'éprouvait pas de difficulté, les responsabilités étant clairement définies (influence du droit écrit romain).

¹³⁰ L'OMT n'est pas protégée par son immunité de juridiction en ce qui concerne les réclamations visant ses satellites, qu'il peut être nécessaire de régler à l'aide de mécanismes tels que le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail ou par voie d'arbitrage.

¹³¹ Le jugement 2867 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail exigeait au Fonds international de développement agricole (FIDA) de verser 100 000 dollars à un employé de son satellite ; confirmation apportée dans un avis consultatif de la Cour internationale de justice (1^{er} février 2012) ; adoption par la Commission du droit international d'articles consacrés à la responsabilité des organisations internationales.

de mise en œuvre de la réforme des entités satellites pour assurer soit leur statut d'entité contrôlée si nécessaire, soit leur statut d'entité non contrôlée, et fait état à ce moment-là d'un taux de progression de 50 pour cent seulement¹³². **Il s'ensuit que l'application de la recommandation 2 du rapport de 2009 est toujours en cours. Les rapports correspondants des commissaires aux comptes attendus pour la 98^e session du Conseil exécutif indiqueront son état d'avancement.**

100. Dans la même logique de clarté et de responsabilité, le rapport de 2009 contenait la **recommandation 24**, formulée comme suit : *Le Secrétaire général devrait élaborer des règles et des procédures régissant l'établissement de partenariats avec le secteur privé dans le cadre de potentiels conflits d'intérêt, en vue de leur examen et de leur approbation par l'Assemblée générale.*

101. En 2011, le Secrétaire général a fait paraître la circulaire « Politique de l'OMT en matière d'accords »¹³³ énonçant les règles, les directives et les procédures à suivre pour conclure des accords avec des tiers, notamment du secteur privé. Le secrétariat a procédé par la suite, dans le cadre du projet IPSAS, à une analyse des satellites de l'OMT sous l'angle des normes IPSAS (*Analysis of UNWTO satellites from the IPSAS perspective*, édition I, 2013), qui a été communiquée aux parties prenantes et publiée en interne. Il s'agissait de classer les satellites de l'OMT, sous leur forme actuelle, selon qu'ils relevaient de la norme IPSAS 6, 7 ou 8, selon le cas, et de déterminer les implications et les défis pour l'OMT et pour chaque entité satellite des points de vue financier et comptable. Cette analyse a représenté une incitation forte à adapter les modèles de gouvernance des différents satellites. L'inspecteur a reçu, à sa demande, les informations reproduites dans le tableau 2 ci-dessous qui illustrent les résultats de l'analyse.

Tableau 2

Satellite	Relation	Jusqu'au 31 déc. 2013	À partir du 1 ^{er} janv. 2014
Bureau d'appui régional Asie-Pacifique	Partie intégrante de l'OMT	Non inclus dans les documents comptables de l'OMT	Apparaîtra dans les états financiers de l'OMT
Fondation ST-EP	<ul style="list-style-type: none"> - Jusqu'en août 2013 : entité contrôlée - À partir de sept. 2013 : à sa vingtième session, en août 2013, l'Assemblée générale de l'OMT transformera la Fondation ST-EP en organisation internationale indépendante [A/RES/622(XX)] 	Non inclus dans les documents comptables de l'OMT	<p>Sans objet – ne figure pas dans les états financiers de l'OMT car celle-ci n'exerce pas de contrôle direct sur la Fondation ST-EP.</p> <p>Pas significatif par rapport aux ressources totales de l'OMT</p>
Fondation Thémis	Coentreprise	Non inclus dans les documents comptables de l'OMT	Apparaîtra dans les états financiers de l'OMT
TOI (Initiative Voyagistes pour un développement touristique durable)	Indépendant de l'OMT	Non inclus dans les documents comptables de l'OMT	<p>Sans objet – ne figure pas dans les états financiers de l'OMT.</p> <p>Nouveau mémorandum d'accord entre TOI et</p>

¹³² A/20/5(I)(e), Annexe, suite à donner 42.

¹³³ Circulaire NS/738.

Satellite	Relation	Jusqu'au 31 déc. 2013	À partir du 1 ^{er} janv. 2014
			l'OMT signé en 2014
Centre international de gestion des connaissances sur les réunions et événements	Indépendant de l'OMT	Non inclus dans les documents comptables de l'OMT	Sans objet – ne figure pas dans les états financiers de l'OMT
Bureau de tourisme de la Route de la soie	Associé à l'OMT	Non inclus dans les documents comptables de l'OMT	Sans objet – ne figure pas dans les états financiers de l'OMT car il n'y a aucun moyen d'établir une parenté
Centre international de documentation et de recherche sur le patrimoine industriel dans le tourisme	Indépendant de l'OMT	Non inclus dans les documents comptables de l'OMT	Sans objet – ne figure pas dans les états financiers de l'OMT

Source : secrétariat de l'OMT

102. En conséquence, **la recommandation 24 a été acceptée et appliquée**. Les satellites actuels restants de l'OMT (le Bureau diplomatique, le Centre de promotion du Code mondial d'éthique du tourisme et le Centre mondial d'excellence des destinations) ne figurent pas dans le tableau étant donné que l'OMT n'a pas de contrôle sur eux, de sorte qu'ils ne sont assujettis à aucune des normes IPSAS et ne seront pas mentionnés dans les états financiers de l'OMT relatifs à l'exercice 2014.

103. Le Conseil exécutif sera informé, dans les rapports du Secrétaire général, de la transformation et de l'avenir des différents satellites de l'OMT. Le présent rapport se contente d'aborder ci-dessous quelques considérations importantes à ce sujet.

104. Contrairement à de précédentes prévisions, une nouvelle organisation internationale a vu le jour en 2013 pour succéder à l'**Initiative Tourisme durable – Élimination de la pauvreté (ST-EP)**. Ses statuts s'inspirent de ceux de l'OMT. La séparation a été décidée par l'Assemblée générale de l'OMT à sa vingtième session tenue aux chutes Victoria. L'OMT garde un statut d'observateur au sein de l'organe directeur de la nouvelle Organisation. Ses États membres sont chargés d'achever la mise au point de ses textes fondamentaux.

105. Lorsque l'accord OMT-Allemagne a pris fin, le **Bureau de Bonn** a changé de statut en 2011 et ses comptes ont été pleinement intégrés à ceux de l'Organisation en 2013. Le Gouvernement allemand semble désireux de maintenir ses activités, qu'il continue de financer au moyen de contributions volontaires au budget de l'Organisation.

106. L'OMT envisage une formule analogue pour son **Bureau de Nara** (ancien bureau d'Osaka) au Japon, bien que la question n'ait pas encore été tranchée, notamment en ce qui concerne les aspects comptables. Une éventuelle délégation de pouvoirs fait actuellement l'objet de discussions entre le siège de l'OMT et les responsables à Nara. Un accord reste encore à trouver permettant à l'Organisation d'exercer un certain contrôle sur son Bureau de Nara et à ce dernier de conserver une certaine autonomie opérationnelle. L'inspecteur est curieux de voir comment toutes ces dispositions vont se traduire rétrospectivement en termes de contrôle pour l'ensemble de l'année 2014 en ce qui concerne le respect des normes IPSAS.

107. La Fondation Thémis fournit des services de formation jugés précieux par le Secrétaire général ; or, elle relève de la législation nationale de la Principauté d'Andorre, laquelle n'applique pas

les normes IPSAS. Du point de vue comptable, la relation entre l'OMT et la Fondation Thémis pourrait être considérée comme une relation de coentreprise selon la norme IPSAS 8, supposant toutefois une intégration partielle de leurs états financiers respectifs et une mesure claire de la valeur nette de l'actif de la Fondation, de ses recettes et de ses dépenses. Il faudrait pour cela apporter des ajustements à la présentation de ses comptes pour permettre aux commissaires aux comptes de l'Organisation de faire leur travail. Le Bureau diplomatique, autre entité satellite également située en Andorre et inactive depuis des années, devrait être supprimé.

108. Comme on peut le constater, à différents égards, l'Organisation est en train de passer de relations mal définies, ambiguës et peu sûres avec ses satellites à des modèles plus clairs d'intégration, d'indépendance ou de coentreprise, par exemple. **Cependant, dans un contexte qui ne s'est pas toujours caractérisé par une information claire et complète, les décisions politiques, juridiques et comptables requises sont encore entourées d'incertitude, ce qui menace de retarder d'un an certaines des conditions préalables à la mise en conformité avec les normes IPSAS. Cela explique le caractère prioritaire des normes IPSAS et des entités satellites, deux questions intimement liées, dans les activités de l'administration de l'OMT¹³⁴ ; le Secrétaire général et le secrétariat sont engagés dans une course contre la montre pour achever à temps le travail nécessaire de clarification que réclamait le CCI dans son rapport de 2009.** Il semble que les entités satellites demeurent le talon d'Achille de l'OMT.

¹³⁴ Suite à des changements apportés à leurs modèles de gouvernance, Thémis et le Bureau d'appui régional pour l'Asie-Pacifique sont appelés à être regroupés dans les états financiers de l'OMT.

VII. RESSOURCES HUMAINES

A. Composition du secrétariat

109. Suite au rapport de 2009, le Livre blanc a confirmé la nécessité de poursuivre plus avant la mise à jour et le renforcement de la gestion des ressources humaines de l'Organisation, en soulignant les domaines prioritaires. Ceux-ci comprenaient le réexamen des pratiques de recrutement pour favoriser une plus large diffusion des avis de vacance de poste, l'établissement de principes en matière de gestion des carrières reposant sur le mérite et les résultats et l'examen des typologies de contrat à la lumière des conditions de travail définies¹³⁵. L'inspecteur souhaiterait en outre attirer l'attention de l'Organisation sur les domaines décrits au présent chapitre.

Répartition par classe

110. La recommandation 16 du rapport de 2009 énonçait ce qui suit : *Le Secrétaire général devrait procéder à une révision générale des descriptions de poste puis à un exercice de classement des postes conforme aux descriptions génériques de postes et aux normes des Nations Unies en vue de leur examen par l'Assemblée générale de l'OMT.*

111. Suivant la recommandation du Secrétaire général, un consultant externe s'est livré, de mars à mai 2011, à un examen des profils d'emploi types de l'OMT sous la direction du Chef des Ressources humaines. Au terme de l'examen, six définitions d'emploi types ont été mises au point¹³⁶. Une définition d'emploi supplémentaire de chef de programme (classe P-4 – P-5) a été ajoutée par la suite. Ces définitions d'emploi sont affichées sur le site intranet de l'OMT. Le Conseil exécutif s'est félicité de la transparence dont la direction de l'Organisation a fait preuve et a encouragé le Secrétaire général dans ses démarches pour mettre en œuvre ladite réforme¹³⁷. Il en découle que **la recommandation 16 a été officiellement acceptée et appliquée.**

112. Toutefois, l'inspecteur relève que le consultant externe n'a pas pu trouver de justification au fait d'avoir un gestionnaire de programme ou un chef de programme dans de petits services de l'OMT composés de deux ou trois fonctionnaires épaulés par quelques consultants ou collaborateurs. « *Pour des programmes aussi petits, il n'était pas jugé nécessaire d'avoir des directeurs exécutifs et des directeurs puis deux postes de direction supplémentaires. [...] Il a été décidé que les personnes assumant au premier chef la direction d'un programme comptant un petit nombre de fonctionnaires* »¹³⁸ recevraient le titre de coordonnateur de programme (classe P-3 – P-4) et non de chef/gestionnaire de programme (classe P-4 – P-5).

113. Les postes nouvellement créés de directeur exécutif ont remplacé les postes qui existaient auparavant de secrétaire général adjoint, de sous-secrétaire général et de directeur chargé du programme et de la coordination¹³⁹. Leurs titulaires ont été présentés par le Secrétaire général à l'Assemblée générale de l'OMT de 2009, laquelle a appuyé leur nomination « dans le contexte de la restructuration du secrétariat »¹⁴⁰. « *Les directeurs exécutifs s'attacheront chacun à la compétitivité, à la durabilité et aux partenariats, et s'acquitteront des responsabilités* » décrites au paragraphe 17 de la note « Stratégie de gestion et désignation de l'équipe de direction du secrétariat » ayant reçu

¹³⁵ A/19/11, par 131.

¹³⁶ CE/90/5(a) Add.3, Annexe.

¹³⁷ Voir la décision CE/DEC/5(XC) du Conseil exécutif.

¹³⁸ CE/90/5(a) Add. 3, Annexe, par 15.

¹³⁹ A/18/14.

¹⁴⁰ A/RES/571/(XVIII), accueillant favorablement la proposition contenue dans la note du Secrétaire général (document A/18/14 de l'Assemblée générale de l'OMT).

l'approbation de l'Assemblée générale¹⁴¹. Ces responsabilités comprennent la planification, la programmation, le financement, la supervision, l'identification des besoins des membres et des moyens possibles d'y répondre, en s'appuyant sur les données pertinentes, à jour et disponibles aux échelons national, infrarégional et régional ; la prospection et la définition de nouveaux partenariats pour obtenir des synergies, une plus grande efficacité et des financements supplémentaires ; la communication avec les membres et toutes les parties prenantes ; la fourniture d'avis au Secrétaire général sur toutes les questions techniques et politiques.

114. Le fait que les postes de directeur exécutif n'aient pas été pourvus au moyen d'un processus normalisé de recrutement et de sélection ne signifie pas que le Secrétaire général ait « carte blanche » pour faire la sélection. **La nomination des directeurs exécutifs devrait se dérouler selon un processus établi de façon à être aussi transparente que possible, comme indiqué dans le rapport du CCI intitulé « Transparence dans la sélection et la nomination des hauts fonctionnaires au secrétariat de l'Organisation des Nations Unies » (JIU/REP/2011/2). Dans cet esprit, le Secrétaire général pourrait, s'agissant de la nomination des directeurs exécutifs, formuler et publier des définitions d'emploi officielles et informer les organes directeurs de l'OMT des mesures visant à améliorer la transparence concernant leur classe, sélection et processus de nomination.** Ces mesures devraient permettre une démarcation plus claire des fonctions respectives des directeurs exécutifs et accroître la transparence et la responsabilité avec laquelle les hauts fonctionnaires s'acquittent des responsabilités qui leur sont dévolues¹⁴².

Répartition hommes-femmes

115. Dans le domaine du recrutement du personnel dans les organismes des Nations Unies, le CCI a achevé récemment une analyse comparative et un cadre de référence de la représentation équilibrée des sexes et de la répartition géographique¹⁴³. Les critères 14 et 15 de l'étude sont reproduits ci-dessous :

Critères 14 et 15

Le principe de la parité entre les sexes (50/50) (critère 14) et celui de la répartition géographique équitable (critère 15) sont intégrés dans la culture institutionnelle, le statut du personnel ainsi que les stratégies, politiques, directives, procédures et pratiques de recrutement, étant entendu que la considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'organisme les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité.

116. L'inspecteur a remarqué que le paragraphe suivant figurait dans de récents avis de vacance de poste de l'OMT : « *Pour pourvoir les postes, il sera dûment tenu compte du souci de maintenir une composition du personnel fondée sur une représentation géographique large et équitable. Les candidats de toutes les nationalités sont invités à présenter leur candidature ; à égalité de conditions,*

¹⁴¹ A/18/14.

¹⁴² À l'Organisation des Nations Unies, depuis 2008, les hauts fonctionnaires (de la classe de secrétaire général adjoint et de sous-secrétaire général) signent avec le Secrétaire général de l'ONU des « contrats de mission » individuels énonçant leurs objectifs pour répondre aux priorités fixées par les États Membres. Ces documents sont communiqués à leur personnel et utilisés par le Secrétaire général pour évaluer leur comportement professionnel chaque année. Cela s'ajoute à leur obligation de déposer une déclaration de situation financière. Un non-respect peut donner lieu à des mesures disciplinaires.

¹⁴³ JIU/NOTE/2012/3 : Le recrutement du personnel dans les organismes des Nations Unies : analyse comparative et cadre de référence, Représentation équilibrée des sexes et répartition géographique.

la préférence ira aux ressortissants d'États membres de l'OMT. Les femmes et les ressortissants d'États membres de l'OMT n'étant pas représentés au secrétariat de l'OMT sont encouragés à se présenter ». L'OMT a donc accepté et pour ainsi dire appliqué le critère 14.

Tableau 3 : Répartition des fonctionnaires par catégorie et par sexe (avril 2013)

	catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur	catégorie des services généraux	TOTAL
Femmes	20	32	52
Hommes	25	18	43
Total	45	50	95

Source : « Rapport du Secrétaire général, partie II : questions administratives et statutaires, f) Questions relatives aux ressources humaines », CE/95/3(II)(f), avril 2013

117. Toutefois, seuls 4 des 14 postes des classes les plus élevées d'administrateurs et de fonctionnaires de rang supérieur (P-5 et au-dessus) sont occupés par des femmes. L'inspecteur observe que l'équipe de direction (*Senior Management Team*), telle que définie plus haut, ne comprend qu'1 femme (à la classe P-4)¹⁴⁴. La parité telle qu'entendue au critère 14 est apparemment encore loin d'être effective. La nomination récente d'un troisième homme au rang de directeur exécutif semble confirmer ce constat. **Sur ce sujet, l'inspecteur est d'avis que le Secrétaire général pourrait prendre des mesures pour assurer une représentation plus équilibrée des sexes aux classes de poste les plus élevées.**

Répartition géographique

118. Comme le montre le tableau 4 ci-dessous, des ressortissants de 36 pays étaient employés par l'OMT en 2013. La proportion d'Espagnols s'explique par le nombre de fonctionnaires recrutés localement, surtout dans la catégorie des services généraux ; c'est là une pratique courante dans les différents lieux d'affectation des organisations internationales. **L'OMT, contrairement à de nombreux autres organismes des Nations Unies, n'applique pas à l'heure actuelle de règles pour évaluer la répartition par sexe et la répartition géographique aux postes d'administrateurs et de fonctionnaires de rang supérieur, mais l'on pourrait envisager un nouveau cadre de présentation de ces informations, avec ou sans quotas, pour suggérer des mesures utiles afin de satisfaire au critère 15 de la note JIU/NOTE/2012/3¹⁴⁵.**

Tableau 4 : Répartition des fonctionnaires par catégorie et par nationalité

PAYS	P	G	PAYS	P	G
Algérie		1	Mexique	1	1
Argentine	1	1	Maroc		1
Autriche	1		Mozambique	1	
Bosnie-Herzégovine		1	Pays-Bas	3	
Brésil	1		Nicaragua		1
Cambodge	1		Pérou	1	
Cameroun		1	Philippines	1	
Canada	1		Portugal	1	
Chine	1	1	République de Corée	1	1
République dominicaine		1	République de Moldova		1
Égypte	1		Fédération de Russie	1	1
France	4	3	Sénégal	1	
Allemagne	2	1	Seychelles	1	
Ghana		1	Espagne	8	26
Haïti	1		Suisse		1
Hongrie	1		Turquie	1	
Inde	1		Ukraine	1	
Indonésie		1	Royaume-Uni	1	
Italie	3		États-Unis d'Amérique		1
Jordanie	1		Uruguay		1
Liban	1	1	Ouzbékistan		1
Lituanie		1	Venezuela	1	
			Nombre total par catégorie de personnel	45	50
			Nombre total de fonctionnaires	95	

¹⁴⁴ Source : secrétariat de l'OMT.

¹⁴⁵ « Le recrutement du personnel dans les organismes des Nations Unies : analyse comparative et cadre de référence, Représentation équilibrée des sexes et répartition géographique ».

Source : « Rapport du Secrétaire général, partie II : questions administratives et statutaires, f) Questions relatives aux ressources humaines, CE/95/3(II)(f), Tableau 4

Personnel n'ayant pas le statut de fonctionnaire

119. La circulaire NS/677¹⁴⁶ de l'OMT fournit des directives pour le recrutement de stagiaires et de collaborateurs au secrétariat ainsi que les clauses et conditions pour chaque catégorie. Les directives étant en cours de révision, **l'inspecteur veut croire qu'elles intègrent les changements suivants :**

- Tous les stagiaires et tous les collaborateurs ont un mandat défini (*terms of reference*).
- La durée maximale du contrat (extensions comprises) serait de 18 mois pour tous les collaborateurs, avec ou sans interruption.
- Les étudiants stagiaires (*student trainees*) ont les mêmes droits aux congés annuels et congé maladie que leurs homologues jeunes diplômés (*graduate trainees*).

120. L'OMT a deux types de collaborateurs : les collaborateurs internes recrutés par le Secrétaire général en vertu de contrats de 12 mois et inclus dans la masse salariale, et les collaborateurs externes rattachés aux projets et rémunérés lorsque les produits spécifiés dans leur contrat sont fournis, non inclus dans la masse salariale. Trois niveaux de rémunération (tout compris) sont établis sur une base annuelle et influencés fortement par le marché espagnol du travail : jusqu'à 2 000 EUR, entre 2 000 et 3 000 EUR, et plus de 3 000 EUR ; il n'y a pas d'équivalences avec la rémunération des fonctionnaires (les comparaisons ne sont pas encouragées) et aucune perspective de carrière. Les collaborateurs bénéficient des mêmes modalités de congé et de la même couverture médicale que les fonctionnaires, mais sans droits à pension. Certains cotisent à titre volontaire au régime espagnol de la sécurité sociale. L'inflation est prise en compte lors du renouvellement de contrat. Lorsque le recrutement répond à un besoin urgent de spécialistes, comme dans le cas des spécialistes en comptabilité pour l'équipe des normes IPSAS, une copie de l'appel original à manifestation d'intérêt est jointe au contrat. Passée la première année, les extensions annuelles peuvent éventuellement donner lieu à une augmentation de la rémunération.

121. Alors que les collaborateurs sont recrutés d'habitude pour des projets ou des activités de courte durée, beaucoup ont été engagés pour remplir des fonctions administratives essentielles. Ce dernier cas de figure peut peut-être se justifier pour faire face à des besoins ponctuels ou pour des projets temporaires comme le projet IPSAS, mais l'inspecteur a remarqué qu'il y avait à ces postes des collaborateurs qui étaient au secrétariat depuis plus de quatre ans. **Il conviendrait de réexaminer cette pratique et de veiller soit à donner aux agents temporaires employés de longue date des contrats de durée déterminée, soit à ne plus reconduire leurs contrats temporaires, conformément aux dispositions de la circulaire NS/677.** Le CCI travaille actuellement sur ce dossier, qui intéresse de nombreux autres organismes des Nations Unies et menace de diviser profondément les effectifs des Nations Unies. À cet égard, l'inspecteur est préoccupé de lire, dans le Livre blanc, que « *L'objectif est de procéder à un ajustement du budget de manière à augmenter la partie qui ne concerne pas les traitements des fonctionnaires* »¹⁴⁷.

122. Dans ce domaine, l'un des défis dans les relations entre le personnel et l'administration tient à l'absence de représentation formelle des collaborateurs internes¹⁴⁸ (personnel de projet rattaché à un projet pour une période limitée dans le temps, avec un contrat d'une durée moyenne de 1 à 2 ans), rangés expressément dans la catégorie « hors personnel » dans le document de budget-programme.

¹⁴⁶ En date du 17 avril 2008, en cours de révision.

¹⁴⁷ A/19/11, par. 131.

¹⁴⁸ Les collaborateurs internes sont sur place et inclus dans la masse salariale ; les collaborateurs externes sont engagés pour travailler en dehors du siège, habituellement pour de très courtes périodes et rémunérés à la tâche (conférences, études et articles, préparation de rapports, etc.).

Leur nombre total est passé de 34 en 2010 à 45 en 2012 (ils étaient une cinquantaine en 2013, dont de 10 à 15 stagiaires). Les collaborateurs, dont les contrats sont des plus divers, accomplissent souvent les mêmes tâches que les fonctionnaires, parfois même des fonctions essentielles, et travaillent dans les locaux de l'OMT, mais bénéficient de conditions d'emploi moins favorables que les fonctionnaires. C'est la catégorie d'agents qui pâtit le plus des restrictions budgétaires [cf. A/20/5(I)(c) par. 18].

Octroi de privilèges diplomatiques à des responsables de l'OMT ayant des contrats *pro bono*

123. Certains responsables de l'OMT, titulaires de contrats *pro bono*, sont donc censés ne rien coûter à l'Organisation. Or, il a été porté à l'attention de l'inspecteur qu'en plus des moyens à prévoir et des coûts que représentent leurs bureaux, fournitures et voyages, certains de ces responsables se sont vu accorder des privilèges diplomatiques de la part du pays hôte à la demande de l'OMT. L'inspecteur se demande si la décision d'octroyer ce type de contrats ne crée pas un précédent qui n'est pas forcément dans l'intérêt à long terme de l'Organisation.

B. Gestion des carrières

124. L'OMT a engagé un consultant chargé, de mars à mai 2011, de formuler des directives en matière d'évolution professionnelle pour les fonctionnaires à l'OMT¹⁴⁹. L'inspecteur se félicite de l'inclusion, dans les directives, des cinq étapes aux fins de l'exécution du Plan d'examen des postes et d'évolution professionnelle à l'OMT¹⁵⁰ et de la participation de l'organe représentant le personnel à cette réforme importante et sensible, complétée par les directives correspondantes¹⁵¹ et un réexamen annuel des procédures¹⁵².

Sélection et recrutement

125. La **recommandation 17** du rapport de 2009 énonçait ce qui suit : *Le Secrétaire général devrait élaborer des outils et des mécanismes de contrôle pour veiller à ce que le recrutement et la promotion soient basés sur des évaluations comparées et transparentes des compétences professionnelles des candidats, la répartition géographique et parité hommes-femmes étant dûment prises en considération.*

126. Le Secrétaire général a renforcé, en lui donnant des directives claires et transparentes, le Comité des nominations et des promotions, lequel examine les candidatures des candidats présélectionnés qui lui ont été communiquées par le service des Ressources humaines. À l'issue d'une évaluation des compétences professionnelles des candidats, une liste restreinte de candidats recommandés est présentée au Secrétaire général pour sélection finale. Le Comité compte parmi ses membres un représentant de l'Association du personnel. **La recommandation 17 a donc été acceptée et appliquée.**

127. La **recommandation 15 b)** du rapport de 2009 énonçait ce qui suit : *Le Secrétaire général devrait élaborer une norme définissant les circonstances exceptionnelles dans lesquelles la prorogation des contrats au-delà de l'âge de la retraite pourrait être accordée.*

128. Le Secrétaire général a informé l'inspecteur n'avoir pas mis en place de règle de ce genre et, au moment de son entrée en fonctions, n'avoir prolongé aucun contrat au-delà de l'âge réglementaire de la retraite. Cependant, au fil du temps, il en était venu à penser que certains fonctionnaires étaient trop indispensables pour s'en passer, de sorte que certains ont eu leur contrat prolongé, d'un an ou deux au maximum. Le Secrétaire général a pris ces décisions en vertu de l'article 28 du Règlement du personnel, qui l'y autorise, s'il le juge bon. **En conséquence, la recommandation 15 b) n'avait pas été acceptée.**

¹⁴⁹ Circulaire NS/731 de l'OMT, 6 juillet 2011.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Circulaire NS/734.

¹⁵² Circulaire NS/772.

Formation

129. En plus de la formation liée aux normes IPSAS, l'OMT dispense des formations à son personnel dans les domaines énumérés dans le tableau 5 :

Tableau 5 : activités de formation à l'OMT

Langues	Le personnel de l'OMT y ayant droit peut suivre des cours de langues (anglais, chinois, espagnol, français et russe sont proposés actuellement), au tarif (subventionné) de 80 EUR par an ¹⁵³ .
Technologies de l'information	Le service de l'OMT des technologies de l'information organise à intervalles périodiques des séances de formation à des applications logicielles, la plus récente ayant été consacrée à Microsoft Office 2010.
Fondation Thémis	Une formation certifiée OMT est dispensée par la Fondation Thémis à des fonctionnaires d'organismes nationaux de tourisme. Certains fonctionnaires de l'OMT participent également à cette formation.
Formation individuelle	Il est possible de bénéficier à l'OMT d'un aménagement des horaires et, parfois, d'un financement partiel, accordé au cas par cas.
Formation interne	L'OMT explore la possibilité que des fonctionnaires de l'OMT dispensent une formation à d'autres fonctionnaires de l'OMT.

Source : secrétariat de l'OMT

130. Le secrétariat de l'OMT a informé l'inspecteur que l'Organisation dispose d'une ligne de crédit pour la formation limitée à 38 000 EUR ainsi qu'utilisée par le service des Ressources humaines en 2013, laquelle ne couvre pas la formation aux normes IPSAS, qui est incluse dans le projet global des normes IPSAS. Par souci d'économie, l'inspecteur suggère à l'Organisation de **faire appel à certains Membres affiliés (s'ils le souhaitent) pour dispenser, sans frais, au personnel de l'Organisation une formation sur des thèmes liés au tourisme.**

Responsabilité personnelle

131. La **recommandation 18** du rapport de 2009 énonçait ce qui suit : *Le Secrétaire général devrait élaborer, après consultation avec le personnel, un système d'évaluation et de notation individuel, tenant compte notamment d'objectifs et de tâches spécifiques, mesurables, réalisables, basés sur des résultats concrets et limités dans le temps (SMART) pour chaque fonctionnaire afin de permettre une évaluation équitable, objective et transparente des résultats de chacun.*

132. Le Secrétaire général, à l'issue de consultations avec le personnel, a également mis en place un système d'évaluation de la performance pour tous les fonctionnaires (pas pour les collaborateurs) permettant des promotions fondées sur les appréciations positives reçues au cours d'une période donnée. **De ce fait, la recommandation 18 a été acceptée et appliquée.**

133. Le modèle actuel de présentation des rapports annuels aux fins de l'évaluation de la performance des fonctionnaires de l'OMT a été institué en juin 2012, accompagné de « *Directives et réponses aux questions les plus fréquemment posées* » ; c'est un grand progrès par rapport au mécanisme précédent d'évaluation du personnel. L'Organisation a rappelé à ses fonctionnaires que cette révision avait pour objet de « faire plus de place à la reconnaissance et à la possibilité de progresser en identifiant les problèmes ou les difficultés au niveau de la performance. (C'est également un) instrument pour évaluer la performance dans le cadre du plan d'évolution professionnelle »¹⁵⁴.

Questions liées à l'âge

134. D'après le tableau 6, l'Organisation ne semble pas avoir de problème de pyramide des âges. De plus, pour assurer le transfert des connaissances aux fonctionnaires de rang intermédiaire, le Secrétaire général a institué l'équipe élargie de direction (*Extended Management Team*) (cf. par. 37

¹⁵³ Note d'information NI/12/13 – Cours de langues 2013-2104, 3 septembre 2013.

¹⁵⁴ Circulaire NS/751.

plus haut). L'OMT appliquera la décision prise par l'Assemblée générale des Nations Unies de repousser l'âge de la retraite à 65 ans pour les fonctionnaires recrutés après le 1^{er} janvier 2014.

Tableau 6 : Répartition des fonctionnaires par catégorie et par âge

Catégorie	P et rang supérieur	G	Total
29 ans ou moins	1	2	3
30-39 ans	7	15	22
40-49 ans	11	14	25
50-54 ans	8	8	16
55-59 ans	9	9	18
60-62 ans	5	2	7
Total	41	50	91

Source : Rapport du Secrétaire général, partie II : questions administratives et statutaires, f) Questions relatives aux ressources humaines, CE/95/3(II)(f), Tableau 5.

Relève et âge de la retraite

135. La **recommandation 15 a)** du rapport de 2009 énonçait ce qui suit : *Le Secrétaire général devrait : a) préparer un plan d'organisation de la relève des hauts dirigeants afin de préserver la mémoire institutionnelle et de garantir une future gestion sans heurt de l'Organisation.*

136. L'inspecteur s'est aperçu que la formulation de cette recommandation avait soulevé quelques difficultés d'interprétation. Il se félicite qu'il y ait eu plusieurs exemples de personnes appelées à succéder à des cadres clé de l'OMT partant à la retraite qui ont pu, pendant une courte période, exercer leurs fonctions respectives avec eux de manière concomitante. C'est une des pratiques optimales pour faciliter le passage de relais et conserver la mémoire institutionnelle. **De prime abord, la recommandation 15 a) a été acceptée et appliquée**, sans toutefois que l'on donne à la notion de « planification des successions » une acception aussi vaste que dans le secteur privé, mais en faisant au moins une condition préalable essentielle à toute transition. La démographie est un élément incontournable pour préparer une succession en temps et en heure¹⁵⁵, à n'importe quel niveau, y compris la prise en compte de l'âge normal de départ à la retraite et de l'âge réglementaire du départ à la retraite¹⁵⁶.

137. Il est à noter que l'Assemblée générale des Nations Unies a déjà approuvé l'âge normal de départ à la retraite¹⁵⁷, à ne pas confondre avec l'âge réglementaire de départ à la retraite¹⁵⁸. Aux termes de sa résolution 68/253, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de se prononcer à

¹⁵⁵ Structure par âge des ressources humaines des organismes des Nations Unies (JIU/REP/2007/4).

¹⁵⁶ Dans les entreprises privées, la planification des successions est le processus consistant à identifier et à préparer le personnel en interne ayant le potentiel d'occuper des postes clé à responsabilité au sein de l'entreprise.

¹⁵⁷ Âge normal de départ à la retraite : âge établi à l'échelle de tout le système auquel un cotisant à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies partant à la retraite peut prétendre toucher sa retraite sans réduction pour raisons d'âge : de 60 à 62 pour les cotisants inscrits ou réinscrits à la Caisse au 1^{er} janvier 1990 ou avant ; 65 ans pour une inscription après le 1^{er} janvier 2014.

¹⁵⁸ L'âge réglementaire du départ à la retraite est fixé dans le Statut du personnel de l'employeur, en l'occurrence l'OMT.

une date ultérieure sur « *la recommandation de la Commission de la fonction publique internationale visant à ce que l'âge réglementaire du départ à la retraite soit porté à 65 ans* », dans l'attente de nouvelles consultations avec les parties intéressées.

138. En ce qui concerne la mémoire institutionnelle, l'inspecteur attire l'attention sur les enseignements que toutes les parties prenantes de l'OMT pourraient tirer du récent rapport du CCI sur la gestion des dossiers et des archives à l'Organisation des Nations Unies¹⁵⁹.

C. Autres questions relatives aux ressources humaines

Fonction de déontologie

139. La **recommandation 14** du rapport de 2009 énonçait ce qui suit : *L'OMT devrait adopter les statuts et droits et devoirs essentiels des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies (ST/SGB/2002/13) ainsi que les déclarations de situation financière correspondantes, tout en encourageant l'éthique et l'intégrité au travail, et prévoir des ressources pour donner au personnel la formation qui convient sur ces questions.*

140. Le secrétariat a adopté le code de conduite des fonctionnaires établi par la Commission de la fonction publique internationale. Il a récemment approuvé et diffusé en interne la politique de l'Organisation en matière de déclaration de situation financière et fait paraître une circulaire analogue sur l'acceptation de dons¹⁶⁰. Le Conseil exécutif a entériné¹⁶¹ la proposition du Secrétaire général¹⁶² visant à pourvoir la fonction de déontologie en l'externalisant au Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). La fonction de déontologie vise à promouvoir une culture déontologique dans l'Organisation fondée sur l'intégrité, la responsabilité, la transparence et le respect¹⁶³.

141. Le mandat de la fonction de déontologie à l'OMT est constitué par les normes suggérées au paragraphe 20 du rapport du CCI sur la déontologie dans le système des Nations Unies¹⁶⁴, ainsi qu'approuvé par le Conseil exécutif¹⁶⁵. Les services du fonctionnaire de l'UNOPS chargé de la déontologie sont partagés avec l'OMT depuis le 1^{er} janvier 2013. Bien qu'en poste à Londres, il organise des formations liées à la déontologie à Madrid et rend compte directement au Secrétaire général de l'OMT. Le fonctionnaire chargé de la déontologie fournira au Secrétaire général un rapport annuel sur ses activités pour l'OMT¹⁶⁶. **La recommandation 14 du rapport de 2009 a donc été acceptée et appliquée.**

Questions liées à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée

142. L'OMT n'a pas de politique officielle en matière d'aménagement des modalités de travail. Toutefois, il est signalé dans la note du CCI sur ce sujet¹⁶⁷ que l'Organisation a néanmoins, de manière informelle, repris à son compte certaines formes d'aménagement des modalités de travail, notamment la possibilité pour les fonctionnaires de l'OMT de travailler en horaires décalés et de prendre des congés d'études à titre personnel. L'Association du personnel de l'OMT a confirmé à

¹⁵⁹ JIU/REP/2013/2.

¹⁶⁰ NS 780 Politique relative à l'acceptation de dons, distinctions honorifiques, décorations, faveurs ou de rémunérations ou d'avantages hors Nations Unies provenant de sources gouvernementales et non gouvernementales (1^{er} janvier 2014).

¹⁶¹ CE/DEC/12/(XCIV).

¹⁶² CE/94/3(III)(e), « Rapport du Secrétaire général, partie III : questions administratives et statutaires e) Mise en place d'une fonction de déontologie » (document du Conseil exécutif, 23-25 octobre 2012).

¹⁶³ Établissement d'une fonction de déontologie, circulaire NS/762 de l'OMT, 27 février 2013.

¹⁶⁴ La déontologie dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2010/3).

¹⁶⁵ Établissement d'une fonction de déontologie, circulaire NS/762 de l'OMT, 27 février 2013.

¹⁶⁶ Ibid. Voir aussi le Rapport du Secrétaire général sur la fonction de déontologie, CE/98/3(II)(f), concernant les activités du bureau de la déontologie de l'OMT en 2013.

¹⁶⁷ Réaménagement des modalités de travail dans les organismes des Nations Unies (JIU/NOTE/2012/4).

l'inspecteur que, comme dans de nombreuses autres organisations internationales, les fonctionnaires de l'OMT ne connaissent pas l'existence de ces procédures, dispersées à travers le Règlement du personnel, différentes circulaires et des procédures internes. **Le Secrétaire général pourrait donc élaborer, en consultation avec l'Association du personnel de l'OMT, une politique et les dispositions réglementaires correspondantes en matière d'aménagement des modalités de travail au secrétariat.**

Relations entre le personnel et l'administration

143. La représentation du personnel à l'OMT est établie dans les formes à l'article 23 du Statut du personnel et dans la disposition 23.1 du Règlement du personnel sur les conditions de représentativité d'un organe de représentation du personnel. Seul organe de ce genre à l'OMT, l'Association du personnel de l'OMT comptait parmi ses membres, en 2012, 75 pour cent (72 fonctionnaires sur 96) de tous les fonctionnaires ayant un contrat de durée indéterminée ou de durée déterminée et versant leur cotisation.

144. L'administration comme l'Association du personnel qualifient de « bon » l'état actuel des relations entre le personnel et l'administration et d'« excellente » la qualité des consultations et de la communication à l'échelle de l'Organisation. Aucun contentieux n'a été porté devant le Tribunal administratif de l'OIT depuis quelque temps. Dans un souci de concertation, toutes les communications administratives ayant trait au bien-être du personnel sont adressées à l'Association du personnel pour recueillir ses contributions et avis. L'Association du personnel bénéficie d'un accès informel au Directeur de l'administration et (moins fréquemment) au Secrétaire général. Des deux côtés, on estime que les mécanismes informels que sont les groupes de travail mixtes ont été utiles pour favoriser les échanges et faire avancer des dossiers tels que les rapports annuels sur la performance, la déontologie, les heures supplémentaires, l'aménagement des modalités de travail, la coopération avec les collaborateurs externes, le reclassement, etc. Leurs recommandations ont souvent servi de fondement aux décisions prises par le Secrétaire général sur les questions de son ressort, mais elles sont non contraignantes et ne sont pas assorties de mécanismes de suivi. L'accès aux États membres est qualifié d'excellent par les deux parties, sachant que l'Association du personnel est autorisée, depuis 2009, à présenter un rapport (dans le cadre du Rapport du Secrétaire général) au Conseil exécutif sans aucune forme de censure¹⁶⁸.

145. Conformément aux statuts de l'Association du personnel qui lui permettent expressément d'« établir les modalités et les moyens d'assurer la participation et la représentation, s'il y a lieu, des collaborateurs du secrétariat général exprimant le désir de faire partie de l'Association », le Comité de l'Association du personnel était, au moment de la mission du CCI, en train d'étudier avec l'administration les modalités les mieux indiquées pour représenter les intérêts des non-fonctionnaires dans leurs relations avec l'administration. Lors d'une rencontre avec l'Association du personnel mi-2012, le Secrétaire général avait jugé que tant que l'on n'aurait pas réaménagé les mécanismes de représentation pour les non-fonctionnaires, il serait tout à fait naturel, pour l'Association du personnel, de relayer les préoccupations des non-fonctionnaires à la direction. L'inspecteur est entièrement de cet avis. **Les non-fonctionnaires dans les organismes des Nations Unies feront l'objet d'un rapport du CCI à l'échelle de tout le système qui sera disponible prochainement. Il est suggéré de s'appuyer sur ce rapport à paraître pour faire le point sur l'emploi des non-fonctionnaires, en liaison avec le Réseau Ressources humaines du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination.**

¹⁶⁸ Par exemple, le rapport CE/95/3(II)(g), daté du 12 mars 2013, présenté au Conseil exécutif à sa session de mai 2013.

VIII. CONTRÔLE

146. Le CCI a défini les responsabilités des États membres en matière de contrôle au paragraphe 4 de son rapport intitulé « Lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies »¹⁶⁹.

A. Nombre de commissaires aux comptes

147. Les Statuts de l'OMT ayant été promulgués avant l'entrée de l'Organisation dans le système des Nations Unies, le rapport de 2009 contenait la **recommandation 23** pour que l'Organisation suivît la pratique des Nations Unies : « *L'Assemblée générale de l'OMT devrait modifier les Statuts de l'Organisation de manière à prévoir l'affectation d'un seul commissaire aux comptes externe pour une période déterminée, et dans le cadre d'un roulement avec les autres pays.* »

148. L'article 26 des Statuts de l'OMT dispose que l'Assemblée générale de l'OMT « *élit parmi ses Membres effectifs, sur recommandation du Conseil, deux Commissaires aux comptes* ». On admettra que l'emploi de l'expression « un seul commissaire aux comptes » ait pu prêter à confusion, mais la recommandation n'avait rien à voir avec le « principe de l'audit unique »¹⁷⁰, qui restreint l'accès aux comptes des organismes des Nations Unies aux commissaires aux comptes élus par leurs États membres respectifs en vue de vérifier les comptes de l'Organisation¹⁷¹. En outre, l'Assemblée générale, à sa vingtième session, a désigné l'Allemagne, l'Espagne et l'Inde commissaires aux comptes pour la période 2014-2015¹⁷². **La recommandation 23 n'a pas été acceptée et a même été directement remise en cause** au prétexte de la mise en œuvre des normes IPSAS¹⁷³ alors qu'en réalité, cette pluralité ne fait que compliquer et ralentir le travail, considérable, du secrétariat. Les trois commissaires aux comptes doivent se mettre d'accord sur les nombreux volets de leur dialogue avec l'administration. Conséquence de la résolution relative à l'élection des commissaires aux comptes pour la période 2014-2015¹⁷⁴, et alors que **tous les autres organismes des Nations Unies n'ont qu'une institution supérieure de contrôle chargée de vérifier leurs comptes et leurs états financiers respectifs**, seuls deux organismes ont trois commissaires aux comptes, à savoir l'OMT et l'Organisation des Nations Unies, dont les portefeuilles sont difficilement comparables. Pour ce qui est de l'ONU, chacun des commissaires aux comptes se voit attribuer un tiers du portefeuille total, de façon à leur éviter d'avoir à débattre de chaque point de leurs conclusions et rapports respectifs, ce qui est aussi un moyen judicieux d'éviter tout débat politique.

B. Relations avec le Corps commun d'inspection

149. L'OMT fait également l'objet d'un contrôle de la part du Corps commun d'inspection du système des Nations Unies, qui en est le seul organe de contrôle externe indépendant. En vertu du Statut du CCI, « *les Inspecteurs apportent un point de vue indépendant par le moyen d'inspections et d'évaluations visant à améliorer la gestion et les méthodes et à assurer une plus grande coordination entre les organisations* »¹⁷⁵. En outre, l'Assemblée générale des Nations Unies souligne à intervalles réguliers depuis 1996 (résolution 50/233) que « **les États Membres, le Corps commun et les secrétariats des organisations participantes sont conjointement responsables de faire en sorte que les travaux du Corps commun aient un impact sur le rapport coût-efficacité des activités du système des Nations Unies** ».

¹⁶⁹ JIU/REP/2006/2.

¹⁷⁰ JIU/REP/2010/5, par. 173 et A/48/587, par. 3.

¹⁷¹ Voir l'article 15 du Règlement financier de l'OMT.

¹⁷² A/RES/627(XX).

¹⁷³ Voir plus loin le chapitre sur les finances.

¹⁷⁴ Point 5 II) e) de l'ordre du jour [document A/20/5(II)(e)].

¹⁷⁵ Statut du CCI, article 5.2.

150. Alors que certains Membres effectifs de l'OMT avaient abordé avec beaucoup de sérieux le rapport de 2009 et travaillé dessus, le secrétariat de l'OMT avait cessé de répondre aux messages du CCI sollicitant des informations sur la position des organes directeurs et sur sa propre position au sujet de l'acceptation et de l'application des recommandations contenues dans les différents rapports et les notes qui lui étaient officiellement adressés. Cela avait eu pour effet de nuire à l'image qui était donnée de la performance de l'Organisation dans les rapports annuels du CCI (A/63/34 à A/67/34), débattus au mois de mars à l'Assemblée générale des Nations Unies, et de réduire par voie de conséquence l'impact apparent du CCI dans les notes attribuées dans le cadre du suivi desdits rapports¹⁷⁶.

151. Cependant, de façon indépendante du CCI, le secrétariat de l'OMT s'est efforcé de donner aux membres une idée du travail du CCI dans des documents tels que l'« Examen des recommandations du Corps commun d'inspection en 2011 et incidence sur l'OMT »¹⁷⁷ ou le document de 104 pages intitulé « g) Recommandations du Corps commun d'inspection dans le contexte du Livre blanc »¹⁷⁸. Récemment, la préparation d'une mission dans le contexte de la présente inspection de suivi a été traitée, par le secrétariat, dans le cadre d'une remarquable démarche de transparence à différents niveaux en partant du Secrétaire général. Une lettre du Directeur de l'administration et correspondant du CCI, datée du 10 juillet 2013, indiquait que le document A/18/14 du Secrétaire général élu « *exposait un programme de réforme indiquant, pour ce qui a trait au rapport JIU/REP/2009/1 : en ce qui concerne la plupart des questions ci-dessus, soit il y est fait référence directement, soit elles deviennent indirectement des conditions à remplir pour traiter les recommandations contenues dans le rapport du CCI. Le Secrétaire général par intérim a la ferme intention de tenir compte de tous ces impératifs, sachant qu'il faudra établir des priorités pour assurer une action efficace. Une feuille de retour sera établie à ce sujet pour donner suite aux recommandations du CCI* ».

152. En septembre 2013, l'administration de l'OMT a pris des mesures en vue d'utiliser le système de suivi en ligne créé sur internet par le CCI et devrait améliorer plus avant la façon dont elle donne acte de son acceptation et de l'application de chacune des recommandations du CCI. Le système de suivi en ligne permet à l'utilisateur autorisé (le correspondant du CCI) dans chaque organisation participante de consigner en ligne l'état d'avancement atteint par son organisation en ce qui concerne les recommandations émises dans les rapports et les notes du CCI. Il permet également à tous les représentants des États membres de consulter les données en temps réel et de suivre les progrès réalisés.

153. Cependant, le Secrétaire général a fait part à l'inspecteur de sa préoccupation quant à la capacité de l'Organisation d'observer les nombreuses prescriptions contenues dans les notes et les rapports du CCI intéressant l'ensemble du système, en insistant sur les difficultés spécifiques que rencontrent les institutions les plus petites adhérant au Statut du CCI (à savoir l'Organisation maritime internationale, le Centre du commerce international, l'OMT, l'Union postale universelle et l'Organisation météorologique mondiale) pour accepter et mettre en œuvre intégralement toutes les recommandations du CCI. Suite à cette discussion, l'inspecteur a persuadé le CCI de tenir compte des difficultés particulières éprouvées par les cinq institutions les plus petites, pour faire en sorte de ne leur adresser que des recommandations appropriées, en ce qui les concerne. Aussi, le CCI, en décembre 2013, aux termes de sa décision JIU/DEC/2013/40, « **a décidé que :**

- *Lorsqu'il sollicitera des observations de fond sur la version préliminaire des rapports ou des notes qu'il entend adresser à chacun des cinq secrétariats concernés, le CCI attirera leur attention sur l'annexe « Tableau d'ensemble » et encouragera le secrétariat, par l'entremise du correspondant avec le CCI, à engager un dialogue spécifique avec l'auteur*

¹⁷⁶ Ces notes sont calculées d'après le nombre d'organisations acceptant ou appliquant les recommandations, chacune ayant le même coefficient, indépendamment de leur poids relatif en termes d'effectifs et de volume d'activité.

¹⁷⁷ CE/94/3(II)(b), Annexe XVI.

¹⁷⁸ CE/96/2(g), Rapport du Secrétaire général sur les questions administratives et statutaires.

du document ou l'inspecteur en assurant la coordination de façon à établir dans quelle mesure le secrétariat visé sera à même, en faisant le maximum et de bonne foi, d'accepter et d'appliquer intégralement – ou non, compte tenu de sa taille – chacune des recommandations contenues dans le projet de document considéré ;

- *Ces discussions auront lieu avant la date limite fixée pour recevoir les corrections factuelles et les observations de fond ;*
- *Dans la version publiée du rapport ou de la note, l'annexe « Tableau d'ensemble » indiquera comme étant « pour information » seulement plutôt que « pour suite à donner » les recommandations dont il aura été convenu que l'application dépasse les capacités de l'Organisation, du fait de sa taille ; en conséquence, tous les tableaux et toutes les statistiques de suivi figurant dans les publications du CCI, notamment dans le système de suivi en ligne et dans le rapport annuel du CCI à l'Assemblée générale des Nations Unies (A/xx/34), ne donneront pas une image négative, mais neutre, de la non-acceptation ou de la non-application concertée de ces recommandations spécifiques ;*
- *Dans l'éventualité que les recommandations proposées ne puissent faire l'objet d'un accord à l'issue du dialogue dont il est question plus haut, les pratiques actuelles seront maintenues à tous égards. »*

C. Audit interne

154. Le rapport de 2009 faisait observer que les fonctions de contrôle aux Nations Unies comprenaient l'audit, l'investigation, l'inspection et l'évaluation¹⁷⁹. Toutefois, à l'OMT, les commissaires aux comptes certifiaient les comptes ainsi que les états financiers mais les autres fonctions de contrôle n'étaient pas exercées. Le rapport contenait donc la **recommandation 22** : « *L'Assemblée générale de l'OMT devrait confier les fonctions internes d'audit, d'inspection, d'évaluation, d'enquête et de contrôle à toute autre organisation du système des Nations Unies ayant la capacité d'y répondre. À défaut, l'Assemblée générale de l'OMT devrait fournir les ressources nécessaires, soit prévoir trois postes, pour exercer les fonctions susmentionnées durant l'exercice biennal 2010-2011* ».

155. En dehors de l'élaboration d'une Charte de contrôle interne¹⁸⁰, qui n'avait pas été arrêtée sous sa forme définitive, la réponse à la recommandation ci-dessus que l'OMT apportait au paragraphe 131 du Livre blanc était ambiguë. Sur le principe, elle était positive car elle annonçait : « *Une fonction de contrôle interne sera créée au sein du Secrétariat afin de surveiller la gestion et le fonctionnement de l'Organisation, de prendre acte des éventuelles plaintes et d'informer le Secrétaire général si nécessaire* ». L'Assemblée générale partageait les appréhensions du Secrétaire général quant à la sous-estimation des ressources pour sa mise en œuvre : trois postes supplémentaires à temps complet étaient perçus comme un effort « *trop coûteux et inutile pour une institution aussi petite que l'OMT* ». Aussi, **la recommandation 22, bien qu'acceptée sur le principe, n'a pas été appliquée à ce jour.**

156. L'inspecteur, qui a eu l'occasion d'aborder cette question avec le Secrétaire général, se félicite que, dans le droit fil du raisonnement suivi dans le Livre blanc d'après lequel « *cette fonction pourrait être mise en place avec une aide extérieure, qui présenterait des rapports annuels au Secrétaire général contenant des conclusions et des recommandations* »¹⁸¹, une analyse des lacunes concernant la nécessité de contrôles internes sera conduite avec l'aide d'un organisme apparenté des Nations Unies de taille comparable : l'Union postale universelle. Un certain nombre de contrôles internes sont incorporés aux différents processus administratifs et systèmes informatiques, de façon à prévenir certaines méprises et erreurs. Surveiller les contrôles internes, en garantir l'efficacité et apporter des améliorations fait partie du travail du contrôleur interne (fonction qui reste encore à

¹⁷⁹ « La fonction d'audit dans le système des Nations Unies » (JIU/REP/2010/5).

¹⁸⁰ Voir CE/94/3(III)(e), par. 35.

¹⁸¹ Livre blanc (A/19/11), par. 131.

financer et à mettre en place à l'OMT). En outre, eu égard à l'article 5.4 du Statut du CCI¹⁸², un échange de vues a commencé avec le CCI concernant les possibilités de renforcer l'établissement d'une fonction d'évaluation avec l'intégrité professionnelle (c'est-à-dire dans le respect des règles et des normes appropriées), en tenant dûment compte des considérations d'économie, d'efficacité et d'impact sur le développement de l'Organisation.

D. Évaluation

157. Dans le Livre blanc, l'OMT reconnaît que le contrôle et l'évaluation devraient devenir « *des fonctions de gestion continue à l'OMT, visant au premier chef à fournir régulièrement à l'équipe de direction et aux Membres des informations en retour et à leur communiquer les progrès réalisés ou non vers l'obtention des résultats escomptés* »¹⁸³.

158. Des outils d'évaluation ont été mis en place en 2008 pour mesurer les résultats et l'efficacité des activités de l'OMT. Il y a eu des progrès dans des secteurs tels que les conférences techniques, les missions techniques, les exercices de renforcement des capacités, les publications et les projets techniques. Les outils d'évaluation, conçus pour l'OMT, devaient être perfectionnés et renforcés, et intégrés à chacune des activités¹⁸⁴. Les faits¹⁸⁵ indiquent un usage qui n'est pas systématique, mais ponctuel et limité, de ces outils, avec des évaluations limitées. Les contraintes budgétaires, l'absence de culture de l'évaluation et de l'apprentissage, l'absence parallèle de cadre de gestion axée sur les résultats et l'insuffisance des capacités techniques pour conduire les évaluations représentent autant de freins.

159. Le Livre blanc reconnaissait en outre que l'évaluation pouvait s'inscrire dans le cadre de partenariats et d'une collaboration avec des institutions extérieures, notamment des Membres affiliés. Aujourd'hui, c'est quelque chose qui se fait à titre ponctuel et au cas par cas, sans que cela donne de résultats toujours évidents. Sans préjudice du fait que ces activités sont « *parfois menées sans coût direct pour l'OMT* », l'affectation de ressources augmenterait le succès du partenariat. Enfin, le Livre blanc indiquait également que « *L'application des procédures de contrôle et d'évaluation actuelles et futures facilitera l'établissement des méthodes de gestion et de budgétisation axées sur les résultats qui ont été recommandées afin d'augmenter la productivité et de renforcer l'efficacité du travail* »¹⁸⁶. La gestion axée sur les résultats est quasiment inexistante, comme observé plus haut dans le contexte de la recommandation 8 du rapport de 2009. Les efforts visant à commencer à mettre en place le système se sont heurtés à l'absence de culture du résultat, la culture actuelle restant davantage attachée aux activités qu'orientée vers les résultats.

¹⁸² « Sans préjudice du principe selon lequel l'évaluation extérieure demeure la responsabilité des organes intergouvernementaux compétents, le Corps commun peut, compte dûment tenu de ses autres fonctions, aider lesdits organes à s'acquitter de leurs responsabilités quant à l'évaluation extérieure des programmes et activités. De sa propre initiative ou à la demande des chefs de secrétariat, le Corps commun peut aussi conseiller les organisations au sujet de leurs méthodes d'évaluation intérieure, évaluer périodiquement ces méthodes et procéder à des évaluations ad hoc de programmes et d'activités. »

¹⁸³ Par. 115 du Livre blanc.

¹⁸⁴ Ibid., par. 117.

¹⁸⁵ Enquête 2013 du CCI : analyse de la fonction d'évaluation du système des Nations Unies.

¹⁸⁶ Ibid., par. 120.

IX. AUTRES QUESTIONS

A. Achats

160. Jusqu'à récemment, l'OMT était le seul organisme des Nations Unies n'ayant pas établi de principes généraux en matière d'achats¹⁸⁷. Cependant, le recrutement en mars 2010 d'une fonctionnaire chargée des questions juridiques et des achats rendant compte directement au Directeur de l'administration a fait que l'Organisation, qui avait énoncé (en 2013) des règles de gestion financière sur ce point, va faire paraître prochainement son manuel des achats (au moment de la rédaction du présent rapport, une ébauche avait été approuvée en interne), en accord avec les pratiques suivies aux Nations Unies. En 2012, les achats de l'Organisation s'élevaient à 4 millions d'euros¹⁸⁸.

161. La fonction d'achat à l'OMT est décentralisée : chaque programme mène ses propres activités d'achat selon le programme de travail. La fonctionnaire chargée des questions juridiques et des achats ne passe pas de marchés ; elle fournit uniquement des conseils sur les pratiques en matière d'achats. L'Organisation estime que les achats l'exposent à un risque assez faible. Une évaluation des risques est conduite à l'occasion, chaque fois que nécessaire¹⁸⁹.

162. Dans sa note sur les achats, le CCI recommandait aux chefs de secrétariat de reconnaître l'importance de la fonction d'achat, qui devrait « faire partie intégrante de la prise des décisions et de la planification au niveau institutionnel de chaque organisation »¹⁹⁰. La nature dynamique de la fonction d'achat, caractérisée notamment par une expansion des activités et une complexité technique croissante, exige que les fonctionnaires concernés suivent une formation professionnelle régulière. Investir dans ces activités peut « être assez vite rentable en termes d'économies financières et de meilleur rapport qualité-prix »¹⁹¹.

B. Information et communication

Site internet

163. Le rapport de 2009 contenait la **recommandation 21** : « *Le Secrétaire général devrait réviser et actualiser régulièrement le site internet de l'OMT et maintenir sa fonctionnalité* ».

164. D'après le paragraphe 63 du Livre blanc, sous l'autorité du directeur exécutif correspondant, « *les systèmes de TIC et de communications électroniques du Secrétariat connaissent actuellement des améliorations importantes, notamment pour renforcer la fréquence, la qualité et le contenu des relations et des contacts avec et entre les Membres, et pour améliorer le contenu, la présentation et la facilité d'utilisation du site web de l'Organisation* »¹⁹². On trouve à l'annexe 4 du Livre blanc un aperçu des mesures prises pour moderniser le site internet de l'OMT¹⁹³. Il y est question du premier succès qu'a été la mise en place d'une cyber-infrastructure entièrement neuve et fiable pour héberger tous les contenus et du choix du secrétariat d'utiliser des serveurs dématérialisés assurant une disponibilité dans le monde entier, l'extensibilité et des coûts calculés au plus juste (ce qui n'est pas sans risques du point de vue de la sécurité). Tous les services reposent sur un logiciel libre, sans droits de licence ni redevance pour la maintenance. **La recommandation 21 a été acceptée et appliquée.**

Technologies de l'information et de la communication

165. La **recommandation 20** du rapport de 2009 énonçait ce qui suit : *Le Secrétaire général devrait élaborer une stratégie globale de TIC à long terme prenant en compte les besoins actuels et*

¹⁸⁷ Réforme des achats dans le système des Nations Unies (JIU/NOTE/2011/1), annexe 1.

¹⁸⁸ Rapport statistique annuel de 2012 établi par l'UNOPS sur les activités d'achat du système des Nations Unies.

¹⁸⁹ Réponse au questionnaire de l'inspecteur sur la réforme des achats.

¹⁹⁰ JIU/NOTE/2011/1 (cf. note 191), par. 24.

¹⁹¹ Ibid., par. 35.

¹⁹² A/19/11, par. 63.

¹⁹³ A/19/11, annexe 4.

futurs des différents intervenants. Cette stratégie devrait inclure un plan de dépenses en plusieurs étapes à présenter à l'Assemblée générale pour examen et approbation.

166. À la demande du secrétariat en 2009, la société Microsoft a procédé à une évaluation indépendante des technologies de l'information et de la communication (TIC) à l'OMT, sur la base de laquelle a été bâti le programme de travail informatique actuel ; un rapport de situation a été présenté au Conseil exécutif à sa 94^e session en octobre 2012¹⁹⁴. Le Conseil exécutif a pris note de l'organisation et du développement du programme des TIC et accueilli favorablement l'initiative du Secrétaire général visant à le tenir régulièrement informé de la stratégie, du programme de travail et des faits nouveaux en matière de TIC¹⁹⁵.

167. Il n'était pas possible d'assurer le passage aux normes IPSAS et les transformations connexes de la gestion et de la comptabilisation de toutes les transactions sans **un profond remaniement du système informatique de l'OMT** et son incorporation dans l'appareil administratif, non pas au moyen d'un progiciel de gestion intégré, trop onéreux, mais d'une série de modules (sommes à payer, sommes à recevoir, suivi des stocks, etc.) administrés manuellement. Chaque cas exigeait d'effectuer une analyse fonctionnelle du système informatique et de déterminer toutes les modifications à apporter au logiciel actuel. Le travail du cabinet de conseil (Delaware, choisi par voie d'appel à la concurrence) consistait à concevoir, à définir, à contrôler et à tester le système informatique remanié ainsi qu'à former le personnel à son utilisation ; à analyser et à définir tous les changements aux bases de données actuelles ; et à concevoir l'interface avec Oracle et la migration sur Oracle d'autres bases de données internes partageant des données de référence avec des supports informatiques antérieurs aux normes IPSAS¹⁹⁶. Le secrétariat a présenté un état des lieux du programme de travail informatique au Conseil exécutif à sa 96^e session le 25 août 2013, dont un tour d'horizon des activités actuelles et futures¹⁹⁷. Le Conseil exécutif a pris note du rapport et appuyé « les orientations données par le secrétariat pour le programme de travail relatif aux TIC, en particulier les projets concernant la mise en œuvre des IPSAS ainsi que les infrastructures et services de télécommunications »¹⁹⁸, ce qui montre l'acceptation de la **recommandation 20, dûment appliquée**.

168. D'après le rapport sur les technologies de l'information et de la communication au secrétariat¹⁹⁹ daté du 10 juillet 2013, qui décrit les grandes activités du programme des TIC, le plan relatif aux infrastructures principales était à l'époque « *pas loin d'être bouclé* » et il conviendrait de « *se tourner maintenant vers le développement d'applications. Alors qu'un projet très crucial à contrainte de temps est en cours dans le domaine des TIC (ICT-PREIPSAS), un deuxième audit informatique global est prévu en 2014. Les résultats de celui-ci devraient tracer les grandes lignes du plan stratégique des TIC à l'horizon 2017* ».

Multilinguisme

169. La **recommandation 19** du rapport de 2009 énonçait ce qui suit : « *L'Assemblée générale de l'OMT devrait autoriser les ressources demandées pour permettre l'emploi du chinois comme langue officielle de l'Organisation conformément à sa résolution 521(XVII)* ».

¹⁹⁴ Rapport du Secrétaire général, partie III : questions administratives et statutaires f) Technologies de l'information et de la communication au Secrétariat [CE/94/3(III)(f)], (document du Conseil exécutif de l'OMT – 94^e session, 23-25 octobre 2012).

¹⁹⁵ Décision CE/DEC/13(XCIV) du Conseil exécutif à sa 94^e session, 23-25 octobre 2012.

¹⁹⁶ Le rapport du Secrétaire général sur les TIC au Secrétariat [CE/96/2(f)] décrit ces efforts.

¹⁹⁷ CE/96/2(f), Rapport du Secrétaire général sur les questions administratives et statutaires f) Technologies de l'information et de la communication au Secrétariat (document du Conseil exécutif de l'OMT – 96^e session, 25 août 2013).

¹⁹⁸ CE/DEC/6(XCIV), Conseil exécutif, 96^e session, 25 août 2013.

¹⁹⁹ CE/96/2(f) : Rapport du Secrétaire général sur les questions administratives et statutaires : Technologies de l'information et de la communication au Secrétariat, par. 13.

170. Effectivement, l'amendement de l'article 38 des Statuts de l'OMT a été adopté par l'Assemblée générale de l'OMT à sa dix-septième session à Cartagena de Indias en novembre 2007, mais les obligations constitutionnelles en retardent l'entrée en vigueur (deux tiers des États membres doivent notifier au Gouvernement dépositaire leur ratification dudit amendement). En date du 4 juin 2013, seuls 48 États membres avaient ratifié l'amendement ; restaient donc à obtenir 55 autres ratifications pour atteindre le seuil de 103²⁰⁰. Toutefois, l'inspecteur observe que certains documents de l'OMT sont déjà traduits en chinois grâce à l'appui du Gouvernement chinois et/ou d'autres contributions volontaires.

171. Le secrétariat a fait de la question des ratifications une question de premier plan. Sur les dix amendements aux Statuts et aux Règles de financement adoptés à ce jour par l'Assemblée générale depuis 1975, un seul, celui faisant de l'arabe une langue officielle, est entré en vigueur, au bout de 29 ans²⁰¹. Prenant acte de la note du Secrétaire général sur le sujet, l'Assemblée générale a demandé aux États membres de ratifier tous les amendements aux Statuts et aux Règles de financement et chargé le Secrétaire général de lui rendre compte systématiquement de la situation des amendements²⁰². **Aussi la recommandation 19 a-t-elle été acceptée, mais pas appliquée.** Cela étant, au niveau national, il paraît difficile, dans la pratique, aux autorités chargées du tourisme de mobiliser le ministère des affaires étrangères dans ce sens.

²⁰⁰ A/20/5(II)(f), « Rapport du Secrétaire général, partie II : questions administratives et statutaires f) Situation des amendements aux Statuts et aux Règles de financement » (document de l'Assemblée générale de l'OMT – Vingtème session, 24-29 août 2013).

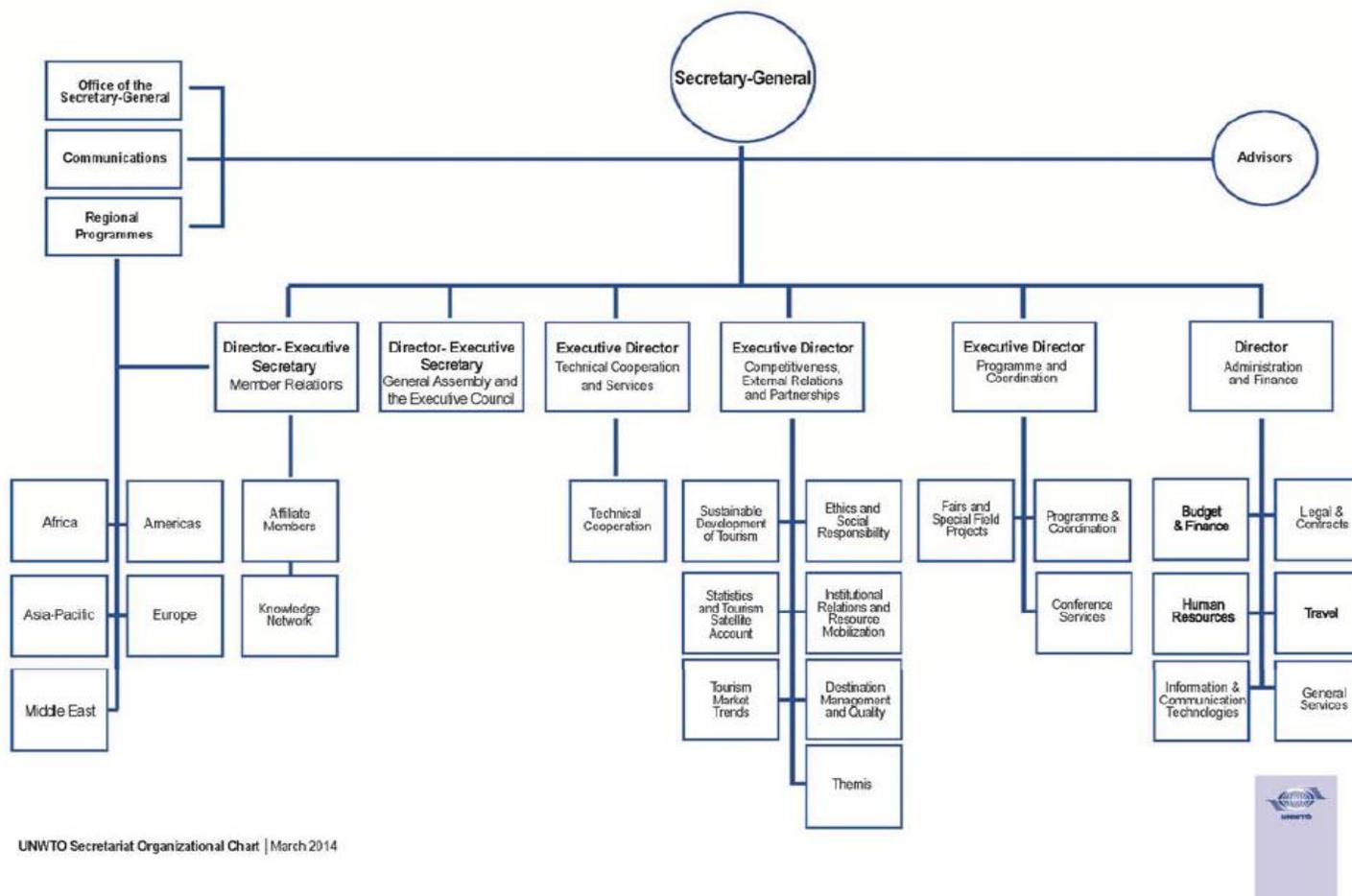
²⁰¹ Ibid., par 2.

²⁰² Résolution A/RES/628(XX) de l'Assemblée générale de l'OMT à sa vingtème session, 24-29 août 2013.

Annexe I : État des lieux de l'acceptation et de l'application des recommandations contenues dans le rapport JIU/REP/2009/1

Rapport originel JIU/REP/2009/1		Présent rapport JIU/REP/2014/5	Acceptation		Application	
			D'après les informations fournies par l'OMT	D'après l'évaluation faite par le CCI	D'après les informations fournies par l'OMT	D'après l'évaluation faite par le CCI
Rec. 1	Par. 21-27	Par. 28-29	Acceptée	Pas acceptée	Appliquée	Sans objet
Rec. 2	Par. 28-32	Par. 89-98	Acceptée	Acceptée	En cours	En cours
Rec. 3	Par. 33-40	Par. 32-33	Acceptée	Acceptée	Appliquée	Appliquée
Rec. 4	Paras 33-40	Par. 25-27	Acceptée	Acceptée	Appliquée	Appliquée
Rec. 5	Par. 41-43	Par. 20-21	Acceptée	Acceptée	Appliquée	Appliquée
Rec. 6	Par. 41-43	Par. 22-24	Acceptée	Pas acceptée	Appliquée	Sans objet
Rec. 7	Par. 44-47	Par. 72-74	Acceptée	Acceptée	Appliquée	Appliquée
Rec. 8	Par. 48-55	Par. 54-57	Acceptée	Pas acceptée	Appliquée	Sans objet
Rec. 9	Par. 56-58	Par. 63-64	Acceptée	Acceptée	Appliquée	Appliquée
Rec. 10	Par. 59-63	Par. 75-76	Acceptée	Acceptée	Appliquée	Appliquée
Rec. 11	Par. 64-65	Par. 65-66	Acceptée	Acceptée	Appliquée	Appliquée
Rec. 12	Par. 66-67	Par. 78-81	Acceptée	Acceptée	Appliquée	Appliquée
Rec. 13	Par. 68-70	Par. 36-37	Acceptée	Acceptée	Appliquée	Appliquée
Rec. 14	Par. 71-82	Par. 138-140	Acceptée	Acceptée	Appliquée	Appliquée
Rec. 15a	Par. 71-82	Par. 134-135	Acceptée	Acceptée	Appliquée	Appliquée
Rec. 15b	Par. 71-82	Par. 126-127	Acceptée	Pas acceptée	Appliquée	Sans objet
Rec. 15c	Par. 71-82	Par. 39-41	Acceptée	Acceptée	Appliquée	Appliquée
Rec. 16	Par. 83-87	Par. 109-110	Acceptée	Acceptée	Appliquée	Appliquée
Rec. 17	Par. 91-93	Par. 124-125	Acceptée	Acceptée	Appliquée	Appliquée
Rec. 18	Par. 94-96	Par. 130-131	Acceptée	Acceptée	Appliquée	Appliquée
Rec. 19	Par. 99-100	Par. 169-171	Acceptée	Acceptée	Appliquée	En cours
Rec. 20	Par. 101-103	Par. 165-167	Acceptée	Acceptée	En cours	Appliquée
Rec. 21	Par. 104-106	Par. 163-164	Acceptée	Acceptée	Appliquée	Appliquée
Rec. 22	Par. 107-116	Par. 153-154	Acceptée	Acceptée	En cours	En cours
Rec. 23	Par. 107-116	Par. 146-147	Acceptée	Pas acceptée	Appliquée	Sans objet
Rec. 24	Par. 121-124	Par. 99-101	Acceptée	Acceptée	En cours	Appliquée

Annexe II : Organigramme 2014 de l'OMT



Organigramme 2008 de l'OMT

