



# Assemblée générale

Distr. générale  
19 octobre 2004  
Français  
Original: anglais

## Cinquante-neuvième session

Point 75 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) décrit les activités du Groupe en 2004 et fait le point de la situation financière actuelle de l'UNRWA. Le Groupe de travail a adopté le présent rapport à l'unanimité à sa réunion du 15 octobre 2004. Comme les précédents rapports, celui-ci se termine par un certain nombre de conclusions adressées à tous les États Membres.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction : historique . . . . .	1–3	2
II. Activités du Groupe de travail en 2004 . . . . .	4	2
III. Situation financière de l'Office . . . . .	5–11	2
IV. Conclusions . . . . .	12–20	5

\* Conformément au paragraphe 1 de la section C de la résolution 54/248 de l'Assemblée générale, le présent rapport est soumis le 19 octobre 2004, après son adoption par le Groupe de travail.

## **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'UNRWA 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/58/450)<sup>1</sup> 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 (les dernières en date étant les résolutions 58/93 et 58/95).

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. Ümit Pamir (Turquie).

## **II. Activités du Groupe de travail en 2004**

4. Tout au long de l'année, les membres du Groupe de travail ont suivi avec préoccupation les difficultés rencontrées par l'Office, en particulier sur le plan financier. Le Groupe s'est réuni deux fois, les 7 et 15 octobre 2004, 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 sa séance du 15 octobre 2004.

## **III. Situation financière de l'Office**

5. En 2003, l'Office a reçu 328,7 millions de dollars au titre de son budget ordinaire, dont 311,7 millions de dollars (290,8 millions de dollars en 2002) pour la trésorerie et 17 millions de dollars au titre du revenu en nature, le budget lui-même s'élevant à un total de 344,1 millions de dollars, dont 321,1 millions de dollars au titre de la trésorerie, soit un déficit de 9,4 millions de dollars (321,1 millions moins 311,7 millions), et 23 millions de dollars au titre du revenu en nature. En outre, en ce qui concerne les dépenses prévues pour les projets en 2003, l'Office a enregistré un déficit de 38,7 millions de dollars.

6. En ce qui concerne sa situation de trésorerie, l'Office a fini l'année 2003 avec une encaisse de 28,3 millions de dollars. Les 140,6 millions de dollars d'avoirs en caisse figurant dans son état financier pour l'année terminée le 31 décembre 2003 représentaient des contributions affectées à des activités extrabudgétaires, à savoir des projets (23,1 millions de dollars), les appels de contributions d'urgence (57,6 millions de dollars), l'achat de denrées alimentaires (3,3 millions de dollars) ainsi que le microfinancement et le crédit aux microentreprises (6,3 millions de dollars). Le fonds de roulement de l'Office, par suite d'un accroissement de recettes,

a atteint 32,2 millions de dollars, mais ne dépasse que de peu la valeur d'un mois de dépenses de fonctionnement.

7. Après avoir connu d'importants déficits pendant des années, la situation de trésorerie de l'Office s'est améliorée en 2004. L'UNRWA a toutefois continué de se heurter à des difficultés financières étant donné qu'à la fin de 2003 il n'avait toujours pas reçu les 10,2 millions de dollars de contributions annoncées au titre du budget ordinaire. La situation de trésorerie s'est aussi ressentie du non-remboursement de sommes qui lui étaient dues, à savoir 14 millions de dollars correspondant à la taxe à la valeur ajoutée que l'Office avait payée et qui, au 30 juin 2004, restait à recouvrer auprès de l'Autorité palestinienne. En outre, un montant total de 15,5 millions de dollars correspondant à des droits portuaires lui restait dû au 30 juin 2004. La position de l'Office est que c'est à Israël qu'incombe l'obligation de payer les droits portuaires et prélèvements connexes conformément aux dispositions de l'Accord Comay-Michelmores de 1967. Il subsiste 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 s'est achevé en 1996, mais le budget correspondant n'a pas pu en couvrir le coût, qui a été financé provisoirement à l'aide de prélèvements sur d'autres comptes.

8. À la fin de septembre 2004, compte tenu des annonces de contributions confirmées et d'autres recettes, l'Office s'est trouvé devant la perspective d'un déficit de trésorerie de 7,3 millions de dollars pour 2004. Pour l'ensemble de l'année, les rentrées paraissent devoir s'établir à 309,1 millions de dollars (dont 291,7 millions de dollars au titre de contributions provenant des donateurs, 15,9 millions de dollars au titre de contributions provenant d'organismes des Nations Unies et 1,5 million de dollars au titre d'intérêts perçus et de gains de change), les dépenses se chiffrant, elles, à un montant net de 316,4 millions de dollars. À la Conférence tenue les 7 et 8 juin 2004 à Genève sous les auspices du Gouvernement suisse et portant sur le thème « Répondre aux besoins humanitaires des réfugiés palestiniens au Moyen-Orient : nouer des partenariats pour soutenir l'UNRWA », l'Office a souligné la nécessité d'un engagement mutuel plus ferme entre lui et la communauté internationale, et notamment celle d'un soutien accru qui lui permette de répondre aux besoins croissants d'un nombre toujours plus grand de réfugiés, d'améliorer la qualité des services qu'il fournit et de remettre en état une infrastructure qui s'est délabrée du fait qu'elle a été insuffisamment financée pendant des années. L'Office fera part de ces mêmes observations à la réunion informelle des principaux donateurs et des autorités des pays d'accueil des réfugiés, qui doit se tenir à Amman les 13 et 14 octobre et au cours de laquelle il exprimera de nouveau l'espoir que le budget de 2004 sera intégralement financé, ce qui lui permettrait d'en affecter une fraction à la reconstitution de son fonds de roulement. Le Groupe de travail s'est félicité de la décision prise par le Commissaire général d'abroger le Règlement du personnel local de 1999, qui avait été adopté à l'époque à titre de mesure d'austérité et qui avait eu pour effet d'affaiblir la compétitivité de l'Office, le rendant moins à même de recruter et de retenir du personnel qualifié. Le Groupe a noté que l'abrogation de ce règlement entraînerait une augmentation des dépenses de l'Office, et a encouragé la communauté internationale à veiller à ce que ces dépenses soient financées. En outre, sur les 291,7 millions de dollars de contributions escomptées au titre du budget ordinaire en 2004, 270,6 millions de dollars seulement avaient été reçus à la fin de septembre 2004, 21,1 millions de dollars restant à recevoir.

9. Au cours des dernières années, les principaux donateurs de l'Office ont répondu maintes fois et généreusement aux appels spéciaux lancés par le Secrétaire général et le Commissaire général pour demander que le budget ordinaire et les projets de l'UNRWA soient financés. 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 eux et avec les autorités des pays d'accueil. Par ailleurs, 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 veiller à ce qu'elles soient versées à temps.

10. Le Groupe de travail s'est félicité de l'appui apporté par les donateurs en réponse aux appels de contributions d'urgence lancés par l'UNRWA pour solliciter l'octroi d'une aide humanitaire au territoire palestinien occupé à la suite des troubles qui ont éclaté en septembre 2000, mais il reste préoccupé par l'insuffisance toujours plus marquée des financements obtenus pour 2004 en réponse à ces appels. Alors que le montant total des financements demandés se chiffre à 209,4 millions de dollars, l'Office n'a reçu des annonces de contributions que pour un montant de 89,4 millions de dollars. Au 30 septembre 2004, quelque 8,7 millions de dollars du montant total annoncé n'avaient pas été versés. En outre, en réponse aux appels de contributions d'urgence lancés au cours d'années antérieures, et portant sur un montant de 529,8 millions de dollars, l'Office a reçu des annonces de contributions pour un montant de 323,3 millions de dollars seulement. Quelque 9 millions de dollars sur le montant des contributions annoncées n'ont pas été versés. Le Groupe de travail a encouragé les donateurs à augmenter leurs contributions en réponse aux appels lancés par l'Office en 2004 et à verser le reliquat des contributions annoncées en réponse aux appels lancés au cours d'années antérieures. L'insuffisance des sommes versées en réponse aux appels de contributions d'urgence a sérieusement réduit le volume des 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 ayant subi un traumatisme et ses autres activités d'urgence sanitaire.

11. Le projet de budget de l'UNRWA pour l'exercice biennal 2004-2005 se chiffre à 805 millions de dollars, contre un montant de 791,7 millions de dollars que l'Assemblée générale avait approuvé à sa cinquante-sixième session pour l'exercice biennal 2002-2003. Sur ce montant total, 396,9 millions de dollars sont prévus pour 2004, à raison de 330,3 millions de dollars au titre de la trésorerie, 20,6 millions de dollars au titre du revenu en nature et 45,9 millions de dollars pour les projets. Le budget de l'exercice biennal 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'enseignement nouveaux dans les programmes scolaires des pays d'accueil.

## IV. Conclusions

12. Le Groupe de travail constate avec satisfaction que le déficit est en baisse, mais il craint que cette tendance ne se maintienne pas car certaines des recettes de 2004, telles que les gains de change, pourraient ne pas se matérialiser à l'avenir. En outre, les déficits successifs des dernières années ont nui à l'aptitude de l'Office de fournir le même volume et la même qualité de services à plus de 4 millions de réfugiés palestiniens. Le Groupe souligne qu'il incombe à la communauté internationale de faire en sorte que les services que fournit l'Office restent suffisants quant au volume et à la qualité et de veiller à ce que les financements aillent de pair avec l'accroissement naturel régulier du nombre de réfugiés.

13. Le Groupe de travail 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 les difficultés financières auxquelles ils ont dû faire face. 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. À cet égard, le Groupe de travail invite la communauté internationale à donner suite aux décisions de la Conférence de Genève tenue les 7 et 8 juin, notamment en renforçant ses partenariats avec l'Office ainsi que la capacité de celui-ci de fournir des services aux réfugiés palestiniens.

14. Pour couvrir tous les aspects des besoins financiers de l'Office, le Groupe de travail demande qu'il soit intégralement et rapidement donné suite aux annonces de contributions et aux autres engagements pris envers l'Office, en particulier ceux qui ont trait au remboursement par l'Autorité palestinienne et le Gouvernement israélien de la taxe à la valeur ajoutée et des droits portuaires ainsi qu'au versement des fonds destinés à couvrir le coût du transfert du siège de l'Office dans la zone d'opérations. Le Groupe de travail encourage par ailleurs l'Office à poursuivre ses efforts en vue d'élargir le cercle des donateurs, en même temps que les dépenses demeurent soumises à un strict contrôle.

15. À propos du transfert du siège de l'Office de Vienne à Gaza et Amman, le Groupe de travail a pris note des efforts que le Commissaire général, comme suite au rapport de 2003 du Groupe (A/58/450), a déployés en vue de l'apurement de ce compte selon l'avis que le Président de la Commission consultative de l'Office a exprimé dans la lettre qu'il a adressée le 25 septembre 2003 au Commissaire général, à savoir que l'Office devrait soumettre le plus tôt possible à l'Organisation la question du remboursement des dépenses engagées. En décembre 2003, le Commissaire général a demandé au Siège le remboursement de ces dépenses. Le Président de la Commission consultative a renouvelé cette recommandation dans une lettre datée du 30 septembre 2004 qu'il a adressée au Commissaire général. Le Groupe de travail réaffirme l'avis qu'il avait exprimé dans son rapport de 2003, à savoir que le montant de 5,1 millions de dollars restant à recevoir au titre des dépenses engagées par l'Office à l'occasion du transfert de son siège à Gaza devrait lui être versé par l'Organisation le plus tôt possible.

16. Le Groupe de travail s'est dit alarmé par les incidences négatives que les mesures d'austérité successives adoptées au cours des années précédentes continuent d'avoir sur les opérations de l'Office. Il a noté avec inquiétude que les dépenses par réfugié sont tombées d'une moyenne de 200 dollars par an dans les années 70 à moins de 70 dollars par an au cours de la décennie écoulée. Les mesures d'austérité en question et l'insuffisance persistante de fonds ont empêché les programmes de se développer à un rythme suffisant pour répondre à l'augmentation du nombre de réfugiés si bien qu'il a fallu, dans certains cas, retrancher des activités. Mais, surtout, ces mesures ont entraîné un doublement de la charge de travail et une augmentation du nombre d'élèves par classe dans les écoles de l'Office, du nombre de patients pris en charge dans les services de santé et du nombre de dossiers traités par les travailleurs sociaux qui s'occupent des réfugiés les plus pauvres.

17. Le Groupe de travail s'inquiète aussi de ce que la suppression des crédits budgétaires qui étaient autrefois alloués à des domaines tels que les bourses d'études universitaires ou la remise en état de logements a eu pour effet non seulement de réduire les activités de l'Office dans ces domaines, mais aussi de les rendre tributaires de fonds extrabudgétaires. Les réductions opérées dans les crédits affectés à l'entretien des locaux ont, de leur côté, 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 l'Office joue un rôle capital dans la préservation de la stabilité et de la sécurité de la région et qu'il est donc indispensable, dans cette optique, que les programmes de l'Office soient assurés d'un financement approprié, compte tenu d'une estimation convenable des besoins des réfugiés. Le Groupe note que l'on ne peut que se féliciter de l'amélioration de la situation financière de l'Office en 2004, mais que cette amélioration devra non seulement se maintenir mais s'accroître grâce à des soutiens accrus si l'on veut que les services fournis par l'Office soient renforcés.

18. Pour permettre à l'Office de fournir aux réfugiés palestiniens de Cisjordanie et de Gaza l'aide d'urgence envisagée dans le cadre des appels de contributions d'urgence, le Groupe de travail demande à la communauté internationale de faire le maximum pour atteindre le plus tôt possible l'objectif de 209 millions de dollars fixé pour 2004. Le Groupe constate avec préoccupation qu'au 30 septembre 2004 des contributions d'un montant de 89 millions de dollars seulement avaient été annoncées. Venant à un moment où la situation dans le territoire palestinien occupé ne fait que se détériorer, en particulier à Gaza, cette pénurie de ressources a exacerbé la crise d'ordre humanitaire dont souffrent les réfugiés qui dépendent de l'Office pour l'assistance d'urgence qu'ils reçoivent. Le Groupe de travail a exprimé l'espoir de voir se matérialiser un soutien accru au programme ordinaire de l'Office et une réponse à ses appels, et a demandé au Gouvernement israélien d'accroître sa coopération avec l'Office et de lui permettre de tirer le meilleur parti possible des contributions des donateurs en facilitant l'acheminement rapide des services de l'Office. La participation de l'Office à la procédure d'appel global de 2004 a été une mesure importante. Les appels de contributions d'urgence sont un instrument de financement indispensable mais il faudrait renforcer davantage le lien entre les budgets d'urgence humanitaire et le budget ordinaire de développement.

19. 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 de mener une vie utile. Réduire encore ces services serait les priver injustement du minimum de soutien auquel ils ont droit, mais cela risquerait en outre de 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 des travaux de l'Office et demande aux gouvernements de lui verser des contributions, se concrétisera par des mesures permettant à l'Office de poursuivre sa mission sur des bases financières plus solides.

20. 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 leur contribution à l'UNRWA pour 2004 et, une fois de plus :

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

b) Demande instamment aux gouvernements qui n'ont versé 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;

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 verser 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*

<sup>1</sup> Pour l'examen du rapport le plus récent du Groupe de travail (A/58/450), voir A/58/472.