

Révision du règlement intérieur de la COI Etat des lieux et implications

Le règlement intérieur de 1997 nécessite d'être revisité afin d'y lever les difficultés d'application et de fonctionnement observées et d'y insérer les bonnes pratiques dans une perspective générale de modernisation fonctionnelle qui comprend, entre autres, la gestion axée sur les résultats et les accréditations. La « Déclaration de Moroni sur l'avenir de la COI » confirme cette nécessité ; par ailleurs traduite dans l'Accord de Victoria révisé adopté lors du 34^{ème} Conseil des ministres de la COI.

Ce processus de modernisation vise à apporter de meilleurs résultats aux interventions de la COI, en ligne avec les aspirations de ses États membres (EM).

Après plusieurs séances de travail avec les EM au cours de l'année 2020, un projet de règlement intérieur a été transmis le 11 février 2021 aux États membres. La partie française a transmis ses commentaires sur ce document le 13 février 2021

Un atelier de travail a été organisé les 25 et 26 février 2021 sur la base du document intégrant les commentaires de la France. Lors de l'atelier, il a été agréé de soumettre le projet de règlement pour commentaires écrits. Le Secrétariat général a reçu les commentaires et propositions sur le document de la part de Maurice le 12 avril 2021, des Comores et de Madagascar le 22 avril 2021. A la lumière des derniers commentaires reçus par le Secrétariat, l'on note que :

1. Les OPL ont apporté des commentaires permettant d'améliorer le règlement intérieur sur des aspects de forme et de langage.
2. Sur le fond, les commentaires reçus indiquent, de manière générale, que le besoin impérieux pour la COI de moderniser ses pratiques en ligne avec la Déclaration de Moroni ne semble pas être pleinement intégré dans toutes ses dimensions.

Les bonnes pratiques de gouvernance introduites dans le projet de règlement intérieur, en termes de gestion axée sur les résultats, d'amélioration du fonctionnement des instances et dans l'optique des accréditations, ne semblent pas être assimilées, et une grande partie des dispositions apportant une meilleure efficacité à l'organisation ont été retirée. Ces dispositions permettent notamment d'atténuer les risques de blocage institutionnel, d'améliorer l'efficacité du fonctionnement de l'organisation et d'assurer la transparence et la prévisibilité pour une COI moderne, dotée de règles et procédures au standard international, au bénéfice de ses EM.

En particulier l'on note le retrait par les OPL des mesures permettant :

- a) **La mitigation du risque de blocage institutionnel et opérationnel de l'unanimité appliqué indistinctement à tous les niveaux.** Par exemple, il suffirait qu'un EM ne participe pas à des sessions des instances pour que la COI dans son ensemble soit bloquée (processus de décision et fonctionnement). Ce risque est majeur pour une accréditation et les solutions proposées dans le règlement intérieur (ex : distinction entre nature de décisions consensus, quorum etc.) maintiennent le principe de l'unanimité mais permettent de mitiger les risques associés à son application. En outre, il est évident que, conformément à la Déclaration de Moroni et l'Accord de Victoria révisé, le mode décision à l'unanimité doit prévaloir dans le sens d'une « unanimité contre » un sujet, plus particulièrement sur la question des adhésions qui donne lieu à un article spécifique de l'Accord de Victoria révisé. En revanche, dans le cas d'un sujet pour lequel un Etat exprime son opposition malgré l'avis positif des autres membres, il s'agit de facto d'un droit de veto conduisant, sinon au rejet total d'une activité, au moins à une situation de blocage institutionnel ; ce qui est à l'encontre de l'esprit de l'Accord de Victoria révisé.

- b) **Une organisation efficiente avec un niveau adéquat de transparence et de prévisibilité.** Par exemple, le maintien par les EM du processus actuel de fixation des dates des sessions ministérielles, trop exigeantes en ressources et limitant la prévisibilité et le respect des engagements institutionnels. Il avait été proposé d'inscrire des périodicités pour la tenue des instances dans un souci de prévisibilité. D'ailleurs une des propositions des Comores en 2020 à ce sujet a été de fixer « en dur » dans le règlement intérieur les dates des sessions ministérielles.
- c) **La mise en œuvre des bonnes pratiques de gouvernance qui nécessitent une séparation des pouvoirs, avec un secrétariat général doté de règles et de moyens d'action efficaces et des instances apportant les impulsions et contrôles indispensables et limitant les conflits d'intérêts.**

Il est rappelé que les processus d'accréditation aux 9 piliers de l'UE et au Fonds vert pour le climat sont portés par le Secrétariat de l'organisation et non les EM individuellement. Le Secrétariat devrait être doté des attributions en conséquence.

Les accréditations nécessitent d'identifier clairement les droits et les responsabilités de chaque acteur de l'organisation. Le projet de règlement intérieur intègre les bonnes pratiques en clarifiant les attributions de chacune des instances, et notamment les responsabilités des EM, les attributions du comité des OPL, la responsabilité de l'OPL au sein de son pays pour un bon fonctionnement de l'organisation dans son ensemble, ainsi que les pouvoirs et obligations du Secrétariat général.

Le Comité des OPL, étant un organe décisionnel, les exigences des accréditations appellent à ce que les sujets sur lesquels leurs décisions peuvent être prises doivent être clairement explicités afin que le Comité ne se substitue pas au Conseil ni au Secrétariat général.

- d) **De lever les contradictions observées sur la réglementation actuelle de la COI auxquelles le projet de règlement intérieur a apporté des réponses.** Par exemple, un texte donne au Secrétaire général le pouvoir d'ordonnateur régional et un autre exige l'approbation des États membres avant l'exécution par le Secrétaire général de ses prérogatives en tant qu'ordonnateur.
- e) **De mitiger la faiblesse de la COI en ce qu'il s'agit de l'application sélective et particulière des textes de l'institution par ses instances, et ceci, sans conséquences pour ces dernières mais avec un effet conséquent pour l'organisation.** Ainsi des pratiques non soutenues par des textes s'installent progressivement comme norme de fonctionnement (par exemple, durée effective de la présidence, date des Conseils, participation au conseil, mode de décisions, etc.). De même pour des raisons évoquées de flexibilité, des pans entiers de fonctionnement ne sont pas documentés par des textes. Ces manières de faire vont à l'encontre des bonnes pratiques de gouvernance requises pour la gestion axée sur les résultats et accréditations.
- f) **De faciliter l'obtention des accréditations dans un proche avenir.** L'Accord de Victoria révisé ne devrait pas être l'élément conditionnel de l'application du règlement intérieur car tant que l'Accord de Victoria révisé n'est pas ratifié par l'ensemble des EM, le règlement ne saurait être appliqué, et la COI ne peut encore bénéficier de ses dispositions et en conséquence faciliter l'obtention dans un proche avenir des accréditations. Le règlement intérieur de 1997 répondait à un besoin de concordance et de cohérence entre la pratique de la coopération d'alors et les textes qui la régissent. Il en est de même aujourd'hui. Cela étant, le projet de règlement intérieur reste en phase avec les orientations, les principes, les règles et leur esprit contenus dans l'Accord de Victoria révisé.

* * * * *

Au total, tout en reconnaissant les contributions des EM, le projet de règlement intérieur qui résulte de **la prise en compte *in toto* des commentaires des OPL, ne permet ni de soutenir de manière effective la modernisation fonctionnelle de la COI, ni d'atteindre un niveau suffisant en matière de gestion axée sur les résultats pour les accréditations**. À certains égards, et notamment en ce qu'il s'agit du mode de prise de décision et de la nature des décisions, **le projet de règlement intérieur révisé reste en deçà des acquis du règlement intérieur courant de 1997**.

Les EM restent souverains pour organiser le fonctionnement de l'Organisation comme ils le désirent. Il est humblement souligné, toutefois, que si la modernisation souhaitée pour l'avenir de l'organisation, inclut toujours, conformément aux décisions du Conseil et la Déclaration de Moroni, la gestion axée sur les résultats et les accréditations, le projet de règlement intérieur résultats des commentaires reçus de EM ne permettent pas l'atteinte de ces objectifs (cf. tableau pages 4 à 9).

* * * * *

Proposition de décision :

Le Comité des OPL propose l'inscription du point « révision du règlement intérieur » à l'ordre du jour du Conseil des ministres pour fixer les orientations et les délais de cet exercice.

Le tableau ci-dessous présente et illustre quelques articles supprimés ou dont la substance a été enlevée dans les commentaires reçus des Etats membres.

Articles supprimés ou significativement modifiés	Enjeux et observations
Chapitre : Conseil des ministres	
Article 2.1 : Mandat du Conseil des ministres	
- Délégation de pouvoir du Conseil au Secrétaire général pour l'approbation des règles techniques et administratives (Pas au Comité des OPL)	C'est le Secrétariat de la COI qui est accrédité et non les EM pris individuellement, et un niveau minimum de responsabilité sur les règles opératoires (techniques et administratives) devrait être délégué au Secrétaire général comme mesure d'efficacité. Cette disposition est indispensable pour les accréditations. C'est d'ailleurs déjà la pratique à la COI (par exemple le Conseil délègue à travers le Règlement financier au SG les attributions d'ordonnateur régional, fixe des attributions au comité d'audit etc.)
- Le Conseil promeut la responsabilité collective de toutes les parties pour la mise en application des décisions du Conseil et s'assure de l'exécution des décisions du Conseil par les Etats membres, le Secrétariat général et tout autre entité pertinente	Les décisions du Conseil, en fonction de leur nature, sont mises en œuvre par le Secrétariat général ou par les EM. Les bonnes pratiques de gouvernance, de gestion axée sur résultats et accréditations demandent qu'une instance assure la promotion de la responsabilité collective de toutes les parties pour la mise en application des décisions.
- Le Conseil détermine les sanctions à imposer à l'encontre de tout Etat membre en cas de violation des principes consacrés dans l'Acte constitutif et du présent Règlement intérieur, de non-respect des décisions de l'organisation ou de non-paiement de ses contributions statutaires, et prend les décisions y afférentes	Cette provision met en exergue la nécessité pour chaque EM de respecter les engagements collectifs dans un principe de solidarité. Une pratique de gouvernance de plus en plus adoptée par les organisations intergouvernementale. Cette mesure est une recommandation de bon fonctionnement de l'organisation et non une exigence des accréditations. Elle a été introduite pour susciter les réflexions sur le sujet.
- Responsabilité de chaque membre du Conseil des ministres	En vue de l'atteinte des objectifs collectifs de l'Organisation, les bonnes pratiques de gouvernance en vue des accréditations demandent que les responsabilités de chaque membre des instances décisionnelles soient clairement explicitées.
Article 2.3 : Présidence du Conseil des ministres	
- Le président du Conseil des ministres travaille en étroite concertation avec le Secrétaire général dans l'exécution de son mandat, notamment en prévision des sessions ordinaires ou extraordinaires du Conseil des ministres et du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement	Les bonnes pratiques de gouvernance, de gestion axée résultats en vue des accréditations exigent d'explicitier la relation de travail entre les responsables des instances. C'est une pratique non écrite de la COI qui est consignée.

Articles supprimés ou significativement modifiés	Enjeux et observations
- Le Président du Conseil des ministres, en consultation avec le Secrétaire général de la COI représente l'organisation dans les Foras internationaux	Les bonnes pratiques de gouvernance, de gestion axée résultats en vue des accréditations exigent d'explicitier la relation de travail entre les responsables des instances. C'est une pratique non écrite de la COI qui est consignée.
Article 2.5 : Sessions	
- Le Conseil des ministres se réunit deux fois par an en session ordinaire, dans la première quinzaine de mars et d'octobre, à la date fixée lors de sa précédente réunion.	Les règles de transparence, de prévisibilité et d'efficacité appellent à simplifier et à fixer à l'avance les dates des rencontres du Conseil. La disposition proposée de la fixer lors de la précédente session est une pratique courante dans plusieurs organisations réputées efficaces sur ce point.
- Le Conseil peut également se réunir sur proposition d'un Etat membre, après accord d'au moins deux (2) de ses membres.	Cette disposition permet de mitiger le risque qu'un EM membre puisse à un moment donné bloquer le bon fonctionnement de l'organisation dans son ensemble. La mitigation de ce risque institutionnel est un prérequis des accréditations.
Article 2.7 : Ordre du jour	
- L'ordonnancement des travaux fait apparaître les points à l'ordre du jour selon : - o Qu'ils ont un caractère informatif et ne nécessitent pas de décision. - o Qu'ils appellent une décision de confirmation au niveau ministériel après un consensus établi au sein du Comité des OPL. - o Qu'ils nécessitent une décision au niveau ministériel faute de consensus au sein du Comité des OPL	Cette disposition de bonne gouvernance permet d'optimiser le déroulé des travaux du Conseil pour une meilleure efficacité et efficacité. C'est une bonne pratique recommandée mais non obligatoire et mise en œuvre par beaucoup d'autres organisations.
- Par dérogation, le président du Conseil des ministres et le Secrétaire général peuvent accepter conjointement d'inscrire à l'ordre du jour du Conseil des ministres l'examen d'un texte de résolution présentant un caractère d'urgence ou politique, qui n'aurait pu, de ce fait, être soumis au préalable au Comité des OPL	Cette disposition de prudence permet de cadrer la prise en compte de toute urgence à porter à l'attention Conseil une fois le projet d'ordre du jour initial arrêté. Ceci peut s'avérer nécessaire étant donné le temps entre la session préparation du COPL et celle du Conseil.
- Parmi les points du projet d'ordre du jour d'une session du Conseil figurent : - o L'adoption formelle du procès-verbal de la session précédente.	Cette disposition de bonne gouvernance permet d'optimiser le déroulé des travaux du Conseil pour une meilleure efficacité et efficacité. C'est une bonne pratique recommandée mais non obligatoire et mise en œuvre par beaucoup d'autres organisations. L'élaboration du document de réflexion sur de grandes questions de politique régionale relevant des domaines de compétence de l'organisation est une pratique

Articles supprimés ou significativement modifiés	Enjeux et observations
- o Le rapport du Secrétaire général sur les activités et résultats de l'organisation, dont le tableau de suivi des décisions du Conseil. - o Les questions proposées par le Comité des OPL pour un examen au niveau ministériel y compris, le cas échéant, les projets de décision (cf. paragraphe 3). - o Les questions d'urgence autorisées de façon dérogatoire, conjointement par le président du Conseil et le Secrétaire général. - o Un document de réflexion sur de grandes questions de politique régionale relevant des domaines de compétence de l'organisation (uniquement pour les sessions avec passation de présidence du Conseil). - o Les questions relatives à l'organisation et aux travaux du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, le cas échéant.	de plus en plus utilisée par les organisations pour bien caler les priorités d'une présidence avec celle de l'organisation dans le cadre de la gestion axée sur les résultats
- Article 2.11 : Séances plénières Un membre du Conseil des ministres ou son représentant, empêché de participer à une session du Conseil des ministres peut faire valoir ses orientations et sa position sur les sujets inscrits à l'ordre du jour auprès du Président du Conseil des ministres par voie diplomatique afin que celle-ci soit considérée lors des débats	Cette disposition de bonne pratique permet de mitiger le risque qu'un EM membre puisse par son absence bloquer le bon fonctionnement de l'organisation dans son ensemble. La mitigation de ce risque institutionnel est un prérequis des accréditations. C'est une disposition existante dans le règlement intérieur 1997.
- Article 2.1211 : Conduite des travaux Le président du Conseil se plie au Règlement intérieur du Conseil. Il est le garant de son application avec le soutien du Secrétaire général	En vue de l'atteinte des objectifs collectifs de l'Organisation, les bonnes pratiques de gouvernance en vue des accréditations demandent que les textes de l'organisation soient appliqués et qu'un mécanisme soit mis en place pour le garantir.
- Article 2.15 : Sanctions pour les arriérés	Une pratique de gouvernance de plus en plus adoptée par les organisations intergouvernementale. Cette mesure est une recommandation et non une exigence des accréditations. Elle a été introduite pour susciter les réflexions sur le sujet étant donné que le non-paiement à temps des contributions est l'une des grandes causes de l'inefficacité de l'organisation.

Articles supprimés ou significativement modifiés	Enjeux et observations
- TITRE 2. III : De la recherche de décision	Cette disposition permet de mitiger le risque qu'un EM membre puisse à un moment donné bloquer le bon fonctionnement de l'organisation dans son ensemble. La mitigation de ce risque institutionnel est un prérequis des accréditations. C'est une disposition existante dans le règlement intérieur 1997.

Articles supprimés ou significativement modifiés	Enjeux et observations
Chapitre : Comité des OPL	
Article 3.1 : Mandat du Comité des Officiers permanents de liaison	
- Le Comité des OPL a pour missions : - o De veiller à l'exécution des décisions prises par le Conseil des ministres. - o D'examiner et d'adopter l'ordre du jour provisoire des réunions du Conseil des ministres. - o D'examiner les dossiers préparatoires au Conseil des ministres et de déterminer les questions à soumettre au Conseil des ministres, pour décision. - o De suivre la mise en œuvre du Plan stratégique de la COI, d'examiner les résultats et les réalisations des programmes de la COI, tels que décrits dans le rapport d'activités et de résultats annuel établi par le Secrétariat, d'examiner le programme de l'organisation et les soumettre au Conseil, pour approbation. - o D'examiner les rapports financiers et les prévisions budgétaires de la COI et les soumet au Conseil, pour approbation. À l'examen du budget de la COI, le Comité des OPL tient compte des priorités et de la stratégie d'ensemble de l'organisation, telles que définies dans le Plan de développement stratégique de la COI et dans les décisions du Conseil, ainsi que des besoins exprimés par les membres et le Secrétariat. En outre, il prend dûment en considération les conclusions des réunions sectorielles régionales de haut niveau/ministérielles, ainsi que les	En vue de l'atteinte des objectifs collectifs de l'Organisation, les bonnes pratiques de gouvernance en vue des accréditations demandent que les responsabilités de chaque instance soient clairement explicitées. Cette disposition de gouvernance, fondamentale pour éviter les conflits d'intérêts, et asseoir de bons procédés entre organes pour un bon fonctionnement de l'organisation est aussi indispensable pour les accréditations. Notamment, elle : ▪ Précise sur quels sujets le COPL en est un organe décisionnel. ▪ Positionne, dans le cadre de la gestion axées sur les résultats, l'importance du Plan stratégique de la COI comme instrument fondamental de planification, du suivi et de l'évaluation des interventions de la COI et le rôle clé à jouer par le COPL à cet égard. ▪ Clarifie et cadre le rôle du COPL dans l'examen des rapports financiers et les prévisions budgétaires en complémentarité avec les attributions à la fois du comité d'audit et des risques que du comité d'audit.

Articles supprimés ou significativement modifiés	Enjeux et observations
décisions prises par les partenaires et susceptibles d'influer sur l'action et les ressources de la COI. - o Il dispose à cet effet du comité d'audit et de risques ainsi que du comité budgétaire. Les rapports que lui soumettent ces comités comprennent les deux parties suivantes : ▪Partie A : Les points pour adoption sans débat sont ceux qui ont fait l'objet d'un accord du Comité budgétaire ou du Comité d'audit et risques et pour lesquels l'approbation du Comité des OPL est possible sans débat. ▪Partie B : Les points qui doivent être débattus sont ceux sur lesquels il n'y a pas eu un accord au niveau du Comité budgétaire ou du Comité d'audit et risques et qui requièrent un débat avant leur approbation par le Comité des OPL. - o D'assurer auprès du Secrétariat une mission de suivi de la gouvernance, en particulier concernant la définition des priorités relatives à l'action de la COI et à l'affectation de ses ressources. - o D'assister le Conseil des ministres dans la procédure de désignation du Secrétaire général et du Secrétaire général adjoint. - o De remplir toute autre mission que lui confie le Conseil des ministres. - o De partager les expériences et les bonnes pratiques liées à la fonction et aux actions de l'OPL au niveau national.	
Article 3.2 : Mandat de l'Officier permanent de liaison	
- L'OPL a pour missions : - o D'assister le ministre des Affaires étrangères de son Etat, ou son représentant, dans sa fonction de membre du Conseil des ministres de la COI, de lui préparer les dossiers pour examen dont une analyse politique et stratégique des décisions devant être prises. - o De prendre une part active au Comité des OPL. - o De porter d'une part, au sein du comité des OPL la voix de son pays ; et d'autre part, de soutenir, porter et	En vue de l'atteinte des objectifs collectifs de l'Organisation, les bonnes pratiques de gouvernance en vue des accréditations demandent que les responsabilités de chaque membre des instances soient clairement explicitées et que l'approche de gestion axée sur les résultats s'applique à tous les instances. Outre la participation aux travaux du COPL cette disposition précise les rôles et responsabilités de l'OPL au niveau de son Etat. Ceci permet notamment à chaque pays de s'organiser en conséquence et prendre les dispositions idoines pour que l'OPL puisse assumer ses attributions en vue des ambitions collectives de l'organisation.

Articles supprimés ou significativement modifiés	Enjeux et observations
promouvoir sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères, l'agenda de la COI au sein de son pays. - o D'assurer au niveau national, la coordination et la visibilité des actions de la COI entreprises au sein de son pays. - o De coordonner au niveau national les travaux des officiers thématiques COI et d'animer régulièrement le groupe des officiers thématiques COI de son pays. - o De suivre les travaux des représentants de son Etat au Comité budgétaire et au Comité d'audit et risques de la COI. - o De faciliter l'exécution des programmes de la COI au niveau national et de faire le suivi de la transposition des décisions et politiques régionales dans son pays. - o De faire le suivi et de promouvoir la pérennisation des acquis, matériels et immatériels, découlant des activités de la COI au niveau national. Il en informera le ministre des Affaires étrangères ou son représentant, membre du Conseil, et le Secrétaire général. - o D'assurer la fluidité de l'information entre son pays et le Secrétariat général	