



Assemblée générale

Distr. générale
6 octobre 2000
Français
Original: anglais

Cinquante-cinquième session

Point 84 de l'ordre du jour

Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

Rapport du Groupe de travail chargé d'étudier le financement de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient*

Rapporteur : M. Hans Brattskar (Norvège)

I. Introduction

Historique

1. Le Groupe de travail chargé d'étudier le financement de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) a été créé par l'Assemblée générale dans sa résolution 2656 (XXV) du 7 décembre 1970 pour étudier tous les aspects du financement de l'Office. Dans cette résolution, l'Assemblée priait le Groupe de travail d'aider le Secrétaire général et le Commissaire général de l'Office à trouver une solution aux problèmes posés par la crise financière de l'Office.
2. À sa vingt-cinquième session et à toutes ses sessions suivantes, l'Assemblée a examiné les rapports que lui a présentés le Groupe de travail¹ et elle a adopté des résolutions dans lesquelles elle félicitait le

Groupe de travail de ses efforts et l'invitait à les poursuivre pour une nouvelle période d'un an².

3. Le Groupe de travail se compose de représentants des pays suivants : États-Unis d'Amérique, France, Ghana, Japon, Liban, Norvège, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Trinité-et-Tobago et Turquie. Le Président du Groupe est M. Mehmet U. Pamir (Turquie).

II. Activités du Groupe de travail en 2000

4. Pendant toute l'année 2000, les membres du Groupe de travail ont suivi avec préoccupation les problèmes auxquels l'Office se heurtait, en particulier sa situation financière, qui restait difficile. Le Groupe a tenu deux séances, les 11 septembre et 6 octobre 2000, pour examiner l'évolution récente de la situation financière de l'Office et rédiger son rapport à l'Assemblée générale, qu'il a adopté à sa 124e séance, le 6 octobre.
5. À sa 123e séance, le 11 septembre, le Groupe de travail a entendu une déclaration du Commissaire général de l'Office qui a fait le point de la situation finan-

* Note explicative en application du paragraphe 1 de la section C de la résolution 54/248 de l'Assemblée générale : le présent rapport est présenté le 6 octobre, après son adoption par le Groupe de travail.

cière. Le Groupe de travail a examiné plus avant le rapport du Commissaire général à sa 124^e séance, le 6 octobre 2000 (voir partie III).

III. Situation financière de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

6. L'UNRWA a dû à nouveau faire face en 1999 à une situation financière critique, qui s'est poursuivie en 2000. En 1999, les fonds reçus par l'Office se sont élevés à 260,7 millions de dollars, pour un budget de trésorerie de 322,1 millions, d'où un déficit de quelque 61,4 millions de dollars pour ce budget. Sur le plan de la trésorerie, l'Office avait à la fin de l'année un solde de 14 millions de dollars sur son Fonds général; toutefois, ce montant comprenait 12 millions de dollars correspondant à des contributions annoncées pour 2000, versées d'avance afin que l'Office puisse régler les rémunérations de décembre.

7. Les déficits des budgets de trésorerie des années précédentes avaient été couverts par le fonds de roulement, réserve qui avait été pratiquement asséchée au début de 1999. Le fonds de roulement (c'est-à-dire la différence entre l'actif et le passif du budget ordinaire pour une année calendaire) s'élevait à 10,4 millions de dollars à la fin de 1999, encore que les fonds affectés aux achats de première nécessité s'élevaient à 14,5 millions de dollars inscrits au passif, de sorte que le fonds de roulement qu'il accusait, par rapport au budget de trésorerie, à un montant négatif de moins de 4,1 millions de dollars. Le montant des réserves du fonds de roulement était bien inférieur au niveau minimal de 25 millions de dollars qui correspond au montant moyen mensuel des dépenses (dont 17 millions représentant les rémunérations de près de 21 000 agents locaux). Les fonds encaissés en 1999 n'ayant pas atteint le montant inscrit au budget ordinaire, l'Office a dû maintenir les mesures d'austérité appliquées depuis 1997 et même avant. En 1999, il a en outre légèrement réduit les dépenses en espèces en adoptant d'autres mesures telles que le maintien des taux d'inoccupation des postes et le report de recrutement de personnel pour des postes internationaux et locaux, ainsi que par la non-utilisation de certains postes budgétaires en raison d'un contrôle financier plus strict. Ces mesures, qui s'ajoutent aux mesures d'austérité déjà appliquées,

ont eu inévitablement une incidence négative sur la capacité de l'Office d'assurer ses services aux niveaux quantitatif et qualitatif qu'il souhaiterait.

8. La répétition ces dernières années des déficits budgétaires a gravement compromis la situation de trésorerie de l'UNRWA, étant donné le montant de liquidités dont il dispose pour faire face à ses obligations essentielles. La persistance en 1999 de cette situation financière précaire n'a pas permis de reconstituer le fonds de roulement. Il y avait cependant à la fin de 1999 un montant de contributions annoncées et non versées de 36,9 millions de dollars : 12,7 millions de dollars destinés au budget ordinaire et 24,2 millions de dollars destinés à financer des projets. La situation de trésorerie de l'Office a été rendue encore plus précaire par le non-remboursement par l'Autorité palestinienne de la taxe à la valeur ajoutée, versée par l'Office au cours de ses opérations dans la bande de Gaza et en Cisjordanie. Le montant correspondant s'élevait à la fin de juin 2000 à 18,5 millions de dollars. En outre, quelque 4,5 millions de dollars à titre de droits portuaires restaient à recevoir à la fin de juin 2000. À quoi s'ajoutait le non-paiement des fonds nécessaires pour l'Hôpital européen de Gaza et un déficit de 5,2 millions de dollars au titre du transfert du siège de l'UNRWA de Vienne à Gaza et Amman. Ce transfert a été mené à terme en 1996, mais le budget correspondant est resté sous-financé et les coûts ont dû être couverts à titre temporaire par prélèvements sur d'autres comptes.

9. Fin juin 2000, l'Office prévoyait que son budget de trésorerie ordinaire pour 2000 accuserait un déficit de 27 millions de dollars à la fin de l'année. Les encaissements pour cette année devaient s'élever à 253 millions de dollars, pour un budget de trésorerie de 280 millions de dollars. Lors d'une réunion avec le Groupe de travail qui a eu lieu à New York le 11 septembre 2000, le Commissaire général de l'UNRWA a dit que, comme les années précédentes, l'Office risquait de ne pas être en mesure de couvrir ses dépenses de fonctionnement en 2000, dont notamment le versement des rémunérations en fin d'année. Lors d'une réunion officielle des principaux donateurs de l'Office et des autorités des pays d'accueil des réfugiés, tenue le 26 septembre à Amman, le Commissaire général a dit que les contributions de la plupart des donateurs, chiffrées en monnaies nationales, avaient certes augmenté depuis 1995, mais que ces augmentations n'avaient pas contrebalancé l'incidence négative des fluctuations des taux de change vis-à-vis du dollar des États-Unis, de-

visée utilisée dans le calcul des dépenses de l'Office. Il a signalé que l'Office avait pour lors perdu plus de 10 millions de dollars de revenus en 2000, essentiellement en raison de la dépréciation d'une devise, l'euro, par rapport au dollar.

10. À de nombreuses reprises ces dernières années, les principaux donateurs de l'Office ont réagi généreusement aux appels du Secrétaire général et du Commissaire général pour des financements du budget ordinaire de l'UNRWA ainsi que pour l'allocation de fonds destinés à financer des projets. Lors des toutes dernières consultations tenues à Amman en septembre 2000, plusieurs donateurs ont annoncé de nouvelles contributions, dont une contribution supplémentaire de 9 millions de dollars par un grand donateur pour l'année en cours. En 1999 et 2000, le Commissaire général et ses collaborateurs ont à nouveau consenti des efforts considérables pour informer les donateurs de la situation, en leur communiquant des rapports financiers trimestriels et en organisant des consultations régulières avec les donateurs et les autorités hôtes. Parallèlement, l'Office a continué de s'efforcer d'obtenir des fonds d'un montant prévisible et stable pour qu'il ne soit plus nécessaire de recourir à des expédients pour répondre aux besoins de financement en augmentation constante. Dans ce contexte, l'UNRWA a demandé aux donateurs de verser les contributions annoncées plus tôt dans l'année civile ou l'exercice budgétaire, et de payer à temps les contributions annoncées.

11. Le Commissaire général a dit au Groupe de travail, le 11 septembre, qu'une nouvelle méthode budgétaire adoptée par l'Office pour l'exercice biennal 2000-2001 avait été favorablement accueillie par les grands donateurs, comme elle l'avait été précédemment par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Il a ajouté toutefois que cet accueil chaleureux ne s'était malheureusement pas traduit par un apport de fonds supplémentaires importants sur lesquels l'Office avait compté pour porter ses ressources aux niveaux nécessaires face aux besoins croissants des réfugiés. La nouvelle méthode budgétaire serait utilisée en tant qu'outil de gestion tout au long de l'exercice biennal pour contrôler les résultats obtenus au regard des plans adoptés et pour réaffecter les ressources en tant que de besoin.

12. De nouvelles politiques ont été également adoptées en 1999 concernant l'engagement de personnel local, en commençant par les enseignants recrutés pour l'année scolaire 1999-2000. En application de ces nou-

velles politiques, le personnel qui travaillait précédemment dans le cadre de contrats temporaires a obtenu des contrats de durée déterminée prévoyant un ensemble d'avantages plus intéressants. Il s'agit d'une modification importante des pratiques que l'Office avait suivies en matière d'emploi ces dernières années, et elle pourrait se traduire à long terme par d'autres économies dans les dépenses relatives au personnel local, tout en permettant à l'Office d'être un employeur aussi équitable et aussi concurrentiel que possible, compte tenu de sa situation financière. Grâce à l'appui des donateurs, l'Office a en outre élaboré des propositions visant à remplacer ses systèmes actuels de gestion financière et de rémunération par un nouveau système appelé à être mis en application au cours de 2001.

13. La part correspondant à l'an 2000 dans le budget de l'UNRWA pour l'exercice biennal 2000-2001, telle qu'approuvée par l'Assemblée générale à sa cinquante-quatrième session, s'élève à quelque 310,4 millions de dollars, dont 289,7 millions de dollars en espèces, contre des prévisions de dépenses en espèces de 280,4 millions de dollars pour 2000. Le budget pour l'exercice biennal 2000-2001 ne prévoit pas de crédit au titre des indemnités de licenciement du personnel local, dont le montant est estimé à environ 145 millions de dollars.

IV. Conclusions

14. Le Groupe de travail est une fois de plus extrêmement préoccupé par l'avenir financier de l'Office, en particulier après huit années de mesures d'austérité, qui ont conduit à une dégradation du niveau et de la qualité des services fournis par l'Office à 3,7 millions de réfugiés palestiniens. Le Groupe de travail souligne qu'il incombe à la communauté internationale de faire en sorte que les services offerts par l'Office restent suffisants, du point de vue de la quantité comme de la qualité, pour faire face aux besoins des réfugiés, et de veiller à ce que le niveau des services suive l'accroissement naturel régulier de la population réfugiée.

15. Le Groupe de travail constate avec satisfaction que l'Office a pris des mesures efficaces pour tenter de venir à bout du déficit structurel qu'il connaît depuis plusieurs années, en particulier en recourant à des enseignants contractuels, en réduisant le personnel recruté au plan international et en appliquant d'autres réformes. Il félicite le Commissaire général et le per-

sonnel de l'UNRWA des efforts qu'ils déploient pour que l'Office continue d'assurer des services minimums malgré ses difficultés financières. Il félicite également le Commissaire général pour ses efforts de collecte de fonds et son souci de maintenir l'intérêt des principaux donateurs et des autorités hôtes et de les tenir informés, de trouver de nouvelles sources de financement et d'élargir le cercle des donateurs. Il demande que l'on donne suite intégralement et à bref délai aux annonces de contributions et aux autres engagements pris à l'égard de l'Office, en particulier par le remboursement de la taxe à la valeur ajoutée et d'autres montants par l'Autorité palestinienne et par l'apport des fonds nécessaires pour l'achèvement de l'hôpital européen de Gaza et le transfert de son siège dans la zone d'opérations.

16. Le Groupe de travail s'inquiète des effets négatifs des mesures d'austérité sur les opérations humanitaires de l'Office. À cause de ces mesures, les programmes n'ont pu être suffisamment développés pour faire face à l'augmentation de la population de réfugiés, certaines activités ont dû être amputées et l'Office a été obligé de renoncer à des mesures qui font normalement partie de son programme. Fait plus grave, ces mesures se sont traduites par une augmentation du nombre d'élèves par classe dans les écoles de l'Office, du nombre de patients par rapport aux effectifs du personnel soignant et du nombre de cas pris en charge par chacun des travailleurs sociaux qui s'occupent des réfugiés les plus pauvres.

17. Le Groupe de travail constate avec satisfaction la régularisation des conditions d'emploi du personnel qui travaillait dans le cadre de contrats temporaires et l'adoption de nouvelles politiques du personnel qui faciliteront l'emploi de personnel engagé pour une durée déterminée à des conditions équitables. À long terme, cela pourrait contribuer dans une mesure importante à réduire les dépenses, en particulier dans le domaine de l'éducation, qui constitue le plus important programme de l'Office. Cependant, le Groupe de travail estime que cette mesure ne représente pas une solution à long terme pour le financement des activités ordinaires de l'Office. En ce qui concerne les autres mesures d'austérité, le Groupe de travail s'inquiète de ce que le gel des ressources allouées sur le budget ordinaire pour financer les bourses universitaires, la remise en état des logements et les secours financiers a non seulement entraîné une réduction des activités de l'Office dans ces domaines mais les a aussi rendues

dépendantes des contributions extrabudgétaires. En outre, la réduction des crédits destinés à l'entretien des locaux a entraîné une détérioration de l'actif corporel de l'Office qui est considérable, et la diminution des crédits consacrés aux frais d'hospitalisation signifie qu'il devient impossible d'hospitaliser certains patients. Le Groupe s'inquiète des répercussions de ces mesures sur la vie des réfugiés palestiniens, en particulier pour ce qui est de l'éducation et des soins de santé. Il craint que des restrictions supplémentaires ne se traduisent par de graves problèmes sociaux et économiques pour les réfugiés, qui sont déjà dans une situation extrêmement pénible, et n'alourdissent la charge des autorités accueillant les réfugiés. Il reste convaincu que l'Office contribue de manière décisive à préserver la stabilité et la sécurité dans la région et que, dans cette optique, il est essentiel de financer de façon suffisante les programmes de l'Office.

18. Le Groupe de travail est conscient que le problème des réfugiés est intimement lié à un problème politique qui remonte à plus de 50 ans et qu'il est essentiel de régler ce problème une fois pour toutes conformément aux résolutions des Nations Unies sur la question. Les problèmes auxquels les réfugiés doivent faire face aujourd'hui sont toutefois d'ordre humanitaire et relèvent de la responsabilité de la communauté internationale tout entière. Les services fournis par l'office doivent être considérés comme le minimum requis pour permettre aux réfugiés de vivre dans des conditions acceptables. En réduisant encore ces services, non seulement on priverait injustement les réfugiés du soutien minimum auquel ils ont droit mais on risquerait aussi de compromettre la stabilité de l'ensemble de la région. Le Groupe exprime avant tout l'espoir que le soutien international à l'UNRWA, exprimé dans les résolutions adoptées chaque année par l'Assemblée générale par lesquelles elle confirme l'importance des travaux de l'Office et demande aux gouvernements d'apporter leur contribution, se traduira par des mesures concrètes qui permettront à l'Office de poursuivre ses activités sur des bases financières plus saines.

19. Le Groupe de travail engage donc vivement tous les gouvernements à garder à l'esprit les considérations qui précèdent lorsqu'ils détermineront le montant de leurs contributions à l'UNRWA pour 2000 et une fois de plus :

a) Demande instamment aux gouvernements qui n'ont pas encore versé de contributions à l'Office de commencer à le faire;

b) Demande instamment aux gouvernements qui n'ont versé jusqu'à présent que des contributions relativement modestes de les accroître;

c) Demande instamment aux gouvernements qui, dans le passé, ont versé des contributions généreuses à l'Office de continuer à le faire dans les délais requis et de s'efforcer de les accroître encore;

d) Demande instamment aux gouvernements qui ont toujours manifesté un intérêt particulier pour le bien-être des réfugiés palestiniens, tant dans la région qu'ailleurs, de commencer à verser des contributions ou d'en accroître le montant;

e) Exhorte les gouvernements à envisager de verser des contributions spéciales suffisantes pour combler le déficit de l'UNRWA et augmenter le montant du fonds de roulement afin de lui permettre de continuer à assurer ses services sans interruption et de rétablir les activités supprimées du fait des mesures d'austérité, et à éviter que le financement des programmes d'urgence, des programmes spéciaux et des projets d'équipement ne se fasse aux dépens des contributions destinées aux programmes ordinaires de l'Office.

Notes

¹ Pour examen du rapport le plus récent du Groupe de travail (A/54/477), voir A/54/575.

² La résolution la plus récente de l'Assemblée générale étant la résolution 54/70.