

N° 380

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 avril 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'adhésion de la République française à l'acte constitutif de l'Organisation internationale pour les migrations,

Par M. Bernard GUYOMARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 933, 1126 et T.A. 170.

Sénat : 367 (1993-1994).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I - DU COMITE INTERGOUVERNEMENTAL POUR LES MIGRATIONS EUROPEENNES (CIME) A L'ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS (OIM) : PLUS DE QUARANTE ANS AU SERVICE DES MIGRANTS	4
1. La création du CIME : favoriser les migrations au départ des pays d'Europe	6
2. L'extension du champ géographique du CIME : la création de l'Organisation internationale des migrations	6
3. Un bilan d'activité	7
II - L'ACTE CONSTITUTIF DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS : ANALYSE ET MISE EN OEUVRE	9
1. Les missions de l'Organisation	9
2. Les structures de l'Organisation	11
a) Le conseil	11
b) Le comité exécutif	12
c) La direction générale	13
3. Les moyens de l'Organisation	14
a) Les personnels	14
b) Les moyens financiers	17
4. L'adhésion à l'Organisation et le retrait	18
III - LA FRANCE ET L'ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS	20
1. Du retrait de la France du CIME à sa réintégration dans l'OIM ...	20
2. Les conséquences pour la France de l'adhésion à l'OIM	21
LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR	23
EXAMEN EN COMMISSION	24
ANNEXE : LISTE DES ETATS MEMBRES ET DES ETATS OBSERVATEURS DE L'OIM	26

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis tend à autoriser l'adhésion de la République à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Votre rapporteur présentera dans un premier temps l'activité de l'OIM et de l'organisme qui l'a précédée, le comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME), instances consacrées à l'aide aux migrants.

Il analysera dans un deuxième temps l'Acte constitutif de l'Organisation internationale pour les migrations et les conditions de son application.

Enfin, il étudiera les conséquences concrètes pour la France de l'adhésion à l'OIM.

I - DU COMITE INTERGOUVERNEMENTAL POUR LES MIGRATIONS EUROPEENNES (CIME) A L'ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS (OIM) : PLUS DE QUARANTE ANS AU SERVICE DES MIGRANTS

A la fin de la seconde guerre mondiale on comptait plusieurs millions de réfugiés dont 10 à 12 millions dans la seule Europe. Très rapidement, les autorités militaires interalliées puis l'Administration des Nations Unies pour le Secours et la Reconstruction créée en 1943, et le Comité intergouvernemental pour les réfugiés (1), portèrent secours à ces personnes déplacées et organisèrent leur rapatriement.

Cependant, il apparut promptement, d'une part que des milliers de personnes ne pouvaient ou ne souhaitaient pas rentrer dans leurs pays d'origine troublés par des difficultés politiques ou économiques, d'autre part que leur retour constituerait dans certains cas un fardeau considérable pour l'économie de leur patrie.

L'émigration était pour ces réfugiés la seule solution. La création d'une nouvelle Organisation s'imposait pour la rendre possible. Ainsi fut instaurée, en décembre 1946, l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR), agence spécialisée des Nations Unies.

Après une période de coopération intensive, l'Administration des Nations Unies pour le Secours et la Reconstruction et le Comité intergouvernemental pour les réfugiés, virent leurs attributions transférées à l'OIR.

Dès lors, celle-ci se trouva investie de quatre séries de missions :

- assister matériellement les personnes déplacées avant leur rapatriement ou leur réinstallation ;

(1) Le CIR fut créé en 1938 afin de faciliter l'installation dans de nouveaux foyers de réfugiés chassés d'Allemagne et d'Autriche par la dictature nazie.

- encourager et aider le rapatriement des personnes volontaires ;
- faciliter et organiser l'émigration de personnes refusant leur rapatriement.
- assurer la protection des réfugiés.

Dès la création de l'OIR il fut convenu que sa durée devait être limitée sans qu'une date soit définitivement fixée pour la fin de ses activités. Les gouvernements des Etats-Unis et du Royaume-Uni indiquèrent ainsi qu'ils seraient disposés à financer l'Organisation pendant trois ans. En outre, les Etats-Unis, s'ils n'étaient pas opposés au maintien d'une protection des réfugiés et s'ils étaient favorables à un soutien de l'émigration au départ des pays d'Europe ne souhaitaient plus financer, au-delà de 1950, une assistance matérielle aux personnes déplacées.

Aussi, à l'initiative des Etats-Unis, une conférence sur les migrations se réunit-elle à Bruxelles en novembre 1951. Un comité intergouvernemental provisoire pour les mouvements migratoires d'Europe (CIPMME) fut créé, dont l'objectif, aux yeux des Etats-Unis, devait être notamment de favoriser l'émigration au départ des pays d'Europe et ainsi de reprendre l'une des activités de l'OIR. Ce comité devait par la suite devenir le comité intergouvernemental des migrations européennes (CIME), ancêtre de l'actuelle Organisation internationale des migrations (OIM).

Des autres missions de l'OIR, la protection des réfugiés revint au Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés créé en 1950. En revanche, l'assistance matérielle au bénéfice des personnes déplacées, contestée par les Etats-Unis, fut dans un premier temps interdite au Haut commissariat, en dépit des efforts de plusieurs pays européens dont la France. Ainsi, seules des dépenses d'administration furent prévues à son budget.

1. La création du CIME : favoriser les migrations au départ des pays d'Europe

Les buts des Etats-Unis, en incitant à la création du CIME, étaient nombreux. Il s'agissait bien sûr de favoriser, pour des raisons humanitaires, l'accueil de personnes déplacées. Il s'agissait aussi de contribuer à une réduction des tensions résultant de la surpopulation dans certains pays comme l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie ou la Grèce. On peut aussi considérer que le CIME a permis aux Etats-Unis, d'une part de ne plus financer d'assistance matérielle aux réfugiés, d'autre part d'accueillir une main-d'oeuvre importante au moment où ils en avaient besoin.

Concrètement l'activité du CIME -qui, au moment de sa création, rassemblait 18 Etats (Allemagne occidentale, Australie, Autriche, Belgique, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Etats-Unis, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse, Venezuela)- comportait trois volets principaux :

- offrir des services de migration afin d'assurer l'accomplissement harmonieux des mouvements migratoires et l'installation des migrants dans leur pays d'adoption ;
- favoriser la coopération entre gouvernements et Organisations internationales dans le domaine de la migration ;
- prendre les mesures nécessaires au transfert des migrants et réfugiés vers les pays d'immigration et de réinstallation. En clair, le comité faisait ici office "d'agence de voyages".

2. L'extension du champ géographique du CIME : la création de l'Organisation internationale pour les migrations

Les problèmes auxquels était confronté le CIME allaient bientôt changer de nature.

Le phénomène des déplacements de populations s'étendit, à partir des années 1970, à de nombreuses régions du monde. En même temps, la migration, cessant de n'être que la conséquence de

troubles graves, économiques et politiques, apparut comme l'une des solutions aux difficultés de développement de certains pays.

La modification de son champ d'action ne pouvait qu'entraîner une adaptation de l'image et des fonctions du comité.

En 1979, le conseil, composé de tous les Etats membres, décida que l'Organisation devait offrir ses services à l'échelle mondiale. Il reconnaissait ainsi que ses activités hors d'Europe avaient considérablement augmenté. Un an plus tard, en 1980, le terme "européen" était abandonné dans le sigle du comité. En 1987, celui-ci devenait "Organisation internationale pour les migrations".

Enfin, terme d'une longue évolution, le mandat de l'Organisation était redéfini en 1989 (1). En particulier, la limitation géographique de son champ de compétences était supprimée.

3. Un bilan d'activité

Depuis 1951, le CIME puis l'OIM, se sont chargés de l'accomplissement des formalités de préparation à la migration et du transport de près de 5,3 millions de personnes, dont deux tiers de réfugiés et de personnes déplacées, et un tiers de migrants nationaux. Ils ont aidé à l'installation de près de 4,5 millions de réfugiés dans plus de 125 pays. Les principaux pays d'immigration ont été : les Etats-Unis (environ 2 millions d'immigrants), l'Angleterre (près de 800 000 personnes) ; le Canada (plus de 500 000), Israël (plus de 400 000).

On notera qu'en 1956 et 1968, le comité a géré de façon efficace les mouvements migratoires nés des crises de l'Europe de l'Est (Hongrie puis Tchécoslovaquie). Plus récemment, l'Organisation internationale pour les migrations a été sollicitée :

(1) Entrée en vigueur des amendements à la Constitution du CIME adoptés le 20 mai 1987.

- lors de la crise du Golfe : départ de plus de 600 000 personnes fuyant l'Irak et le Koweït et transport de centaines de milliers de Kurdes au nord de l'Irak ;

- pour assurer le transfert de ressortissants haïtiens ;

- pour aider au départ du pays de premier asile des ressortissants indochinois.

En 1991, l'OIM a transporté au total 222 000 migrants, dont 210 000 réfugiés en provenance principalement d'Indochine (124 000), d'Europe centrale et orientale (40 000) et à destination des Etats-Unis (134 000), du Canada (22 000), d'Australie (15 000) et de l'Europe (15 000).

En 1992, l'Organisation a transporté près de 252 000 personnes en provenance principalement d'Indochine (130 000), de l'ex-RUSS (51 000), d'Allemagne (14 000) et à destination des Etats-Unis (160 000), du Canada (16 800), d'Australie (14 000). Par ailleurs, en plus de ces mouvements relevant des programmes dits "ordinaires", l'Organisation a assuré le transport de 161 531 personnes dont :

- 102 896 au titre du programme d'urgence du Golfe ;

- 21 488 au titre du programme d'aide au rapatriement des ressortissants afghans ;

- 15 585 à destination du centre de transit de réfugiés de Bataan (Philippines) ;

- 10 499 au titre du programme d'urgence pour la Yougoslavie ;

- 6 341 au titre du programme de rapatriement en Afrique du Sud ;

- 4 681 au titre du programme d'urgence pour Haïti.

II - L'ACTE CONSTITUTIF DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS : ANALYSE ET MISE EN OEUVRE

1. Les missions de l'Organisation

Ces missions sont fixées par l'article premier de l'Acte constitutif :

Contribuer au transfert organisé des migrants ; aider au transfert des réfugiés et personnes déplacées ; fournir des services tels que le recrutement, la sélection, la préparation à la migration, les cours de langue, les activités d'orientation, les examens médicaux, le placement, les activités facilitant l'accueil et l'intégration ; être un forum pour des échanges de vues en matière de migrations.

Concrètement, les activités de l'OIM comprennent sept volets principaux :

● Faciliter l'immigration ou la migration de retour des nationaux

La migration des nationaux se distingue de la migration des réfugiés en ce sens que les "nationaux" sont habituellement en possession du passeport de leur pays d'origine et qu'ils accomplissent les formalités normales auprès des autorités concernées avant leur départ.

Selon les cas, les services de l'OIM fournissent aux migrants une aide en matière d'obtention de visa, de financement des coûts liés à la migration, ainsi qu'une assistance pour l'achat des billets et les formalités de départ. En outre, les migrants nationaux peuvent bénéficier de cours de langue et d'orientation culturelle.

● L'aide aux réfugiés

L'Organisation fournit une assistance aux réfugiés et personnes déplacées qui peut consister en une aide au transport ou le

transport des réfugiés, le contrôle médical, l'aide à la réinstallation ou au retour dans leur pays d'origine.

● **Le transfert de ressources humaines qualifiées**

L'OIM favorise le transfert de cadres, techniciens et travailleurs hautement qualifiés vers les pays en voie de développement.

● **La coopération technique**

L'OIM fournit des services consultatifs en matière de politique, de législation, d'administration relatives aux migrations.

● **La formation des migrants**

Depuis sa création l'Organisation dispense une formation préalable au départ des migrants. Elle propose en fait deux types de cours. Les cours de langues doivent permettre aux migrants de communiquer et de trouver du travail plus aisément. Les cours d'orientation culturelle ont pour but de les familiariser avec leur futur pays de réinstallation.

● **Les services médicaux**

Dans ce domaine, les activités principales de l'OIM sont :

- le contrôle médical de migrants et réfugiés en fonction des exigences des pays d'accueil ;

- la vérification que les migrants sont aptes à voyager ;

- le contrôle sanitaire du personnel de l'Organisation et des migrant sélectionnés.

● **La recherche et les études**

Les recherches de l'OIM s'articulent autour de trois axes : l'analyse des tendances des migrations internationales, l'étude

comparée des législations relatives aux migrations, l'évaluation des besoins en ressources humaines des différents pays.

L'Organisation produit ainsi des documents, participe à des conférences ou à des forums internationaux.

2. Les structures de l'Organisation

L'Organisation est dirigée par trois instances : le conseil, le comité exécutif et la direction générale.

a) Le conseil

● **Composition** (art. 7) : le conseil est composé des représentants de tous les Etats membres. Ils disposent chacun d'une voix.

● **Pouvoirs** (art. 6) : le conseil est, en principe, l'organe de décision de l'OIM.

Il est chargé :

- d'arrêter la politique générale de l'Organisation
- de statuer sur la gestion du comité exécutif et du directeur général
- de statuer sur le programme, le budget, les dépenses et les comptes de l'Organisation.

● **Réunions** (art. 9) : le conseil se réunit en session ordinaire une fois par an. Il peut aussi se réunir en session extraordinaire à la demande du tiers de ses membres, du comité exécutif, du directeur général ou du président en cas d'urgence.

● **Présidence (art. 9) :** le conseil élit, pour un an, à chaque session ordinaire, un président et un bureau.

b) Le comité exécutif

● **Composition (art. 13)**

Organe plus restreint, le comité exécutif est composé des représentants de onze Etats membres élus pour deux ans par le conseil.

Actuellement, (et jusqu'en novembre 1995) ces Etats membres sont : la Belgique, la Bolivie, l'Egypte, El Salvador, les Etats-Unis, le Guatemala, l'Italie, le Pakistan, le Portugal, la Suisse et l'Uruguay.

● **Réunions (art. 14)**

Le comité se réunit au moins une fois par an et, en cas de besoin, à la demande :

- de son président ;
- du conseil ;
- du directeur général après consultation du président du conseil ;
- de la majorité de ses membres.

Le comité élit son président pour un an.

● **Fonctions (art. 12)**

Le rôle du comité exécutif est en fait triple :

- il doit préparer les travaux du conseil ;

- il peut, en cas d'urgence, prendre les décisions relevant du conseil nécessaires au bon fonctionnement de l'organisation ;
- il surveille la gestion du directeur général.

En outre, deux sous-comités ont été créés :

- le sous-comité du budget et des finances, composé de l'Allemagne, de l'Argentine, des États-Unis, de l'Honduras, des Pays-Bas.
- le sous-comité pour la coordination des transports ouverts à tous les États membres.

c) La direction générale

L'administration de l'OIM comprend un directeur général, un directeur général adjoint ainsi que le personnel nommé par le directeur général en fonction des directives du conseil.

Le directeur général et le directeur général adjoint sont élus par le Conseil à la majorité des deux tiers, en principe pour cinq ans (art. 18.1).

Le directeur général est doublement responsable devant le conseil et le comité exécutif (art. 18.2).

Il administre et dirige les services de l'organisation conformément à sa Constitution et aux directives du conseil et du comité exécutif (art. 18.2).

Il nomme le personnel conformément au statut adopté du conseil (art. 19).

Il assiste ou se fait représenter aux sessions du conseil, du comité exécutif et des sous-comités. Au sein de toutes ces instances, il peut prendre part aux débats. En revanche il n'a pas de droit de vote (art. 21).

Il établit le budget et les comptes de l'Organisation qu'il soumet au conseil "par l'entremise" du comité exécutif (art. 24).

Il présente chaque année au conseil, ici, encore "par l'entremise" du comité exécutif, un rapport complet sur l'activité de l'Organisation (art. 21).

3. Les moyens de l'Organisation

a) Les personnels :

Les personnels de l'OIM (1) sont au nombre de 1 216. 122 sont affectés au siège de Genève. 1 094 travaillent dans 72 bureaux répartis sur les cinq continents. On notera qu'environ la moitié de ces personnels sont affectés en Asie et Océanie.

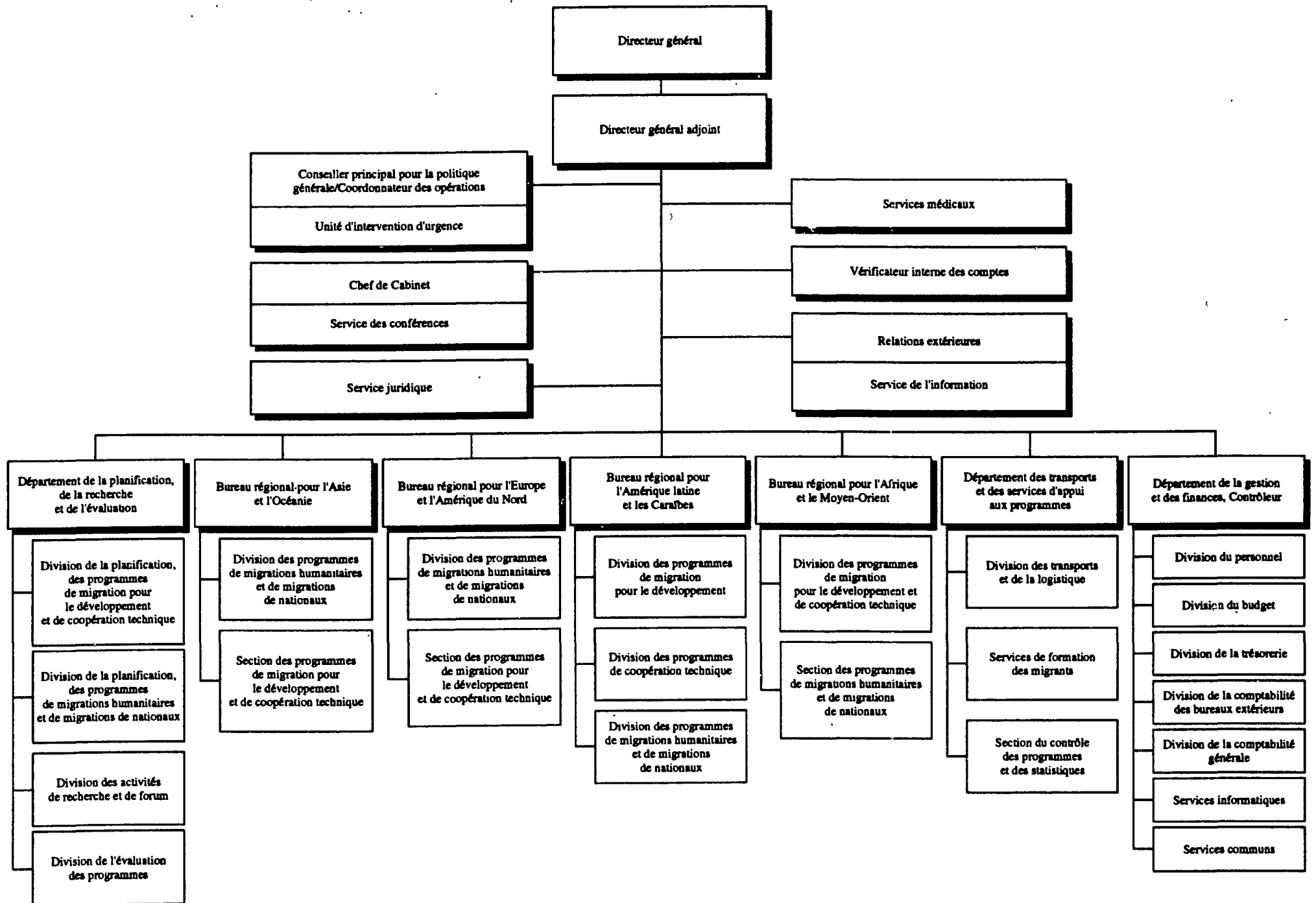
On peut distinguer deux catégories de personnels :

- les fonctionnaires internationaux au nombre d'environ 150 répartis entre le siège et les bureaux extérieurs dans une proportion de 45-55%. Leur recrutement s'effectue selon les normes établies par la Commission de la fonction publique internationale et des critères de répartition géographiques liés principalement au montant des contributions versées par les Etats.

- Les "employés" au nombre d'un millier sont essentiellement affectés aux bureaux extérieurs et sont recrutés localement.

(1) tableau des effectifs pour 1994.

Les structures de l'Organisation ont fait l'objet d'une refonte récente tendant d'une part à privilégier une répartition géographique des fonctions sur une répartition fonctionnelle et d'autre part à opérer un équilibre entre les programmes humanitaires -ou d'urgence- et les programmes de migrations pour le développement. Elles sont décrites par l'organigramme ci-après.



b) Les moyens financiers

Le budget de l'OIM comprend deux types de dépenses auxquelles sont affectés deux types de recettes.

● **Partie administrative du budget**

Elle regroupe toutes les dépenses d'administration au siège et toutes les autres dépenses administratives sauf celles qui sont relatives aux services de migrations mentionnés aux *c)* et *d)* de l'article 4.1 de la Constitution : recrutement, sélection, préparation à la migration, cours de langue et d'orientation culturelle, examens médicaux ...

Ces dépenses sont financées par une **contribution obligatoire** de chaque Etat membre (art. 25-1 a et 25.2).

Pour 1994, la partie administrative du budget doit s'établir à 29,7 millions de francs suisses.

● **Partie opérationnelle du budget**

Elle regroupe toutes les dépenses d'opérations ainsi que les dépenses administratives liées aux services de migration précédemment évoquées.

Ces dépenses sont financées par des **contributions volontaires** des Etats membres.

Pour 1994, la partie opérationnelle du budget doit s'établir à 266,6 millions de dollars.

On relèvera que cette partie du budget est fréquemment déficitaire.

En principe les deux parties du budget sont distinctes. Cependant, pour maintenir un équilibre budgétaire, l'Organisation a parfois procédé à des transferts d'une partie à l'autre.

4. L'adhésion à l'Organisation et le retrait

● L'Acte constitutif ouvrait deux voies d'adhésion à l'OIM.

La première concernait en fait les Etats membres du comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME) qui avaient la possibilité de poursuivre leur action au sein de l'OIM moyennant l'acceptation de sa Constitution (art. 2a).

Cette voie est aujourd'hui fermée.

La seconde voie (art. 2b) permet une adhésion moyennant la réunion de quatre conditions :

1. Les Etats candidats doivent fournir *"la preuve de l'intérêt qu'ils portent au principe de libre circulation des personnes"*.

2. Ils doivent s'engager à apporter une contribution financière -dont le taux sera convenu entre le conseil de l'OIM et ces Etats- aux dépenses d'administration de l'Organisation.

3. Ils doivent accepter la Constitution de l'OIM.

4. Le conseil de l'OIM doit agréer leur candidature par une décision prise à la majorité des deux tiers.

● Le retrait de l'Organisation peut avoir lieu :

- à l'initiative de l'Etat membre : il lui suffit de notifier son retrait au directeur quatre mois avant la fin de l'exercice annuel (art. 3).

- sur décision du conseil de l'OIM prise à la majorité des deux tiers lorsqu'un Etat soit ne respecte pas ses obligations financières pendant deux exercices financiers consécutifs (plus que d'un retrait, il s'agira alors d'une suspension du droit de vote de l'Etat concerné), soit ne respecte pas "*de manière persistante*" les principes de la Constitution de l'OIM (art. 4). Dans les deux cas, le conseil peut rétablir le statu quo ante par une décision à la majorité simple.

} /

III - LA FRANCE ET L'ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS

1. Du retrait de la France du CIME à sa réintégration dans l'OIM

La France, on l'a vu, était l'un des membres fondateurs du comité intergouvernemental pour les migrations européennes. Elle devait cependant le quitter en 1966.

Deux explications de cette attitude peuvent être avancées. En premier lieu, la France considérait que le mandat initial du CIME, qui concernait essentiellement les mouvements de population en Europe d'après-guerre, n'avait plus lieu d'être maintenu. En second lieu, elle jugeait l'influence des Etats-Unis trop importante au sein du comité. Au demeurant plusieurs Etats membres de l'Organisation reprochaient aux Etats-Unis de l'utiliser pour contrôler et présenter à leur profit les flux migratoires venant de l'Est.

En outre, les Etats-Unis disposaient de la quasi-totalité des postes clés au sein de l'Organisation. On notera ainsi que le poste de directeur général a toujours été occupé par un Américain.

Cependant, compte tenu de l'importance croissante des phénomènes migratoires et de l'orientation nouvelle prise par l'Organisation, la France l'a rejointe en décembre 1981, mais en simple qualité d'observateur. En effet, elle souhaitait apprécier précisément, d'une part, le nouveau rôle humanitaire joué par l'Organisation, d'autre part, l'influence américaine.

Sur le premier point, la France a considéré comme très positives les actions de l'OIM engagées depuis 1979 : réintégration et émigration de demandeurs d'asile au départ de l'Allemagne (93 000) et de la Belgique (2 400) ; accueil de réfugiés du sud-est asiatique, assistance aux réfugiés de la guerre du Golfe.

Sur le second point, il convient de noter que l'influence américaine a été réduite par l'augmentation du nombre d'Etats membres au sein de l'OIM (89 dont 49 membres et 40 observateurs en 1994 contre 43 en 1989). De ce fait un certain nombre de postes importants ont échappé aux Etats-Unis. En outre, des "contre-pouvoirs" importants existent aujourd'hui au sein de l'OIM et notamment le groupe des Etats latino-américains. Il n'en reste pas moins que le rôle des Etats-Unis demeure important si on le juge à l'aune de sa contribution à l'Organisation qui représente 33 % du budget administratif.

Le Gouvernement français a donc fait part de son souhait d'adhérer comme membre à part entière à l'Organisation qui a accédé à cette demande lors de sa session tenue le 27 mai 1992.

2. Les conséquences pour la France de l'adhésion à l'OIM

- Confrontée à une forte pression migratoire et au problème du rapatriement volontaire des demandeurs d'asile déboutés et des non-demandeurs d'asile en situation irrégulière, la France coopère depuis plusieurs années avec l'OIM, notamment pour le transport des réfugiés du Sud-Est asiatique à destination de son territoire.

Son adhésion lui permettra de bénéficier d'accords de coopération avec l'Organisation, qui lui fournira son aide pour améliorer la planification et la maîtrise des migrations dans le cadre de programmes d'émigration et de réinstallation.

Par ailleurs, la France a accès à l'ensemble des informations détenues par l'Organisation, notamment sur les systèmes mis en oeuvre par les autres Etats confrontés au même problème.

Enfin, l'adhésion à l'OIM devrait permettre une amélioration de l'efficacité des missions d'experts français détachés dans le cadre de la coopération technique avec les pays en

développement. En effet, la France bénéficiera des évaluations et de l'identification des demandes de personnel qualifié auxquelles se livre l'Organisation.

● Financièrement, l'adhésion à l'OIM impliquera pour la France le versement d'une contribution obligatoire.

Pour 1994, la quote-part de notre pays a été fixée à 7,05% du budget de l'Organisation -partie administrative- soit environ 2,7 millions de francs suisses, ce qui placera la France au quatrième rang des contributeurs derrière les Etats-Unis : 33,3%, l'Allemagne : 10,5% et l'Italie : 10,5%.

Cependant, une interrogation existe sur la date à prendre en compte pour l'adhésion de la France et qui constituera le point de départ de ses obligations financières à l'égard de l'OIM.

En effet, au regard de l'OIM, l'adhésion de la France à l'Organisation a eu lieu dès le 27 mai 1992. A cette date en effet, le conseil de l'OIM, conformément à l'Acte constitutif de l'Organisation, a accepté la candidature de la France présentée sous la forme d'une lettre du ministre délégué aux affaires étrangères. Depuis cette date, la France est pour les instances de l'OIM et selon son Acte constitutif, membre à part entière de l'Organisation. Au demeurant elle vote au sein de ses instances depuis ce moment. L'OIM considère donc que le point de départ des obligations de la France est daté de mai 1992.

Cependant, au regard de l'ordre juridique interne français, la République n'a pas à ce jour adhéré à l'Organisation puisque le Parlement n'a pas encore autorisé cette adhésion. En toute rigueur juridique, pour la France il apparaît difficile de faire débiter ses obligations financières avant que le Parlement n'ait donné son autorisation. Toute autre interprétation conduirait à priver de son sens l'autorisation parlementaire qui est aujourd'hui sollicitée.

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

1. L'Organisation internationale pour les migrations a notablement réorienté ses activités depuis 1979 en privilégiant les opérations humanitaires ou en engageant des programmes susceptibles de résoudre, au moins partiellement, certaines difficultés apparues dans les pays d'Europe avec la forte croissance des flux migratoires.

2. L'Organisation devrait, en particulier, aider la France à apporter une solution au problème du retour dans leur pays d'origine des déboutés du droit d'asile.

3. Votre rapporteur est donc favorable, sur le fond, à l'adoption du présent projet de loi. Toutefois, il s'interroge sur les conditions dans lesquelles l'autorisation d'adhésion de la France à l'OIM est sollicitée du Législateur.

4. En effet, comme cela a été signalé plus haut, voilà près de deux ans que, de facto, la France a adhéré à l'OIM, qu'elle vote au sein de ses instances, qu'elle participe à ses opérations. Quel sens alors peut avoir l'autorisation parlementaire ? Ce genre de situation, qui place le Parlement devant le fait accompli, est pour le moins contestable.

5. En tout état de cause, sauf à priver de toute valeur l'autorisation parlementaire, il convient de considérer comme date réelle d'adhésion de la France à l'Organisation, et comme point de départ des obligations financières de la République à son égard, la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Il n'aurait pu être autrement que si un accord entre la France et l'OIM, stipulant que l'adhésion de la France avait un effet rétroactif à compter de l'acceptation par le Conseil de l'Organisation de la candidature française, avait été soumis au Parlement simultanément au présent projet de loi.

En conclusion, votre rapporteur vous propose de donner un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi sous réserve que le ministre des affaires étrangères confirme au Sénat qu'aux yeux du Gouvernement le point de départ des obligations financières de la République à l'égard de l'Organisation internationale pour les migrations sera bien le jour d'entrée en vigueur de la présente loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport lors de sa réunion tenue le mercredi 27 avril 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, s'est interrogé sur le niveau de la contribution française au budget de l'OIM.

M. Bernard Guyomard et M. Michel d'Aillières ont eu un échange de vues sur le rôle joué par l'Organisation auprès des demandeurs d'asile.

M. Jacques Habert s'est étonné du nombre très important de bureaux de l'Organisation dans le monde et a souligné l'intérêt d'interventions ponctuelles de l'OIM dans certains pays dès lors que la situation humanitaire l'exigeait.

La commission, suivant le rapporteur, a alors approuvé l'ensemble du présent projet sous réserve que le Gouvernement confirme au Sénat qu'à ses yeux le point de départ des obligations financières de la République à l'égard de l'Organisation internationale pour les migrations serait bien le jour d'entrée en vigueur de la future loi de ratification.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'adhésion de la République française à l'Acte constitutif de l'Organisation internationale pour les migrations.

LISTE DES ETATS MEMBRES ET DES ETATS OBSERVATEURS DE L'ORGANISATION

L'OIM compte 49 Etats membres : Allemagne, Albanie, Angola, Argentine, Australie, Autriche, Bangladesh, Belgique, Bolivie, Canada, Chili, Chypre, Colombie, Costa Rica, Danemark, Egypte, El Salvador, Equateur, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Honduras, Hongrie, Israël, Italie, Kenya, Luxembourg, Nicaragua, Norvège, Ouganda, Pakistan, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, République dominicaine, Sri Lanka, Suède, Suisse, Thaïlande, Uruguay, Venezuela, Zambie.

40 Etats ont le statut d'observateur auprès de l'Organisation : Belize, Brésil, Bulgarie, Cap Vert, Croatie, Espagne, Fédération de Russie, Ghana, Guinée Bissau, Inde, Indonésie, Irlande, Japon, Jordanie, Kyrgystan, Latvia, Mexique, Moldavie, Maroc, Mozambique, Namibie, Nouvelle Zélande, République tchèque, République slovaque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Saint-Marin, Saint-Siège, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Slovénie, Somalie, Soudan, Tadjikistan, Turquie, Ukraine, Vietnam, Yougoslavie, Zimbabwe et l'Ordre souverain militaire de Malte.