

Évaluation de la Coopération PAM/ONG

RAPPORT SUR L'ÉTAT DES LIEUX CONCERNANT LA POLITIQUE DU PAM EN CE QUI CONCERNE LES RELATIONS AVEC LES ONG

La 15^e réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles réunie à Almería (Espagne) les 15-18 janvier 2008 a fixé comme objectif d'améliorer la participation des ONG aux activités du PAM et de renforcer leur contribution à la réalisation des objectifs du PAM en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles. Pour ce faire le secrétariat a été invité à procéder à une évaluation de l'effectivité de la coopération entre le PAM et les ONG dans la perspective de réviser la liste des partenaires et de faire des propositions à la 16^e réunion des Parties contractantes.

C'est dans cet objectif que le présent rapport vise à faire l'état des lieux en ce qui concerne la situation actuelle des relations entre le PAM et les ONG.

On procédera successivement à :

1. l'examen des bases juridiques de la participation des ONG au PAM
2. l'examen des programmes ou politiques du PAM relatifs au partenariat avec les ONG
3. la Commission méditerranéenne de développement durable et les ONG
4. l'inventaire ordonné des ONG actuellement partenaires du PAM
5. l'état du budget accordé à la participation des ONG

1. Les bases juridiques de la participation des ONG au PAM

La version initiale de la Convention de Barcelone « pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution », telle qu'adoptée à Barcelone le 16 février 1976, ne comportait aucune référence aux organisations non gouvernementales (ONG) ou au rôle de la société civile. Le Préambule, cependant, exprimait déjà bien l'idée que la Convention avait pour objectif la protection du milieu marin en tant que « patrimoine commun dans l'intérêt des générations présentes et futures. Les populations de la Méditerranée étaient ainsi bien présentes en tant qu'acteurs essentiels aux côtés des États

La formalisation du rôle des populations de la Méditerranée intervint à l'occasion des amendements apportés à la Convention le 10 juin 1995 et dont le titre est désormais : « Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée. »

Il convient de bien distinguer d'une part le fondement statutaire de la participation des ONG et les attributions et d'autre part les rôles divers que la Conventions et les Protocole attribuent aux populations et aux ONG. De plus il faut être attentif au fait que certaines dispositions de la Convention et des Protocoles prévoient la participation du public et des ONG au niveau de chaque État, d'autres l'envisagent au niveau de l'Organisation. Un tableau synoptique présente en annexe 1 les différentes dispositions de la Convention et des Protocole qui visent le public, les ONG, les collectivités locales et les acteurs économiques et sociaux. On constate que les États ont plus d'obligations vis à vis du public et des ONG que l'Organisation.

A. Le fondement statutaire de la participation des ONG :

Avec les amendements à la Convention adoptés le 10 juin 1995 a été formalisée et institutionnalisée la participation des ONG au processus de Barcelone. Selon l'art. 20 « observateurs », les Parties peuvent admettre en qualité d'observateurs toute organisation non gouvernementale dans les conditions suivantes :

- Conditions de fond : être une ONG « dont les activités ont un rapport avec la Convention ». Ceci constitue une exigence assez souple puisqu'on n'impose pas que les statuts de l'ONG soient directement relatifs à la Méditerranée et à la protection du milieu marin et du littoral.
- Condition de forme : les modalités d'admission et de participation des observateurs sont fixées par le règlement intérieur adopté par les Parties contractantes. L'art. 24 de la Convention prévoit que ce règlement intérieur s'applique lors des réunions et conférences prévues aux art. 18, 21 et 22 de la Convention.
- Effets du statut d'observateur : les ONG ayant le statut d'observateur ont les droits suivants :
 - Participer aux réunions et conférences sans droit de vote
 - Soumettre toute information relative aux objectifs de la Convention
 - soumettre tout rapport relatif aux objectifs de la Convention

B. Le règlement intérieur et les observateurs

En vertu de l'art. 20-3 de la Convention, les conditions d'admission et de participation des observateurs sont fixées par le règlement intérieur.

Lors de l'adoption du règlement intérieur à la première réunion des Parties à Genève les 5-10 février 1979 (UNEP/IG.14/9, annexe VII), figurait déjà un art. 8-1 B et 8-2 prévoyant l'octroi du statut d'observateurs à des ONG avec l'accord tacite de toutes les Parties contractantes. La différence de statut des observateurs ONG par rapport aux autres observateurs quant à leur désignation tient aux pouvoirs du directeur exécutif. Pour les États non Parties et pour les organisations intergouvernementales autres que les Nations Unies et les institutions spécialisées, le directeur exécutif doit obtenir l'accord tacite des deux tiers des Parties contractantes. Pour les Nations Unies et ses organes subsidiaires, leur désignation comme observateurs est de droit. Enfin pour les ONG, le directeur exécutif doit obtenir l'accord tacite de toutes les Parties contractantes, ce qui signifie qu'un seul État peut opposer son veto à la désignation d'une ONG.

Depuis lors, trois amendements mineurs ont été apportés à ces dispositions sur les ONG. :

- En 1981 (2^e réunion des Parties, Cannes) on a remplacé à l'art. 8-1 B l'expression initiale « organisation internationale non gouvernementale » par « organisation non gouvernementale internationale ». L'appellation ONG est en effet plus habituelle. Mais la restriction aux seules ONG « internationales » pose problème et nécessitera à l'avenir une réforme du règlement intérieur pour se conformer à la pratique qui admet aussi bien des ONG internationales que des ONG nationales ou régionales.
- En 1981 (2^e réunion des Parties, Cannes) la fin de l'article 8-2 qui était libellé ainsi : « ...consacrées aux questions qui les intéressent directement » a été remplacé par : « consacrées aux questions qui intéressent directement les organisations qu'ils représentent ».
- En 1989 (6^e réunion des Parties, Athènes) il a été ajouté à l'art. 8-1 B : ces observateurs peuvent participer non seulement aux séances publiques des réunions et conférences, mais désormais également « aux réunions des comités techniques »
- On constate en réalité que l'actuel règlement intérieur tel qu'il a été amendé en 1981 et en 1989 ne comporte qu'un article sur les ONG qui reste très général sur les conditions d'admission et de participation des ONG contrairement au mandat donné par l'art. 20-3 de la Convention. En effet l'art. 8-1-B et 8-2 se contente de décider que :

Art. 8-1 B : « Le directeur exécutif, avec l'accord tacite de toutes les Parties contractantes, invite toute ONG internationale qui s'intéresse directement à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, à envoyer des représentants en tant qu'observateurs, aux séances publiques de toutes réunions ou conférences y compris aux réunions des comités techniques ».

Art. 8-2 : « Ces observateurs peuvent, à l'invitation du Président et avec l'accord tacite de la réunion ou de la conférence, participer sans droit de vote, aux délibérations de la réunion ou de la conférence traitant de sujet intéressant directement l'organisation qu'ils représentent ».

Ces dispositions n'ont pas été actualisées à la suite des amendements à la Convention en 1995 et ne donnent aucune indication sur les conditions générales d'admission ou de renouvellement au statut d'observateur, ni sur le détail des droits et obligations des observateurs. La limitation du champ d'intervention des ONG aux seuls problèmes de pollution de la mer n'est plus en rapport avec le champ d'action de la Convention et des Protocoles et devra également faire l'objet d'une adaptation ultérieure.

C. Les attributions données aux ONG par la Convention et les Protocoles :

La coopération entre le PAM et les ONG résulte d'une politique visant à associer les populations locales et les ONG qui les représentent à la mise en œuvre des objectifs poursuivis en commun par les États de la Méditerranée. Aussi convient-il de rappeler ici les fondements conventionnels de cette coopération :

- Dans la Convention :
 - art. 15 relatif à l'information et participation du public : c'est la disposition principale qui s'impose aux Parties contractantes dans l'ensemble des activités du PAM et pour l'application de la Convention et de ses Protocoles
 - art. 17 relatif aux arrangements institutionnels : c'est l'article qui fonde les relations entre le Secrétariat de la Convention et des Protocoles et les ONG. C'est dans cet article que sont mentionnées les ONG pour la première fois dans la Convention. Selon le para. (iv) de l'art. 17 le secrétariat a l'obligation de : « recevoir, examiner et répondre aux demandes de renseignements et d'informations émanant des ONG et du public lorsqu'elles portent sur des sujets d'intérêt commun et sur des activités menées au niveau régional ; dans ce cas les Parties contractantes intéressées sont tenues informées ».
 - On notera que les dispositions des art. 15 et 17 de la Convention sont applicables a priori à toutes ONG et à tout public, sans que les ONG concernées aient besoin d'avoir le statut « d'observateur » au titre de l'art. 20. On peut néanmoins considérer que les ONG ayant le statut d'observateurs bénéficient automatiquement des droits énoncés aux art. 15 et 17.
- Dans le Protocole relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée
 - art.1(d)iii : à propos des intérêts connexes d'un État riverain directement affecté ou menacé, le texte vise « la santé des populations côtières » ce qui concerne le public particulier du littoral et sa santé.
 - art.3-2 : les Parties ont l'obligation de coopérer, à cet effet, elles devraient prendre en compte « la participation des autorités locales, des ONG et des acteurs socio-économiques ». Cette disposition est importante car elle distingue bien les ONG des deux autres catégories d'acteurs et permet d'interpréter juridiquement plus précisément l'art. 20 de la Convention.

- Dans le Protocole pollution tellurique l'art.8 prévoit que les résultats de la surveillance continue sont accessibles au public et que diverses informations doivent être disponibles pour le grand public en vertu de l'annexe 4 (6- a et e).
 - Dans le Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée
 - art.7-2-c : « la participation active des collectivités locales et populations locales, selon le cas, à la gestion des aires spécialement protégées »
 - art.19-1 : les Parties doivent donner la publicité qu'il convient à la création, la délimitation et la réglementation des aires protégées. Il y a là pour le public un droit à certaines informations.
 - art. 19-2 : les Parties s'efforcent d'informer le public de façon plus générale. La participation du public aux mesures appropriées y compris aux études d'impact sur l'environnement, doit être organisée. Elle vise ici le public en général et « les organisations de protection de la nature » qui sont en réalité des ONG.
 - art. 25-1 (a) l'Organisation peut aider les Parties en coopération avec les ONG compétentes
 - art. 25-1 (g) l'Organisation peut coopérer avec les ONG chargées de la protection des aires et des espèces
 - l'annexe 1 (B-4-c) prévoit l'existence d'un conseil représentatif des secteurs publics, professionnels, associatifs et de la communauté scientifique intéressée par l'aire.
 - Dans le Protocole relatif à l'exploration et l'exploitation du plateau continental
 - les art. 20-2 et 25 prévoient des informations destinées au public.
 - Dans le Protocole relatif aux mouvements transfrontières de déchets dangereux
 - les art. 12-1 et 12-2 prévoient des informations destinées au public et la participation à des procédures.
 - Dans le Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières
 - le Préambule invite à une action de partenariat avec les acteurs intéressés
 - art. 3-3 impose d'informer les populations et les acteurs concernés du champ d'application géographique du Protocole
 - art. 6-d prévoit parmi les principes généraux de la gestion intégrée des zones côtières la participation adéquate et en temps utile des populations locales et des parties prenantes au processus de décision transparent.
 - art. 14-1 et 2 impose la participation du public concerné et son information
 - art. 15-2 et 15-3 prévoit les activités de formation, d'éducation et d'information du public
 - art. 16-4 prévoit de faciliter l'accès du public aux informations provenant des mécanismes de suivi et d'observations
 - art. 32-2 prévoit que les Parties, l'Organisation et le Centre peuvent conjointement établir une coopération avec les ONG, ce qui ouvre la porte à une institutionnalisation de cette coopération.

Il résulte de ce panorama que la coopération entre le PAM et les ONG repose sur des dispositions éparées dont les bases fondamentales se situent dans la Convention aux art. 15, 17 et 20 sans que la distinction entre « le public » et « les ONG » soit en pratique à prendre toujours au pied de la lettre puisque les ONG ne sont qu'une expression du public organisé en association. Il faudra toutefois veiller parfois à bien distinguer les deux catégories, notamment en ce qui concerne le détail des droits et devoirs de chacun. Ces

dispositions de la Convention ont vocation à s'appliquer dans toutes les activités du PAM au sein de chacun des Protocoles qui sont expressément visés aux art. 15, 17 et implicitement à l'art. 20. De plus chacun des Protocoles (à l'exception du Protocole relatif aux aires spécialement protégées) contient une disposition selon laquelle « les dispositions de la Convention se rapportant à tout Protocole s'appliquent à l'égard du présent Protocole ».

Une autre distinction doit être gardée à l'esprit. Elle concerne les relations avec le public ou avec les ONG qui sont de la responsabilité directe des États en tant que Parties à la Convention et aux Protocoles qu'il faut distinguer des relations avec le public et les ONG qui sont de la responsabilité de l'Organisation, du secrétariat et des Centres et relèvent du règlement intérieur. Dans ce dernier cas sont seuls concernés les art. 17(iv) et 20-1(b) de la Convention, les art. 8-1-B et 8-2 du règlement intérieur, les art. 25-1(a) et 25-1(g) du Protocole sur les aires spécialement protégées, les art. 15-2 et 32-2 du Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières. Tout en gardant à l'esprit cette distinction, on ne devra pas toutefois lui donner une importance excessive dans la mesure ou toutes les actions entreprises à destination ou avec les ONG et le public concourent à l'application de la Convention et des Protocoles. En tout état de cause les demandes ou les actions entreprises par les ONG et le public ont bien pour vocation l'application renforcée de la Convention et des Protocoles dans les États, mais aussi dans la région dans son ensemble. Il conviendra d'être attentif dans les propositions ultérieures à ce que le partenariat avec les ONG soit bien le résultat d'une volonté commune des Parties et de l'Organisation.

2. Les programmes et politiques du PAM relatifs au partenariat avec les ONG

Lors de l'adoption du premier plan d'action pour la Méditerranée (PAM) pendant la réunion intergouvernementale organisée à Barcelone en 1975, le point III. 5 de la déclaration finale se contente d'indiquer que pour la convocation de la conférence plénipotentiaire chargée d'adopter la Convention de Barcelone et ses Protocoles en 1976, des observateurs seront invités conformément aux pratiques des Nations Unies.

Ainsi, à l'origine du PAM la participation des ONG relève du droit commun des Nations Unies. La Convention de Barcelone dans sa version initiale de 1976 ne comportait d'ailleurs rien sur les ONG ce qui n'a pas empêché de leur octroyer un statut d'observateur dans le règlement intérieur adopté en 1979.

La déclaration de Gênes sur la 2^e décennie Méditerranéenne (lors de la 4^e réunion des Parties, 9-13 septembre 1985) a fait état du rôle des ONG dans deux paragraphes :

-12 « reconnaît que le soutien des ONG est essentiel pour atteindre pleinement les objectifs du PAM »

-13 « considèrent que la protection de la Méditerranée nécessite l'appui majeur aux efforts des gouvernements des ONG, pouvoirs locaux, industries et scientifiques ».

Ceci a conduit la 5^e réunion des Parties contractantes (Athènes 1987) à introduire dans son programme 1986-1995 au point 127 la création d'un forum des ONG de la Méditerranée à partir de 1988 avec la collaboration du PAM, du BEE et des Parties contractantes.

En 1989 à la 6^e réunion des Parties contractantes à Athènes fut adopté l'amendement au règlement intérieur sus-visé relatif à l'art. 8-1-B élargissant les droits des ONG à la participation aux réunions des comités techniques.

Lors de la Conférence Med 21 sur le développement durable en Méditerranée à Tunis le 1^{er} novembre 1994 fut adopté l'Agenda Med 21 dans lequel le chapitre XXVII sur le renforcement du rôle des ONG partenaires pour un développement durable réclame au point 7 :

« Le PAM devrait mieux définir la représentation des ONG aux réunions des Parties contractantes ou aux réunions plus spécialement tenues dans ce cadre ou avec son appui ». Ce même document préconise l'élaboration par le PAM d'un répertoire des ONG actives en Méditerranée en distinguant, comme nous le préconiserons, les ONG internationales, régionales et nationales (voir locales).

C'est en 1995, lors de la 9^e réunion des Parties contractantes que furent exprimés, semble-t-il pour la première fois, les critères d'éligibilité des ONG au sein du PAM (annexe XIII, appendice II et « coopération du PAM avec les ONG » UNEP(OCA)MED IG. 5/11). Ces critères furent complétés lors de la réunion extraordinaire des Parties à Montpellier (juillet 1996), lors de la 10^e réunion ordinaire à Tunis en novembre 1997 et lors de la réunion du bureau à Tunis en mars 1998.

Dans sa déclaration à la 9^e réunion des Parties de Barcelone en 1995, le coordonnateur du PAM Lucien Chabason s'exprimait ainsi :

« Au cours de ces 20 ans, le rôle des ONG s'est considérablement accru, elles sont présentes parmi nous, actives, elles apportent une contribution inestimable, non seulement à nos travaux mais à l'éveil de la conscience nationale dans les différents pays »

Il a donc fallu la phase II du PAM adoptée le 10 juin 1995 pour que soit mise en avant la nécessité d'une sensibilisation, d'une information et d'une participation du public. Il est décidé de :

« Veiller, par l'entremise de l'Unité de coordination et des Centres d'activités régionales, à ce que toutes les ONG et ONG qualifiées aient l'accès voulu à l'information concernant le PAM et qu'elles participent activement, s'il y a lieu, aux activités du PAM (point I. 4 du Plan d'action) », ce qui conduit au niveau des dispositions institutionnelles d'énoncer que :

« L'Unité de coordination entretient des relations et coordonne ses activités avec les organisations internationales et non gouvernementales ». On notera ici que sont mis sur le même plan les organisations internationales intergouvernementales et les organisations non gouvernementales.

Dans la Résolution de Barcelone sur l'environnement et le développement durable de la même date adoptant la deuxième phase de PAM, les États :

- décident d' « intensifier l'appui et la participation des ONG internationales, régionales et nationales et du public » (point 1)
- prient « la Commission méditerranéenne du développement durable, au sein de laquelle les ONG sont dûment représentées... » (point 13)
- invitent « tous les acteurs socio-économiques intéressés, spécialement les collectivités locales, les milieux scientifiques et éducatifs, les entreprises et les ONG à s'associer à l'exécution de la phase II du PAM » (point 14).

La recommandation pour 1996 :

- invite le secrétariat à poursuivre et renforcer la coopération et la coordination avec les ONG compétentes
- approuve la proposition de coopération avec les ONG ou lignes directrices

En confirmation de cette résolution, furent introduits dans la Convention de Barcelone le 10 juin 1995 les amendements relatifs aux ONG avec les art. précités 15, 17-4 et 20.

L'action commune des ONG va tendre à se développer à partir des années 1990. Ainsi cent ONG ont lancé en 1998 à Barcelone une campagne en vue de la ratification de la Convention et des Protocoles. Il fut fait état de cette campagne lors du débat général de la 11^e Conférence.

L'habitude se prendra alors de réunir les ONG observateurs avant les Conférences des Parties dans une conférence préparatoire comme avant la 11^e réunion des Parties à Malte en 1999. Cela leur permet de se coordonner et de présenter éventuellement une déclaration commune distribuée aux États lors de la Conférence des Parties.

Devant l'ampleur prise par la participation des ONG aux actions du PAM, la 10^e réunion des Parties à Tunis en 1997 décida d'entreprendre une réflexion méthodologique sur la participation des ONG au PAM et à cette fin de créer un groupe de travail des Parties contractantes. Ce groupe se réunit en octobre 1998 et fit des propositions examinées par le bureau et les points focaux. Une recherche fut effectuée par une stagiaire Sandrine Scardigli qui adressa un questionnaire aux ONG et aux CAR et suggéra des propositions d'amélioration du système de collaboration PAM/ONG (rapport dans « collaboration PAM/ONG, panorama » UNEP(OCA)MED WG 147/inf 4). Il en résulta la Recommandation sur la coopération PAM/ONG adoptée par les Parties contractantes à Malte en octobre 1999. (rapport de la 11^e réunion ordinaire, annexe IV, appendice V.) Ce document fixe les objectifs de la coopération, les méthodes de travail et les nouvelles méthodes de sélection des ONG partenaires. On ne précise pas clairement si ces ONG partenaires sont aussi les ONG observateurs au sens du règlement intérieur, il semble bien que les deux soient confondus. Mais on précise que les critères de sélection sont les mêmes que ceux utilisés dans le choix des membres de la Commission Méditerranéenne de développement durable(CMDD).

Sur la base de la Recommandation de 1999 une réflexion sur la stratégie de coopération mutuelle avec les ONG a été confiée à un consultant M. Nejb Benessaiah qui présenta ses conclusions à la réunion du bureau à Damas le 1^{er} novembre 2000 (rapport : UNEP/BUR/56/inf.4 du 11 octobre 2000). Il résulta de cette étude, au-delà des orientations proposées pour une nouvelle stratégie visant à donner une plus grande attention aux ONG du sud et de l'Est, des propositions concernant les critères de sélection et d'admission des ONG. Les critères existants alors étaient :

1. pertinence des buts et activités de l'ONG aux objectifs du PAM résultant de la convention et des Protocoles
2. existence de statuts, d'un programme de travail et d'un bureau élu
3. installation du siège de l'ONG dans un pays Méditerranéen depuis 2 ans au moins
4. indication des concours que l'ONG peut apporter à la politique du PAM.

Le consultant, après une étude chiffrée complexe établie sur la base d'un questionnaire et d'interviews, a proposé de nouveaux critères. En réalité, ces nouveaux critères sont plutôt relatifs aux conditions de réexamen du statut de partenaire qu'à la sélection initiale d'un nouveau candidat :

1. information régulière du PAM
2. insertion dans des réseaux méditerranéens actifs
3. contributions aux projets du PAM
4. implication dans les activités du PAM
5. diffusion des activités du PAM

Lors des réunions suivantes des Parties la liste révisée des partenaires du PAM a toujours été approuvée après examen par le Bureau. Il est arrivé exceptionnellement que des ONG soient supprimées de la liste (10^e réunion des Parties, Tunis, 1997). Les limites réelles de leurs droits ont pu donner lieu à des réclamations comme lors de la 9^e réunion des Parties à Barcelone en 1995 où une protestation a été émise au nom des ONG présentes contre le fait que les ONG n'aient pas été autorisées à prendre part à la discussion des amendements à la Convention de Barcelone, au Protocole sur l'immersion, au Protocole sur les aires protégées et à la résolution de Barcelone.

Les critères d'admission des ONG ont été à nouveau modifiés en application de la recommandation approuvée lors de la 12^e conférence des Parties à Monaco en 2001 (annexe 1, appendice 2). Il est précisé alors que ces nouveaux critères s'appliqueront pour l'inscription et le maintien sur la liste des partenaires.

La Recommandation approuvée lors de la 13^e réunion des Parties (Catane 2003) dans son point I.A.4.2 « ONG et autres partenaires » a décidé que le Bureau examinait les demandes d'inscription sur la liste après consultation des Parties et informait les Parties dès que possible de toutes modifications de la liste. Cette même Recommandation incitait à « renforcer et faciliter la participation de la société civile aux réunions des Parties contractantes ». Le secrétariat est invité à renforcer sa coopération et son assistance aux ONG figurant sur la liste des partenaires du PAM en donnant la priorité aux ONG de l'Est et du sud de la méditerranée.

Les orientations stratégiques du programme pour les mers régionales 2004-2007 vont évidemment dans le même sens en visant à : para. 2 « améliorer la viabilité et l'efficacité des programmes pour les mers régionales... en faisant appel à la participation de la société civile et du secteur privé. » (6^e réunion des Conventions des mers régionales, 30 nov.-2 dec. 2004, Istanbul).

Lors de la réunion du Bureau à Gênes en 2004 le secrétariat exprimé le souhait de formuler et mettre en œuvre une stratégie de coopération davantage pro active avec les institutions régionales, internationales et les ONG.

La Recommandation de la 14^e réunion des Parties (Portoroz 2005) demande au secrétariat

1. De renforcer encore la coopération avec les ONG méditerranéennes inscrites sur la liste des partenaires du PAM et accroître l'assistance qui leur est octroyée, en accordant la priorité à celles qui sont actives dans l'Est et le sud de la méditerranée.
2. Associer les ONG aux activités du PAM et, dans le même temps, appuyer leurs initiatives en faveur de l'environnement méditerranéen, et inciter d'autres ONG à devenir partenaires du PAM.

La 15^e réunion de Parties à Almería en janvier 2008 a approuvé dans sa décision IG 17/5 des règles de gouvernance parmi lesquelles on notera :

- Au titre du mandat de l'Unité de coordination : le rôle de liaison avec les ONG, ainsi qu'avec les autorités locales et les acteurs privés, pour les domaines horizontaux relevant de la Convention, de ses Protocoles, ainsi que pour les stratégies, en particulier dans les domaines juridiques et de politique générale.
- Au titre du mandat des centres d'activités régionales : il convient de préciser les mécanismes pour développer et maintenir le partenariat de travail avec les composantes du PAM et avec les autres Parties prenantes dont les ONG
- Au titre des points focaux : assurer la liaison avec les ONG concernées par les activités du PAM
- Au titre des points focaux des divers CAR : assurer la liaison avec les ONG

3. La Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD) et les ONG

La Commission méditerranéenne du développement durable fut créée à la suite de la recommandation de la conférence ministérielle de Tunis approuvée par la conférence de plénipotentiaire de Barcelone en juin 1995 à titre d'organe de consultation chargé de formuler des propositions dans le cadre du PAM.

Les documents constitutifs de la Commission méditerranéenne du développement durable adoptés à Monaco lors de la 4^e réunion de la CMDD en octobre 1998 (UNEP(OCA)MED WG. 140/ inf.4) précisent la place des ONG au sein de cette instance consultative. Pour les ONG c'est une avancée considérable puisqu'elles passent du statut d'observateurs dans les instances du PAM au statut de membre d'une instance du PAM. En effet selon le « mandat » point 5, la CMDD se compose de 35 membres comportant des représentants « d'ONG s'occupant d'environnement et de développement durable ». Ils sont sur un pied d'égalité avec les représentants de Parties contractantes. Il est prévu au point 14 du « mandat » que :

« La Commission, par l'intermédiaire du Secrétariat, renforce le dialogue avec les ONG et le secteur indépendant de même que leur participation, elle reçoit et analyse leurs contributions dans le cadre de la mise en œuvre globale de la stratégie régionale méditerranéenne de développement durable ».

La composition de la Commission prévoit des sièges non seulement pour les ONG mais également pour les autorités locales et les acteurs socio-économiques. Les ONG ont droit à 5 sièges de titulaires et 5 sièges de suppléants comme les deux autres catégories de membres. La désignation des ONG se fait pour deux ans sur la base des critères et des listes existantes des partenaires du PAM. La sélection importante des ONG siégeant à la CMDD n'est pas tempérée par la possibilité pour les ONG non membres d'avoir le statut d'observateur aux réunions de la CMDD, alors que le règlement intérieur de la CMDD prévoit bien des observateurs (art. 5). Cette question devra également être abordée dans le rapport final de la présente étude. Elle avait été soulevée lors de la réunion extraordinaire des Parties à Montpellier en 1996 (p. 12 et para 69).

Le partenariat avec les ONG suscite également des questions dans le cadre même de la CMDD. En effet il a été décidé d'organiser une session de travail des réseaux d'ONG à Madrid les 17 et 18 janvier 2004 pour améliorer la participation des ONG à la CMDD et à la SMDD. Les conclusions de cette réunion ont été discutées à la 9^e réunion de la CMDD et ont fait l'objet d'un exposé des Amis de la terre sur la participation des ONG à la SMDD.

Lors de la 14^e réunion des Parties à Portoroz en 2005 une proposition du secrétariat a été adoptée concernant l'admission des groupes majeurs au sein de la CMDD (UNEP(DE)MED IG 18/12). Il en résulte une sorte de régime particulier de sélection avec des critères spécifiques pour les ONG candidates aux sièges de la CMDD. Il sera important de bien harmoniser ces critères avec ceux exigés pour le statut d'observateurs.

Si l'on se réfère à l'évaluation stratégique du cadre général de la Convention de Barcelone présentée lors de la 13^e réunion des Parties de Catane de 2003 :

« La coopération avec la société civile et les ONG s'est manifestement améliorée au cours des dernières années. Mais la coopération avec le monde des affaires et les sociétés privées est encore très restreinte et demeure l'une des questions les plus cruciales dans le contexte de la CMDD. Quant à la coopération avec la communauté scientifique et universitaire, elle s'améliore progressivement ». (UNEP(DEC)MED IG 15/inf.5).

4. L'inventaire ordonné des ONG partenaires du PAM

Il est difficile de reconstituer le nombre exact des ONG ayant le statut de partenaires du PAM car il semble que dans certains documents il soit fait une confusion entre ONG observateurs et ONG partenaires du PAM (au plan général ou pour l'un ou l'autre des CAR) sans être observateur. Il apparaît que la distinction faite dans la liste des partenaires établie en 1998 (UNEP(OCA)/MED WG. 147/inf.3) entre la liste A des ONG participant comme observateur et la liste B des ONG thématiques associées, n'est pas pertinente et est source de confusion juridique. En réalité les deux groupes ont le statut d'observateur, mais leur niveau

d'implication géographique et/ ou thématique n'est pas le même. Cette question devra être clarifiée à l'avenir.

Il y a de même dans la liste des partenaires des erreurs fâcheuses : ainsi dans la liste des participants à la 14^e réunion, l'ONG « International Ocean institute » de Malte figure parmi les institutions des Nations Unies et autres organisations intergouvernementales alors qu'il s'agit, semble-t-il, d'une ONG qui figure dans la liste des ONG de 1998 et de 2008. Dans la liste des participants à la 15^e réunion en 2008 on trouve une ONG figurant avec les institutions internationales et organisations intergouvernementales alors qu'elle figure dans la liste 2008 des ONG : CEFIC-eurochlore. A l'inverse une organisation qui ne figure dans aucune des listes d'ONG apparaît dans la liste des institutions intergouvernementales, alors que son titre laisse présumer qu'il s'agit d'une organisation économique régionale dont le siège est au Liban : « Union méditerranéenne des confédérations d'entreprises » qui est très probablement une association professionnelle. Plus grave une organisation intergouvernementale créée par un traité : « le centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes » ou CIHEAM figure à tort dans la liste des ONG de 2008.

On notera qu'il est tout à fait étrange au plan juridique de constater dans le rapport de la 14^e réunion que dans la liste des participants on trouve une liste des ONG, suivie d'une liste « observateurs » qui sont également des ONG, sans pouvoir expliquer les fondements de cette distinction. Les deux organisations mentionnées ne figurent ni dans la liste des ONG de 1998 ni dans celle de 2008. Soit elles ont eu le statut d'observateur entre 1998 et 2005 et dans ce cas elles auraient du figurer avec la liste des ONG, soit elles n'ont pas le statut d'observateur et ne devraient donc pas figurer sous cette rubrique, mais sous une rubrique « invités », bien que le règlement intérieur ne prévoie pas cette catégorie. L'ONG « instituto universitario de ciencias ambientales » (SDA/ELS) d'Espagne qui figurait en 1998 parmi les observateurs ne figure plus en 2008, s'agit-il d'un retrait ou d'une exclusion ?

Le nombre total d'ONG ayant le statut d'observateurs et à ce titre considérées comme partenaires du PAM a peu évolué depuis dix ans :

1998 : 71 ONG (dont 30 auraient un rôle effectif selon l'étude précitée de S. Scardigli)

2000 : 81 ONG (dont 44 auraient un rôle effectif selon le rapport précité de M Néjib Benessaiah)

2008 : 79 ONG (de façon étrange la réunion des points focaux de Madrid en octobre 2007 annonce 86 ONG partenaires p. 21 de (UNEP-DEPI)MED WG 320/21) alors que la liste établie pour cette même réunion en présente 78 (UNEP(DEPI)MED WG 320 inf.8). En réalité, si on se fie à la liste diffusée à Almería en janvier 2008, les ONG observateurs sont au nombre de 79 en retirant le CIHEAM qui est une organisation intergouvernementale.

Le nombre des ONG qui participent effectivement aux réunions des Parties contractantes a augmenté brutalement après la Conférence de Rio de 1992 avec des variations importantes à la baisse :

4^e réunion (1985) : 8

6^e réunion (1989) : 9

7^e réunion : (1991) : 9

9^e réunion (1995) : 30

réunion extraordinaire (1996) : 22

10^e réunion (1997) : 21

11^e réunion (1999) : 17

13^e réunion(2003) : 24

14^e réunion (2005) : 16

15^e réunion (2008) : 15

Dans le document « directory of MAP partners » de 1998(UNEP (OCA)/MED WG.147/inf.3) une division avait été effectuée entre deux catégories d'ONG :

- la liste A des ONG considérées comme pouvant participer aux réunions du PAM avec le statut d'observateurs parce qu'ayant à priori un champ d'activités général dans l'environnement et le développement
- la liste B des ONG ayant un objet thématique qui leur permettrait de participer seulement à certaines réunions ou activités spécialisées.

Ce découpage ne paraît pas bien approprié en général et il peut être critiqué dans son contenu quand on voit que «european fertilizer manufacturers association(EFMA)» figure dans les ONG à vocation générale alors qu'elle a un objet très spécialisé. Sur les 71 ONG alors observateurs, 18 figuraient dans la liste A et 53 dans la liste B.

Le découpage des 81 ONG recensées dans l'étude de 2000 donnait les résultats suivants : 18 ONG internationales, 13 nationales, 13 régionales, 25 thématiques 9 socio-économiques, 2 organismes universitaires et 1 représentant les autorités locales.

On a préféré pour mieux appréhender la nature des ONG ayant le statut d'observateur en 2008, les répartir en plusieurs catégories qui rendent compte grossièrement de leur activité et surtout de l'échelle territoriale de leur activité, ce qui pour le PAM devrait être un critère important. En effet le critère « thématique » se recoupe évidemment avec le champ géographique d'intervention (international, régional ou national). Il est toutefois souvent difficile de deviner les objectifs réels de certaines ONG ou même parfois le champ de leur activité. Aussi le découpage ici présenté doit être pris avec précaution, le classement effectué pouvant parfois être discuté ou mieux appréhendé si l'on disposait des statuts de chaque ONG.

Sur la base de la liste des ONG partenaires du PAM établie le 14 décembre 2007 (UNEP(DEPI)MED IG.17/inf.7) on a regroupé les ONG en trois catégories selon leur compétence de base :

1. ONG dont l'environnement est le principal objectif
2. ONG à caractère socio-économique
3. ONG regroupant des collectivités locales

Pour chacune de ces catégories on a distingué selon leur vocation nationale, régionale (Méditerranée) ou internationale.

Sur les 79 ONG enregistrées on trouve :

1. ONG d'environnement :
 - associations à vocation nationale : 31
 - associations à vocation régionale : 20
 - associations à vocation internationale : 16
 - total = 67
2. ONG socio-économique :
 - associations à vocation nationale : 2
 - associations à vocation régionale : 3
 - associations à vocation internationale : 6
 - total = 11
3. ONG de collectivités locales :
 - association à vocation régionale : 1
 - total = 1

total général = 79

Ce qui aboutit, tous objets confondus, à 33 ONG à vocation nationale, 24 à vocation régionale et 22 à vocation internationale.

Parmi cet ensemble d'ONG, un petit nombre ont un caractère scientifique et universitaire marqué qui les distingue des ONG de terrain. On peut, avec sûrement des erreurs, considérer que sur 79 ONG, 9 ont un caractère scientifique et universitaire.

Si l'on distinguait dans la liste des 79 ONG celles qui sont spécialisées et les autres dans l'esprit des listes A et B de 1998, on trouverait en 2008 :

ONG à vocation générale:	39
ONG à objet spécialisé :	40
Total =	79

Enfin on peut distinguer les ONG en fonction de leur pays de rattachement statutaire, ce qui ne préjuge aucunement, bien entendu, de leur vocation régionale ou internationale :

- États Parties :
 - Albanie : 2
 - Algérie : 1
 - Chypre : 2
 - Égypte : 2
 - Espagne : 5
 - France : 13
 - Grèce : 12
 - Israël : 2
 - Italie : 11
 - Liban : 3
 - Lybie : 1
 - Malte : 2
 - Monaco : 2
 - Maroc : 1
 - Syrie : 2
 - Tunisie : 2
 - Turquie : 6

Les États du Nord regroupent 45 ONG.

Les États du sud et de l'Est regroupent 24 ONG.

Le déséquilibre est accentué si l'on ajoute aux États Parties du nord les ONG ayant leur siège dans des États du Nord non Parties.

- États non Parties :
 - Belgique : 4
 - Pays-Bas : 2
 - Royaume-Uni : 3
 - Suisse : 1

États du Nord : 55

États du sud et de l'Est : 24

Dans le décompte de 2000, il y avait 57 dans le Nord et 24 au sud et à l'Est.

Il semble indispensable de procéder à un contrôle minutieux et à une révision de la liste des ONG partenaires pour bien identifier celles qui ont effectivement la qualité d'observateur et les distinguer des organisations intergouvernementales qui ont aussi le statut d'observateur.

Il faudrait de plus mentionner pour chaque ONG la date de la reconnaissance de leur qualité d'observateur, et à l'avenir, si l'on fixe une durée limitée au statut d'observateur, la date de leur renouvellement.

5. État du budget accordé à la participation des ONG

Il est très difficile d'avoir une vision exacte du budget destiné aux ONG. Le budget fourni aux conférences des Parties n'est pas assez détaillé pour cela et il faudrait une recherche approfondie dans les documents comptables. De plus il s'agit du budget proposé et non des dépenses réelles. Pour avoir une vision exacte de l'aide apportée aux ONG par le PAM, il conviendrait de rechercher les dépenses effectivement réalisées chaque année en rassemblant les divers postes concernés.

La seule rubrique budgétaire régulièrement mentionnée s'intitule normalement « appui aux ONG » et figure dans les comptes de l'Unité de coordination du programme.

Mais il est certain que d'autres crédits sont affectés à des ONG à travers soit des dépenses de prise en charge de voyage et de per diem pour des réunions auxquelles participent des ONG, soit suite à des contrats ou commandes passées avec des ONG pour des prestations spécifiques en matière d'information ou de formation, soit au titre du budget de la CMDD où les ONG ont une place importante permanente. Ainsi par exemple en 2002 il a été signé 18 mémorandums d'accord avec des ONG auxquelles il a été alloué 106 000 dollars. En 2003, il a été signé 6 mémorandums pour un montant total de 22 000 dollars (rapport du coordonnateur, 13^e réunion, Catane, 2003, p.25).

Il faudrait ajouter également les crédits destinés aux ONG et alloués par les budgets de chacun des centres ou CAR et qui n'apparaissent pas dans les comptes globaux.

Si l'on s'en tient aux rubriques mentionnant expressément les ONG dans le budget rendu public, on peut constater les évolutions suivantes sous la rubrique « appui aux ONG ». Mais il est à noter que cet appui aux ONG ne rend pas compte du montant inférieur effectivement destiné aux ONG dans la mesure où cette rubrique concerne également, et selon les années, « la sensibilisation du public » (en 1996), ou « formation et campagne nationale » (en 1997) « appui aux activités d'information sur la CMDD » (en 1998 et 1999), ou « appui aux ONG et aux autres acteurs importants » (depuis 2004)

- 1996 20 000 US \$
- 1997 20 000 US \$
- 1998 22 000 US \$
- 1999 52 010 US \$
- 2000 73 000 US\$ ou 39 000 US \$ (+ 50 000 financements extérieurs)
- 2001 73 000 US \$ ou 34 000 US \$ (+ 50 000 financements extérieurs)
- 2002 60 000 US \$ (+ 50 000 ext)
- 2003 60 000 US \$ (+ 50 000 ext)
- 2004 66 000 euros
- 2005 66 000 euros
- 2006 61 000 euros
- 2007 66 000 euros
- 2008 44 000 euros (dont 11 000 participations réunion)
- 2009 36 000 euros (dont 16 000 participations réunion)

Conclusion :

Il résulte de cet état des lieux que la révision des critères doit être accompagnée d'une sérieuse remise en ordre de la liste avec un classement plus adéquat basé sur la distinction : international, régional et national. Le vocabulaire utilisé devra être harmonisé pour éviter les ambiguïtés. De plus une clarification des droits et devoirs des ONG devra être réalisée en précisant mieux leur rôle possible aux divers niveaux d'activités du PAM. Il conviendra d'éviter l'écueil d'un trop grand formalisme, ce qui n'exclut pas une certaine rigueur et surtout une plus grande clarté dans les textes constitutifs. A cet égard, on n'échappera pas à la nécessité de réviser le règlement intérieur, du moins pour ce qui concerne les ONG, et à la rédaction de nouvelles lignes directrices valant charte des ONG au sein du PAM.

Devront être pris en compte :

- la grande diversité des ONG tant au niveau de leurs objectifs que de leur organisation (ONG de terrain, ONG scientifiques, ONG à objectifs généraux ou spécifiques, ONG purement d'environnement ou ONG socio-économiques etc....)
- la situation parallèle de certains autres observateurs tels que des organisations intergouvernementales proches des ONG par leurs activités, tels que l'UICN ou le CIHEAM.
- le cas spécial de la CMDD où les ONG sont recrutées comme membres à part entière alors qu'elles sont sélectionnées parmi les ONG observateurs.

Devra être pris en considération les modalités de participation des ONG aux réunions des Parties, ainsi qu'aux réunions des points focaux du PAM, aux réunions des organes subsidiaires que sont les comités scientifiques et socio-économiques et aux réunions des divers groupes de travail.

Les documents suivants serviront de base pour les propositions à venir

- 9° réunion des Parties (1995) annexe XIII appendice II
- 11° réunion des Parties (1999) annexe IV appendice V
- 12° réunion des Parties (2001) annexe 1 appendice 2
- réunion des réseaux d'ONG par la CMDD, Madrid 2004

ainsi que les deux rapports précités :

- Panorama par S. Scardigli de 1998
- Critères et coopération par N. Benessaiah de 2000

Annexe 1

Convention	Le public	Les ONG	Les autorités locales	Les acteurs socio-économiques
art. 15-1	accès aux informations			
art.15-2	participation au processus de décision			
art. 17 (IV)	<i>demande de renseignements et d'informations du <u>public</u> sur sujets d'intérêt commun et sur des activités menées au niveau régional</i>	<i>demande de renseignements et d'informations des <u>ONG</u> sur sujets d'intérêt commun et sur activités menées au niveau régional</i>		
art. 20-1 (b) et 20-2		<i>observateurs: toute <u>ONG</u> pouvant participer aux réunions et conférences et pouvant soumettre toute information ou tout rapport</i>		
Protocole situation critique				
art. 1-d-iii	intérêt connexe d'un État riverain: santé des populations côtières			
art. 3-2		coopérer en prenant en compte la participation des ONG	coopérer en prenant en compte la participation des autorités locales	coopérer en prenant en compte la participation des acteurs socio-économiques
Protocole tellurique				
art. 8	surveillance continue accessible au public			

Convention	Le public	Les ONG	Les autorités locales	Les acteurs socio-économiques
Annexe IV -6 (a)	information et éducation du grand public sur les conséquences du choix de telle activité ou produit			
Annexe IV -6 (e)	mise à disposition du grand public de système de collecte et d'élimination			
Protocole aires spécialement protégées et diversité biologique				
art. 7-2 (c)	participation active des <u>populations locales</u> à la gestion des aires spécialement protégées		participation active des <u>collectivités locales</u> à la gestion des aires spécialement protégées	
art. 18-1	prise en compte des activités traditionnelles des <u>populations locales</u>			
art. 19-1	publicité sur création, délimitation et réglementation des aires protégées et sur sélection des espèces protégées			
art. 19-2	information du <u>public</u> sur aires et espèces protégées	participation des <u>organisations de protection de la nature</u>		
art. 22-2	programmes d'éducation du <u>public</u> dans le domaine de l'environnement			
art. 25-1 (a)		<i>aides les Parties en coopération avec les <u>ONG</u> compétentes</i>		

Convention	Le public	Les ONG	Les autorités locales	Les acteurs socio-économiques
art. 25-1 (g)		<i>coopérer avec les <u>ONG régionales et internationales</u> chargées de la protection des aires et des espèces</i>		
annexe 1-B-4-b	implication et participation active du <u>public</u> dans le processus de planification et de gestion de l'aire	implication et participation active des <u>collectivités locales</u> dans le processus de planification et de gestion de l'aire		
annexe 1-B-4-c		existence d'un conseil représentatif du <u>secteur associatif</u>		existence d'un conseil représentatif des <u>secteurs professionnels</u> et de la communauté scientifique
Protocole exploration et exploitation du plateau continental				
art. 20-2	publicité adéquate pour toute conduite enterrée (profondeur, position, dimension) et information portée sur les cartes			
art. 25	information mutuelle sur les procédures destinées au rassemblement et à la communication des informations (mesures prises, résultats obtenus, difficultés rencontrées)			

Convention	Le public	Les ONG	Les autorités locales	Les acteurs socio-économiques
art. 26-4	égalité d'accès et de traitement dans le cadre de procédures administratives pour ressortissants d'autres États			
Protocole mouvements transfrontières de déchets dangereux				
art. 4				mettre à disposition des exportateurs les informations communiquées par l'Organisation
art. 12-1	information du public dans les cas exceptionnels de mouvements transfrontières de déchets dangereux			
art. 12-2	donner au public l'occasion de prendre part aux procédures pertinentes en vue de faire connaître ses vues et préoccupations			
Protocole gestion intégrée des zones côtières				

Convention	Le public	Les ONG	Les autorités locales	Les acteurs socio-économiques
Préambule	action en partenariat avec les <u>acteurs intéressés</u>	action en partenariat avec les <u>acteurs intéressés</u>	action en partenariat avec les <u>acteurs intéressés</u>	action en partenariat avec les <u>acteurs intéressés</u>
art. 3 - 3	informer les <u>populations</u> du champ géographique du Protocole	informer les <u>acteurs concernés</u> du champ géographique du Protocole	informer les <u>acteurs concernés</u> du champ géographique du Protocole	informer les <u>acteurs concernés</u> du champ géographique du Protocole
art. 6 - d	faire participer de manière adéquate et en temps utile les <u>populations locales</u> à un processus de décision transparent	faire participer de manière adéquate et en temps utile les <u>Parties prenantes de la société civile</u> à un processus de décision transparent		faire participer de manière adéquate et en temps utile les <u>Parties prenantes</u> de la société civile
art. 12-1	assurer la participation des <u>habitants des îles</u> à la protection des écosystèmes côtiers			
art. 14- 1	assurer la participation du <u>public concerné</u> aux stratégies, plans, programmes, projets et autorisations diverses	assurer la participation des <u>ONG</u> aux stratégies, plans, programmes, projets et autorisations diverses	assurer la participation des <u>collectivités territoriales et entités publiques concernées</u> aux stratégies, plans, programmes, projets et autorisations diverses	assurer la participation des <u>opérateurs économiques et acteurs sociaux</u> aux stratégies, plans, programmes, projets et autorisations diverses
art. 14 - 2	fournir au <u>public concerné</u> les informations en temps utile et de manière adéquate et efficace	fournir aux <u>ONG</u> les informations en temps utile et de manière adéquate et efficace	fournir aux <u>collectivités territoriales et entités publiques concernées</u> les informations en temps utile et de manière adéquate et efficace	fournir aux <u>opérateurs économiques et acteurs sociaux</u> les informations en temps utile et de manière adéquate et efficace
art. 15- 1	éducation du <u>public</u> en matière de gestion intégrée des zones côtières			

Convention	Le public	Les ONG	Les autorités locales	Les acteurs socio-économiques
art. 15 - 2	<i>activité de formation et d'éducation du <u>public</u> avec l'aide de l'Organisation</i>			
art. 15 - 3	centres de recherches devant contribuer à l'information du <u>public</u>			
art. 16 - 4	faciliter l'accès du <u>public</u> aux informations provenant des mécanismes de suivi, d'observation et des réseaux			
art. 18 - 2	la stratégie nationale identifie les <u>acteurs concernés</u>	la stratégie nationale identifie les <u>acteurs concernés</u>	la stratégie nationale identifie les <u>acteurs concernés</u>	la stratégie nationale identifie les <u>acteurs concernés</u>
art. 24 - 3		coopération avec les <u>ONG</u> pour assistance humanitaire d'urgence en cas de catastrophe naturel		
art. 30	diffusion de l'information par le point focal			
art. 32 - 2		<i>les Parties, l'Organisation et le centre peuvent conjointement établir une coopération avec les <u>ONG</u> dont les activités sont liées au Protocole</i>		

N.B.

- En lettres normales : relations du public et des ONG avec les États
- En italiques : relations du public et des ONG avec l'Organisation et le secrétariat

Annexe 2

Tableau préparé par M. Néjib Benessaïah comparant les recommandations de coopération à la 9^o et à la 11^o réunion des Parties contractantes (rapport du 11 octobre 2000, UNEP/BUR/56/inf.4, p. 7)

Recommandations 9 ^o Réunion des PC	Recommandations 11 ^o Réunion des PC
1. Coopération avec le PAM pour servir les objectifs de la Convention de Barcelone et ses protocoles et Responsabilité dans la mise en oeuvre du programme de collaboration mutuellement convenu.	1. Les ONG coopèrent pleinement avec les pays de la Méditerranée et le Secrétariat du PAM en vue de poursuivre la réalisation des objectifs de la Convention de Barcelone et de ses protocoles.
2. Diffusion de l'information sur les politiques du PAM ;	2. Les ONG informent régulièrement le PAM de leurs activités et des changements intervenus dans leurs structures.
3. Collaboration individuelle ou collective dans la mise en oeuvre des politiques et programmes du PAM ;	3. Les ONG mettent en place et renforcent des réseaux nationaux et régionaux, avec une représentation élargie au sein de ceux-ci des ONG actives en Méditerranée.
4. Information du PAM sur les rapports et publications de l'ONG ;	4. Les ONG coopèrent individuellement au sein d'un cadre collectif(réseaux), à la mise en oeuvre des programmes du PAM et préparent des contributions qualitatives aux projets de recherche du PAM.
5. Information du PAM sur les changements de structures, d'audience, de secrétariat..	5. Il convient de développer le partage des données d'expérience et des enseignements acquis, la communication, et l'échange d'informations entre les diverses ONG.
	6. Les réseaux d'ONG sont incités à assister aux réunions du PAM en s'y faisant représenter par des experts compétents.
	7. Les réseaux d'ONG garantissent qu'ils agissent comme centres de liaison entre les diverses ONG qu'ils représentent.
	8. Les ONG diffusent l'information sur les activités du PAM par le biais de leurs bulletins d'information, de pages d'accueil Internet et par d'autres canaux, en vue de mieux faire connaître parmi le grand public l'importance du rôle du PAM en Méditerranée.
	9. Les ONG sont incitées à inviter un représentant du PAM à participer à leurs réunions ordinaires.

NOTE DE PROPOSITIONS CONCERNANT LES RELATIONS ENTRE LE PAM ET LES ONG

Compte tenu du rapport du 13 août 2008 sur l'état des lieux relatif aux relations entre le PAM et les ONG et des 51 réponses au questionnaire reçues entre septembre 2008 et janvier 2009 et provenant des ONG, des membres du Bureau, des points focaux du PAM, des membres du CMDD, des points focaux des CAR, du Secrétariat, des CAR et du Med-Pol, il est possible de proposer un nouvel aménagement des relations entre le PAM et les ONG .

Il convient au préalable d'évoquer :

1. le contexte juridico-politique international relatif aux rapports entre la société civile et les organisations internationales qui est en pleine mutation depuis quelques années
2. les exemples les plus novateurs d'institutionnalisation des rapports entre ONG et organes internationaux

1) les nouvelles relations entre organisations internationales et ONG :

- A la suite du rapport Cardoso suite aux travaux du groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'ONU et la société civile (juin 2004, A/58/817 et corr1) le Secrétaire général des Nations Unies a repris certaines des propositions (13 septembre 2004, AG, A/59/354) en préconisant notamment :
 - l'accroissement de la participation des ONG dans les organes intergouvernementaux
 - l'amélioration du processus d'accréditation
 - l'élaboration d'un code de conduite sur les droits et les responsabilités des ONG (proposition 23 du rapport Cardoso)
- Au niveau de l'organisation des États américains une réflexion a également été entreprise en 2004 sur les règles de procédure relatives à la participation de la société civile à l'OEA (OEA/Ser.G CP/CISC-106/04)
- La Banque Mondiale révisé également ses relations avec les organisations de la société civile (siteresources.worldbank.org/CSO/resources/Issues_and_options_)
- En application de l'art.3 para. 7 de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement qui invite les États à appliquer les principes de la Convention dans les processus décisionnels internationaux et dans les organisations internationales, la 2^e COP d'Aarhus a adopté en mai 2005 la déclaration d'Almaty en vue d'appliquer les principes d'Aarhus dans les instances internationales. Cette déclaration préconise notamment :
 - des procédures d'accréditation fondées sur des critères clairs et objectifs, transparents, justes, accessibles, tout en évitant une formalisation excessive.
 - une participation pouvant inclure de comités consultatifs, des forums , des débats, l'utilisation active d'Internet, des appels à soumettre des observations .
- A l'occasion de la 7^e réunion générale des conventions et plans d'action des mers régionales du PNUE à Helsinki(18—20 octobre 2005), un rapport a été présenté par M. Remi Parmentier sur « review of the rules and practice for civil society organisations participation in regional sea conventions and actions plans ». Ce rapport comporte 24 propositions dont :

- donner aux ONG le statut consultatif plutôt qu' « observateurs »
 - organiser des rencontres régulières entre ONG et secrétariat avant les réunions officielles
 - introduire le secteur des industries « vertes »
 - ouvrir les COP aux ONG locales
 - A l'occasion des rencontres régulières organisées par le PNUE dans le cadre du forum global de la société civile des lignes directrices du PNUE pour améliorer le forum global avec la société civile ont été proposées (mars 2008). Elles précisent la représentation et la participation des groupes représentatifs admis à assister au forum ministériel sur l'environnement.
- 2) Les exemples novateurs d'institutionnalisation des rapports ONG/ organes internationaux
- Organisation maritime internationale
 - statut consultatif à toute ONG capable d'apporter une contribution substantielle aux travaux de l'OMI
 - droit de soumettre des contributions écrites (intégrées dans les compte rendus des réunions) sur tous les points à l'ordre du jour de toutes les réunions y compris les groupes de travail
 - Commission des Nations Unies sur le développement durable
 - réunion des ONG avec le secrétariat avant la réunion de la Commission
 - possibilité donnée aux ONG de donner le point de vue de la société civile au début de la session plénière officielle
 - session de dialogue après la session formelle
 - bulletin quotidien distribué par les ONG durant les sessions officielles
 - FAO
 - les ONG peuvent soumettre au directeur général des exposés écrits de 2000 mots au plus pour être diffusés au Conseil
 - une ONG qui n'a manifesté aucun intérêt ni participé à aucune réunion pendant deux ans est exclue
 - UNESCO
 - le statut d'ONG accréditée est établi pour six ans renouvelable
 - les ONG peuvent avoir un statut soit de consultation, soit d'association, soit de coopération opérationnelle
 - l'absence totale de participation pendant quatre ans entraîne la cessation du statut
 - un comité de liaison ONG-UNESCO est élu par la conférence internationale des ONG et composé d'un tiers des ONG accréditées
 - le directeur doit faire un rapport périodique sur les relations avec les ONG
 - Global environmental facility (GEF)(500 ONG sont accréditées)
 - réunion préparatoire de seules ONG sur les thèmes en discussion, élection du co-président et désignation des observateurs des ONG pour chaque session
 - réunion commune ONG/ secrétariat coprésidé par le co-président ONG et le secrétariat
 - subventions accordées par le GEF pour 16 ONG
 - les ONG invitées à des réunions doivent être accréditées ; elles sont choisies en fonction de l'ordre du jour des réunions
 - Commission baleinière
 - les ONG accréditées comme observateurs peuvent présenter des déclarations n'excédant pas 3 pages à l'ouverture des réunions
 - les ONG doivent payer un droit d'inscription pour participer aux réunions officielles
 - Conseil de l'Europe
 - le statut consultatif des ONG existant depuis 1952 a été remplacé en 2003 par un statut « participatif » (395 ONG ont ce statut)

- les ONG peuvent adresser des mémorandums et prodiguer des conseils d'experts ; elles ont des obligations vis à vis de l'organisation, notamment soumettre un rapport tous les quatre ans
- la liste des ONG ayant le statut participatif est réexaminée tous les 4 ans
- une commission de liaison des ONG de 36 membres élus permet un contact permanent avec le secrétariat général
- les ONG se réunissent en conférence des ONG quatre fois par ans avec des organes élus par les ONG
 - Convention sur la protection des Alpes
- transmission de l'ordre du jour des réunions, des propositions de résolutions et des procès verbaux des sessions de la même façon aux parties contractantes et aux observateurs
- les ONG peuvent être observateurs dans les réunions du Comité permanent
 - Commission internationale pour la protection du Danube
- droit des ONG de soumettre des documents et propositions que le secrétariat devra distribuer et qui pourront être discutés aux réunions
 - Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière
- les réunions des Parties et des organes subsidiaires sont publiques à moins que la réunion n'en décide autrement
 - Convention de Ramsar
- les propositions faites par les ONG peuvent être mises aux voix à la COP si elles sont appuyées par une Partie
- les séances des COP et des organes subsidiaires sont ouverts au public à moins que la COP ou l'organe subsidiaire n'en décide autrement
 - Convention CITES
- les ONG ne font pas l'objet d'une accréditation permanente , mais doivent manifester leur désir de se faire représenter par des observateurs pour chacune des COP, ainsi que pour les réunions des comités pour les plantes et pour les animaux. Elles ont un droit de parole au moment choisi par le président de la session
- les ONG peuvent soumettre des documents d'information à toutes les réunions
- les ONG, techniquement qualifiées, peuvent être représentées par des observateurs aux réunions du Comité permanent composé de certains États, avec droit des parole
 - Convention d'Aarhus
- les réunions des Parties sont ouvertes aux membres du public
- tous les documents officiels sont sur le site web au moment où ils sont envoyés aux Parties
- un représentant des ONG désigné par ces ONG assiste aux réunions du Bureau comme observateur
 - Convention pour la protection de la mer Baltique-commission d'Helsinki
- le statut d'observateur doit être reconfirmé après cinq ans
- le statut d'observateur est retiré s'il n'y a pas de participation aux réunions pendant deux ans
 - Commission OSPAR
- les ONG accréditées peuvent l'être soit comme ONG généralistes, soit comme ONG spécialisées
- les ONG peuvent faire des propositions aux réunions qui ne seront discutées que si une partie contractante au moins les supporte
- si une ONG ne participe pas aux travaux de la Commission pendant deux ans elle sera radiée ou n'aura que le droit de recevoir les documents
 - Convention de Berne
- les ONG peuvent faire des déclarations orales ou écrites au comité permanent (qui fait office de COP) sur autorisation du président ou avec l'appui d'une délégation étatique

- les propositions d'une ONG peuvent faire l'objet d'un vote si elles sont reprises par une délégation
- les ONG peuvent adresser des plaintes écrites concernant le non respect de la Convention.

Propositions d'aménagement des relations PAM/ONG :

Pour certains, la formalisation des règles de participation des ONG risque de conduire à une moindre participation. Ce n'est pas notre avis. Il est indispensable qu'il existe un minimum de règles organisant l'accréditation et la participation, à la condition que ces règles soient simples, claires et connues de tous. La formalisation n'interdit pas la souplesse et l'efficacité. L'exemple de la Convention CITES qui a introduit des règles détaillées concernant la participation des ONG démontre bien que ce ne fut pas un obstacle. Tout au contraire, on constate une participation active des ONG dans le sens d'une plus grande efficacité de la Convention.

Les nouvelles relations entre le PAM et les ONG pourront résulter d'une modification du règlement intérieur et de l'adoption d'une nouvelle Recommandation sur la coopération PAM/ONG complétant et remplaçant en partie celle de la 9^e COP (Barcelone), 11^e COP (Malte, 1999) et de la 12^e COP (Monaco, 2001).

I. Modification du Règlement intérieur

Selon l'art. 20-3 de la Convention, les conditions d'admission et de participation des observateurs sont fixées par le Règlement intérieur. En réalité celui-ci ne contient qu'un nombre limité d'éléments très généraux, les conditions précises d'admission et de participation résultant soit d'une Recommandation, soit de la pratique.

On pourrait à l'image de certaines organisations (commission OSPAR) formuler dans le règlement intérieur des dispositions précises sur la procédure d'admission, les critères d'admission et les formes de la participation. Mais la pratique internationale renvoie plutôt le détail de l'accréditation des ONG soit à des lignes directrices (OMI, Convention mer Baltique), soit à des directives (UNESCO).

Il semble donc préférable de maintenir la distinction actuelle entre un Règlement intérieur peu développé et une Recommandation qui pourrait être plus détaillée que dans le passé.

Il convient néanmoins d'adapter le Règlement intérieur au moins sur deux points et éventuellement sur quatre points :

a) Art. 8-1-B : le problème des ONG nationales

Cet article ne permet de donner le statut d'observateur qu'aux seules ONG internationales. Or dans les faits, et en violation avec le Règlement intérieur, 33 ONG à vocation purement nationale (ou locale) ont aujourd'hui le statut d'observateurs au PAM. Il en existe 24 autres à vocation régionale (méditerranéenne) que l'on peut sans difficulté considérer comme étant « internationales ».

La question peut se poser de savoir si le PAM souhaite ou non donner le statut d'observateur à des ONG nationales ? Certaines organisations internationales ou conventions limitent expressément l'octroi du statut d'observateur aux seules ONG internationales prouvant des activités à l'échelle internationale ou ayant des membres dans plusieurs pays (UNESCO, OMI, OSPAR, Commission internationale sur le Danube, Convention Alpine). La Convention sur la mer Baltique n'admet même comme observateurs

que les ONG ayant au moins trois membres parmi les États de la mer Baltique. Le Conseil de l'Europe ne donne le statut participatif qu'aux ONG internationales, mais a mis en place depuis 2003 un régime spécial de « partenariat » avec les ONG nationales. Enfin certaines conventions internationales semblent admettre comme observateurs aussi bien des ONG internationales que des ONG nationales (Convention de Ramsar, Convention cadre sur les changements climatiques , Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier.)

Trois options sont ici ouvertes :

1. Si on souhaite admettre comme observateurs indifféremment les ONG internationales et les ONG nationales, il faut modifier le règlement intérieur pour permettre l'entrée des ONG nationales.
2. Si on ne souhaite pas l'entrée des ONG nationales, il n'est pas nécessaire de modifier le Règlement intérieur, mais il faut à l'avenir ne plus admettre cette catégorie d'ONG.
3. Si on veut maintenir le contact avec des ONG nationales considérées comme acteurs de terrain indispensables pour la mise en œuvre de la Convention et de ses protocoles, on devrait leur donner un statut particulier sur le modèle du « partenariat » du Conseil de l'Europe. Dans ce cas un alinéa nouveau devrait être introduit dans l'art 8 du Règlement intérieur. C'est cette troisième option qui a notre préférence. Il est en effet indispensable de pouvoir sensibiliser et mobiliser les ONG nationales sur les activités du PAM. Mais l'intérêt de ces ONG nationales ne concerne pas directement la coopération régionale. Aussi des droits et des devoirs différents pourraient être institués pour les deux catégories d'ONG à travers un statut d'observateur différencié.

b) Art. 8-1-B : la qualification de l'intérêt exigé des observateurs

La rédaction du Règlement intérieur ne tient pas compte des amendement à la Convention intervenus en 1995 et continue à limiter le champ d'application de la Convention à la seule protection de la mer Méditerranée contre la pollution.

Il convient donc de remplacer à l'art.8-1-B « à la protection de la mer Méditerranée » par « à la protection du milieu marin et des zones côtières de la Méditerranée ».

Il conviendra, par la même occasion, de procéder au même changement à l'art 8-1-A en ce qui concerne les observateurs des organisations intergouvernementales.

c) Art. 8-1-B : l'exigence de l'intérêt « direct » ?

La Convention dans l'art 20 –1-(b) exige simplement que les ONG aient des activités « en rapport » avec la Convention. Le Règlement intérieur dans son art. 8-1-B est plus exigeant puisqu'il impose que l'ONG candidate « s'intéresse directement » à la protection de la Méditerranée Il s'agit d'une question importante pour déterminer les critères d'accréditation. Selon la formule retenue on pourra ouvrir plus ou moins largement l'accès des ONG. Une application littérale de la rédaction du règlement intérieur pourrait conduire à exclure des observateurs des ONG dans la mesure où leur statut ne vise pas expressément et directement la Méditerranée.

- Il conviendra donc de décider ici si le règlement intérieur doit être assoupli ou maintenu. Dans ce dernier cas il conviendra d'apprécier comment l'intérêt « direct » sera apprécié cas par cas.

d) art. 8-1-B : accord tacite de toutes les parties contractantes ou des deux tiers ?

Pour conférer le statut d'observateur aux ONG, le règlement intérieur exige à l'art. 8-1-B « l'accord tacite de toutes les parties contractantes » ce qui signifie qu'un seul État peut

opposer son veto à l'accréditation d'une ONG. A la condition que le Bureau et les CAR aient donné un avis positif, on pourrait prévoir que l'accord tacite des deux tiers des Parties contractantes serait suffisant pour autoriser l'accréditation comme observateur. Cette proposition a été admise par plusieurs des réponses au questionnaire.

II. Adoption de nouvelles Recommandations sur la coopération PAM/ONG

Les Recommandations adoptées par les Parties contractantes lors des 9^e, 11^e et 12^e COP devront être complétées et éventuellement partiellement modifiées. A l'heure actuelle ces recommandations mélangent dans leurs dispositions des éléments statutaires (critères et procédures de sélection) et des éléments stratégiques (objectifs de la coopération et modalités pratiques). Il conviendrait de bien distinguer ce qui relève de dispositions de caractère juridique ou institutionnel (et qui pourraient tout aussi bien avoir leur place dans le Règlement intérieur), de ce qui relève de la politique et de la stratégie d'action dans les relations avec les ONG. A ce dernier titre on proposera d'ailleurs de compléter ces dispositions par l'adoption d'un code de conduite ou d'un charte énonçant les droits et devoirs des observateurs des ONG.

Dans un but de clarté et de transparence, il est donc proposé de disposer de trois documents distincts :

- une nouvelle Recommandation consacrée exclusivement à rassembler et compléter les règles applicables aux observateurs des ONG, qui pourrait s'appeler : statut des observateurs des ONG
- une Recommandation consacrée aux objectifs généraux de coopération entre le PAM et les ONG
- une Recommandation portant charte des droits et devoirs des ONG.

II.1/ La Recommandation portant statut des observateurs des ONG :

Sur un plan strictement juridique ce statut des observateurs devrait relever du Règlement intérieur en vertu de l'art 20-3 de la Convention qui dispose :

« Les conditions d'admission et de participation des observateurs sont fixées par le règlement intérieur adopté par les Parties contractantes ». Il se trouve que la pratique de la Convention a été en partie différente dans la mesure où l'on trouve des dispositions éparses sur les conditions d'admission et la participation dans de nombreuses Recommandations. C'est donc aux Parties contractantes de décider si elles perpétuent cette pratique ou si elles souhaitent respecter la lettre de la Convention.

Quelle que soit la procédure adoptée le contenu du statut sera le même. Il devra comporter les dispositions suivantes qui sont présentées ici dans leur contenu, sans proposer à ce stade de rédaction spécifique.

II.1/1. Catégories d'observateurs des ONG :

Le document « directory of MAP partners » de 1998 (UNEP (OCA)MED WG.147/inf3) introduit une distinction entre deux catégories d'ONG : liste A d'ONG ayant un champ d'activité général et admise à participer à toutes les réunions ; liste B d'ONG ayant un champ d'activités thématique ne pouvant participer qu'à certaines réunions. Cette distinction ne paraît pas pertinente car dans ces conditions les ONG de la liste A ne devraient pas participer à des réunions thématiques. Il semble préférable de fonder la distinction entre deux catégories d'ONG sur une base simplement géographique et territoriale comme proposé ci-après.

Il y aurait deux catégories :

La catégorie A des ONG à statut participatif qui concernerait exclusivement les ONG internationales et régionales (de la région Méditerranée)

La catégorie B des ONG à statut partenarial qui concernerait exclusivement les ONG nationales des États riverains de la Méditerranée et les ONG locales situées dans ces mêmes États riverains.

II.1/2. Critères d'accréditation comme observateurs:

- critères communs aux deux catégories : - avoir la personnalité juridique ; - statut, objectifs et compétence en lien avec un ou plusieurs des domaines d'activité du PAM et avec les compétences de la convention et de ses protocoles ; exister depuis au moins 4 ans ; - rapports d'activités et financiers des deux dernières années ; - fonctionnement démocratique ; siège ou bureau dans un pays ; méditerranéen ; - preuve d'une compétence générale ou spécialisée, technique, scientifique ou en sciences humaines en relation avec les activités du PAM, de la convention et des protocoles ; - contributions que l'ONG peut apporter au PAM.
- critères spécifiques pour la catégorie B : objet ayant véritablement un lien avec le milieu marin et les zones côtières ; - ONG participant ou souhaitant participer à des programmes ou projets spécifiques nationaux ou locaux de mise en œuvre du PAM ;

II.1/3. Procédure d'accréditation :

- demande adressée au secrétariat 6 mois avant une COP par une ONG ou proposition d'un CAR avec l'accord de l'ONG proposée
- demande d'avis des CAR
- avis du Bureau
- proposition de décision du Secrétariat
- transmission de la proposition aux Parties contractantes
- approbation tacite des Parties contractantes ou accord tacite des deux tiers des Parties contractantes (cf. supra)
- confirmation par la COP dans les mêmes conditions

II.1/4. Renouvellement de l'accréditation :

La quasi unanimité des réponses au questionnaire réclame une procédure de renouvellement de l'accréditation

- Tous les 6 ans les ONG observateurs doivent solliciter du Secrétariat le renouvellement de leur accréditation
- La demande doit montrer les contributions aux activités et projets du PAM ainsi que la participation aux réunions

II.1/5 Procédure de renouvellement de l'accréditation:

- demande adressée au secrétariat 3 mois au moins avant la 3^e COP, faute de quoi l'ONG est considérée comme renonçant à l'accréditation
- avis du Bureau et des CAR
- proposition de décision du Secrétariat
- transmission aux Parties contractantes
- renouvellement approuvée par la COP

II.1/6 Retrait de l'accréditation:

La 12^e COP (Monaco, 2001) avait décidé que « les organisations partenaires qui ne participent pas aux travaux et réunions du PAM pendant deux années consécutives sont systématiquement éliminées de la liste ». Cette mesure utile pour rendre effectif le partenariat doit cependant être accompagnée d'une procédure préalable d'audition de l'ONG concernée.

- le Secrétariat peut retirer l'accréditation après audition de l'ONG concernée s'il estime que le respect des critères d'accréditation ne sont plus respectés par l'ONG ou si celle-ci n'a manifesté aucun intérêt pour les activités du PAM
- l'absence totale de participation aux réunions et activités du PAM pendant une période de deux ans (ou 4 ans ?) entraîne, après audition de l'ONG concernée, l'annulation automatique de l'accréditation

II.1/7 Liste des observateurs:

- le secrétariat établi et met à jour pour chaque COP une liste des observateurs partenaires du PAM en distinguant :
 - o les observateurs intergouvernementaux au titre de l'art. 8-1-A du règlement intérieur
 - o les observateurs ONG au titre de l'art 8-1-B en séparant la catégorie A et la catégorie B

II.1/8 Participation aux activités du PAM:

- l'art. 8-2 du Règlement intérieur s'applique par principe aux ONG de la catégorie A. sans exiger d'autorisation spéciale. Ces réunions incluent les divers réunions des points focaux. La participation des observateurs des ONG se pratique déjà dans plusieurs réunions des points focaux.
- exceptionnellement et en fonction des ordres du jour susceptibles d'intéresser les ONG de la catégorie B, celles-ci peuvent demander au Secrétariat l'autorisation spéciale d'assister à la réunion ou la conférence qui les intéresse directement.
- Les ONG de la catégorie A et B accréditées comme observateurs sont habilitées à être désignées comme membres de la Commission méditerranéenne du développement durable conformément au règlement intérieur de cette Commission.
- Conformément à l'art.8.1.B et 8-2 du Règlement intérieur de la Convention et en complément à l'art. 5 du règlement intérieur de la Commission méditerranéenne du développement durable, les ONG accréditées selon les modalités ci-dessus peuvent se faire représenter par des observateurs dans les réunions de la Commission, avec l'accord du Comité directeur.
- Les ONG accréditées peuvent être invitées à participer aux réunions des CAR et aux comités de pilotage des actions entreprises par les CAR
- Les propositions d'une ONG peuvent faire l'objet d'un vote si elles sont reprises par un État
- Les autres formes de participation et de partenariat sont énoncées dans une recommandation sur les objectifs généraux de coopération et dans la Charte des droits et devoirs des ONG.(modalité d'exercice du droit de parole, droit de distribuer des documents, droit de formuler des propositions écrites relatives à l'ordre du jour)
- La question peut se poser de savoir dans quelle mesure les ONG accréditées pourront, de façon formelle ou informelle, contribuer à la surveillance du respect de la Convention et de ses protocoles à travers le mécanisme de respect des obligations mis en place à Almería en 2008, comme cela est rendu possible notamment dans la Convention de Berne et la Convention d'Aarhus. Après avoir formulé une réclamation auprès du point focal national, les ONG pourraient saisir le Secrétariat d'une réclamation à charge pour ce dernier de décider ou non de saisir le Comité de respect des obligations. D'après les réponses au questionnaire, cette proposition recueille l'assentiment d'une majorité.

II.1/9 Assemblée des ONG:

- l'ensemble des ONG accréditées de la catégorie A et B se réunissent tous les 2 ans à l'occasion de la COP pour mettre en commun leurs réalisations et leurs projets
- Dès l'ouverture de l'assemblée des ONG, celle-ci procède à l'élection pour une durée de deux ans d'un comité permanent des ONG composé de 5 membres dont un président obligatoirement membre de la catégorie A, deux membres de la catégorie A

et deux membres de la catégorie B. Le président du comité permanent est en même temps président de l'assemblée des ONG. L'élection a lieu par bulletin secret. Un vote par correspondance peut être organisé sous le contrôle du Secrétariat. Pour être élus les membres du comité permanent doivent recueillir la majorité des votants représentant 50% des ONG accréditées

- la veille de la COP le Secrétariat présente à l'assemblée des ONG l'ordre du jour de la COP et recueille les observations et propositions des ONG
- Pour toutes ses délibérations et pour l'adoption de motions transmise à la COP, l'assemblée doit réunir un quorum d'ONG présentes représentant au moins le tiers des ONG accréditées

II.1/10. Comité permanent des ONG:

Les réponses au questionnaire montrent que l'idée d'un tel comité représentatif des ONG partenaires du PAM est admise à une faible majorité. Curieusement l'unanimité des ONG et des CAR sur ce point est loin d'exister.

- les membres sont élus pour deux ans non immédiatement renouvelables afin de permettre à tous de siéger à tour de rôle et de mieux mobiliser l'ensemble des ONG
- le comité permanent est chargé d'assurer le lien des ONG avec le Secrétariat, les points focaux nationaux et les CAR.
- les fonctions exercées sont bénévoles. Les frais sont pris en charge par le Secrétariat
- le comité permanent échange par courriel. Il se réunit si nécessaire une fois entre deux COP ou à l'occasion d'une réunion d'un comité ou d'une conférence du PAM
- le président ou un membre du comité permanent peut être invité comme observateur aux réunions des points focaux nationaux ou aux réunions des CAR
- le comité permanent alimente le volet ONG du site internet du PAM et des CAR en mettant à contribution toutes les ONG accréditées (ou bien les ONG partenaires ont seulement le droit de disposer sur le site du PAM et des CAR d'un lien renvoyant sur elles).

II.1/11 Le président du comité permanent et de l'assemblée des ONG:

- il est élu pour deux ans non immédiatement renouvelable
- il a le statut d'observateur au sein du Bureau de la Convention. A cet effet le mandat du Bureau des Parties contractantes adopté à la 9° COP (UNEP(OCA)MED IG 5.16, Annexe XIII, Appendice 1, p 1) devra être modifié. Il conviendra d'ajouter à l'article 1 : « le président du comité permanent des ONG assiste comme observateur aux réunions du Bureau ».
- il a le statut d'observateur au sein du Comité directeur de la CMDD. A cet effet le règlement intérieur de la CMDD adopté à Monaco en 1998(UNEP(OCA)/MED WG. 140/inf.4) devra être modifié en son art. 17 al 1. Il conviendra d'ajouter : « le président du comité permanent des ONG assiste comme observateur aux réunions du comité directeur ».

II.2 La recommandation relative aux objectifs généraux de la coopération

Les objectifs généraux de la coopération PAM/ ONG consisteront à reprendre en ordonnant et en mettant à jour les dispositions figurant dans :

- les lignes directrices de la coopération du PAM avec les ONG (UNEP (OCA)/MED IG 5/11 du 15 avril 1995
- les recommandations de l'appendice II de l'annexe XIII de la 9° COP de Barcelone de 1995
- les recommandations de l'appendice V de l'annexe IV de la 11° COP de Malte de 1999

II.3 La recommandation relative à la Charte des droits et devoirs des ONG accréditées comme observateurs

Compte tenu de l'ampleur de la participation des ONG aux instances internationales mise en évidence par l'enquête réalisée en 2006 et 2007 par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies dans le cadre de l'application de la Convention d'Aarhus, la pratique internationale contemporaine introduit de plus en plus dans les organisations internationales ou dans le cadre du fonctionnement des conventions internationales sur l'environnement des codes de conduite ou des chartes qui énoncent les droits et devoirs que les ONG doivent respecter. Le Conseil de l'Europe a proposé en 2003 des principes fondamentaux sur le statut des ONG.

Une telle Charte pourrait être signée par le Secrétariat et l'ONG accréditée comme témoignage de son engagement à respecter des principes élémentaires de bonne conduite tant vis à vis de l'organisation que vis à vis des États contractants. L'élaboration d'une telle Charte est souhaitée par une grande majorité de réponses au questionnaire. Ceux qui ne la souhaitent pas invoquent le risque de bureaucratie. Cette charte devra être élaborée ultérieurement si le Secrétariat et les États Parties considèrent qu'elle peut être utile pour garantir une certaine éthique commune. Elle rendra plus claires et lisibles les engagements réciproques des ONG et de l'Organisation dans toutes ses composantes.