

Groupe financier consultatif intersessions de la COI (IFAG) / Proposition de document d'information de l'Assemblée

GOVERNANCE ET GESTION DE LA COI

Assurer l'alignement sur les Statuts. Optimiser l'efficacité et l'efficacité

Objectif du présent document

La COI dispose d'un mandat et d'une responsabilité étendus face à l'accélération des changements océaniques. La Commission dispose toutefois d'un budget et d'un personnel limités, plusieurs domaines ayant été identifiés par les  tats membres comme étant « *extrêmement vulnérables*. » En outre, la Commission fonctionne dans des conditions sous-optimales en raison d'une conformité incohérente avec les Statuts de la COI.

Pour l'avenir, le financement et les autres conditions-cadres sont incertains. Il est impératif de faire en sorte que la COI soit à la hauteur de sa mission et d'assurer une utilisation optimale de ses ressources humaines et financières. La gouvernance et la gestion efficaces et efficientes constituent les principaux éléments qui permettent une utilisation optimale des ressources. Ce document vise à établir la conformité avec les Statuts de la COI, à clarifier les responsabilités et à rationaliser l'obligation de rendre compte entre les organes de la COI.

Généralités à propos de la gouvernance et de la gestion

La meilleure façon de décrire la gouvernance et la gestion consiste à délimiter les différentes responsabilités :

- Un organe directeur est chargé de la tâche stratégique qui consiste à fixer les objectifs et l'orientation de l'organisation, ainsi que les limites et les cadres de responsabilité.
 - Les objectifs et les orientations sont normalement définis dans une stratégie
 - Les limites sont exprimées par les politiques, les plans et les budgets, et par les décisions individuelles des organes directeurs
 - Les cadres de responsabilité sont définis dans des textes r glementaires.
- La Direction est chargée de l'allocation des ressources et de la supervision des opérations quotidiennes de l'organisation.

Le cadre spécifique de gouvernance et de responsabilité de la COI-UNESCO

La gouvernance de la COI est codifiée dans ses Statuts. Les Statuts ont été adoptés par la Conférence générale de l'UNESCO lors de sa 11e session en 1960, avec des révisions en 1970 et 1987. Les Statuts actuels de la COI sont entrés en vigueur par l'adoption de la résolution 30 C/22 le 16 novembre 1999.

En tant qu'organisme multilatéral, la COI est gouvernée par ses  tats membres. La première responsabilité des  tats membres de la COI est de se conformer aux Statuts de la COI (article 4.5 (a)). La composition de la COI est indépendante de celle de l'UNESCO, comme l'indique l'art. 4.1, qui stipule que :

« *Peut être membre de la Commission tout état membre d'une organisation du système des Nations Unies.* »

Pour qu'un État membre de la COI non membre de l'UNESCO puisse exercer ses droits et responsabilités, la gouvernance de la COI doit être distincte de celle de l'UNESCO.¹

Les organes de la Commission sont l'Assemblée, le Conseil exécutif, le Secrétariat et tous organes subsidiaires qu'elle peut être amenée à créer (article 5 des Statuts).

Les Statuts de la COI (article 6.2) stipulent que :

« L'Assemblée est l'organe principal de la Commission et s'acquitte de toutes les fonctions de celle-ci, sauf dispositions contraires des présents Statuts ou si elle-même délègue certaines fonctions à d'autres organes de la Commission. »

Les Statuts prévoient que deux fonctions de l'Assemblée sont partagées avec la Conférence générale de l'UNESCO :

- Adoption du budget (art. 1.2)
- Modification des Statuts (art. 12)

Au-delà de ces deux fonctions, l'Assemblée ne peut déléguer des fonctions qu'à d'autres organes de la Commission elle-même, c'est-à-dire le Conseil exécutif, le Secrétariat ou des organes subsidiaires créés par l'Assemblée (article 5). À l'inverse, l'Assemblée ne peut pas, par action ou par omission, déléguer des fonctions à des organes de l'UNESCO, y compris le Secrétariat de l'UNESCO.

Le cadre de responsabilité établi par les Statuts précise donc que la gouvernance de la COI est confiée à l'Assemblée et au Conseil exécutif, et que la gestion de la COI est confiée au Secrétariat de la COI.

Définition des objectifs généraux et de l'orientation stratégique de la COI

Outre l'établissement du cadre de gouvernance et de responsabilité, l'une des principales responsabilités des États membres en matière de gouvernance consiste à définir les objectifs et les orientations de l'organisation. L'objectif principal de la COI est énoncé à l'art. 2.1 des Statuts de la COI

La Commission a pour but de promouvoir la coopération internationale et de coordonner les programmes de recherche, les services et le renforcement des capacités afin d'accroître les connaissances relatives à la nature et aux ressources des océans et des zones côtières et d'appliquer ces connaissances à l'amélioration de la gestion, au développement durable, à la protection du milieu marin et aux processus de prise de décisions par ses États membres.

Conformément à l'article 6.4 des Statuts, l'Assemblée définit « les grandes lignes de l'activité de la Commission. » L'Assemblée s'y est employée par le biais de la stratégie à moyen terme. La stratégie actuelle couvre la période 2022-2029. Elle définit cinq objectifs de haut niveau et un total de 35 sous-objectifs.

Programme et budget de la COI

¹ L'égalité entre les États membres dans l'exercice de la gouvernance est fondamentale dans le système multilatéral : voir par exemple <https://www.un.org/en/global-issues/multilateral-system>

Les Statuts de la COI prévoient que la Commission définit et met en œuvre son programme conformément à ses objectifs et fonctions déclarés, ce dans le cadre du budget adopté par son Assemblée et la Conférence générale de l'UNESCO (article 1.2).

Ainsi, sur la base de l'allocation du budget ordinaire de la Conférence générale de l'UNESCO à la COI (actuellement fixée à environ 3 % du budget ordinaire total de l'UNESCO), il appartient entièrement à la Commission de définir et de mettre en œuvre son programme.

Pour garantir une efficacité et une efficacité optimales, les États membres doivent veiller à ce que le programme de travail de la COI soit aligné sur la stratégie à moyen terme de la COI en termes de buts, d'objectifs, d'indicateurs et de cadres de résultats.

Le financement du programme de travail proviendra de diverses sources. Les Statuts prévoient que « les ressources financières de la Commission sont constituées par :

- (a) Des crédits ouverts à cette fin par la Conférence générale de l'UNESCO ;
- (b) Des contributions d'États membres de la Commission qui ne sont pas membres de l'UNESCO ;
- (c) Toutes ressources supplémentaires qui seraient fournies par des États membres de la Commission ou des organisations appropriées du système des Nations Unies ou qui proviendraient d'autres sources. » (Art 10.1)

Les fonds alloués à la Commission par la Conférence générale de l'UNESCO correspondent au budget (ordinaire) visé à l'article 1.2 des Statuts. Les autres contributions, telles que celles des États membres, en particulier ceux qui ne sont pas membres de l'UNESCO, doivent être placées sous l'autorité de l'Assemblée de la COI.

Ces dernières années, le budget ordinaire reçu de l'UNESCO a représenté environ la moitié du budget total de la COI. L'autre moitié est constituée de contributions volontaires provenant d'une multitude de sources, telles que la philanthropie ou les subventions. Les contributions volontaires étant plus volatiles que le budget ordinaire, les programmes et services permanents qui requièrent du personnel permanent dépendent du budget ordinaire. Ainsi, l'article 2, paragraphe 1, accorde aux États membres un contrôle total à la fois sur le budget ordinaire et sur les contributions volontaires afin d'assurer le fonctionnement de la COI.

Par conséquent, le cadre budgétaire intégré de la COI est un mélange de budget ordinaire et de contributions volontaires et, conformément à l'article 3.2 des Statuts de la COI, la Commission est chargée de présenter à la Conférence générale de l'UNESCO un rapport adopté par l'Assemblée de la COI.

Utilisation optimale des ressources financières de la COI

Les ressources financières de la COI sont inextricablement liées aux fonctions de la COI et à l'exécution de son programme, et le Secrétariat doit donc rendre compte à l'Assemblée de la COI de sa gestion financière globale. Ceci est d'autant plus vrai que la COI est en mesure de recevoir des fonds d'États membres qui ne sont pas membres de l'UNESCO. En outre, la COI fait directement rapport à la Conférence générale de l'UNESCO afin de garantir l'obligation de rendre compte de la partie du budget de la COI qui est allouée par la Conférence générale de l'UNESCO.

Conformément aux Statuts et sous l'autorité de l'Assemblée de la COI, le Secrétariat de la COI doit être responsable de :

- L'exécution du programme et du budget de la COI en conformité avec la stratégie à moyen terme
- La mobilisation de ressources volontaires
- La gestion et la réaffectation de son budget

Rapport de la COI à l'UNESCO

Comme indiqué ci-dessus, les Statuts de la COI fixent les mécanismes de rapport de la COI à l'UNESCO. L'Assemblée de la COI fait directement rapport à la Conférence générale de l'UNESCO, conformément à l'article 3.2 des Statuts :

« La Commission établit des rapports périodiques sur son activité, qui sont présentés à la Conférence générale de l'UNESCO. Ces rapports sont aussi adressés aux États membres de la Commission ainsi qu'aux organisations du système des Nations Unies visées au paragraphe 2 de l'article 2. »

Ce mécanisme de rapport direct entre la COI et la Conférence générale de l'UNESCO reflète le fait que la gouvernance et la gestion de la COI sont distinctes de celles de l'UNESCO,² emblématiques de l'autonomie fonctionnelle de la COI, étant donné que la COI n'est pas soumise aux processus administratifs généraux des rapports de l'UNESCO.

L'article 3.1 (e) constitue un autre exemple de ce principe. Il précise que l'une des fonctions de la COI est de :

« formuler des recommandations et fournir des conseils techniques sur les activités intersectorielles pertinentes de l'UNESCO et entreprendre des activités définies par accord mutuel dans le cadre du mandat de la Commission. »

Cette disposition encourage la collaboration entre l'UNESCO et la COI tout en fixant des limites : toute activité doit être convenue d'un commun accord et s'inscrire dans le cadre du mandat de la COI.

Optimisation des ressources humaines de la COI

Les ressources humaines constituent l'élément essentiel qui permet à la COI de remplir ses fonctions et de réaliser son programme. Le personnel de la COI exécute des tâches mandatées par les États membres qui requièrent une expertise océanique hautement spécialisée. En outre, le personnel de la COI travaille avec des personnes et des institutions hautement qualifiées dans les États membres qui contribuent de manière significative aux programmes de la COI, et le personnel de la COI doit donc être qualifié pour ces homologues.

Afin que l'Assemblée de la COI puisse s'acquitter de sa responsabilité de remplir toutes les fonctions de la Commission, elle doit être en mesure d'exercer un contrôle sur les pratiques en matière de ressources humaines. En effet, elle doit être en mesure de demander des comptes au Secrétariat de la COI et au Secrétaire exécutif :

- Dotation en personnel : création de postes, recrutement et maintien en poste

² Actuellement, ce rapport a été intégré au rapport de gestion de l'UNESCO auprès de son Conseil exécutif, ce qui n'est pas conforme à la relation directe entre la COI et la Conférence générale de l'UNESCO établie par les Statuts.

- Performances : gestion de l'ensemble du personnel de la COI au siège, et du personnel des organes subsidiaires et régionaux
- Économies de personnel : gestion des économies dues aux postes vacants.

Ceci doit être fait « Compte dûment tenu des dispositions applicables du Statut et règlement du personnel de l'UNESCO » (Art 8.1).

Les États membres de la COI expriment leurs priorités dans la stratégie à moyen terme et dans le programme de travail. Les États membres peuvent donc s'attendre à ce que le personnel de la COI consacre son temps à l'exécution de ces tâches. L'allocation du temps de travail constitue la tâche principale du Secrétaire exécutif en tant que responsable du Secrétariat. Comme mentionné ci-dessus, l'article 3.1 (e) régit la collaboration avec l'UNESCO et fixe des limites. Il stipule explicitement que les tâches doivent être convenues par accord mutuel et s'inscrire dans le cadre du mandat de la Commission.³

Représentation de la COI dans d'autres organisations

Depuis sa création, le but (article 2.2) et le programme de la COI prévoient une collaboration étroite avec d'autres organismes des Nations unies et processus intergouvernementaux. Avec l'évolution de l'UNCLOS, la COI a été désignée comme une organisation internationale compétente (article 3.1.c) et les Statuts de la COI ont établi son autonomie fonctionnelle (article 1.1).

La collaboration avec d'autres organisations est fondamentale pour remplir le rôle de la COI en tant qu'organisation compétente pour l'océanographie au sein du système des Nations Unies. L'article 11 des Statuts de la COI définit expressément les différentes modalités de collaboration. La COI a conclu un certain nombre de partenariats, de coparrainages, de mécanismes conjoints et d'autres accords formels avec divers partenaires. Il est donc fondamental que la COI s'approprie ces relations et que le Secrétaire exécutif de la COI, avec l'autorité déléguée au Secrétariat, entretienne ces relations par une étroite collaboration, notamment en participant à des réunions, en effectuant des visites, etc.⁴

Communication, publications et identité visuelle

En tant qu'organe des Nations unies chargé de la recherche et de l'observation des océans, la COI a notamment pour fonction de diffuser et d'utiliser les résultats de ses programmes (article 3). Il s'agit de programmes mis en œuvre par les institutions et les représentants des États membres en collaboration avec le Secrétariat de la COI.

La Commission est également tenue d'établir des rapports périodiques sur son activité, à l'attention des États membres, mais aussi des organisations internationales concernées par le

³ Actuellement, le personnel de la COI consacre une part importante de son temps à contribuer aux processus de l'UNESCO, par exemple en participant à la planification générale et à la coordination des sections de l'UNESCO, en assistant à des réunions, etc. Cette situation n'est pas conforme aux dispositions des Statuts de la COI.

⁴ Actuellement, l'UNESCO décide des voyages de service, ce qui empêche parfois le personnel de la COI de participer à des réunions avec des partenaires proches. En outre, l'UNESCO impose au personnel de la COI de participer aux réunions internes, même si le mandat de la COI n'est pas pertinent ou inclus. Il en résulte également que le personnel de la COI n'est pas en mesure d'assister à des réunions avec les États membres de la COI ou des partenaires proches.

mandat de la Commission (article 3, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2.2). En tant que fonctions statutaires, ces activités doivent être menées par le Secrétariat sous l'autorité des organes directeurs de la COI. Le Secrétariat doit donc rendre compte au Conseil exécutif et à l'Assemblée de l'exercice de ces fonctions.

Conformément à la position de la COI en tant qu'organisation internationale compétente en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, avec sa propre accréditation auprès des institutions et processus des Nations Unies, et avec une composition et une gouvernance distinctes de celles de l'UNESCO, il est nécessaire pour la COI d'avoir une identité visuelle, des communications et des publications distinctes. L'adoption, la promotion et le compte rendu des activités de la COI sous les auspices de l'UNESCO devraient être évités, notamment parce que l'UNESCO n'est pas habilitée à agir au nom des États membres qui sont membres de la COI mais pas de l'UNESCO.⁵

Éléments proposés pour une résolution

Une résolution de l'Assemblée proposée par les États membres peut contenir

- Un engagement en faveur d'une gouvernance et d'une gestion efficaces et efficientes, grâce à un cadre de responsabilité clairement défini et conforme aux Statuts de la COI
- Une déclaration d'interprétation et d'application des Statuts
- Une nouvelle définition du rôle de l'IFAG en tant qu'organe consultatif entre les réunions des organes directeurs
- Un mandat spécifique à l'IFAG pour soutenir et superviser les changements nécessaires au fonctionnement de la gouvernance et de la gestion de la COI.

⁵ La COI est actuellement rebaptisée UNESCO-Océans.