

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 janvier 2002.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES <sup>(1)</sup> SUR LE PROJET DE LOI,  
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant la ratification des amendements à la  
Constitution de l'Organisation internationale pour les migrations,*

PAR M. GEORGES HAGE,

Député

---

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

**Voir les numéros :**

*Sénat :* **171, 280** (1999-2000) et T.A. **9** (2000-2001)

*Assemblée nationale :* **2673**

**Traités et conventions**

La *Commission des affaires étrangères* est composée de : M. François Loncle, *président* ; M. Gérard Charasse, M. Georges Hage, M. Jean-Bernard Raimond, *vice-présidents* ; M. Roland Blum, M. Pierre Brana, Mme Monique Collange, *secrétaires* ; Mme Michèle Alliot-Marie, Mme Nicole Ameline, M. René André, Mme Martine Aurillac, M. Édouard Balladur, M. Raymond Barre, M. Henri Bertholet, M. Jean-Louis Bianco, M. André Billardon, M. André Borel, M. Bernard Bosson, M. Philippe Briand, M. Bernard Brochand, M. Jean-Christophe Cambadélis, M. Hervé de Charette, M. Jean-Claude Decagny, M. Patrick Delnatte, M. Jean-Marie Demange, M. Xavier Deniau, M. Paul Dhaille, M. Jean-Paul Dupré, M. Charles Ehrmann, M. Jean-Michel Ferrand, M. Raymond Forni, M. Georges Frêche, M. Michel Fromet, M. Jean-Yves Gateaud, M. Jean Gaubert, M. Valéry Giscard d'Estaing, M. Jacques Godfrain, M. Pierre Goldberg, M. Michel Grégoire, M. François Guillaume, M. Jean-Jacques Guillet, M. Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, M. Didier Julia, M. Alain Juppé, M. Gilbert Le Bris, M. Jean-Claude Lefort, M. Guy Lengagne, M. Pierre Lequiller, M. Alain Le Vern, M. Bernard Madrelle, M. René Mangin, M. Jean-Paul Mariot, M. Gilbert Maurer, M. Jacques Myard, Mme Françoise de Panafieu, M. Étienne Pinte, M. Marc Reymann, Mme Chantal Robin-Rodrigo, M. François Rochebloine, M. Gilbert Roseau, Mme Yvette Roudy, M. René Rouquet, M. Georges Sarre, M. Henri Sicre, M. Dominique Strauss-Kahn, Mme Christiane Taubira-Delannon, M. Michel Terrot, Mme Odette Trupin, M. Joseph Tyrode, M. Michel Vauzelle.

## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>I . LES STRUCTURES ET LES MISSIONS DE L'OIM .....</b>	<b>7</b>
<b>A – LES STRUCTURES ET MISSIONS DEFINIES PAR LA CONSTITUTION DE 1953 .....</b>	<b>7</b>
<b>B – LE BILAN D’ACTION DE L’ORGANISATION .....</b>	<b>9</b>
1) Les interventions récentes conduites par l’organisation .....	9
2) Quelques exemples d’intervention concernant la France.....	10
<b>C – UN BUDGET STABLE DEPUIS 1996.....</b>	<b>10</b>
<b>II . LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU FONCTIONNEMENT DE L'OIM .....</b>	<b>12</b>
<b>A – LES PROCEDURES DE DECISION .....</b>	<b>12</b>
<b>B – LUTTER CONTRE LES RETARDS DE PAIEMENT DES ETATS MEMBRES ..</b>	<b>13</b>
<b>C – LIMITER LA DUREE DES MANDATS .....</b>	<b>13</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>14</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>16</b>



Mesdames, Messieurs,

L'Organisation internationale pour les migrations, dont le siège est à Genève, existe depuis plus de cinquante ans.

Nommé à l'origine Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME), elle a été créée en même temps que le Haut Commissariat aux réfugiés, soit en 1951, pour faire face aux problèmes migratoires de l'Europe de cette époque, problèmes différents de ceux d'aujourd'hui. Aujourd'hui, c'est l'Europe qui est souvent l'objectif des flux migratoires, mais la question de la gestion des flux migratoires reste importante et difficile.

L'OIM est une organisation intergouvernementale, et non une institution spécialisée des Nations Unies, où elle a le statut d'observateur.

La France a été l'un des membres fondateurs de la CIME, puis l'a quittée de 1966 à 1981, considérant que la mission originelle de l'organisation, liée aux mouvements de population dans l'après-guerre, avait été accomplie. Elle a ensuite été observateur auprès de l'organisation, avant de la réintégrer pleinement en 1992, constatant la nécessité de nouvelles actions à caractère humanitaire dans le domaine de la migration. Notre pays participe de façon croissante aux activités de l'OIM.

Le nombre de membres de l'organisation a doublé en dix ans. Trente Etats ont adhéré au cours des trois dernières années. Cette évolution a obligé l'organisation à se doter d'une structure plus efficace et à simplifier la prise de décision. Une réflexion a donc été entreprise qui a abouti, en novembre 1998, à l'adoption par consensus, dans le cadre de la 76<sup>ème</sup> session du Conseil, de plusieurs amendements à la constitution de l'organisation.



## I . LES STRUCTURES ET LES MISSIONS DE L'OIM

### A – Les structures et missions définies par la Constitution de 1953

L'OIM compte 91 Etats membres et 50 observateurs. Elle dispose de plus de 120 bureaux et missions dans le monde. Elle collabore avec les organisations internationales de l'ONU, comme le BIT, l'OMS et le HCR, sans faire partie du système de l'ONU. Son fonctionnement en est cependant très proche.

L'organisation comporte d'abord un conseil : celui-ci est composé des représentants de tous les Etats membres, titulaires chacun d'une voix. C'est l'organe de décision de l'OIM ; il se réunit une fois par an en session ordinaire.

Le comité exécutif comprend les représentants de onze Etats membres élus pour deux ans par le Conseil. Il prépare les décisions du Conseil et peut, en cas d'urgence, prendre les décisions nécessaires au bon fonctionnement de l'organisation. Deux sous-comités ont été créés : le sous comité du budget et des finances et le sous comité pour la coordination des transports.

L'OIM est une organisation de taille moyenne, avec environ 280 permanents, faisant surtout appel à des recrutements temporaires pour les opérations de terrain ; le personnel d'encadrement occupe 130 postes, les autres étant dévolus aux employés locaux et se distribuant au sein des représentations nationales. En fonction des besoins sur le terrain, le nombre total de ses collaborateurs peut varier de 1 000 personnes à 2600 par exemple actuellement, les événements d'Afghanistan exigeant de nombreux renforts.

L'organisation a installé au fil des années 19 missions régionales et 100 missions nationales. Le siège de Genève emploie une cinquantaine de personnes.

Le poste de directeur général échoit traditionnellement à un américain : M. Brunson McKinley exerce cette fonction depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1998.

Les fonctions de directeur général adjoint ont été confiées, en octobre 1998, à une personnalité sénégalaise, Mme Ndioro Ndiaye. Cette présence francophone au plus haut niveau de l'organisation a contribué à en

renforcer la composante francophone, rééquilibrant l'institution longtemps dominée par l'influence anglo-saxonne.

La population migrante à travers le monde est évaluée à 150 millions de personnes, ce qui représente 3% de la population du globe. Beaucoup de migrants sont des « migrants économiques » désirant améliorer leurs conditions de vie et qui se dirigent vers les pays les plus riches et prospères d'Europe pour y trouver du travail.

La mission essentielle de l'OIM est d'aider les gouvernements à gérer et maîtriser les flux migratoires, qu'ils soient réguliers ou irréguliers, forcés ou volontaires, destinés à régler un problème de travail ou d'études. Elle adopte une position de neutralité : face au phénomène de la migration, elle ne doit ni encourager, ni dissuader.

Selon sa constitution du 19 octobre 1953, modifiée par des amendements en 1987, les objectifs et fonctions de l'Organisation sont :

- d'assurer le transfert organisé des réfugiés, des personnes déplacées et d'autres personnes ayant besoin de services internationaux de migration ;

- de fournir, à la demande des Etats, des services de préparation à la migration (cours de langue, examens médicaux, activités facilitant l'intégration) ;

- de fournir des services similaires pour la migration de retour volontaire ;

- d'être un forum d'échanges de vues et de promotion de la coopération sur les questions de migration internationale.

Pendant longtemps la France a été l'un des principaux pays d'accueil des flux migratoires, surtout en provenance des pays francophones. L'OIM, par sa dimension internationale, apporte aujourd'hui son appui à la France en matière de gestion des flux migratoires, particulièrement dans la partie non francophone du monde où l'Office des migrations internationales n'est pas représenté. Les dossiers à dimension internationale relèvent donc davantage de l'OIM qui axe son action sur les services mis à la disposition du migrant.

L'OIM est impliquée dans l'intégration et la formation des migrants. Il peut s'agir d'une action avant qu'ils ne quittent leur pays d'origine, lorsqu'il s'agit d'une immigration planifiée comme celle en direction de l'Australie, par exemple. Elle apporte alors aux futurs migrants

une formation concernant la langue, la civilisation et les coutumes du pays dans lequel ils vont se rendre.

Mais elle intervient aussi en organisant le retour volontaire des migrants dont les qualifications professionnelles peuvent être utiles dans leur pays d'origine. Elle intervient aussi dans le domaine du travail saisonnier.

Enfin, les situations d'urgence ne représentent qu'un tiers des activités de l'OIM, car c'est plutôt la vocation du HCR, avec qui l'OIM a néanmoins des accords pour le transport et l'acheminement de l'aide alimentaire, par exemple.

## **B – Le bilan d'action de l'organisation**

### *1) Les interventions récentes conduites par l'organisation*

L'OIM a été active à l'occasion de plusieurs conflits et crises au cours des dix dernières années.

Elle est intervenue dans la crise des Grands lacs, aidant au transport des réfugiés et personnes déplacées du Rwanda en 1994. Elle a travaillé en liaison avec le HCR dans l'ex-Yougoslavie, en Bosnie-Herzégovine puis au Kosovo, ainsi que sur des programmes spécifiques de retour de migrants (contribuant notamment au retour de 85 000 Kosovars). Elle a assuré le retour de 67 000 Timorais de l'est.

L'organisation est très impliquée dans la lutte contre la traite des femmes et des enfants dans un but d'exploitation sexuelle, en étroite collaboration avec des ONG telles que le Comité contre l'esclavage moderne en France. Ce phénomène concerne plus de 700 000 personnes dans le monde, dont 300 000 en Europe, issues le plus souvent d'Europe de l'est. L'action de l'OIM consiste d'abord en des campagnes d'information dans les pays de départ afin d'alerter les candidates à la migration des risques et des dangers de la traite. L'OIM vient aussi en assistance aux victimes, en les aidant à rentrer dans leur pays d'origine dans les meilleures conditions.

L'OIM participe actuellement au programme lancé par le Gouvernement et l'industrie allemands pour indemniser, grâce à un fonds de compensation, les victimes du nazisme que sont les travailleurs forcés (toutes les catégories de travailleurs forcés sont concernées). Le Gouvernement allemand a chargé l'OIM de la responsabilité du programme pour de nombreux pays. Si la Pologne et la République tchèque, par exemple, ont décidé que les recherches et les indemnisations seraient

effectuées par les autorités nationales elles-mêmes, en France, en revanche, c'est l'OIM qui reçoit les personnes susceptibles de recevoir une indemnisation : 5 000 personnes sont déjà entrées en contact avec l'OIM pour demander cette indemnisation. Ce programme pourrait concerner 100 000 à 200 000 personnes. Certaines de ces personnes aujourd'hui très âgées ont d'ailleurs vu leur situation examinée par l'OIM à sa création.

## *2) Quelques exemples d'intervention concernant la France*

L'OIM organise des missions dans des régions qui présentent un intérêt pour la France, comme le Maghreb, l'Afrique, l'Indochine, le Moyen-Orient ou encore les Balkans.

Une collaboration étroite et réussie avec la France a été menée afin de garantir le retour des Kosovars dans leur province à l'issue du conflit. Plus généralement, l'organisation est intervenue dans le soutien aux diasporas bosniaques et kosovares ; elle a plus récemment contribué à l'enregistrement des Kosovars en vue des élections.

L'organisation a mis en place un programme de retour volontaire des clandestins se trouvant dans le Pas-de-Calais, et en particulier à Sangatte. Une campagne d'information a été organisée à leur intention, les informant des difficultés du séjour clandestin au Royaume-Uni et proposant une aide pour le retour volontaire. Une trentaine de personnes ont accepté de retourner dans leur pays d'origine.

Notre pays s'appuie sur les capacités de l'OIM pour la mise en œuvre de l'objectif du codéveloppement. Dans les pays en développement où l'Office français des migrations internationales ne dispose pas de représentation, l'OIM aide à la réinstallation d'émigrés sur place et au suivi de cette réinstallation.

## **C – Un budget stable depuis 1996**

L'OIM dispose de deux types de ressources : les contributions obligatoires versées par les Etats membres conformément à un barème analogue à celui des Nations Unies, et les contributions volontaires des Etats, des migrants ou de leurs répondants. Ces dernières contributions sont versées en vue de la réalisation de projets proposés par l'OIM.

La première partie, administrative, du budget, a été soumise à la croissance nominale zéro de 1996 à 2000. Le montant du budget administratif est, pour l'année 2002, de 35,763 millions de francs suisses, soit 150 millions de francs (22,87 millions d'euros). Il ne traduit pas d'augmentation par rapport à 2001.

La France acquitte sa quote-part de contribution obligatoire à la partie administrative du budget. Cette part s'élève à 7,355% du budget pour 2002 (soit 2,66 millions de francs suisses ou 11 millions de francs - 1,68 millions d'euros). Sa participation la place généralement au quatrième rang des contributeurs après les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne.

En revanche, notre pays ne finance la partie opérationnelle du budget que lorsqu'il souhaite financer des opérations ad hoc : par exemple la prise en charge du transport des Bosniaques et des Kosovars albanophones réfugiés en France en 1996 puis en 1999. Elle a versé en 2001 un million de francs pour un programme de prévention du SIDA auprès des migrants.

La partie opérationnelle du budget s'élève à 338,38 millions de dollars pour 2002, stable par rapport à 2001. Deux Etats apportent d'importantes contributions volontaires à l'OIM : les Etats-Unis et l'Allemagne.

## **II . LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU FONCTIONNEMENT DE L'OIM**

Les amendements adoptés par le conseil de l'OIM en 1998 ont une portée plus limitée que ceux adoptés en 1987, qui avaient pour effet de consacrer la portée internationale de l'organisation.

### **A – Les procédures de décision**

Le premier amendement porte sur la structure de l'organisation actuellement formée du conseil, où siège chaque Etat membre, et du comité exécutif, composé de neuf membres élus par le conseil. L'amendement supprime le comité exécutif qui actuellement prépare les travaux et décisions du conseil, car son activité double celle des sous comités, en particulier celle du sous comité du budget et des finances.

Le deuxième amendement distingue les procédures d'adoption des amendements à la constitution.

Actuellement, les amendements sont adoptés par les deux tiers des membres du conseil et acceptés par les deux tiers des Etats membres. Aucune nouvelle obligation ne peut être imposée à un Etat sans son accord. Cette procédure est considérée comme trop lourde, entraînant des délais souvent trop longs pour une bonne adaptation de l'organisation à des missions qui évoluent.

A l'avenir, les amendements mineurs pourront être adoptés par les deux tiers du conseil. En revanche, les amendements qui créent des obligations nouvelles à la charge des Etats resteront soumis à adoption par les deux tiers des membres du conseil, puis à acceptation par les deux tiers des Etats membres. Suivront cette dernière procédure les amendements pour lesquels le conseil aura jugé, à une majorité des deux tiers, qu'ils entraînent un changement fondamental à la constitution.

Ces simplifications devraient avoir des répercussions favorables sur le budget de l'organisation, grâce à des économies de fonctionnement.

Le nouveau dispositif abandonne la possibilité dont disposait chaque Etat membre de refuser que lui soit appliquées de nouvelles obligations (nouvel article 30, § 2). La tradition de négociation qui a cours au sein de l'organisation et la double exigence d'une prise de position

positive aux deux tiers apportent cependant la garantie que les intérêts des Etats seront protégés.

### **B – Lutter contre les retards de paiement des Etats membres**

Les dispositions actuelles – majorité des deux tiers des membres du conseil - rendent en pratique très difficile d'appliquer des sanctions aux Etats mauvais payeurs.

L'amendement proposé instaure un mécanisme plus dissuasif. Un délai d'un an est laissé à l'Etat membre en retard pour acquitter ses cotisations. Ensuite, cet Etat perdra automatiquement son droit de vote si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la somme des contributions dues par lui pour les deux années écoulées.

Cette réforme, avant même son entrée en vigueur, a déjà eu des effets positifs, car le nouveau système jouera un rôle dissuasif à l'encontre des Etats retardataires. Parallèlement, les principaux bailleurs de fonds de l'organisation ont accepté que la contribution minimale, à laquelle est assujettie la quasi-totalité des pays en développement, soit réduite de moitié.

### **C – Limiter la durée des mandats**

Enfin, un amendement prévoit la limitation à deux mandats de cinq ans des fonctions de directeur général et de directeur général adjoint.

## CONCLUSION

L'entrée en vigueur des amendements suppose leur acceptation par les deux tiers des Etats membres, condition qui n'est pas encore remplie à ce jour.

Comme on l'a vu, notre pays est pour de nombreuses raisons intéressé à coopérer plus étroitement avec l'OIM. Chacun souhaite la progression du codéveloppement, selon l'exemple des conventions de codéveloppement signées par la France avec le Mali ou le Sénégal. Cette organisation pourra y apporter son expertise dans beaucoup d'Etats où la France est moins présente.

M. Brunson Mc Kinley, directeur général de l'organisation, a été auditionné par la commission le 11 octobre 2000. Il a demandé l'assistance du Parlement pour résoudre les difficultés liées à l'absence d'accord de siège pour le bureau français de l'organisation. Rappelant que la France avait il y a peu procédé à la ratification de la convention de 1947 sur les privilèges et immunités accordées à l'ensemble des organisations des Nations Unies, il a estimé que l'absence d'accord de siège en faveur de la représentation de l'OIM à Paris était une lacune qui pouvait à présent être comblée.

Les bureaux de l'OIM à l'étranger bénéficient généralement d'un accord de siège, d'où découlent un certain nombre de privilèges et d'immunités, douanières et fiscales notamment. Le bureau de Paris ne compte que huit personnes ; les conséquences financières de l'accord de siège ne seraient donc pas très importantes, d'autant plus que les privilèges et immunités sont modulables.

La question de la signature de l'accord de siège pour la représentation de l'OIM à Paris devrait, selon votre Rapporteur, être examinée favorablement par le Gouvernement. Cela donnerait un signal positif en direction de cette organisation dont les missions demeurent essentielles.

C'est pourquoi votre Rapporteur propose à la Commission d'adopter le présent projet de loi.



## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 16 janvier 2002.

Après l'exposé du Rapporteur, et suivant ses conclusions, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 2673).*

\*

\* \*

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

---

NB : Le texte des amendements figure en annexe au projet de loi (n° 2673).

3537 - Rapport de M. George Hage : projet de loi de ratification des amendement à la Constitution de l'Organisation internationale pour les migrations (commission des affaires étrangères) -adopté Sénat-