



Assemblée générale

Distr. générale
10 octobre 2002
Français
Original: anglais

Cinquante-septième session

Point 76 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)

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 2002 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 sa cent-vingt-sixième réunion, le 10 octobre 2002. Comme les précédents, ce 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 10 octobre 2002, après son adoption par le Groupe de travail.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–3	3
Historique	1–3	3
II. Activités du Groupe de travail en 2002	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 générale 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 travail¹ (le dernier en date étant le document A/56/430) 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 an².

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 2002

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 deux fois, les 27 septembre et 10 octobre 2002, 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 10 octobre 2002.

5. Dans le cadre d'une réunion informelle, le 27 septembre 2002, le Groupe de travail a entendu le Chef du Bureau de liaison de l'Office à New York, qui a fait le point de la situation financière. Le Groupe de travail a examiné plus avant le rapport du Chef du Bureau de liaison à sa 126e séance, le 10 octobre 2002 (voir ci-dessous, chap. III).

III. Situation financière de l'Office

6. L'UNRWA s'est trouvé confronté au début de l'année 2001 à une situation financière critique, laquelle s'est améliorée par la suite grâce à une augmentation des contributions des donateurs ainsi que des mesures de compression des coûts qui lui ont permis, pour la première fois en 10 ans, de terminer l'année avec un fonds de roulement positif. En 2001, l'Office a reçu 302,9 millions de dollars au titre de son budget ordinaire, dont 280,8 millions (256 millions en 2000) pour la trésorerie et 22,1 millions pour les opérations en nature, alors que ce budget s'élevait au total à 310,4 millions de dollars, dont 289,7 pour la trésorerie et 20,7 pour les opérations en nature, soit un déficit de trésorerie au titre du budget approuvé par l'Assemblée générale de 8,9 millions (289,7 moins 280,8 millions de dollars). En outre, pour les

dépenses prévues pour les projets en 2001, l'Office a enregistré un déficit de 36,8 millions de dollars.

7. Dans ces conditions, l'Office a fini l'année 2001 sans encaisse pour son Fonds général. Les 46,3 millions de dollars d'avoirs en caisse figurant dans son état financier pour l'année prenant fin au 31 décembre 2001 représentaient des contributions affectées à des activités hors budget ordinaire, à savoir des projets et les appels d'urgence. Le fonds de roulement de l'Office, qui était totalement épuisé en 1999 et accusait un solde négatif de 4,9 millions de dollars à la fin de 2000, comptait 8,5 millions de dollars d'encaisse à la fin de 2001. 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 23 000 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 2001, il lui restait 23,4 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 23 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 7,5 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-Michelmores 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 2002, 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 16,7 millions de dollars pour 2002. Pour l'ensemble de l'année, les rentrées paraissent devoir s'établir à 279,3 millions de dollars (dont 271,3 millions en contributions, 2 millions sous forme d'intérêts perçus et 6 millions en gains de change), sur un montant révisé de dépenses de 296 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 24 et 25 septembre 2002, l'UNRWA a exprimé à nouveau l'espoir que le budget de 2002 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 23 000 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 271,3 millions de contributions escomptées au titre du budget ordinaire en 2002, seulement 189,8 millions avaient été reçues à la fin de septembre 2002, quelque 81,5 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'UNRWA. Une fois de plus, en 2001 et 2002, le Commissaire général et ses collaborateurs ont fait de très grands efforts pour tenir les donateurs informés, en leur communiquant les rapports financiers trimestriels et les rapports d'activité

périodiques concernant les opérations d'urgence 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 2001-2002. Alors que le montant total des financements demandés pour les appels d'urgence de 2002 s'élève à 116,3 millions de dollars, l'Agence a reçu pour 87,5 millions de dollars d'annonces de contributions. Quelque 10 millions de dollars de contributions annoncées n'ont pas encore été versés. En réponse aux appels d'urgence lancés en 2002, dont le montant s'élève à 172,9 millions de dollars³, l'Agence a reçu pour un montant de 87,5 millions de dollars des annonces de contributions. Quelque 40,6 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 2002 et à verser le reliquat des contributions annoncées pour les appels de 2001 et 2002. L'insuffisance des contributions versées en réponse aux appels d'urgence a sérieusement 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 2002-2003, qui se monte à 791,7 millions de dollars, a été approuvé par l'Assemblée générale à sa cinquante-sixième session. Sur ce montant total, 386,3 millions sont prévus pour 2002, à raison de 308,8 millions pour la trésorerie et quelque 22 millions pour les opérations en nature du budget ordinaire, ainsi que 55,5 millions pour les projets. Pour l'année 2003, le montant prévu se monte à 405,4 millions de dollars, dont 321,1 millions pour la trésorerie au titre du budget ordinaire, 22,9 millions pour les opérations en nature et 61,4 millions pour les projets. Le budget de l'exercice 2002-2003 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 aux 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 le plan 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.

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, et en réduisant ses effectifs recrutés sur le plan international et imputé sur son Fonds général. 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. Le Groupe note aussi avec satisfaction que l'Assemblée générale a approuvé l'établissement dans le budget de 2002-2003 des cinq postes supplémentaires demandés.

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. Le Groupe est par contre préoccupé par le refus des autorités israéliennes concernées de verser directement à l'UNRWA, comme l'a demandé l'Autorité palestinienne, 15 millions de dollars sur les fonds palestiniens que détient Israël pour régler une part importante de la TVA qu'elle doit à l'Office.

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 2001 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 adressée 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 2001, 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 dans les années 90. 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 le gel prolongé 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 craint que des restrictions budgétaires supplémentaires ne se traduisent par de graves difficultés économiques et sociales pour cette population déjà très éprouvée et n'alourdissent la charge que les réfugiés représentent pour les autorités des pays qui les accueillent. 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.

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 172,9 millions de dollars retenu à ce titre pour 2002.

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 leur contribution, 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/56/430), voir A/56/549.

² La plus récente est la résolution 56/53 de l'Assemblée générale.

³ Dont un appel pour l'année de 117,2 millions de dollars et un appel supplémentaire de 55,7 millions de dollars rendu nécessaire du fait de l'importante détérioration des conditions humanitaires résultant de la réoccupation par les forces israéliennes de centres de population palestiniens en Cisjordanie et des opérations militaires dans la bande de Gaza.