Nations Unies A/58/450

Assemblée générale

Distr. générale
21 octobre 2003
Français
Original: anglais

Cinquante-huitième session
Point 83 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 Jacob **Frydenlund** (Norvège)

Résumé

Le présent 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 (UNRWA) indique les activités du Groupe en 2003 et fournit un tableau détaillé de la situation financière actuelle de l'UNRWA. Le Groupe de travail a adopté le présent rapport à l'unanimité à ses réunions des 17 et 20 octobre 2003. Comme les précédents, le présent rapport se termine par un certain nombre de conclusions adressées à tous les États Membres.

* 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 21 octobre 2003, après son adoption par le Groupe de travail.

03-57586 (F) 271003 281003

Table des matières

		Paragraphes	Page
I.	Introduction : historique	1–3	3
II.	Activités du Groupe de travail en 2003	4–5	3
III.	Situation financière de l'Office	6–12	3
IV.	Conclusions	13–21	5

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 en vertu de 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 générale a examiné les rapports qui lui étaient présentés par le Groupe de travail (le dernier en date étant le document A/57/462[1]) et 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 an (la dernière en date étant la résolution 57/118).

3. Le Groupe de travail se compose des 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 de travail est M. Mehmet U. Pamir (Turquie).

II. Activités du Groupe de travail en 2003

4. Tout au long de l'année, les membres du Groupe de travail ont suivi avec inquiétude les problèmes auxquels l'Office se heurtait, et en particulier sa situation financière, toujours difficile. Le Groupe s'est réuni trois fois, le 10 septembre et les 17 et 20 octobre 2003, pour examiner l'évolution récente de la situation financière de l'Office et rédiger son rapport à l'Assemblée générale. Il a adopté ce rapport à ses séances des 17 et 20 octobre 2003.

5. Dans le cadre d'une réunion informelle, le 10 septembre 2003, le Groupe de travail a entendu le Commissaire général de l'Office, qui a fait le point de la situation financière. Le Groupe de travail a examiné plus avant le rapport de l'Office à sa 127e séance, le 17 octobre, puis à une séance informelle le 20 octobre 2003 (voir ci-dessous, chap. III).

III. Situation financière de l'Office

6. L'Office s'est trouvé confronté au début de l'année 2002 à une situation financière critique, laquelle s'est améliorée par la suite grâce à des gains de change considérables ainsi que des mesures de compression des coûts qui lui ont permis de terminer l'année avec un fonds de roulement en augmentation pour la deuxième année consécutive. En 2002, l'Office a reçu 305,9 millions de dollars au titre de son budget ordinaire, dont 290,8 millions (280,8 millions en 2001) pour la trésorerie et 15,1 millions pour les opérations en nature, alors que ce budget s'élevait au total à 326,2 millions de dollars, dont 304,3 pour la trésorerie et 22 pour les opérations en nature, soit un déficit de trésorerie au titre du budget approuvé par l'Assemblée générale de 13,5 millions (304,3 moins 290,8 millions de dollars). En outre, pour les

dépenses prévues pour les projets en 2002, l'Office a enregistré un déficit de 35,8 millions de dollars.

7. Dans ces conditions, l'Office a fini l'année 2002 avec une encaisse de 4,8 millions de dollars pour son fonds général. Les 87,4 millions de dollars d'avoirs en caisse figurant dans son état financier pour l'année prenant fin au 31 décembre 2002 représentaient des contributions affectées à des activités hors budget ordinaire, à savoir des projets (28,6 millions de dollars), les appels d'urgence (52,6 millions) et l'achat de produits alimentaires (6,2 millions). Le fonds de roulement de l'Office, qui présentait un solde positif de 8,5 millions de dollars à la fin de 2001, comptait 18 millions de dollars d'encaisse à la fin de 2002. Or, le minimum qu'il lui faut en réserve est de 28 millions de dollars, montant mensuel moyen de ses dépenses, dont 17 millions pour la paie de ses quelque 24 600 agents locaux.

8. Les déficits répétés au cours des dernières années ont sérieusement obéré la situation de trésorerie de l'UNRWA, mesurée par le montant disponible pour faire face à ses obligations essentielles. Cependant, à la fin de 2002, il lui restait 4,9 millions de dollars de contributions annoncées à recevoir au titre du budget ordinaire. La situation de trésorerie de l'Office s'est en outre ressentie du non-remboursement de sommes qui lui étaient dues, à savoir 21,7 millions de dollars de taxe à la valeur rajoutée (TVA) payée par elle et à recouvrer auprès de l'Autorité palestinienne. En outre, un montant de 7,1 millions de dollars de droits portuaires lui restait dû. La position de l'Office est que l'obligation de payer les droits portuaires et prélèvements connexes incombent à Israël conformément aux dispositions de l'Accord Comay-Michelmore de 1967. Il subsiste aussi un déficit de 5,1 millions de dollars au compte ouvert pour financer le transfert du siège de l'Office de Vienne à Gaza et Amman. Ce transfert a été mené à bonne fin en 1996, mais le budget correspondant est resté sous-financé; il a fallu en couvrir le coût à titre temporaire par des prélèvements sur d'autres comptes.

9. À la fin de septembre 2003, sur la base des annonces de contributions confirmées et de ses autres recettes, l'Office se trouvait devant la perspective d'un déficit de trésorerie de 8,3 millions de dollars pour 2003. Pour l'ensemble de l'année, les rentrées paraissent devoir s'établir à 306,8 millions de dollars (dont 303,8 millions en contributions et 3 millions sous forme d'intérêts perçus et de gains de change), sur un montant net de dépenses de 315,1 millions. Lors de la réunion informelle des principaux donateurs de l'Office et des autorités des pays d'accueil des réfugiés, qui s'est tenue à Amman les 23 et 24 septembre 2003, l'UNRWA a exprimé à nouveau l'espoir que le budget de 2003 serait intégralement financé, ce qui lui permettrait d'en affecter une fraction à la reconstitution de son fonds de roulement et de relever légèrement les rémunérations de ses 24 600 agents locaux, ce relèvement étant rendu nécessaire par la détérioration continue de la compétitivité de l'Office en tant qu'employeur dans ses cinq domaines d'activité. En outre, sur les 303,8 millions de contributions escomptées au titre du budget ordinaire en 2003, seulement 279,4 millions avaient été reçues à la fin de septembre 2003, quelque 24,4 millions de contributions restant à recevoir.

10. Au cours des dernières années, les principaux donateurs de l'Office ont maintes fois généreusement répondu aux appels spéciaux du Secrétaire général et du Commissaire général pour assurer le financement du budget ordinaire et des projets de l'Office. Le Commissaire général et ses collaborateurs ont continué de faire de très grands efforts pour tenir les donateurs informés, en leur communiquant les

rapports financiers trimestriels et en organisant régulièrement des consultations avec les donateurs et les autorités des pays d'accueil. En même temps, l'Office a poursuivi ses efforts en vue d'obtenir des apports de fonds sûrs et stables afin de ne pas être obligé de recourir à des solutions de fortune pour faire face à des besoins de financement continus et croissants. Dans ce contexte, l'UNRWA a demandé aux donateurs de verser les contributions annoncées plus tôt dans le courant de l'année civile ou de l'exercice budgétaire et de faire en sorte qu'elles soient versées à temps.

11. Le Groupe de travail se félicite de l'appui apporté par les donateurs en réponse aux appels d'urgence de l'UNRWA pour la fourniture d'une aide humanitaire dans les territoires palestiniens occupés après l'éclatement des troubles en septembre 2000, mais reste préoccupé par l'insuffisance croissante des financements obtenus en réponse à ses appels pour 2002-2003. Alors que le montant total des financements demandés pour les appels d'urgence de 2002 s'élève à 172,8 millions de dollars, l'Agence a reçu pour 95,9 millions de dollars d'annonces de contributions. Quelque 20,8 millions de dollars de contributions annoncées n'ont pas encore été versés. En réponse aux appels d'urgence lancés en 2003, dont le montant s'élève à 196,6 millions de dollars, l'Agence a reçu pour un montant de 82,9 millions de dollars d'annonces de contributions. Quelque 26,8 millions de dollars de ces contributions annoncées n'ont pas encore été versés. Le Groupe de travail a encouragé les donateurs à augmenter leurs contributions en réponse aux appels lancés par l'Office en 2003 et à verser le reliquat des contributions annoncées pour les appels de 2002 et 2003. L'insuffisance des contributions versées en réponse aux appels d'urgence a sérieusement affecté les activités humanitaires de l'Office, notamment ses programmes de distribution de vivres et de création d'emplois d'urgence, ainsi que ses services de soutien psychologique aux personnes traumatisées et ses autres activités d'urgence sanitaire. Par ailleurs, le fait que les contributions ne soient ni prévisibles ni versées en temps voulu a affecté l'aptitude de l'Office à commander les vivres nécessaires, ce qui a retardé plusieurs distributions d'urgence de vivres prévues en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Les difficultés de trésorerie et l'insuffisance de son fonds de roulement ou de ses réserves ont empêché l'Office de prélever des avances sur d'autres fonds pour faire face à ces besoins en attendant de recevoir les contributions des donateurs pour les financer.

12. Le projet de budget de l'UNRWA pour l'exercice 2004-2005 se monte à 805 millions de dollars, contre un montant de 791,7 millions approuvé par l'Assemblée générale à sa cinquante-sixième session pour l'exercice biennal 2002-2003. Sur ce montant total, 396,9 millions sont prévus pour 2004, à raison de 330,3 millions pour la trésorerie et 20,6 millions pour les opérations en nature du budget ordinaire, ainsi que 45,9 millions pour les projets. Le budget de l'exercice 2004-2005 représente tout juste le minimum requis pour maintenir les services essentiels à leur niveau actuel et faire face aux besoins supplémentaires résultant de l'incorporation de programmes d'enseignements nouveaux dans les programmes scolaires des pays d'accueil.

IV. Conclusions

13. **Le Groupe de travail est une fois de plus profondément préoccupé par l'avenir financier de l'UNRWA surtout du fait que les déficits répétés ont affecté son aptitude à continuer de fournir les mêmes niveau et qualité de**

services à plus de 4 millions de réfugiés palestiniens. Il souligne qu'il incombe à la communauté internationale de faire en sorte que les services de l'Office restent suffisants sur les plans de la quantité et de la qualité et de veiller à ce que les niveaux de ses services suivent le rythme soutenu de l'accroissement naturel de la population réfugiée. S'agissant des projets spéciaux, il demande à l'Office d'améliorer la gestion, notamment en ce qui concerne l'élaboration de propositions, l'établissement de projets de budget et les études de faisabilité.

14. **Le Groupe de travail mesure parfaitement tout ce que l'UNRWA a fait pour venir à bout du déficit structurel qu'il connaît depuis quelques années, notamment en mettant en application le Règlement du personnel local de 1999, qui a eu pour effet de réduire ses dépenses de personnel. Il admet, comme s'en inquiète le Commissaire général, que par suite de l'application du Règlement du personnel local de 1999, l'Office est devenu moins compétitif comme employeur et rencontre plus de difficultés à recruter et retenir du personnel de qualité, sans compter l'incidence sur le moral du personnel au sein de l'Office. Le Groupe félicite le Commissaire général et tout le personnel de l'Office de leurs efforts inlassables pour préserver les activités de base de l'Office, malgré ses difficultés financières. Il félicite aussi le Commissaire général de ses efforts pour mobiliser des fonds et de son souci de tenir les principaux donateurs et les autorités des pays d'accueil informés et de conserver leur concours, de trouver de nouvelles sources d'appui et de financement et d'élargir le cercle des donateurs.**

15. **Pour couvrir tous les aspects des difficultés financières de l'Office, le Groupe demande qu'il soit intégralement et rapidement donné suite aux annonces de contributions et aux autres engagements pris envers l'Office, en particulier le remboursement par l'Autorité palestinienne et le Gouvernement israélien de la taxe à la valeur ajoutée et des droits portuaires ainsi que le versement des fonds correspondant au transfert du siège de l'Office dans la zone d'opérations. À propos de la question de la taxe à la valeur ajoutée, le Groupe de travail se félicite de ce que l'Autorité palestinienne ait introduit un taux zéro pour la TVA dans la bande de Gaza et envisage de le faire également en Cisjordanie.**

16. **À propos du transfert du siège de l'Office de Vienne à Gaza et à Amman, le Groupe de travail a pris note des efforts déployés par le Commissaire général comme suite à son rapport de 2002 (A/57/462) sur l'apurement de ce compte conformément à l'opinion exprimée par le Président de la Commission consultative de l'Office dans la lettre qu'il a adressée le 25 septembre 2001 au Commissaire général, à savoir que « le montant en question devrait être payé le plus tôt possible à l'Office par l'Organisation des Nations Unies ». Le Groupe de travail réaffirme l'avis qu'il a exprimé dans son rapport de 2002, à savoir que le montant de 5,1 millions de dollars restant à recevoir pour les frais encourus par l'Office à l'occasion du transfert de son siège à Gaza devrait lui être versé par l'Organisation le plus tôt possible.**

17. **Le Groupe de travail est alarmé par l'effet négatif que les mesures d'austérité successives adoptées au cours des dernières années continuent d'exercer sur les opérations humanitaires de l'Office. Il a noté avec inquiétude que les dépenses de l'Office par réfugié sont tombées d'une moyenne de 200 dollars par an dans les années 70 à moins de 70 dollars au cours de la**

dernière décennie. Les mesures d'austérité passées et les pénuries persistantes de fonds ont affecté l'aptitude des programmes à se développer à un rythme suffisant pour faire face à l'augmentation de la population réfugiée et, dans certains cas, l'ont obligé à amputer les programmes en cours de certaines activités. Mais surtout, ces mesures se sont soldées par un doublement de la charge de travail et par une augmentation du nombre d'élèves par classe dans les écoles de l'Office et du nombre de patients pris en charge par membre du personnel des services de santé ainsi que par une multiplication des dossiers des travailleurs sociaux qui s'occupent des réfugiés les plus pauvres.

18. **Le Groupe de travail s'inquiète aussi de ce que l'arrêt des crédits précédemment affectés sur le budget ordinaire aux bourses d'études universitaires ou à la remise en état de logements, par exemple, n'a pas seulement réduit les activités de l'Office dans ces domaines, elle les a en outre rendues tributaires de contributions extrabudgétaires. De même, les coupes opérées dans les crédits affectés à l'entretien des locaux ont entraîné une détérioration des actifs physiques considérables que possède l'Office. Le Groupe est profondément préoccupé par l'incidence de ces mesures sur la vie des réfugiés palestiniens. Il persiste à penser que le rôle joué par l'UNRWA est capital pour préserver la stabilité et la sécurité de la région et qu'il est indispensable pour la stabilité de lui assurer de quoi financer ses programmes, compte dûment tenu des besoins des réfugiés.**

19. **Pour permettre à l'Office de fournir effectivement la totalité de l'aide d'urgence envisagée dans le cadre de ses appels d'urgence pour les réfugiés palestiniens de Cisjordanie et de Gaza, le Groupe de travail demande à la communauté internationale de faire le maximum pour atteindre le plus tôt possible l'objectif de 103 millions de dollars retenu à ce titre en juin 2003. Il demande également à l'Office d'examiner à l'avenir les programmes et priorités compte tenu des besoins des réfugiés et des niveaux de financement prévus.**

20. **Le Groupe de travail sait que le problème des réfugiés est intimement lié à une question politique qui remonte à plus d'un demi-siècle et qu'il demeure essentiel de le régler une fois pour toutes conformément à toutes les résolutions pertinentes des Nations Unies. Cela dit, les problèmes que connaissent aujourd'hui les réfugiés sont d'ordre humanitaire et c'est à la communauté internationale tout entière qu'il incombe de s'y attaquer. Il faut considérer les services fournis par l'Office comme le minimum requis pour permettre aux réfugiés d'avoir une vie féconde. Réduire encore ces services serait les priver injustement du minimum de soutien auquel ils ont droit, mais cela pourrait en outre compromettre la stabilité de toute la région. Avant tout, le Groupe espère que le soutien de la communauté internationale à l'Office, que l'Assemblée générale exprime chaque année dans des résolutions par lesquelles elle confirme l'importance de ses travaux et demande aux gouvernements d'y apporter leurs contributions, se concrétisera par des mesures permettant à l'Office de poursuivre sa mission sur des bases financières plus sûres.**

21. **Le Groupe de travail engage donc vivement tous les gouvernements à garder à l'esprit les considérations qui précèdent lorsqu'ils arrêteront le montant de leurs contributions à l'UNRWA pour 2003 et, une fois de plus :**

a) Demande instamment aux gouvernements qui ne l'ont pas encore fait de commencer à fournir des contributions à l'Office;

b) Demande instamment aux gouvernements qui n'ont fourni jusqu'ici que des contributions assez modestes de les accroître;

c) Demande instamment aux gouvernements qui, dans le passé, ont versé à l'Office des contributions généreuses de continuer à le faire en temps utile 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) Demande instamment aux gouvernements d'envisager de fournir des contributions spéciales suffisantes pour couvrir le déficit et alimenter le fonds de roulement de l'UNRWA, afin de lui permettre de continuer à offrir ses services sans interruption et de rétablir ceux qui ont été supprimés du fait des mesures d'austérité ainsi que de veiller à ce que l'appui fourni par les donateurs aux programmes d'urgence et aux programmes spéciaux ou aux projets d'équipement ne réduise ni ne remplace en rien leurs contributions au programme ordinaire de l'Office.

Notes

[1] Pour l'examen du rapport le plus récent du Groupe de travail (A/57/462), voir A/57/520.