

MC/INF/263

**Original: anglais
10 novembre 2003**

QUATRE-VINGT-SIXIEME SESSION

**RELATIONS OIM – ONU:
RAPPORT SUCCINCT DU GROUPE DE TRAVAIL
SUR LE CADRE INSTITUTIONNEL**

**RELATIONS OIM – ONU:
RAPPORT SUCCINCT DU GROUPE DE TRAVAIL
SUR LE CADRE INSTITUTIONNEL**

1. En décembre 2002, le Conseil a décidé de créer un Groupe de travail sur le cadre institutionnel, ouvert à tous les Etats Membres et présidé par la Présidente du Conseil, afin de réfléchir à la place et au rôle qui pourraient être ceux de l'OIM dans sa relation avec le système des Nations Unies.
2. A la demande du Conseil, un rapport préliminaire sur les relations OIM – ONU a été rédigé par l'Administration et adressé le 7 avril 2003 aux Etats Membres pour servir de base de discussion au Groupe de travail sur le cadre institutionnel (Annexe I). Ce Groupe de travail s'est réuni le 15 mai 2003 sous la présidence de S.E. Mme Amina Mohamed, Présidente du Conseil.
3. Dans l'ensemble, les participants ont souligné la nécessité pour l'OIM de conserver sa flexibilité, son indépendance, son efficacité et sa capacité de réaction; ils ont également souligné que l'OIM devait rester l'entité centrale chargée de conseiller la communauté internationale et de lui fournir des services en matière migratoire. Ils ont ensuite examiné les questions plus spécifiques exposées dans le rapport susmentionné.
4. La majorité des Etats Membres qui ont pris la parole ont dit ne pas être convaincus que les avantages d'une démarche visant à obtenir le statut d'institution spécialisée pesaient plus que les inconvénients d'une telle démarche. C'est pourquoi les Etats Membres ont invité l'Administration de l'OIM à fournir un complément d'information sur un certain nombre d'aspects et de questions soulevés par eux, tout en observant qu'à ce stade, la plupart d'entre eux étaient favorables au maintien du statut actuel de l'OIM hors du système des Nations Unies.
5. La Présidente a écrit au Secrétaire général des Nations Unies le 28 mai 2003 pour l'informer du résultat de cette réunion (Annexe II).
6. Le Groupe de travail s'est réuni une deuxième fois le 17 octobre 2003, à nouveau sous la présidence de S.E. Mme Amina Mohamed. Il était saisi du complément d'information demandé lors de la réunion précédente, sous la forme d'un addendum au rapport préliminaire précédemment évoqué (Annexe III). Les paragraphes suivants donnent un aperçu de cet addendum et mettent en lumière les délibérations et le résultat de cette deuxième réunion.
7. L'addendum rédigé par l'Administration mettait l'accent sur l'identification des domaines dans lesquels une coopération accrue entre l'Organisation des Nations Unies et l'OIM serait profitable à l'action de l'OIM. Il énumérait plus particulièrement les domaines où le fait de ne pas jouir du statut d'institution spécialisée avait été parfois un frein ou un obstacle à l'efficacité des opérations de l'OIM. Les options présentées au Groupe de travail étaient: 1) solliciter le statut d'institution spécialisée; 2) demander un renforcement des relations avec les Nations Unies sans solliciter le statut d'institution spécialisée, cette option étant désignée sous l'expression "statu quo amélioré"; 3) ne rien entreprendre pour le moment.

8. La Présidente a rappelé que l'OIM devait rester l'organisme central assurant des conseils et des services en matière migratoire et qu'il appartenait aux Etats Membres de débattre des modalités devant permettre de faire en sorte que cet acquis soit préservé.

9. S'agissant des options examinées par le Groupe de travail, un très petit nombre de membres se sont explicitement déclarés en faveur de la première option, à savoir celle consistant à solliciter dès à présent le statut d'institution spécialisée, estimant que cette démarche s'imposait si l'OIM devait devenir l'Organisation de référence dans le domaine migratoire et être reconnue en tant que telle. De nombreuses autres délégations n'ont pas complètement écarté cette option, certaines d'entre elles réservant leur position définitive et d'autres estimant que le temps n'était pas encore venu de prendre une décision ferme sur ce point. Un très petit nombre de membres du Groupe de travail se sont explicitement déclarés opposés à une modification du statu quo de quelque manière que ce soit dans les circonstances présentes, estimant préférable de clore le débat à ce sujet.

10. La deuxième option – “statu quo amélioré” – , en revanche, a trouvé un large écho auprès des membres du Groupe de travail. Les délégués ont reconnu que l'OIM se heurtait à certaines contraintes dans ses opérations et dans son fonctionnement par le fait même de sa non-appartenance au système des Nations Unies et ont appelé à un renforcement de l'accord OIM-ONU existant afin de remédier à certaines des difficultés évoquées. L'Administration a été invitée par certaines délégations à approcher les Nations Unies dans l'optique de cette voie médiane possible et de faire connaître le résultat de leurs démarches. Les délégués ont vu dans cette façon de procéder le moyen de répondre aux préoccupations actuelles sur le terrain des opérations et, parallèlement, de préserver l'indépendance et la flexibilité de l'OIM en restant hors du système des Nations Unies.

11. L'opinion a également été émise que l'OIM se trouvait aujourd'hui à la croisée des chemins et que son statut actuel ne lui permettait plus de répondre aux besoins se faisant jour sur la scène migratoire, rendant donc l'évolution nécessaire. Dans le même temps, cependant, il a été observé que l'OIM était encore en cours de transformation et qu'elle n'avait pas terminé son adaptation, laissant de ce fait subsister des incertitudes quant à la forme finale idéale d'une telle évolution.

12. L'accent a été mis sur la nécessité de renforcer encore la coopération entamée de longue date avec d'autres organisations afin d'éviter les chevauchements d'activités et de permettre une action plus efficace, dans le respect mutuel des compétences des organisations concernées.

13. En termes d'amélioration du statu quo, la Présidente a fait observer que les débats ayant eu lieu à l'Assemblée générale à propos de la question migratoire ne lui avaient pas laissé l'impression d'une grande cohésion ni d'une interaction réelle avec le débat se déroulant en ce moment au sein de l'OIM. Elle a instamment prié les délégations de faire part des résultats des délibérations du Groupe de travail à leurs contreparties à New-York. Elle s'est également engagée à adresser une autre lettre au Secrétaire général pour l'informer du résultat de cette deuxième réunion du Groupe de travail et des délibérations de la session du Conseil.

14. Aucune conclusion ni recommandation formelle n'a été adoptée par le Groupe de travail et les délégations ont été instamment priées par la Présidente de continuer à examiner la question dans la perspective d'un nouveau débat au Conseil tant sur le fond que sur la procédure. Il a été convenu qu'un rapport succinct serait présenté au Conseil par la Présidente au nom du Groupe de travail.

Annexe I



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE CADRE INSTITUTIONNEL

DISTR. RESTREINTE
WG/OIM-ONU/1
Original: anglais

RELATIONS OIM - ONU
RAPPORT PRELIMINAIRE

7 avril 2003

Ce document constitue le rapport préliminaire de l'Administration sur les relations OIM-ONU, tel que demandé par le Conseil de l'OIM à sa session ordinaire en décembre 2002.

Le chapitre V du rapport a été rédigé avec le concours d'un haut fonctionnaire retraité des Nations Unies intervenant en qualité de consultant extérieur.

Le présent rapport est préliminaire et soumis au Groupe de travail sur le cadre institutionnel. Il sera revu et complété sous la conduite du Groupe de travail, avant d'être formellement soumis aux Etats Membres de l'OIM lors de la prochaine session ordinaire du Conseil en décembre 2003.

SOMMAIRE

- I. INTRODUCTION
- II. TENDANCES DE LA MIGRATION INTERNATIONALE
- III. LA REPONSE DE L'OIM AUX DEFIS MIGRATOIRES
- IV. APERÇU D'ENSEMBLE DES PRINCIPALES OPTIONS
 - A. Statu quo
 - B. Statut d'institution spécialisée
 - C. Statut d'organisation apparentée
- V. EVALUATION
 - A. Avantages et inconvénients comparatifs du statu quo
 - B. Avantages et inconvénients comparatifs du statut d'institution spécialisée

Annexe: Accord de coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations, 25 juin 1996

RELATIONS OIM - ONU

I. INTRODUCTION

1. Dans une lettre datée du 25 septembre 2002, le Directeur général s'est adressé aux Etats Membres de l'OIM à propos de l'opportunité d'examiner la place et le rôle qui pourraient être ceux de l'OIM dans sa relation avec le système des Nations Unies. Dans une lettre ultérieure datée du 25 octobre 2002, il a transmis une note sur les relations OIM – ONU où la question était posée dans son contexte et où étaient décrites différentes options envisageables. Dans cette même note, il exprimait son intention d'aborder spécifiquement la question des relations OIM – ONU dans sa déclaration au Conseil.
2. Dans sa déclaration au Conseil de l'OIM, le 2 décembre 2002¹, le Directeur général a indiqué que l'initiative de ce nouvel examen des relations OIM-ONU était partie pour l'essentiel du contexte sur lequel s'appuyait le rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 9 septembre 2002, intitulé "Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement" (document ONU A/57/387). Dans son rapport, le Secrétaire général des Nations Unies désignait la migration comme faisant partie d'un nombre restreint de questions mondiales importantes méritant une attention accrue de la part des Nations Unies. L'ONU avait donc conscience de ne pas couvrir cette question d'importance et cherchait le moyen d'y remédier. Commentant les différentes options possibles, le Directeur général a fait observer que la création d'une nouvelle agence des Nations Unies pour les migrations posait problème et qu'elle se heurterait indubitablement à de sérieuses résistances de la part des institutions existantes et de nombreux gouvernements. Les mécanismes de coordination des Nations Unies avaient eux aussi de sérieuses contraintes. En conséquence, l'OIM restait une option logique, que ce fût à l'intérieur ou à l'extérieur du système des Nations Unies.
3. Le Directeur général s'est en outre exprimé en ces termes: "Du point de vue de l'Administration de l'OIM, le statu quo est viable. L'indépendance par rapport à l'ONU nous permet de gérer une structure de gestion légère et souple et d'éviter les complications bureaucratiques. Nous sommes parfois en mesure d'opérer là où les agences des Nations Unies s'en voient empêchées. Pour certains gouvernements, l'existence d'une voie alternative pouvant rendre service rapidement et d'une manière qui les satisfait peut être un avantage. Rester à l'extérieur du système présente toutefois des inconvénients. L'OIM doit se donner plus de mal pour se faire admettre et reconnaître, pour mobiliser des fonds, pour se joindre à un processus de planification interorganisations ou à des missions d'évaluation et pour

¹ Voir MICEM/7/2002, "Allocution du Directeur général, M. Brunson McKinley, à la quatre-vingt-quatrième session du Conseil, 2-4 décembre 2002".

atteindre au statut juridique international qui est automatiquement conféré aux institutions des Nations Unies. Les décisions que prend l'ONU ont pour nous des conséquences importantes, pourtant nous n'avons pas voix au chapitre. De plus, la communauté internationale a du mal à comprendre qu'une organisation internationale puisse ne pas faire partie du seul système de gouvernance véritablement planétaire".

4. Lors du débat général, les Etats Membres ont souligné leur souhait de garder à l'OIM son efficacité, sa flexibilité, sa capacité de réaction, sa fiabilité et son indépendance, toutes ces caractéristiques étant à préserver si l'OIM devait un jour faire partie du système des Nations Unies. Ils ont en outre estimé que l'OIM était désormais bien équipée pour aider à relever les défis croissants de la gestion des migrations en termes de politiques et de programmes. De l'avis général, une décision sur cette question était prématurée et un complément d'information s'imposait pour connaître avec précision le coût et les avantages respectifs des principales options, y compris les implications financières pour l'Organisation.
5. A l'issue du débat, le Conseil a décidé d'établir un groupe de travail sur le cadre institutionnel, ouvert à tous les Etats Membres et placé sous la présidence de la Présidente du Conseil, son Excellence l'Ambassadeur Amina Mohamed du Kenya. Ce groupe de travail explorerait les avantages comparatifs des différentes options sur la base d'une étude approfondie de l'Administration, pour ensuite en rendre compte au Conseil.
6. Le présent rapport répond à la décision prise par le Conseil et présente les avantages et les inconvénients des deux principales options, à savoir le maintien de l'OIM hors du système des Nations Unies ou sa transformation en institution spécialisée des Nations Unies. L'option "organisation apparentée" sera également examinée, comme demandé par les Etats Membres. Les options intermédiaires ou combinées – comme celles de la consolidation ou de la fusion avec une autre institution – sont considérées comme non viables ou irréalistes.²
7. La question des alliances stratégiques, qui concerne le renforcement de la coopération avec les organisations des Nations Unies dans le but d'éviter les chevauchements d'activités et d'améliorer l'efficacité, n'est pas traitée dans le présent rapport. Ce renforcement se poursuivra indépendamment du type de

² La consolidation avec un organe des Nations Unies ou une institution spécialisée n'apparaît pas comme une option viable ou rentable. Une fusion ou une consolidation ne serait possible qu'entre institutions ayant des mandats similaires – par exemple dans le domaine de la protection – et un savoir-faire similaire. Cette option entraînerait la dissolution des organisations concernées et la création simultanée d'une nouvelle entité, avec toutes les conséquences, tous les frais et tous les problèmes de procédure qu'entraînerait une telle opération: liquidation des avoirs mobiliers et immobiliers, règlement des créances et des demandes d'indemnisation, licenciement ou transfert du personnel, clôture des transactions financières et des opérations, etc.

relations institutionnelles pour lequel les Membres opteront en définitive.³ Avant l'examen des différentes options, un bref aperçu d'ensemble des tendances significatives sur la scène de la migration internationale est présenté, situant le contexte dans lequel les Etats Membres de l'OIM sont invités à réfléchir à la place que devrait occuper l'Organisation sur cette scène aujourd'hui et dans l'avenir.

II. TENDANCES DE LA MIGRATION INTERNATIONALE⁴

8. Les types de mouvements migratoires ont considérablement évolué avec le temps. Les progrès économiques rapides dans certaines régions du monde en développement créent des conditions d'essor économique, tandis que certains autres pays en développement se laissent de plus en plus distancer. Le taux de chômage dans bon nombre de pays industrialisés reste obstinément élevé, et la croissance économique dans beaucoup d'entre eux semble condamnée au marasme. Les percées technologiques sont telles que l'information et les personnes physiques peuvent se déplacer pour un coût moindre et à une vitesse plus grande qu'on ne l'aurait jamais imaginé. Les tendances démographiques révèlent une cassure de plus en plus marquée entre un monde en développement de plus en plus jeune et un monde industrialisé de plus en plus vieillissant. On voit surgir de nouvelles situations de conflit, inexorablement suivies de mouvements massifs de populations à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières. La dégradation de l'environnement, qui ne cesse de s'étendre, force des personnes sans cesse plus nombreuses à partir – souvent sans se soucier des frontières qu'elles franchissent – en quête d'un lieu où elles pourront assurer leur survie. Toutes ces tendances réunies dressent un tableau réaliste d'un nombre grandissant de candidats à l'émigration.
9. Cette dynamique migratoire déjà complexe est encore aggravée par deux tendances majeures: la mondialisation économique, politique et culturelle croissante, et le caractère transnational du processus migratoire. Avec la mondialisation – surtout lorsqu'elle prend la forme de la libéralisation des échanges, de l'intégration économique globale et de la communication électronique – est apparue une prise de conscience bien plus grande des conditions de vie et de travail régnant dans d'autres régions du monde. Cette prise de conscience, associée aux progrès significatifs qu'on connus les transports à l'échelle internationale, a favorisé la mobilité des populations. Même si la libéralisation de la circulation des personnes n'a pas progressé au même rythme que celle du commerce des marchandises et des capitaux, la migration légale et illégale de main-d'œuvre joue un rôle important dans l'économie internationale. L'amélioration des réseaux de transport et de

³ Pour la liste des institutions traitant de migration et de leur engagement dans ce domaine, voir "Compendium of Intergovernmental Organizations Active in the Field of Migration", OIM, Dialogue international sur la migration, No. 2, Genève 2002.

⁴ Voir "Tendances de la migration internationale", MC/INF/256, 31 octobre 2002; "Planification stratégique de l'OIM: cap sur le vingt-et-unième siècle", MC/1842, 9 mai 1995.

communication a elle aussi amplifié le phénomène de la migration transnationale, grâce à quoi les migrants sont mis en mesure de maintenir et de promouvoir les liens entre leur pays de résidence et leur pays d'origine en se rendant alternativement dans l'un et l'autre, en gardant des liens familiaux et/ou d'affaires dans les deux, ou en effectuant régulièrement des envois de fonds dans le pays d'origine, en créant des réseaux et en participant aux échanges de compétences.

10. La mondialisation et la migration transnationale ont contribué non seulement à l'amplification des mouvements migratoires, mais ont aussi influé sur leur configuration et leurs formes. Alors que, jusqu'il y a peu, la migration était un phénomène relativement unidirectionnel et permanent par nature, elle apparaît de plus en plus aujourd'hui comme un phénomène temporaire et circulaire. Les ressortissants d'un plus grand nombre de pays sont aujourd'hui en déplacement et davantage de pays qu'auparavant sont touchés par la migration. Les pays qui, autrefois, faisaient figure de pays d'exportation majeurs de main-d'œuvre se profilent aujourd'hui comme pays de destination ou, tout à la fois, pays d'origine, de transit et de destination. Il a été largement rendu compte des projections mondiales en termes de démographie, qui laissent entrevoir pour l'avenir des changements spectaculaires, ainsi que les répercussions qu'auront ces changements en termes de migrations.
11. Si la formulation et l'application d'une politique migratoire restent dans une large mesure l'apanage des États souverains, l'une des tendances les plus notables sur le plan de la migration internationale est la prise de conscience croissante de la nécessité de développer des approches globales et concertées de la gestion des migrations aux niveaux régional et international. Les États sont de plus en plus nombreux à estimer que la coopération internationale s'impose pour gérer efficacement les migrations qui, de par leur nature même, ont une portée internationale. De même, ils reconnaissent qu'il ne suffit pas de traiter isolément les différents aspects du phénomène mais qu'il faut au contraire les inscrire dans un cadre global.
12. La coopération s'impose pour apprécier et exploiter pleinement les avantages de la migration et réduire les divergences potentielles d'intérêts. Les gouvernements s'intéressent davantage aujourd'hui à la négociation de stratégies qui favorisent le développement durable des pays d'origine et les besoins en main-d'œuvre des pays de destination, tout en respectant les droits des migrants. Au niveau régional, c'est une tendance dont atteste notamment la prolifération des processus consultatifs en matière de migration. Au niveau international, on peut voir qu'un nombre croissant de conférences et de tribunes internationales sont organisées, au sein du système des Nations Unies comme en dehors de celui-ci, pour traiter des différents aspects de la migration.

III. LA REPONSE DE L'OIM AUX DEFIS MIGRATOIRES

13. La Constitution fixe les paramètres de l'action de l'OIM par la définition qu'elle donne de son mandat, et s'appuie sur certains principes et préceptes fondamentaux qui guident cette action. On peut brièvement résumer comme suit ces principes et préceptes: la nécessité de faire en sorte que les mouvements migratoires s'effectuent en bon ordre; la reconnaissance du lien entre la migration et le développement économique, social et culturel; l'importance de la perception des causes et des conséquences de la migration et de la quête d'approches pratiques de sa gestion; la solidarité internationale devant se manifester au niveau de l'aide humanitaire à apporter aux personnes dans le besoin, qu'il s'agisse de réfugiés, de personnes déplacées à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières, de migrants ou autres personnes déracinées; et enfin l'attention qu'il convient d'accorder à la situation et aux besoins particuliers des migrants, à leur dignité et à l'estime qu'ils ont d'eux-mêmes.
14. L'objectif de l'OIM est d'assurer une gestion ordonnée des migrations. En 1995, les Etats Membres ont réaffirmé que l'OIM, attachée au principe selon lequel les migrations qui s'effectuent en bon ordre et dans le respect de la dignité humaine sont bénéfiques aux migrants et à la société, agit en vue de contribuer à relever concrètement les défis de la migration sur le plan pratique, de favoriser la compréhension des questions migratoires, de promouvoir le développement économique et social par le biais de la migration et d'œuvrer au respect effectif de la dignité humaine et du bien-être des migrants.
15. A cette fin, l'OIM exerce les fonctions suivantes:
 - fournit des services sûrs et fiables en faveur des personnes ayant besoin d'une assistance migratoire internationale⁵, y compris par des interventions humanitaires rapides dans les situations de crise et d'après-conflit;⁶
 - sert de point de référence concernant l'information sur la migration internationale, régionale et interne, en jouant un rôle de pointe dans le dialogue international sur la migration;⁷

⁵ Voir la liste des services énumérés à l'article 1 de la Constitution de l'OIM.

⁶ Voir le document MC/INF/249 du 10 mai 2002 "Interventions d'urgence et d'après-conflit (1990-2001)" et le document MC/INF/260 du 18 novembre 2002, "Rôle de l'OIM dans les situations de crise et d'après-conflit", qui donnent une liste des activités de programme telles que la stabilisation des populations, le renforcement des capacités institutionnelles, les programmes psychosociaux, l'enregistrement, les enquêtes et l'établissement des dossiers, les services de sensibilisation au sein des diasporas, l'intégration ou l'aide à la réintégration.

⁷ Voir "Dialogue international sur la migration", 82^e session du Conseil, 27-29 novembre 2001; Table ronde sur la gestion des migrations au niveau régional, juin 2002; "Eléments d'une approche globale de la gestion des migrations", MC/INF/255, novembre 2002.

- donne des avis autorisés et offre sa coopération technique aux Etats, aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales et à d'autres parties prenantes sur toute question relative à la migration;
 - encourage le développement économique et social en mettant au point et en réalisant des programmes portant sur la migration, notamment par le transfert de ressources humaines qualifiées, le soutien aux diasporas, les projets axés sur les rapatriements de fonds et les accords portant sur la migration de main-d'œuvre;
 - œuvre au renforcement de la protection des droits des migrants et à leur bien-être, en même temps qu'à l'observation par ces derniers de leurs obligations à l'égard des pays d'accueil;⁸
 - entreprend des programmes visant à faciliter le retour et la réintégration des personnes déplacées et autres migrants, en tenant compte des besoins et des préoccupations des communautés locales;
 - aide les gouvernements et les migrants à trouver des solutions aux problèmes et aux causes de la migration irrégulière, et plus particulièrement le trafic illicite et la traite d'êtres humains.
16. Si l'OIM est en mesure d'assurer efficacement de telles fonctions, c'est grâce à son savoir-faire sur les plans de la politique et des programmes, acquis au fil des ans par l'entremise des services spécialisés qu'elle a su offrir, notamment dans les domaines du transport, de la santé, de la coopération technique, de la lutte contre la traite, de l'information de masse, de la migration de main-d'œuvre et de l'aide au retour, avec le concours des services spécialisés dans la recherche et dans la collecte et l'analyse d'informations.
17. L'OIM est mandatée pour agir aussi bien en temps de paix que dans les situations résultant de crises ou de conflits. Elle offre son savoir-faire dans le domaine migratoire à ses Etats Membres et aux personnes qui, selon sa Constitution, relèvent de son mandat, à savoir les migrants, les réfugiés, les personnes déplacées et autres personnes ayant besoin d'une aide à la migration.

IV. APERÇU D'ENSEMBLE DES PRINCIPALES OPTIONS

A. Statu quo

18. L'OIM a été créée en décembre 1951 hors du système des Nations Unies pour des raisons liées au contexte de guerre froide prévalant à cette époque

⁸ Voir le document MC/INF/259 du 13 novembre 2002, "Politique et activités de l'OIM concernant les droits des migrants".

et qui avait conduit à la politisation, puis à la dissolution de l'Organisation internationale pour les réfugiés. D'où, également, la décision de n'accueillir en son sein que les Etats attachés au principe de la libre circulation des personnes. Avec le temps, l'OIM a tissé un important réseau de liens institutionnels et opérationnels avec les Nations Unies, avec ses fonds, ses programmes et ses agences.⁹

19. Aujourd'hui, les relations générales de l'OIM avec le système des Nations Unies se fondent sur trois éléments formels. Le premier est le statut d'observateur à l'Assemblée générale des Nations Unies, que l'OIM a obtenu en 1992. Le deuxième est l'incorporation de l'OIM, en qualité d' "invité permanent", au Comité permanent interorganisations mis sur pied en 1992, en vertu d'une résolution de l'Assemblée générale. Le troisième est l'Accord de coopération entre l'OIM et l'Organisation des Nations Unies, signé en 1996, qui offre une base formelle de collaboration plus étroite entre les deux secrétariats.¹⁰ En outre, dans le but spécifique d'assurer la sécurité du personnel, un mémorandum d'accord portant sur la coordination des mesures de sécurité a été conclu le 20 mars 1998 entre l'OIM et les Nations Unies.
20. L'Accord de 1996 a été signé par le Secrétaire général des Nations Unies et le Directeur général de l'OIM. Dans sa résolution 51/148 du 13 décembre 1996, l'Assemblée générale des Nations Unies a pris note avec satisfaction de la conclusion de l'Accord; invité le Secrétaire général à prendre les mesures voulues afin d'instaurer, entre les secrétariats des deux organisations, une coopération et des liaisons efficaces; prié le Secrétaire général de favoriser des consultations systématiques; et invité les institutions spécialisées et les autres organismes, fonds et programmes à coopérer avec le Secrétaire général et le Directeur général de l'OIM afin de mettre sur pied, de poursuivre et de développer des consultations et des programmes avec l'OIM.
21. Les principales dispositions de l'Accord peuvent se résumer comme suit:
 - Un engagement à coopérer étroitement et à tenir des consultations régulières;
 - Un statut réciproque d'observateur;
 - Un échange d'informations et de documents; un usage optimal des informations d'ordre statistique et juridique;
 - Une coopération administrative et technique se concrétisant par des réponses aux demandes de coopération; par la prise en considération, de la part de l'OIM, des recommandations formulées par l'ONU et par une coopération avec l'ECOSOC; par l'utilisation de mécanismes tels que les

⁹ Voir en particulier le document MC/INF/234 du 30 octobre 1997 "Coopération de l'OIM avec le système des Nations Unies".

¹⁰ Voir le texte de l'Accord de coopération en annexe.

organes de coordination interorganisations, sous réserve de leurs mandats respectifs;

- L'utilisation, par les membres du personnel de l'OIM, du Certificat de l'ONU s'ils accomplissent des fonctions ou se déplacent en voyage officiel pour le compte des Nations Unies;
- La formation et le détachement de personnel; l'engagement par l'OIM de continuer à appliquer essentiellement les dispositions du Statut et du Règlement du personnel des Nations Unies.

22. Sur le plan pratique, la collaboration opérationnelle accrue que l'on a pu observer au cours de la dernière décennie entre l'OIM et un éventail grandissant d'entités des Nations Unies s'est traduite par une incorporation *ad hoc* plus fréquente de l'OIM dans les groupes de travail pertinents du Siège des Nations Unies qui, strictement parlant, sont des groupes internes. Cela s'est spécialement vérifié dans les situations d'urgence et/ou de réhabilitation au lendemain de conflits, mais aussi dans quelques processus consultatifs en cours, par exemple sur la condition de la femme et l'égalité entre les sexes. De même, les chefs de mission de l'OIM sont fréquemment invités par les coordonnateurs résidents à prendre part aux travaux d'une équipe de l'ONU chargée d'un pays, parfois en qualité de partenaire à part entière, sans qu'il soit fait référence au statut d'entité extérieure aux Nations Unies de l'OIM. Dans ces deux types de situation, cependant, alors que la réponse des Nations Unies a souvent été rapide et positive, l'initiative a généralement dû venir de l'OIM et son incorporation n'a jamais été ni automatique ni de plein droit; elle ne s'avère d'ailleurs pas toujours possible, même lorsqu'elle serait pleinement justifiée.

B. Statut d'institution spécialisée

i) Définition

23. L'expression "institution spécialisée" est utilisée pour définir les organisations créées en vertu d'un accord intergouvernemental et ayant des responsabilités internationales dans les domaines économique, social, culturel ou autre, lorsqu'elles ont été reliées à l'Organisation des Nations Unies. Comme le dit l'article 57 de la Charte des Nations Unies:

1. Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes, sont reliées à l'Organisation conformément aux dispositions de l'article 63.

2. Les institutions ainsi reliées à l'Organisation sont désignées ci-après par l'expression "institutions spécialisées".

24. L'exigence de l'établissement en vertu d'un accord intergouvernemental signifie que l'institution concernée doit être une organisation dotée de ses propres organes directeurs indépendants et dont le mandat est consacré par un traité international. Les organisations non gouvernementales ne peuvent donc pas devenir des institutions spécialisées. Il existe deux raisons déclarées à cette exigence. Premièrement, les institutions spécialisées forment un système décentralisé, mais leur composition doit être aussi similaire que possible à celle de l'ONU (c'est pourquoi les organisations régionales ne peuvent pas elles non plus devenir des institutions spécialisées). Deuxièmement, ces institutions doivent exercer des fonctions globales de supervision et de coordination afin d'assurer une meilleure coopération entre les Etats Membres, raison pour laquelle les Etats eux-mêmes doivent être responsables de l'institution.¹¹
25. En substance, seules les organisations ayant un mandat dans l'un des domaines évoqués à l'article 57 peuvent devenir des institutions spécialisées des Nations Unies: affaires économiques et sociales, culture intellectuelle, éducation, santé publique et domaines connexes. Cette dernière formule signifie que la palette des activités possibles est relativement étendue, même si elle n'est pas sans limites.¹²
26. Le statut d'institution spécialisée ne signifie pas que l'institution concernée acquiert une forme d'autorité monopolistique sur le domaine en question. L'ONU elle-même, à travers ses divers organes et programmes, peut à tout moment intervenir dans ce domaine particulier. D'autres organisations internationales et non gouvernementales peuvent également s'engager dans des activités parallèles à ce domaine.¹³
- ii) Contexte¹⁴
27. Lorsque l'Organisation des Nations Unies a été créée, ses fondateurs ont débattu la question de savoir s'il fallait une organisation centrale embrassant toutes les activités ou seulement une organisation politique, abandonnant la coopération dans des domaines spécialisés à des organisations distinctes et indépendantes. C'est ce dernier modèle de décentralisation fonctionnelle qui a été retenu. Des organisations distinctes devaient donc rester ou devenir responsables dans des domaines spécifiques de la coopération internationale, tandis que les fonctions de l'ONU elle-même devaient être limitées. Cette option finale a été dictée entre autres par les raisons suivantes:

¹¹ Simma, B (ed) The Charter of the United Nations: A commentary (1994) p. 798.

¹² Par exemple, l'AIEA n'a pas obtenu le statut officiel d'institution spécialisée en raison du fait que le domaine dont elle s'occupe, à savoir l'énergie atomique, ne fait pas partie des domaines énumérés à l'article 57. Voir ci-après sous "Organisations apparentées".

¹³ Klein, United Nations Specialized Agencies, dans Bernhardt, R (ed) Encyclopedia of Public International Law, vol. V (1983) pp.349-369, voir p. 349.

¹⁴ Cette section s'inspire pour l'essentiel de Schermers & Blokker, *International Institutional Law*, 3^e édition, 1999.

- A l'époque, le maintien de l'ONU n'était pas garanti et l'on pouvait craindre qu'elle connaisse un sort similaire à celui de la Société des Nations. Ses fondateurs ont donc estimé que la coopération technique assurée par les institutions spécialisées ne devait pas être rendue tributaire du succès de l'ONU en tant qu'organisation.
 - Les fondateurs espéraient qu'en maintenant ces institutions distinctes de l'ONU, les questions politiques n'influeraient pas sur leur fonctionnement effectif.
 - Les Etats pouvaient adhérer aux seules institutions dont le mandat présentait pour eux un intérêt, au lieu d'avoir à participer à toutes les formes de coopération.
28. A l'heure actuelle, les institutions spécialisées sont la FAO, l'OACI, le FIDA, l'OIT, le FMI, l'OMI, l'UIT, l'UNESCO, l'OMS, l'OMPI, l'OMM, le Groupe de la Banque mondiale (BIRD, AID, SFI), l'ONUDI et l'UPU.¹⁵ Quelques-unes de ces institutions sont antérieures à la création de l'Organisation des Nations Unies, alors que d'autres ont été créées plus récemment. A titre d'illustration, il peut être utile de savoir comment l'une des dernières – l'OMPI – a analysé la question de déterminer si elle aurait avantage à devenir une institution spécialisée. Après la création de l'OMPI en 1967, il a été reconnu que les avantages du statut d'institution spécialisée pesaient davantage dans la balance que les inconvénients éventuels. Les trois principaux avantages cités ont été: i) le fait que les objectifs de l'OMPI bénéficieraient d'une reconnaissance mondiale; ii) la participation escomptée à l'OMPI d'un grand nombre de pays en développement (alors qu'un petit nombre seulement avait pris part aux travaux de l'organisme ayant précédé l'OMPI); et iii) le fait qu'il n'y aurait nul besoin de régler des questions telles que la grille des rémunérations, les conditions de travail, la sécurité sociale, etc., dans la mesure où l'institution s'adapterait automatiquement au régime commun.¹⁶
- iii) Les relations des institutions spécialisées avec l'ONU
29. C'est par la conclusion d'un accord *ad hoc* que s'engagent des relations entre une institution spécialisée (potentielle) et l'Organisation des Nations Unies, et c'est sur un tel accord que se fondent ces relations. Sous réserve de l'approbation de l'Assemblée générale des Nations Unies, c'est le Conseil économique et social (ECOSOC) qui conclut de tels accords avec les institutions en vertu de l'article 63 de la Charte des Nations Unies. Ces accords définissent les termes et conditions dans lesquelles l'institution sera "reliée à l'Organisation des Nations Unies". S'il n'existe pour l'ONU aucune obligation clairement exprimée d'entamer de telles relations, il ressort néanmoins clairement de l'article 57 que des négociations s'imposent

¹⁵ L'Organisation internationale pour les réfugiés est la seule organisation qui soit devenue une institution spécialisée avant d'être démantelée.

¹⁶ En 1972, les dépenses additionnelles ont été estimées à quelque 100.000 francs suisses; voir le document WO/CC/III/2, "Relations between the United Nations and WIPO". Rapport du Directeur général, 10 juillet 1972.

concernant les liens devant unir ces institutions à l'ONU. Il paraît établi que, si une organisation internationale sollicite le statut d'institution spécialisée, les Nations Unies se montreront prêtes à entrer en négociation à cet effet.

30. La procédure normale pour conclure un accord consacrant les relations futures est la suivante: premièrement, l'ECOSOC adopte une résolution donnant mandat à un comité d'entrer en négociation avec l'institution; le projet d'accord résultant de ces négociations est soumis à l'ECOSOC pour examen et approbation; le projet est ensuite soumis à l'Assemblée générale et à l'organe plénier de l'institution; il entrera en vigueur dès son approbation par les deux entités. La date d'entrée en vigueur est fixée dans un protocole signé par le Secrétaire général des Nations Unies et par le responsable de l'institution ayant autorité pour ce faire. L'accord est ensuite enregistré au Secrétariat des Nations Unies et publié conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies.¹⁷
31. Les différents accords régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées sont largement similaires dans leurs contenus. Dans un article préliminaire, l'ONU reconnaît l'organisation en tant qu'institution spécialisée ayant la responsabilité de mener des actions jugées appropriées selon les termes de la Charte des Nations Unies en vue de l'accomplissement des objectifs qui y sont définis. L'essentiel de l'accord porte ensuite sur la manière d'organiser la coopération et la coordination avec les Nations Unies. A cet effet, un certain nombre d'articles prévoient les conditions d'une représentation réciproque au sein des organes des deux entités, ainsi que des consultations et des recommandations, le droit de proposer que des points soient inscrits à l'ordre du jour, l'échange d'informations et de documents, des services statistiques, des arrangements en matière budgétaire, financière et de ressources humaines, une coopération dans le domaine administratif, l'apport d'une assistance aux Nations Unies, le droit de solliciter des avis consultatifs de la Cour internationale de justice, les relations avec les autres organisations internationales et l'utilisation du laissez-passer des Nations Unies par le personnel de l'institution. Un autre article prévoit également l'exécution de l'accord par le biais d'arrangements complémentaires qui pourraient être conclus par le Secrétaire général des Nations Unies et le chef de l'administration de l'institution. Les accords régissant les relations sont sujets à modification et à révision de commun accord entre les parties.¹⁸
32. Le niveau de détail et de coordination varie selon les accords. C'est ainsi que les accords régissant les relations avec le groupe de la Banque mondiale contiennent des dispositions spéciales affirmant son indépendance, ce qui revient à affaiblir quelque peu la base juridique de l'exigence de coordination. Par exemple, les dispositions relatives au recrutement de personnel ne précisent pas que les institutions concernées doivent s'aligner sur le régime commun des Nations Unies, mais plutôt que des consultations doivent être

¹⁷ Klein, p. 354.

¹⁸ Id.

menées afin d'assurer une uniformité aussi large que possible.¹⁹ En outre, ces institutions ont placé des restrictions à l'obligation de se conformer aux recommandations de l'Assemblée générale.

33. De manière générale, aucun des accords actuellement en vigueur n'a eu pour résultat de soumettre l'institution concernée au "contrôle" des Nations Unies ou de la placer, au plan juridique, dans une position de subordination. Par nature, de tels accords sont conclus entre entités juridiquement égales et les institutions concernées conservent dans une large mesure leur indépendance.

iv) Coordination

34. Comme indiqué plus haut, pour une institution spécialisée, le fait d'avoir ce statut n'implique pas que l'institution en question opère exclusivement dans ce seul domaine. Il existe souvent des chevauchements d'activités entre les institutions elles-mêmes et avec différents organes principaux ou secondaires de l'ONU elle-même. La coordination des activités est donc essentielle. Différents articles de la Charte des Nations Unies traitent de la question de la coordination avec les institutions spécialisées et entre ces dernières. Plus particulièrement, l'article 58 de la charte précise que

L'Organisation fait des recommandations en vue de coordonner les programmes et activités des institutions spécialisées.

35. En vertu de cet article, l'Assemblée générale et l'ECOSOC ont mis au point tout un ensemble de moyens devant permettre d'assurer une meilleure coordination. Il s'agit notamment des moyens ci-après:

- Insertion, dans les accords régissant les relations, de dispositions usuelles concernant les obligations réciproques de partage d'informations et de discussion, la soumission de recommandations des Nations Unies à l'organe compétent de l'institution²⁰, la soumission de rapports périodiques ou *ad hoc*. Par exemple, des accords types dans ce domaine prévoient que "des rapports périodiques sur les activités de l'Organisation" doivent être transmis aux Nations Unies et que "dans toute la mesure du possible", l'Organisation se conformera à toute demande de "rapports spéciaux, études ou informations" que pourrait lui adresser l'ONU. De tels rapports doivent en particulier faire mention des mesures prises en application des recommandations de l'Assemblée générale et de l'ECOSOC.

¹⁹ A l'exception du FIDA, dont le souhait était de rester hors du régime commun, ce que l'Assemblée générale n'a pas accepté.

²⁰ L'Article 63(2) précise que l'ECOSOC "peut coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations, ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux Membres des Nations Unies".

- L'établissement de mécanismes de coordination tels que:
 - Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), utilisé par l'Assemblée générale pour passer en revue les dispositions financières et budgétaires prises avec les institutions spécialisées et pour examiner leurs budgets. A la demande de l'Assemblée générale, ce comité a également entrepris des études spécifiques portant sur d'autres questions relevant de la coordination administrative et budgétaire, telles que les services communs et un système de rémunération commun. Les institutions participent aux délibérations du CCQAB mais ne votent pas. Cependant, les institutions spécialisées sont pour l'essentiel autonomes en matière financière, et le CCQAB n'examine leurs finances que dans le seul but de formuler des recommandations. On voudra bien noter que les institutions financières (le groupe de la Banque mondiale, le FMI) se dissocient, dans les accords régissant leurs relations avec l'ONU, de tout type de supervision financière exercée par les Nations Unies.
 - Le Comité administratif de coordination (CAC), établi en vertu d'une résolution de l'ECOSOC en 1946 – aujourd'hui dénommé Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS) –, a pour instruction de s'occuper de toutes les questions relevant directement ou indirectement du domaine des accords régissant les relations qui seraient susceptibles d'engendrer des divergences de vues entre les institutions et l'ONU et de formuler des recommandations. Il est composé du Secrétaire général des Nations Unies et des chefs de secrétariats des institutions spécialisées, et constitue par conséquent un groupe de coordination interinstitutions de haut niveau. D'autres organisations peuvent également prendre part à ses délibérations. Le CAC a débattu de questions telles que le recrutement de personnel, les arrangements budgétaires et financiers, les programmes d'information et les publications, les procédures relatives à la fourniture d'informations techniques, la coordination des calendriers de conférences, la soumission des rapports des institutions, ainsi que les privilèges et immunités.

C. Statut d'organisation apparentée

36. A partir du simple concept originel selon lequel les Nations Unies devaient consister, au plan interne, en six organes principaux et en un certain nombre d'organes subsidiaires,²¹ et qu'au plan externe elle serait entourée d'institutions spécialisées, le système des Nations Unies a proliféré au point de devenir ce que l'on a appelé une "véritable jungle d'entités diverses".²² On trouve parmi celles-ci des organes subsidiaires complexes qui sont en fait de

²¹ Voir les articles 7, 22, 29 et 68 de la Charte des Nations Unies et l'Article 26 du statut de la Cour internationale de justice.

²² Szasz, P. "The Complexification of the United Nations System" dans Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 3 (1999), p. 2.

"mini-organisations intergouvernementales" tels que le HCR.²³ Ces organes ont une structure similaire à celle des organisations intergouvernementales, mais au lieu d'être établis en vertu d'un traité, ils le sont en vertu d'une résolution des Nations Unies. Il existe encore d'autres entités, telles que les organes créés par traité, les entités temporaires telles que conférences et commissions préparatoires, ou encore d'autres entités plus difficiles à définir, telles que les tribunaux pénaux internationaux.

37. Comme on peut le voir ci-dessus, les institutions spécialisées sont aisément reconnaissables. En dépit de quelques différences au niveau des liens qui les unissent à l'ONU, elles se reconnaissent toutes dans la définition de l'Article 57 et ont toutes conclu un accord régissant leurs relations avec les Nations Unies. Il existe cependant un certain nombre d'autres organisations internationales "créées par accords intergouvernementaux et pourvues d'attributions internationales étendues" qui, pour une raison ou pour une autre, n'ont pas sollicité le statut d' "institution spécialisée", ou à qui ce statut n'a pas été accordé.
38. Dénommées "organisations apparentées"²⁴, ces organisations sont toujours considérées comme faisant partie de la "famille des Nations Unies" qui continue à s'étendre. Il s'agit des organisations suivantes: l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE), et l'Organisation mondiale du commerce (OMC).²⁵
39. Il existe tout un ensemble de facteurs indiquant les raisons pour lesquelles aucune des entités susmentionnées n'est une institution spécialisée. Chacun de ces cas sera successivement examiné.

²³ Szasz illustre l'interchangeabilité de ces organes complexes avec des institutions spécialisées, citant l'exemple de l'Organisation internationale pour les réfugiés, une institution spécialisée qui a été dissoute et dont les fonctions ont été reprises par le HCR; de même, l'ONUDI a d'abord été créée en tant qu'organe subsidiaire établi par l'Assemblée générale, pour ensuite être remplacée par l'institution spécialisée que l'on connaît aujourd'hui, sous le même nom et avec une structure analogue en substance (p.5).

²⁴ Il n'y pas unanimité sur la caractérisation des cinq entités concernées en tant qu' "organisations apparentées". Ainsi, l'Institut Max Planck désigne l'AIEA sous l'appellation d' "organisation autonome", l'Organisation mondiale du commerce sous l'appellation d' "organe international de coopération", les autres étant décrites comme "organisations apparentées". Pour simplifier, elles sont traitées ici sous le même chapitre.

²⁵ Szasz caractérise également l'Autorité internationale des fonds marins (ISA) et le Tribunal international du droit de la mer (ITLOS), l'un et l'autre créés par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, en tant qu' "organisations apparentées", ayant conclu un accord régissant les relations avec les Nations Unies qui ressemble aux accords régissant les relations entre les institutions spécialisées et l'ONU. Les accords relatifs à ces deux organisations ont été soumis directement à l'Assemblée générale sans passer par l'ECOSOC.

i) AIEA

40. Cette organisation est peut-être celle qui se rapproche le plus des institutions spécialisées dans la mesure où l'accord régissant ses relations avec les Nations Unies est étonnamment similaire aux accords conclus entre les Nations Unies et les institutions spécialisées. Elle est souvent considérée de la même façon qu'une institution spécialisée. Cependant, l'accord qui la concerne n'a pas été conclu avec l'ECOSOC (comme l'exigent les articles 57 et 63, paragraphe 1 de la Charte). Cela s'explique par le fait que le domaine dont s'occupe cette organisation – l'énergie nucléaire – n'est pas directement lié aux objectifs que poursuit l'ECOSOC et qu'en considération des activités de l'Agence qui ont trait à la sécurité internationale, elle pourrait être tenue de traiter non pas avec l'ECOSOC, mais directement avec le Conseil de sécurité, et donc d'avoir accès à celui-ci. L'accord relatif à l'Agence prévoit uniquement, selon la description des fonctions qui en est faite, une coopération spéciale avec le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale. Dans cet accord, l'ONU reconnaît que l'Agence *"en vertu de son caractère intergouvernemental et de ses responsabilités internationales fonctionnera en tant qu'organisation internationale autonome dans le cadre de ses relations de travail avec les Nations Unies, comme précisé dans le présent accord"*. Toutefois, vu le nombre de similitudes entre l'AIEA et les institutions spécialisées, il a été dit que *"...étant donné les implications économiques et sociales importantes de l'énergie nucléaire, l'agence est devenue, à des fins essentiellement pratiques, une institution spécialisée du cercle intérieur, dans les faits si ce n'est en droit"*.²⁶ Par ailleurs, l'AIEA a été la première organisation apparentée à se voir accorder un droit qui est habituellement exclusivement réservé aux institutions spécialisées, à savoir la possibilité de solliciter un avis consultatif de la Cour internationale de justice. Ceci revêt une importance particulière dans la mesure où, selon la Charte des Nations Unies, seules les institutions spécialisées et les organes des Nations Unies peuvent solliciter de tels avis (article 96 (2)).

ii) OIAC

41. L'OIAC a conclu en 2000 un accord régissant ses relations avec l'ONU, entré en vigueur en 2001. En substance, il s'agit d'un accord similaire aux accords régissant les relations avec les institutions spécialisées. Toutefois, celui-ci n'a pas été conclu par l'intermédiaire de l'ECOSOC, et cette organisation n'est par conséquent pas visée par l'article 57. Le raisonnement qui est derrière ce choix est très comparable à ce qui s'est passé avec l'AIEA, à savoir qu'en raison du domaine dont s'occupe l'OIAC, celle-ci doit pouvoir maintenir des relations plus étroites avec le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale qu'avec l'ECOSOC. A nouveau, l'accord régissant les relations avec les Nations Unies accorde à cette organisation le droit de solliciter un avis consultatif de la Cour internationale de justice; il accorde en outre à son personnel le droit d'utiliser le laissez-passer des Nations Unies.

²⁶ Szasz, p. 38 (traduction de l'original anglais).

iii) OTICE

42. Si l'OTICE, une organisation intergouvernementale créée en 1996, n'est pas une institution spécialisée, c'est pour la même raison que celle invoquée dans le cas de l'AIEA et de l'OIAC. L'OTICE a conclu un accord régissant ses relations avec les Nations Unies dans lequel des consultations et une coordination avec les Nations Unies sont prévues, mais pas le droit de solliciter un avis consultatif de la Cour internationale de justice. L'OTICE n'est pas alignée sur le régime commun des conditions d'emploi applicables au personnel mais, comme dans le cas de l'OIAC, l'accord susmentionné prévoit que l'Organisation peut consulter les Nations Unies "chaque fois que nécessaire à propos de questions d'intérêt commun liées aux termes et conditions d'emploi du personnel".

iv) Organisation mondiale du tourisme

43. Pour accéder au statut d'agent d'exécution du PNUD, l'Organisation mondiale du tourisme est devenue en 1975 une organisation intergouvernementale, après avoir été une union d'organismes spécialisés dans le tourisme. En 1977, elle a conclu un accord de coopération et de relation avec les Nations Unies, similaire en substance aux accords régissant les relations des institutions spécialisées, à cette exception près que cet accord ne se réfère pas au régime commun. Ceci n'a cependant pas empêché l'OMT de s'aligner sur le régime commun des conditions d'emploi pour son personnel. L'accord avec les Nations Unies a été conclu à la suite de négociations avec l'ECOSOC et avec l'approbation de l'Assemblée générale, même si, à l'époque, l'intention n'était pas d'en faire une institution spécialisée. Dans sa Résolution 2529 (XXIV) du 5 décembre 1969, l'Assemblée générale a notamment décidé qu' *"un accord devrait être conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union, de manière à établir une coopération et des relations étroites entre l'Organisation et l'Union transformée, à définir les modalités de cette coopération et de ces relations, et à reconnaître le rôle décisif et central que l'Union devra jouer dans le domaine du tourisme mondial en coopération avec le mécanisme existant dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies"*. Le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies a été invité en 1976, par le Directeur et Secrétaire de l'ECOSOC, à donner son opinion sur la manière de procéder en vue de négocier un accord avec l'Organisation. On peut lire dans l'avis obtenu en réponse qu' *"il ressort clairement des archives que l'accord envisagé dans la Résolution 2529 (XXIV) et dans d'autres résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social qu'il n'a jamais été envisagé de relier cette organisation aux Nations Unies en qualité d'institution spécialisée, selon les articles 57 et 63 de la Charte. C'est ainsi que toutes ces résolutions, tout en reconnaissant le besoin d'un accord formel, évitent d'utiliser l'expression d'institution spécialisée des Nations Unies à propos de l'OMT"*.²⁷

²⁷ UNJY 1977, pp. 215-216.

44. Toutefois, cette Organisation pourrait prochainement accéder au statut d'institution spécialisée. En décembre 2001, le Secrétaire général de l'Organisation mondiale du tourisme a écrit au Secrétaire général des Nations Unies pour lui demander de lancer un processus de transformation de l'OMT en institution spécialisée des Nations Unies. L'ECOSOC s'est saisi de cette requête à sa session de fond suivante, et, le 24 juillet 2002, a adopté par consensus la résolution 2002/24 autorisant son président à désigner un comité appelé à poursuivre les négociations en vue d'un accord régissant les relations entre les Nations Unies et l'OMT. La même résolution demandait que soit soumis un projet d'accord pour examen par l'ECOSOC à sa session de fond de 2003.²⁸

v) Organisation mondiale du commerce

45. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) a été créé en 1947 en tant que structure temporaire, en attendant la création d'une organisation internationale du commerce. A l'origine, le GATT ne disposait pas d'organes propres, mais il s'est graduellement mué en organisation internationale, sans jamais obtenir le statut d'institution spécialisée. 1994 a vu la naissance de l'OMT. Son instrument constitutif ne reflète aucune intention d'accéder au statut d'institution spécialisée des Nations Unies: il n'y est fait aucune référence à des négociations avec les Nations Unies en vue de l'obtention d'un tel statut. En effet, lors de réunions qui se sont tenues avant la création de l'Organisation, une partie des délégations se sont opposées à l'établissement de liens étroits avec les Nations Unies, essentiellement parce qu'elles craignaient voir l'OMT perdre son indépendance ou mettre celle-ci en péril. Une décision a également été prise selon laquelle l'OMT, contrairement à son prédécesseur, ne maintiendrait pas sa participation au régime commun. Il a été constaté que les conditions d'emploi du personnel des institutions financières étaient plus favorables et que le but de l'OMT devait être de tendre vers de telles conditions. L'OMC elle-même n'a pas d'accord officiel avec les Nations Unies, même s'il existe un échange de correspondances entre le Secrétaire général et le Directeur de l'OMC par lequel se maintiennent les arrangements conclus entre l'ONU et l'ancien Secrétariat du GATT. Cet échange concerne la fourniture et l'échange d'informations, la représentation de chacune des deux organisations aux réunions de l'autre sous réserve de la décision des organisateurs de la réunion, la participation de l'OMC au sein du Comité administratif de coordination (CAC) – aujourd'hui le CCS – et de ses organes subsidiaires, et la coopération entre les secrétariats. Cela permet à l'OMC de jouir de quelques-uns des services des Nations Unies, tel que l'usage du laissez-passer.

²⁸

Voir "Accord sur les relations avec l'Organisation mondiale du tourisme. Texte du projet d'accord sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale du tourisme", E/C.1/2003/1, 24 février 2003.

V. EVALUATION

46. Ce chapitre examine les avantages et les inconvénients comparatifs du statu quo d'une part et ceux du statut d'agence spécialisée d'autre part, en même temps qu'un aperçu – dans le dernier cas – de quelques points qui pourraient faire obstacle à une demande d'obtention du statut d'institution spécialisée, si une telle demande devait être faite aujourd'hui. Il ressort de la description du statut d'organisation apparentée que ce statut s'applique aux organisations dont le mandat ne correspond pas aux termes de référence de l'ECOSOC, une situation qui ne s'applique pas à la migration.

A. Avantages et inconvénients comparatifs du statu quo

47. Les relations liant aujourd'hui l'OIM aux Nations Unies (et à tout le système d'organisations, de fonds et de programmes des Nations Unies) ont été tout sauf statiques. Elles ont évolué et progressé graduellement depuis que l'OIM a obtenu le statut d'observateur auprès des Nations Unies en 1992 et a pris une part plus active aux travaux de l'Assemblée générale, et en particulier depuis la signature d'un accord de coopération en juin 1996.
48. Même avant 1996, l'OIM a été invitée à jouer un rôle important – et a effectivement joué ce rôle – dans le volet "migration" lors des préparatifs de la Conférence internationale de 1994 sur la population et le développement, dont 179 gouvernements ont adopté le programme d'action par consensus, avant son approbation par l'Assemblée générale. Le chapitre de 11 pages du Programme d'action relatif à la migration internationale comprenait, pour la première fois dans l'histoire, un cadre politique complet, intégré et équilibré sur les migrations dans le monde qui a reçu l'aval de principe de la plupart des gouvernements. Il va de soi qu'un cadre politique en soi ne produit aucune action; ce sont des entités telles que l'OIM qui peuvent contribuer activement à catalyser et harmoniser les actions d'un si grand nombre de parties prenantes.
49. Depuis 1996, on a pu noter de nombreux exemples d'intensification de la coopération et de la coordination – comme le prônait l'Accord de coopération – ce dont ont bénéficié les programmes de travail en expansion des deux organisations au service de leurs Etats Membres et des migrants eux-mêmes. On peut citer quelques exemples à ce propos: la participation active de l'OIM aux travaux de la seconde Commission (économique et financière) et de la troisième Commission (sociale, humanitaire et culturelle) de l'Assemblée générale; sa participation aux travaux de l'ECOSOC et à quelques-unes de ses commissions fonctionnelles (la Commission sur la population et le développement, la Commission sur le statut de la femme, la Commission des droits de l'homme et d'autres encore); et aussi sa participation aux différents sommets et conférences mondiaux consacrés au développement économique et social qui se sont tenus au cours des sept dernières années. En 2001, l'OIM a prononcé dix déclarations devant différents organes des Nations Unies, où elle a abordé des thèmes d'intérêt

pour l'OIM dont ces organes et ces conférences étaient saisis. En 2002, elle a prononcé neuf déclarations. Il sied de noter que l'OIM a prononcé, devant ces organes et lors de ces conférences, davantage de déclarations que toute autre organisation intergouvernementale (à l'exception de la Communauté européenne), mais aussi que bon nombre d'institutions spécialisées des Nations Unies, de fonds et de programmes. De plus, l'OIM est nommément citée dans les dispositifs d'un certain nombre de résolutions prises à l'issue des débats qui ont eu lieu sur ces différentes questions.

50. En outre, l'OIM a été invitée à prendre part à tous les colloques et à toutes les réunions techniques et d'information en tant que partenaire actif à part entière, ainsi qu'à la rédaction de documents et de rapports traitant de la migration et des questions connexes, commandités et rédigés par des organisations, fonds et programmes des Nations Unies, parmi lesquels le Cabinet du Secrétaire général, la Division de la population des Nations Unies, le Bureau pour la promotion de la femme, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Fonds des Nations Unies pour la population.
51. Le travail de l'OIM et son association avec les Nations Unies à New York dans les conditions actuelles ont également révélé un rapport coût-efficacité favorable. Durant la majeure partie de 2001 et de 2002 – et aujourd'hui encore –, le Bureau de l'Observateur de l'OIM auprès des Nations Unies à New York n'a eu pour tout effectif qu'un haut fonctionnaire, un fonctionnaire subalterne et une secrétaire à mi-temps. Par comparaison, les bureaux de liaison de quelques institutions spécialisées des Nations Unies et autres entités présentes à New York (notamment les plus grandes, telles que la FAO, l'OMS, l'UNESCO et le HCR) emploient beaucoup plus de personnel pour exercer leurs fonctions.
52. Pour résumer, l'OIM entreprend déjà dans sa configuration actuelle bon nombre d'activités importantes – y compris de promotion et diffusion – auxquelles les pays industrialisés, les pays en développement et les pays en transition accordent beaucoup d'intérêt, et elle le fait de manière souple et efficace, optant pour une approche modeste que préconisent nombre d'entre eux.
53. Pour en venir aux inconvénients, un premier constat s'impose: l'absence au sein du système des Nations Unies d'une voix faisant autorité dans le domaine de la migration se fait plus nettement et plus clairement sentir de jour en jour. De ce fait, les appels visant à une meilleure gestion et une meilleure organisation des migrations ne trouvent que très peu d'écho au sein des Nations Unies, voire pas du tout. L'OIM est bien mieux connue et plus active aux Nations Unies qu'elle ne l'était il y a cinq ans, mais elle n'a toujours pas atteint le niveau de notoriété désirable et n'est toujours pas perçue comme un partenaire égal et à part entière dans sa configuration actuelle.

54. Le statu quo fait courir le risque de voir l'ONU créer sa propre agence spécialisée dans la gestion des migrations, ce qui ferait double emploi avec le rôle et l'action de l'OIM, ou de la voir tenter d'incorporer dans d'autres entités des Nations Unies et /ou institutions spécialisées des domaines d'action qui relèvent aujourd'hui de la sphère de compétence de l'OIM, ce qui là aussi aurait pour effet de créer des chevauchements d'activités ou de la concurrence.
55. Avec le maintien du statu quo, l'OIM reste une sorte de franc-tireur dans le processus stratégique de prise de décision, et ses domaines d'influence restent limités. De plus, le statu quo rend difficile toute modification ou amélioration des capacités de l'Organisation à avoir accès à des sources de financement supplémentaires pour la mise en œuvre des programmes.
56. Extérieure au système des Nations Unies, l'OIM tend à perdre du terrain en particulier lorsque différentes institutions du système opèrent dans ce qu'il est convenu d'appeler la "zone grise", où aucun des intervenants ne semble être en mesure de se réclamer d'un mandat clair ou lorsque différents mandats se chevauchent. L'appartenance aux Nations Unies pourrait mettre l'OIM en mesure de s'assurer des sources durables de financement dans la mesure où les partenariats avec les institutions des Nations Unies induisent également une publicité et une notoriété accrues. Elle pourrait lui apporter "l'automaticité" nécessaire dont elle a besoin pour réagir rapidement et de manière responsable aux défis qui se posent à elle sans avoir à consacrer un temps et des ressources précieux pour promouvoir son rôle, expliquer ses motivations et solliciter des fonds pour chaque projet.

B. Avantages et inconvénients comparatifs du statut d'institution spécialisée

57. S'il s'agit, pour l'OIM, de devenir prochainement une institution spécialisée, une réflexion sur l'opportunité d'une telle initiative devra être menée. En dépit des propos encourageants du Secrétaire général et d'autres intervenants concernant l'importance croissante de traiter plus activement des différents problèmes et défis migratoires, il se peut que le moment ne soit pas encore venu pour l'OIM de franchir le pas en vue de l'obtention, d'ici à 2004 ou 2005, du statut d'institution spécialisée des Nations Unies. De l'avis d'un certain nombre d'observateurs avertis, les circonstances économiques, sociales et politiques ne s'y prêtent pas encore ou ne sont pas ce qu'elles devraient être. En fait, le contexte pour un tel changement s'est malheureusement considérablement dégradé depuis le 11 septembre 2001, et ce à maints égards, notamment en ce qui concerne les questions de sécurité nationale qui revêtent désormais une importance énorme. En outre, la crise du système de l'asile – et notamment son coût élevé – a affecté le soutien à la migration de manière générale. Et l'on ne peut pas dire que les mesures anti-terroristes, la pandémie du VIH/SIDA, le ralentissement économique dans la plupart des pays industrialisés, les articles parus dans les médias à propos du nombre croissant de migrants en situation irrégulière ou de ceux qui ont eu affaire à des trafiquants ou à des passeurs aient

contribué à créer un environnement propice à une approche constructive de la gestion des migrations.

58. Les résultats d'élections récentes dans divers pays industrialisés, où la politique à l'égard des immigrants et des demandeurs d'asile ainsi que les droits des immigrés figuraient en bonne place au programme des candidats, ont renforcé la position de ceux qui prônaient une approche plus restrictive en matière de migration. Dans l'immédiat, certains pays jugeront peut-être plus facile et plus pratique de continuer à centrer leur attention sur la scène migratoire bilatérale, sous-régionale ou régionale – comme ils l'ont fait au cours des cinq dernières années et de la même manière pour l'essentiel. Dans de nombreux cas, ils continueront peut-être (en même temps que certains pays en développement ou en transition) à se tourner vers l'OIM telle qu'elle existe aujourd'hui pour solliciter aide et conseils dans leurs efforts et leurs entreprises, entre autres sur le plan du renforcement des capacités institutionnelles et au niveau sous-régional.
59. Depuis que l'OIM s'est vu accorder le statut d'observateur auprès des Nations Unies en 1992, et à nouveau à la suite de la signature d'un accord de coopération avec les Nations Unies en 1996, la composition de l'OIM s'est largement étoffée, passant de 48 Etats Membres en 1992 à 59 en 1996 et à 98 au début de 2003. Par ailleurs, le nombre d'Etats observateurs reste dans une fourchette de 30 à 35 Etats (34 à l'heure actuelle). S'il s'agit là d'une tendance extrêmement encourageante, on ne peut pas non plus ignorer que ces chiffres restent inférieurs à ceux des institutions spécialisées actuelles. La plupart des institutions spécialisées des Nations Unies comptent entre 140 et 185 Etats qui sont membres à part entière de l'Organisation. De même, si la composition de l'OIM a doublé au cours de la dernière décennie et se traduit par une représentation géographique bien meilleure, elle ne compte encore que peu d'Etats Membres du Moyen-Orient. En outre, cinq des plus grands pays du monde (la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Brésil et la Fédération de Russie) ont actuellement un statut d'observateur à l'OIM, et non d'Etat Membre.
60. Les membres du personnel des organisations internationales se montrent souvent inquiets des changements, des réformes, des transitions, des restructurations et des relocalisations, considérant qu'ils entraîneront nécessairement la perte de droits, de privilèges, d'avantages dus à la position dans le grade, et de la sécurité d'emploi pour certains sinon pour beaucoup d'entre eux. La transformation d'une organisation intergouvernementale plus que cinquantenaire en institution spécialisée pourrait susciter certaines appréhensions dans l'esprit de certains membres du personnel de l'OIM, indépendamment des précautions dont l'Administration saurait s'entourer à ce propos. Il faut cependant rappeler que l'OIM est déjà alignée dans une large mesure sur le régime commun des Nations Unies.

61. Si l'OIM devient une institution spécialisée et donc un membre à part entière du système large et actif des Nations Unies, cela ne se fera pas sans entraîner un surcroît de coûts, en termes financiers et de travail du personnel. L'OIM serait en effet tenue d'articuler son action avec celle de nombreuses autres institutions des Nations Unies aux travaux desquels elle devrait également participer, au-delà de celles avec lesquelles elle travaille aujourd'hui – entre autres avec le CEP et ses principaux comités, avec les Comités exécutifs des Nations Unies pour les affaires humanitaires et pour le développement, avec la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (en cas d'affiliation à la Caisse) et avec de nombreux autres organes et comités. L'OIM aurait à dresser un rapport annuel à l'ECOSOC et, par son intermédiaire, à l'Assemblée générale. L'ECOSOC et l'Assemblée générale peuvent aussi formuler des recommandations aux institutions spécialisées. L'OIM devrait présenter son budget administratif au CCQAB, au moins pour information, et pourrait s'attendre à une visite des 15 membres du CCQAB tous les deux ou trois ans. Le Corps commun d'inspection (11 inspecteurs) inviterait l'OIM à solliciter son expertise. La participation de l'OIM à ces comités et organes exigerait davantage de temps et d'attention de la part de la direction et des fonctionnaires de haut rang chargés de l'administration, de la planification stratégique, de l'élaboration de politiques et de programmes, de même d'ailleurs que le suivi coordonné et intégré des conférences et des sommets mondiaux des Nations Unies, ainsi que des objectifs de développement du millénaire. De nombreuses autres entreprises de collaboration et de coordination du système des Nations Unies à New York, à Genève et sur le terrain exigeraient un investissement supérieur en heures de travail.
62. Dans la mesure où le monde entier, les Etats membres, le système des Nations Unies, et un grand nombre d'ONG, la société civile et les organisations régionales se tourneraient davantage vers l'OIM – en tant qu'institution spécialisée des Nations Unies pour les questions de migration – pour obtenir davantage d'informations, de conseils, d'assistance technique, de plans stratégiques et de lignes directrices à propos d'un vaste ensemble de questions concernant les migrations en tant que telles ou étroitement liées à celles-ci, l'OIM serait amenée à rédiger davantage de documents, de rapports, de publications, de déclarations et de communiqués de presse, dont la plupart auraient probablement un lectorat plus important qu'il ne l'est aujourd'hui. L'OIM serait en outre davantage associée à différents travaux de fond concernant les migrations, les statistiques migratoires, etc.
63. Il est généralement reconnu qu'un statut *de jure* est presque toujours préférable à un statut *de facto*. Le statut *de jure* place les droits, privilèges et immunités d'une personne ou d'une organisation ainsi que sa position et ses prétentions à un traitement égal et équitable sur une base bien plus solide. Ceci vaut pour l'OIM dans ses négociations avec les Nations Unies et avec son vaste système d'agences, d'organisations, de fonds et de programmes. Par conséquent, si l'OIM doit obtenir le statut d'institution spécialisée des Nations Unies, elle se verra accorder des droits, des privilèges et des

opportunités plus larges et jouira d'une notoriété et d'une image renforcées auprès du Siège des Nations Unies, sur le terrain et dans les capitales de par le monde, ce qui se traduira concrètement par:

- i) Son appartenance au CCS, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, présidé par le Secrétaire général et comprenant les chefs de secrétariat de la BIRD, du FMI, de l'OMC, du HCR, de l'OIT, du PNUD et de 22 autres organisations des Nations Unies. Ce Conseil se réunit deux fois l'an pendant deux journées pour débattre de questions de politique générale.
- ii) Son appartenance aux deux comités de haut niveau du CCS, l'un consacré à la gestion et l'autre aux programmes, qui visent à assurer une coordination à l'échelle du système tout entier dans ces deux domaines et dans des domaines connexes.
- iii) Son appartenance aux Comités exécutifs des Nations Unies pour les affaires humanitaires et pour le développement, dont l'action est ciblée sur l'amélioration de la planification, de la coordination et de la mise en œuvre des projets, des programmes et des activités humanitaires et de développement bénéficiant du soutien des Nations Unies, déployés sur le terrain dans plus de 140 pays.
- iv) Son appartenance pleine et entière aux équipes de pays des Nations Unies – dans le cadre du système du Coordonnateur résident – pour tout ce qui concerne les questions humanitaires, de développement et de politique générale présentant un intérêt pour l'OIM, notamment les évaluations conjointes de pays, les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, les documents et programmes de stratégie de réduction de la pauvreté, les mesures de sécurité en cas d'imprévu et de préparation aux situations d'urgences, ainsi qu'un accès renforcé à une réserve considérable de ressources combinées, parmi lesquelles les ressources de communication et l'usage du laissez-passer. L'OIM serait en outre en mesure de solliciter le système du Coordonnateur résident dans les pays où elle n'est pas représentée (afin de recueillir des informations, de faciliter les contacts gouvernementaux, d'appuyer des missions et des visites, etc.).
- v) Un statut juridique adéquat pour l'Organisation et pour son personnel, au titre de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées.
- vi) Un profil rehaussé de l'Organisation. Les informations portant sur les travaux de l'OIM seraient mentionnées dans les publications et rapports des Nations Unies, dans ses dossiers destinés aux médias, dans les pages d'accueil des Nations Unies sur l'internet, etc., le tout avec une diffusion mondiale.

- vii) Un surcroît de sources de financement possibles. Par exemple, l'OIM pourrait prétendre à bénéficier de certaines sources de financement directement accessibles aux seules entités des Nations Unies (telles que la Fondation des Nations Unies, le Fonds d'affectation pour la sécurité humaine).
 - viii) Un gain de clarté. Les interlocuteurs de l'OIM – y compris les fonctionnaires gouvernementaux – comprendraient plus facilement son statut organisationnel officiel.
64. Le statut d'institution spécialisée ne donnerait pas automatiquement tous les résultats positifs susmentionnés. Néanmoins, il offrirait de nombreux avantages à l'OIM dans ses relations avec les Nations Unies, avec les autres institutions spécialisées et avec les fonds et programmes des Nations Unies et autres organisations. Tous ces avantages combinés confèreraient à l'OIM une solide base pour la réalisation de son but qui est de jouer un rôle majeur dans la mise en place d'un système sûr et ordonné de gestion des migrations, dans lequel les Etats comprennent et protègent les droits des migrants, et où les migrants respectent les normes nationales et internationales.
65. De meilleurs arrangements pratiques *ad hoc* avec les différents éléments du système des Nations Unies, même s'ils étaient considérablement amplifiés et affinés, ne soutiendraient pas la comparaison avec le statut que confère l'appartenance au système. A l'heure actuelle, pour qu'elle soit invitée à prendre part aux réunions de certains organes des Nations Unies, il faut auparavant que l'OIM ait manifesté un intérêt dans ce sens, et le statut qui est le sien dans ces réunions n'est jamais plus qu'un statut d'observateur, c'est-à-dire inférieur à celui des institutions spécialisées qui, elles, participent à ces réunions de plein droit et sans réserve. L'incapacité dans laquelle l'OIM se trouve aujourd'hui de participer au processus consultatif dans tous les domaines d'intérêt commun et sur un pied d'égalité avec d'autres institutions n'a pas contribué à la meilleure coordination possible des domaines où il risque d'y avoir chevauchement d'activités, ni à une intégration appropriée de l'action de l'OIM dans les efforts internationaux déployés pour favoriser le développement économique et social.
66. Un point essentiel du débat sur cette question à l'occasion de la session du Conseil de l'OIM en décembre 2002 paraît devoir s'appliquer à toute option en faveur de laquelle les Etats membres se prononceront. Pour les migrants et les Etats membres, l'efficacité, l'indépendance, la flexibilité et la capacité de réaction de l'OIM sont des valeurs essentielles: ces qualités devront être préservées dans tout nouvel arrangement.
-

Annexe

ACCORD DE COOPERATION ENTRE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET
L'ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS

L'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations,

RECONNAISSANT que l'Organisation des Nations Unies a notamment pour but de réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et d'être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes,

RECONNAISSANT que l'Organisation internationale pour les migrations, attachée au principe selon lequel le déroulement harmonieux des mouvements migratoires dans le respect de la personne humaine est dans l'intérêt des migrants et de la société, a pour mission, en vertu de sa constitution, d'aider à résoudre les problèmes d'ordre opérationnel liés aux migrations, de mieux comprendre les questions relatives aux migrations, de favoriser le développement économique et social par le biais des migrations et d'œuvrer au respect effectif de la dignité humaine et au bien-être des migrants,

NOTANT QUE les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la question, en particulier la résolution 47/4, en date du 16 octobre 1992, et celles du Conseil de l'Organisation internationale pour les migrations, en particulier la résolution 923 (LXXI), en date du 29 novembre 1995, préconisant l'intensification de la coopération entre les deux organisations,

CONSCIENTES que l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations doivent coopérer plus étroitement dans les domaines d'intérêt commun et désireuses de renforcer cette coopération,

SONT CONVENUES DE CE QUI SUIT :

ARTICLE PREMIER

COOPERATION ET CONSULTATIONS

1. L'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations agiront en étroite collaboration et tiendront périodiquement des consultations sur toutes les questions d'intérêt commun.
2. A cette fin, les deux parties réfléchiront, selon que de besoin, au cadre approprié pour la tenue de ces consultations.

ARTICLE II

PARTICIPATION AUX REUNIONS

1. Conformément au règlement intérieur applicable et aux décisions adoptées par ses organes compétents touchant la participation d'observateurs à ses réunions, l'Organisation des Nations Unies invitera l'Organisation internationale pour les migrations à envoyer des représentants aux réunions et conférences convoquées par elle et auxquelles les organisations intergouvernementales sont invitées à participer en qualité d'observateur, chaque fois que des questions présentant un intérêt pour l'Organisation internationale pour les migrations seront examinées.
2. Conformément au règlement intérieur applicable et aux décisions adoptées par ses organes compétents touchant la participation d'observateurs à ses réunions, l'Organisation internationale pour les migrations invitera l'Organisation des Nations Unies à envoyer des représentants aux réunions et conférences convoquées par elle et auxquelles les organisations intergouvernementales sont invitées à participer en qualité d'observateurs, chaque fois que des questions présentant un intérêt pour l'Organisation des Nations Unies seront examinées.

ARTICLE III

ECHANGE D'INFORMATIONS ET DE DOCUMENTATION

1. L'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations conviennent d'échanger, dans toute la mesure du possible, toutes informations et documentation de caractère non confidentiel touchant des questions d'intérêt commun.
2. Le cas échéant, et sous réserve des conditions requises, les parties pourront également échanger entre elles des informations et de la documentation concernant des projets ou programmes déterminés en vue de garantir la complémentarité des interventions des deux organisations et l'efficacité de la coordination entre elles.

ARTICLE IV

INFORMATION D'ORDRE JURIDIQUE ET STATISTIQUE

L'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations feront, sous réserve de leurs règlements respectifs, tout ce qui est en leur pouvoir pour veiller à exploiter au mieux les informations d'ordre statistique et juridique et utiliser rationnellement leurs ressources en vue de rassembler, d'analyser, de publier et de diffuser ces informations.

ARTICLE V

COOPERATION ADMINISTRATIVE ET TECHNIQUE

1. L'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations conviennent d'œuvrer à une coopération et une coordination optimales en vue de garantir la complémentarité de leurs interventions à leurs sièges respectifs et sur le terrain.
2. Chaque organisation s'efforcera, dans la mesure du possible et conformément à son instrument constitutif et aux décisions de ses organes compétents, de donner une suite favorable aux demandes de coopération de l'autre, selon des modalités à arrêter d'un commun accord.
3. L'Organisation internationale pour les migrations prendra en considération toutes recommandations formelles que l'Organisation des Nations Unies pourrait lui adresser et rendra compte à cette dernière, à sa demande, de toutes mesures qu'elle aura prises, dans le cadre de son mandat, en vue de donner suite ou de donner autrement effet à ces recommandations.
4. L'Organisation internationale pour les migrations coopérera avec le Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies à fournir des informations et à prêter une assistance touchant des questions d'intérêt commun.
5. En vue de renforcer la coordination intersecrétariats, divers mécanismes seront mis en œuvre, y compris, le cas échéant, les organes de coordination interinstitutions compétents, sous réserve des dispositions de leurs mandats et règlements intérieurs.

ARTICLE VI

ACTION CONJOINTE

1. L'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations pourront, par l'intermédiaire d'accords spéciaux, décider d'agir conjointement à l'occasion de l'exécution de projets d'intérêt commun. Les accords spéciaux arrêteront les modalités de la participation de chaque organisation à ces projets et détermineront les dépenses à la charge de chacune d'elles.
2. L'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations pourront, chaque fois qu'elles le jugeront souhaitable, créer des commissions, comités ou autres organes techniques ou consultatifs, selon les modalités à arrêter d'un commun accord dans chaque cas, en vue de leur fournir des conseils sur les questions d'intérêt commun.
3. Le Certificat des Nations Unies sera délivré aux fonctionnaires de l'Organisation internationale pour les migrations qui accomplissent des fonctions ou une mission officielle pour le compte de l'Organisation des Nations Unies.

ARTICLE VII

COOPERATION ENTRE LES SECRETARIATS

1. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le Directeur général de l'Organisation internationale pour les migrations prendront les mesures voulues pour garantir une coopération et une liaison efficaces entre les secrétariats des deux organisations.
2. Dans la mesure du possible et dans le respect de leurs instruments constitutifs et des décisions de leurs organes compétents respectifs, les deux organisations se prêteront mutuellement assistance en matière de formation et de détachement de personnels de catégories diverses.
3. Afin de veiller à la concordance de ses politiques en matière de personnel avec celles de l'Organisation des Nations Unies et des autres organisations du système des Nations Unies, l'Organisation internationale pour les migrations continuera d'appliquer essentiellement les dispositions du Statut et du Règlement du personnel de l'ONU et ne s'écartera de celles-ci que sous réserve de l'approbation expresse des Etats membres de l'Organisation internationale pour les migrations.

ARTICLE VIII

APPLICATION DE L'ACCORD

Le Secrétariat de l'Organisation internationale des Nations Unies et l'Administration de l'Organisation internationale pour les migrations se consulteront périodiquement sur les questions ayant trait au présent Accord.

ARTICLE IX

ARRANGEMENTS COMPLEMENTAIRES

L'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations pourront conclure les arrangements complémentaires qu'ils jugeront souhaitables à des fins de coopération et de coordination.

ARTICLE X

ENTREE EN VIGUEUR, AMENDEMENTS ET DUREE

1. Le présent Accord entrera en vigueur à la date à laquelle il aura été signé par les représentants dûment autorisés des deux organisations.

2. Le présent Accord pourra être amendé par accord des parties. Le projet d'amendement devra être présenté par écrit à l'autre partie et entrera en vigueur trois mois après que cet accord aura été donné.
3. Chaque partie pourra mettre fin au présent Accord en adressant par écrit un préavis de six mois à l'autre partie.

EN FOI DE QUOI, les représentants soussignés du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et de l'Administration de l'Organisation internationale pour les migrations ont signé le présent Accord.

Signé ce vingt-cinquième jour du mois de juin 1996 à Genève en deux originaux en langue française.

Pour l'Organisation des Nations Unies :

Le Secrétaire général
(Signé) Boutros BOUTROS-GHALI

Pour l'Organisation internationale
pour les migrations :

Le Directeur général
(Signé) James N. PURCELL, Jr.

MC/INF/263
Annexe II
(anglais seulement)

Annex II

LETTER SENT ON 28 MAY 2003
BY THE CHAIRPERSON OF THE IOM COUNCIL
TO THE SECRETARY GENERAL OF THE UNITED NATIONS

OFFICE OF THE AMBASSADOR

TELEPHONE 022/906 40 50
TELEX 412 856 KMGV CH
TELEFAX 731 29 05
TELEGRAPHIC ADDRESS KENYAREP GENEVA



PERMANENT MISSION OF KENYA
1-3, AVENUE DE LA PAIX
1202 GENEVA
SWITZERLAND

Our ref. **KMUNG/IOM/10A**
and date

28th May, 2003 19.....

Mr. Kofi A. Annan
The Secretary-General
United Nations Organization
NEW YORK

FAX NO. 212 963 2155/212 963 8845

Dear Secretary General,

I am writing to you, in my capacity as Chairperson of the Council of the International Organization for Migration (IOM), to inform you about progress in the consideration by IOM Member States of the future place of IOM in the international institutional architecture. This consideration was mandated by the membership during the session of the Council in December 2002, in the light of a combination of factors, not least your own remarks in the chapter "Doing what matters" of your Report to the General Assembly "Strengthening the United Nations: an agenda for further change", dated 9 September, 2002. In this report you identify migration as one of a small number of significant global issues deserving greater attention by the United Nations.

I presided over the first of a series of informal consultations on 15 May, 2003 at which Member States commented on a preliminary report prepared by the Administration on the advantages and disadvantages for IOM of remaining outside the UN system or seeking entry to it as a specialized agency. The Director General of IOM sent a copy of the preliminary report to your Deputy, Louise Fréchette, on 5 May, 2003.

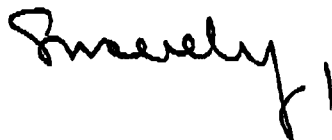
The conclusions of this round of informal consultations can be summarized as follows:

- Migration is of increasing importance to governments and all sectors of society;
- Despite the proliferation of institutional actors, IOM should remain the central body providing services and advice to the international community on migration;
- IOM must keep its trademark qualities of flexibility, responsiveness, independence and efficiency;
- In order to move the consideration of IOM's place in the system along, the Administration should provide supplementary information on a number of aspects and questions raised by the membership, most of them related to cost implications of an enhanced mandate for IOM;
- Member States should consider the question further in the light of a strategy note that the IOM Administration is preparing on the role of IOM in managing current and future migration realities;

The majority of the members who spoke said that they were not convinced that the advantages of a move to seek specialized agency status outweighed the disadvantages, and were thus in favour of retaining IOM's current status outside the UN system.

I shall be convening another round of informal consultations once the requested supplementary information has been provided, and will keep you informed of developments.

Yours



Amina
AMINA C. MOHAMED
AMBASSADOR/PERMANENT REPRESENTATIVE

Annexe III



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

DISTR. RESTREINTE

WG/IOM-UN/2

Original: anglais

22 septembre 2003

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE CADRE INSTITUTIONNEL

Deuxième réunion - 17 octobre 2003

RELATIONS OIM – ONU

**Addendum au
RAPPORT PRELIMINAIRE**

**RELATIONS OIM – ONU:
ADDENDUM AU RAPPORT PRELIMINAIRE**

I. INTRODUCTION

1. En décembre 2002, le Conseil de l'OIM a décidé de créer un groupe de travail sur le cadre institutionnel, ouvert à l'ensemble des Etats membres et présidé par la Présidente du Conseil, aux fins de réfléchir à la place et au rôle qui pourraient être ceux de l'OIM dans sa relation avec le système des Nations Unies.
2. A la demande du Conseil, un rapport préliminaire sur les relations OIM – ONU a été rédigé par l'Administration et adressé le 7 avril 2003 aux Etats Membres pour servir de base de discussion au Groupe de travail sur le cadre institutionnel. Le Groupe de travail s'est réuni le 15 mai 2003 sous la présidence de S.E. Mme Amina Mohamed, Présidente du Conseil. Les participants ont souligné la nécessité pour l'OIM de conserver sa flexibilité, son indépendance, son efficacité et sa capacité de réaction; ils ont également souligné que l'OIM devait rester l'entité centrale chargée de conseiller la communauté internationale et de lui fournir des services en matière migratoire.
3. Afin de faire progresser la réflexion sur la place de l'OIM à l'intérieur du système des Nations Unies, l'Administration de l'OIM a été invitée à fournir un complément d'informations sur un certain nombre de questions soulevées par les Etats Membres participants à propos du statut d'institution spécialisée, ainsi que sur le contexte général dans lequel s'inscrit cette réflexion. Le présent rapport a pour objet de répondre aux interrogations spécifiques formulées par le Groupe de travail et devrait être lu conjointement au rapport soumis le 7 avril 2003.

II. QUESTIONS CONCERNANT LE STATUT D'INSTITUTION SPECIALISEE

Le contexte dans lequel s'inscrit cette réflexion

4. La question de savoir où et comment la problématique migratoire est traitée au sein du système multilatéral s'est posée avec une fréquence accrue ces dernières années, ce qui atteste à la fois du nombre croissant de personnes franchissant des frontières internationales et de la complexité grandissante des flux qui en résultent. Ainsi, dans le rapport qu'il a adressé à l'Assemblée générale en 2002 sous le titre "*Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement*", le Secrétaire général des Nations Unies désignait la migration comme faisant partie d'un nombre restreint de questions mondiales importantes méritant une attention accrue de la part des Nations Unies. Par la suite, le Secrétaire général a mandaté son conseiller spécial de l'époque, M. Michael Doyle, pour rédiger un rapport d'information interne portant sur: a) les grandes questions qui se posent aujourd'hui sur la scène migratoire; b) les domaines dans lesquels les organisations multilatérales en général, et l'Organisation des Nations Unies en particulier, peuvent jouer un rôle utile en favorisant la coopération internationale; et c) la mesure dans laquelle le système multilatéral couvre aujourd'hui la problématique migratoire et la question de l'adéquation de cette couverture.

5. Un petit groupe de travail interne aux Nations Unies a été créé à cet effet. L'OIM a été invitée à prendre part à ses travaux, de même qu'un expert indépendant, le but étant d'élargir la portée des contributions aux travaux du groupe. Par ailleurs, en parallèle avec les délibérations du groupe de travail, M. Doyle a consulté un certain nombre d'experts du domaine migratoire appartenant aussi bien au secteur public qu'au secteur privé. En mars 2003, le groupe a fait part de ses vues et de ses recommandations au Secrétaire général dans un rapport interne.
6. Si le rapport mettait avant tout l'accent sur le fond, et non sur l'aspect structurel, il allait cependant de soi que les mécanismes institutionnels permettant aujourd'hui de traiter des problèmes migratoires au sein du système multilatéral constitueraient un élément important. Les auteurs du rapport ont procédé à un large tour d'horizon des forces et des faiblesses principales des mécanismes actuels et, sans aller jusqu'à recommander une quelconque réforme des institutions, ont exploré un certain nombre de changements futurs possibles – parmi lesquels la création d'une institution spécialisée en matière migratoire au sein des Nations Unies ou la conversion de l'OIM en une telle institution. Pour le court terme, cependant, le rapport ne contient pas d'autres recommandations qu'un appel à une amélioration des mécanismes de coordination et de consultation entre les différentes institutions présentes sur la scène migratoire.
7. Le rapport Doyle et les débats qu'il a suscités au sein des Nations Unies ne représentent toutefois qu'une partie du tableau à l'intérieur duquel se déroule ce processus de réexamen. La question de savoir si l'OIM doit se situer à l'intérieur ou à l'extérieur du système des Nations Unies n'a pas cessé de se poser depuis sa création. A l'époque, elle avait été délibérément créée à l'extérieur du système pour des raisons politiques tenant à la guerre froide. Depuis la fin de celle-ci, la question s'était posée de temps à autre au sein même de l'Organisation de savoir s'il fallait à présent procéder à un changement de statut. La réflexion qui est maintenant engagée vise à faire le point des débats qui ont eu lieu à ce sujet pour en faire part aux Etats Membres, lesquels ont intérêt à voir le phénomène migratoire traité sur une grande échelle et dans une optique intersectorielle, seul moyen d'en retirer tous les avantages possibles.

Commission sur frais généraux

8. Un certain nombre de délégués ont soulevé la question de la commission sur frais généraux, rappelant qu'à l'OIM elle s'élevait à 12 % et ne s'appliquait qu'aux seules dépenses de personnel et de services, contre 13 % aux Nations Unies, où on la calculait en outre sur le montant total des dépenses relatives à tout projet.
9. L'enquête menée par l'Administration a révélé que ce taux de 13 % était loin d'être uniformément appliqué au sein du système des Nations Unies. S'il est appliqué à titre exceptionnel, on constate que la pratique est plutôt d'appliquer différents taux selon l'institution, le type et l'ampleur du projet, la supervision exercée par l'institution concernée, ou d'autres facteurs.

Mobilisation de ressources

10. Il n'y a pas de raison de penser qu'un changement de statut modifierait considérablement l'action de planification de l'aide humanitaire et de mobilisation de fonds dans ce domaine. L'OIM fait partie intégrante du processus des appels globaux des Nations Unies, tant au niveau du Siège que des bureaux extérieurs, et elle fait également partie du Comité permanent interorganisations. La capacité de l'OIM à consolider sa base financière de projets dans les crises humanitaires complexes et dans la planification des phases transitoires dépend de nombreux facteurs, tels que la crise que traverse le pays concerné, le processus de planification et d'évaluation des besoins, la valeur ajoutée de l'OIM et son savoir-faire dans les sorties de crise, dans l'atténuation des effets des crises et dans la remise en état de l'infrastructure, ainsi que les avantages techniques respectifs des différents projets consécutivement proposés dans ce type de situation.
11. Au niveau du développement, l'OIM s'efforce toujours d'établir un lien plus cohérent et plus intégré avec le Groupe de développement des Nations Unies (GDNU) au niveau des pays concernés, lorsqu'elle y est invitée. Le rôle de l'OIM en tant qu'entité étrangère au GDNU rend plus malaisée la planification intégrée et coordonnée des programmes nationaux. Lorsque c'est possible, l'OIM s'efforce de participer aux Bilans communs de pays (CCA) et au Plan cadre pour l'aide au développement des Nations Unies (UNDAF), de manière à ce que les questions de migration et de développement soient reconnues et prises en compte, y compris le besoin d'un soutien financier pour la fourniture des programmes à l'appui des objectifs nationaux de développement.

Frais de déplacement, de participation aux réunions, de coordination et d'établissement de rapports

12. C'est dans ce domaine que les dépenses liées à l'acquisition du statut d'institution spécialisée sont le plus facilement identifiables. En rédigeant cet addendum, l'Administration a comparé ses données avec les institutions spécialisées partenaires afin d'évaluer les dépenses qu'elles encourent dans la coordination avec les Nations Unies et la participation à des réunions organisées par les Nations Unies.
13. En termes de frais de déplacement pour des réunions et de dépenses associées, le Directeur général devrait assister deux fois par an aux réunions du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS), qui se tiennent habituellement en alternance à New York et dans une ville d'Europe. A cela s'ajoute la participation au Comité de Haut Niveau sur les Programmes (HLCP) et au Comité de Haut Niveau sur la Gestion (HLCM), qui se traduit par quatre réunions annuelles, à New York ou en Europe. Il faut encore citer les réunions qui se tiennent au gré des circonstances sur les questions budgétaires et de personnel, les réunions de médiateurs, etc. Ces mêmes questions donnent également lieu à un nombre variable de réunions d'une semaine se tenant à New York et à Genève et dont on peut estimer le nombre entre cinq et dix. En tant qu'institution spécialisée, l'OIM serait habilitée à assister à de telles réunions en qualité de membre à part entière et déciderait elle-même d'y envoyer ou non des représentants. A l'heure actuelle, elle n'y est que rarement invitée, et lorsque c'est le cas, elle n'a souvent qu'un statut d'observateur.

14. D'autres dépenses envisageables sont celles liées à des sessions extraordinaires de l'Assemblée générale concernant les questions migratoires. S'il devait y en avoir, l'OIM devrait vraisemblablement rédiger des rapports additionnels, organiser des manifestations, tenir des tables rondes, etc., sans pouvoir demander le remboursement de ses frais aux Nations Unies. L'on peut s'attendre que la coordination, les réponses aux demandes de renseignements et la participation à la rédaction de rapports entraîneraient un surcroît de travail à Genève et/ou à New York; cela pourrait nécessiter un renforcement d'effectifs, à savoir un administrateur (P) et un employé (G) à la structure de base de l'OIM à Genève, ainsi qu'un renforcement du bureau de liaison à New York.
15. Comme l'a fait observer un fonctionnaire d'une institution spécialisée, «il est difficile de chiffrer le coût d'activités liées à la présentation du budget, à la rédaction de rapports, aux suites à donner aux demandes de renseignements, etc. Chaque institution spécialisée a un accord de relation avec les Nations Unies, et c'est cet accord qui doit déterminer l'étendue de ses activités avec les Nations Unies...De manière générale, il appartient à chaque institution spécialisée de déterminer l'étendue de la coopération qu'elle souhaite avoir avec les Nations Unies... Si ladite coopération peut entraîner un surcroît de dépenses, elle peut également permettre de faire des économies, en ce sens que l'appareil des Nations Unies peut produire des types d'informations tout à fait précieux pouvant compenser le besoin de constituer des ressources additionnelles dans les domaines de l'activité budgétaire, ou au niveau du Comité Consultatif pour les Questions Administratives (CCQA), des ressources humaines, etc.»

Indépendance, flexibilité, efficacité, capacité de réaction

16. Le fait d'acquérir le statut d'institution spécialisée aurait-il un effet adverse sur ces qualités? Toute institution spécialisée a sa propre Constitution, ses propres organes, ses propres membres, son propre chef de secrétariat élu. Les institutions spécialisées interrogées à ce propos n'avaient pas le sentiment d'avoir abandonné une partie de leur indépendance. Plus précisément, il appartiendrait toujours au Conseil de l'OIM de décider, sans interférence extérieure, des programmes à mettre en œuvre et des allocations budgétaires de l'Organisation.
17. S'agissant des questions de flexibilité, d'efficacité et de capacité de réaction, il est pris acte du fait que le besoin de coordination peut parfois réduire la capacité de réaction immédiate d'une organisation, surtout dans les situations de crise; toutefois, dans la mesure où l'OIM fait partie du système UNSECOORD, cet "inconvenient" est déjà présent pour ce qui concerne la fixation de plafonds par pays, avec ce handicap additionnel de la non-participation de l'OIM à un certain nombre de réunions interinstitutions où l'on débat du partage des responsabilités dans les situations de crise et d'après-conflit.
18. Dans l'ensemble, les institutions partenaires n'ont fait état d'aucune perte d'indépendance ou de flexibilité. Même si un travail systématique de communication d'informations s'impose, l'opinion générale est que le fait d'appartenir au système et de prendre part au processus de prise de décisions contrebalance tout ce qui pourrait être perçu comme des inconvénients.

Conditions d'emploi du personnel

19. S'il est vrai que le personnel de la catégorie des administrateurs (P) jouit des conditions du régime commun des Nations Unies (exception faite de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et de certains avantages spéciaux accordés par diverses institutions au personnel en poste dans des lieux d'affectation où les familles ne sont pas admises), le personnel des services généraux (G), en revanche, ne se trouve pas dans une situation comparable. Les personnels des services généraux au Siège et dans un certain nombre de bureaux extérieurs bénéficient des conditions du régime commun (à l'exception de la Caisse commune des pensions), tandis que d'autres connaissent encore des conditions différentes, voire inférieures. Un alignement complet sur les conditions d'emploi des Nations Unies – et la non-discrimination qui en découlerait – serait souhaitable et justifié; les incidences de coût pour l'OIM pourraient être négligeables en ce sens que l'application à l'OIM, de la part de tous les Etats, de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées des Nations Unies, entraînerait dans certains cas une diminution des dépenses de personnel puisque le personnel percevrait une rémunération nette, exempte d'impôt au niveau national. Le personnel se verrait en outre avantagé par le fait qu'il pourrait se présenter dans tout le système avec la qualité de candidat interne, un changement qui pourrait se révéler utile à l'Organisation en termes d'expérience acquise par son personnel.

Conséquences sur les contributions assignées

20. Les contributions assignées des Etats Membres sont calculées sur la base du barème des quotes-parts des Nations Unies. Si l'OIM devait acquérir le statut d'institution spécialisée, cette façon de faire ne changerait évidemment pas. Toutefois, l'on peut supposer que si elle devenait une institution spécialisée, l'OIM verrait le nombre de ses Membres augmenter de manière encore plus rapide, ce qui réduirait en termes réels la somme annuelle à verser par chaque pays, ou maintiendrait cette somme au même niveau, compte tenu du besoin de financer de nouveaux postes et des dépenses accrues évoquées aux paragraphes 12 à 15 ci-dessus.

Durée du processus

21. Des voix se sont fait entendre redoutant que la décision de solliciter le statut d'institution spécialisée n'engage un long processus, à preuve le temps mis, par analogie, pour amender la constitution des organisations internationales.
22. Le fait de solliciter le statut d'institution spécialisée n'entraîne pas l'obligation d'amender la Constitution. Une telle demande devrait obtenir l'aval du Conseil, sur la base du paragraphe 2 de l'article 1, et de l'article 6, alinéa (e) de la Constitution. La durée d'une telle procédure est variable. L'exemple le plus récent – celui de l'Organisation mondiale du Tourisme – montre que la demande d'accession au statut d'institution spécialisée a été adressée au Secrétaire général des Nations Unies le 21 décembre 2001 et que le projet d'accord entre l'Organisation mondiale du Tourisme et l'Organisation des Nations Unies a été examiné par le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) en juillet 2003, et qu'il sera

officiellement entériné par l'Assemblée générale des Nations Unies lors de sa prochaine session cette année.¹

III. DOMAINES CONCRETS A AMELIORER

23. On peut résumer comme suit les domaines concrets dans lesquels une coopération renforcée avec les Nations Unies servirait l'OIM:

- L'usage du laissez-passer des Nations Unies par le personnel de l'OIM. Pour ce personnel, l'absence d'un document de voyage uniforme et reconnu constitue un sérieux handicap concret à l'exercice de bon nombre d'activités. Etant donné le caractère international dudit personnel, le fait d'avoir à obtenir des visas pour ses déplacements a souvent pour effet d'augmenter les frais, de limiter les déplacements nécessaires, de ralentir les opérations, voire d'empêcher certains nationaux de prendre part aux opérations de l'Organisation. Pratiquement toutes ces contraintes lui seraient automatiquement épargnées si elle avait le statut d'institution spécialisée. Théoriquement, il serait possible d'inscrire ce droit dans un accord de coopération révisé; toutefois, il n'existe pas d'exemple d'institution extérieure aux Nations Unies dont le personnel soit autorisé de manière générale à faire usage du laissez-passer des Nations Unies.
- L'application à l'OIM et à son personnel de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. La Constitution de l'OIM contient deux articles (27 et 28) traitant du statut et des privilèges et immunités de l'Organisation et de son personnel. Cependant, il n'existe aucune convention générale sur les privilèges et immunités de l'Organisation. Cette situation a mis l'Administration dans l'obligation de négocier avec chaque Etat Membre des accords spécifiques, parfois sans résultat. Ces accords ne sont pas uniformes et s'alignent parfois sur le modèle des Nations Unies (la Convention de 1947), mais n'accordent trop souvent à l'OIM et à son personnel qu'un statut de niveau inférieur, financièrement coûteux pour l'Organisation. L'OIM tirerait avantage de la Convention de 1947 si elle accédait au statut d'institution spécialisée. Une autre option théoriquement envisageable serait que le Conseil de l'OIM décide que chaque Etat Membre, sans exception, accordera à l'OIM et aux membres de son personnel le statut, les privilèges et les immunités de la Convention de 1947, veillant ensuite à ce que les ministères compétents en soient informés, et amendant les législations nationales si nécessaire.
- La reconnaissance par les Nations Unies du "rôle décisif et central" de l'OIM dans le domaine migratoire tel que défini dans sa Constitution et dans les résolutions du Conseil, ainsi que de son "rôle de coordination".² Ce progrès présuppose une définition claire et la compréhension, par les Membres de l'OIM, des objectifs stratégiques de l'Organisation (voir les paragraphes 13 à

¹ Voir doc. A/15/6 "Transformation de l'Organisation en institution spécialisée des Nations Unies", juillet 2003, note soumise par le Secrétaire général de l'Organisation mondiale du Tourisme à la quinzième session de l'Assemblée générale à Beijing en octobre 2003.

² Formulation reprise du projet d'accord devant intervenir entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale du Tourisme, suite à l'approbation donnée par l' ECOSOC le 10 juillet 2003.

17 du Rapport préliminaire du 7 avril 2003, ainsi que la “Note sur la stratégie de l’OIM: les conditions migratoires actuelles et futures et le rôle de l’OIM” du 11 juin 2003).

- Inclusion automatique dans les équipes de l’ONU en place dans les pays. Il s’agit ici d’un autre domaine dans lequel l’action de l’OIM subit les conséquences négatives de sa non-appartenance au système des Nations Unies. Les demandes de participation à des équipes de pays ont fréquemment été rejetées pour la simple raison que l’OIM n’est pas une institution des Nations Unies, même si son action est étroitement liée à celle des institutions des Nations Unies. Théoriquement, si le Secrétariat des Nations Unies y consent, cette demande pourrait être insérée dans un accord de coopération révisé et une lettre pourrait être envoyée par le Secrétariat pour informer ses bureaux dans les pays. A nouveau, il n’existe aucun précédent d’un tel privilège accordé à une institution extérieure au système. Bien évidemment, ce privilège serait automatiquement accordé à l’OIM si elle accédait au statut d’institution spécialisée.
- Accès aux réunions internes des Nations Unies sur les questions de planification et de politique. Il s’agit peut-être ici de la principale faiblesse du statu quo, et ses effets sur l’action de l’OIM sont manifestement néfastes. Ainsi, au Timor Leste, l’OIM a fait partie intégrante de l’effort humanitaire, œuvrant au côté de ses partenaires des Nations Unies, sans être automatiquement associée aux discussions et à la planification des Nations Unies. Un schéma similaire est en train de se reproduire en Iraq. Dans de telles discussions, il n’est pas rare que des décisions opérationnelles soient prises qui influent sur l’action de l’OIM, alors qu’elle n’est pas en mesure d’y prendre part. La seule manière de garantir l’accès automatique aux réunions des Nations Unies serait de conférer à l’OIM le statut d’institution spécialisée.

IV. EXISTE-T-IL D’AUTRES OPTIONS?

24. Certaines options ont d’emblée été exclues, sachant qu’elles allaient directement à l’encontre des vœux exprimés par les Etats Membres d’assurer l’indépendance de l’OIM; il s’agit en particulier de la transformation de l’OIM en un fonds, un programme ou un organe des Nations Unies.
25. Il a été suggéré qu’un complément d’informations pourrait être donné concernant le “statut d’organisation apparentée”, et qu’une telle option mériterait d’être davantage explorée. Après s’être une nouvelle fois penchée sur la question, l’Administration est parvenue à la conclusion que le “statut d’organisation apparentée” n’était pas une option réaliste dans la mesure où ce statut n’était accordé qu’à des institutions dont le mandat ne relevait pas des termes de référence de l’ECOSOC. Solliciter un statut d’organisation apparentée dont les contours sont encore mal définis ne ferait que rendre les choses plus confuses.

26. Le “statu quo amélioré”. La suggestion a été faite de se borner à actualiser ou renforcer l’accord de coopération OIM-ONU conclu en 1996, en y introduisant toutes les améliorations jugées souhaitables pour protéger le rôle de l’OIM dans le domaine migratoire et donner à l’Organisation les moyens adéquats pour jouer son rôle.
27. Si les Etats Membres de l’OIM décident de tenter de renforcer l’accord de coopération OIM-ONU, l’Administration soumettra une telle demande au Secrétariat des Nations Unies. Celui-ci sera en mesure de dire si les améliorations évoquées au point III ci-dessus sont un objectif atteignable par la voie d’un amendement de l’accord de coopération de 1996 ou si d’autres mécanismes doivent être mis en œuvre. Bien entendu, il faudra que les Nations Unies acceptent le principe d’élargir de tels privilèges à une institution extérieure au système, ce qui n’était pas le cas lorsque l’accord en vigueur a été négocié et signé.

V. PRINCIPAUX AVANTAGES ET INCONVENIENTS DES DIFFERENTES OPTIONS

28. Les avantages et inconvénients des principales options sont énumérés au chapitre V du document du 7 avril 2003. Recenser les “principaux” avantages et inconvénients – comme nous tentons de le faire ci-après – ne permet pas de rendre compte de la complexité de l’exercice et des liens existants entre les différents avantages et désavantages de chaque option.
29. Les principaux avantages du statut d’institution spécialisée seraient:
 - l’accès au processus décisionnel par le biais de la participation aux réunions consacrées aux questions de politique et à celles des équipes en place dans les pays;
 - la reconnaissance, par l’Organisation des Nations Unies et la communauté internationale, du mandat de l’OIM en matière de migration;
 - la possibilité nettement accrue pour l’OIM de détacher des membres de son personnel dans des postes qui revêtent pour elle de l’importance, que ce soit sur le terrain, à Genève ou à New York;
 - un abaissement des coûts résultant de l’application de la convention de 1947 et des avantages pratiques qui en découleraient dans le cadre des opérations, parmi lesquels la possibilité de faire usage du laissez-passer des Nations Unies;
 - une meilleure coordination.
30. Les inconvénients pourraient être:
 - l’obligation d’une concertation accrue et d’un travail accru de notification, d’où une perte possible de flexibilité;
 - des frais plus importants de déplacements et de réunions;
 - la nécessité de s’adapter au style de travail des Nations Unies, plus bureaucratique et moins axé sur la réalisation des objectifs.

VI. CONCLUSION

31. L'Administration constate qu'il existe un certain nombre de domaines dans lesquels un renforcement des relations avec les Nations Unies pourrait profiter à l'action de l'Organisation et donc naturellement aux Etats Membres.³
32. L'une des manières d'atteindre cet objectif, tout en «maintenant le statu quo», pourrait être de renforcer l'accord de coopération OIM-ONU actuellement en vigueur. Cependant, certains des changements souhaités n'ont semble t-il jamais été accordés à des entités étrangères au système des Nations Unies, d'où le doute pesant sur le caractère réaliste d'une telle option aussi longtemps que le Secrétariat des Nations Unies n'aura pas été approché dans ce sens avec l'appui des Etats Membres de l'OIM.
33. L'autre option consiste à solliciter le statut d'institution spécialisée. Comme indiqué dans la note jointe à la lettre du 25 octobre 2002, adressée par le Directeur général aux Etats Membres de l'OIM, «toute décision concernant les relations entre l'OIM et l'ONU appartient aux Etats Membres, lesquels devront prêter attention à ce qui suit:
 - L'OIM est une organisation qui traite exclusivement de la problématique migratoire et ses Etats Membres attendent d'elle qu'elle joue un rôle important et pertinent sur cette scène.
 - Dans la mesure où il n'existe aucune organisation globale au sein du système des Nations Unies qui soit chargée de traiter de tous les grands aspects de la migration, il n'existe aucune enceinte naturelle où la discussion et l'action dans ce domaine puissent se rejoindre.
 - L'Organisation des Nations Unies étant la seule organisation universelle, une question d'envergure mondiale telle que la migration, qui touche à de si nombreux aspects de la vie économique et sociale, se devrait d'être traitée dans un tel cadre.
 - Une structure envisageable, dans l'optique d'un meilleur dispositif institutionnel pour traiter de la question migratoire, pourrait être celle qui résulterait de l'établissement d'une OIM mandatée par les Nations Unies – une mutation postulant l'incorporation de l'Organisation au système des Nations Unies en tant qu'institution spécialisée, avec une répartition claire des tâches qui lui incomberaient en propre et de celles qui incomberaient à d'autres entités traitant d'aspects spécifiques de la migration, sans que les caractéristiques essentielles actuelles de l'OIM en soient altérées.»

³ L'Administration n'a aucun doute sur le fait que ce qui sert ou dessert les intérêts de l'OIM a en fin de compte les mêmes effets sur ses Etats Membres.