



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/509
16 octobre 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante et unième 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. Svein AASS (Norvège)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 8	2
A. Historique	1 - 3	2
B. Examen du rapport du Groupe de travail à la cinquantième session de l'Assemblée générale	4 - 8	2
II. ACTIVITÉS DU GROUPE DE TRAVAIL EN 1996	9 - 10	3
III. SITUATION FINANCIÈRE DE L'OFFICE DE SECOURS ET DE TRAVAUX DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS DE PALESTINE DANS LE PROCHE-ORIENT	11 - 15	3
IV. CONCLUSIONS	16 - 19	6

I. INTRODUCTION

A. 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 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. Huseyin Çelem (Turquie).

B. Examen du rapport du Groupe de travail à la cinquantième session de l'Assemblée générale

4. À sa cinquantième session, l'Assemblée a examiné le rapport du Groupe de travail sur ses activités de 1995 (A/50/491) au titre du point 84 de l'ordre du jour, intitulé "Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient". À la 3e séance plénière, le 22 septembre 1995, l'Assemblée a décidé d'inscrire cette question à son ordre du jour et de la renvoyer à la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation (Quatrième Commission), qui l'a examinée à ses 12e, 13e et 25e séances, les 30 et 31 octobre et 30 novembre 1995.

5. À la 25e séance de la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation, le 30 novembre 1995, le représentant des Pays-Bas a présenté un projet de résolution intitulé "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" (A/C.4/50/L.12) et parrainé par les pays suivants : Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Suède.

6. Aux termes de ce projet de résolution, l'Assemblée :

a) Féliciterait le Groupe de travail des efforts qu'il a faits pour contribuer à assurer la sécurité financière de l'Office;

b) Prendrait acte, en l'approuvant, du rapport du Groupe de travail;

c) Prierait le Groupe de travail de poursuivre ses efforts, en coopération avec le Secrétaire général et le Commissaire général, pour assurer le financement de l'Office pendant une nouvelle période d'un an;

d) Prierait le Secrétaire général de fournir au Groupe de travail les services et l'assistance nécessaires à l'accomplissement de sa tâche.

7. À la même séance, la Quatrième Commission a adopté le projet de résolution sans procéder à un vote.

8. À sa 82e séance plénière, le 6 décembre 1995, l'Assemblée a examiné le projet de résolution relatif au Groupe de travail, que la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation (Quatrième Commission) lui avait recommandé d'adopter en même temps que d'autres projets de résolution relevant du même point de l'ordre du jour. À la même séance, l'Assemblée a adopté, sans procéder à un vote, le projet de résolution, qui est devenu la résolution 50/28 B.

II. ACTIVITÉS DU GROUPE DE TRAVAIL EN 1996

9. Pendant toute l'année, 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 13 septembre et 11 octobre 1996, 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 séance du 11 octobre 1996.

10. À sa 115e séance, le 13 septembre 1996, le Groupe de travail a entendu le représentant de l'Office à New York, qui a fait le point de la situation financière. Le 18 septembre 1996, le Groupe a tenu une séance officieuse pour examiner la crise financière de l'Office. Il a examiné plus avant le rapport du représentant à sa 116e séance, le 14 octobre 1996 (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

11. À la fin de l'exercice biennal 1994-1995, le budget ordinaire de l'Office présentait un déficit ajusté de 14,4 millions de dollars. En effet, les dépenses se sont élevées à 546,6 millions de dollars alors que le montant ajusté des recettes tirées des contributions n'a atteint que 532,2 millions de dollars. Une partie de ce déficit, soit 6 millions de dollars, a été imputée sur le budget de 1994, les 8,4 millions de dollars restants l'étant sur celui de 1995. Le fonds de roulement de l'Office a ainsi été réduit de plus de la moitié, passant de 22,6 millions de dollars au début de l'exercice biennal à 8,2 millions de dollars à la fin du même exercice. Indépendamment des activités financées par prélèvement sur le budget ordinaire de l'Office, celui-ci a continué en 1994 et 1995 de gérer un fonds destiné à financer l'application de mesures exceptionnelles au Liban et dans le territoire occupé qui avait été créé en 1990 pour fournir une assistance d'urgence aux réfugiés de Palestine dans les secteurs touchés par une crise grave. En 1994-1995, le montant total des dépenses financées au titre de ces activités s'est élevé à 28,4 millions de

dollars, alors que le montant total des recettes n'a atteint que 20,8 millions de dollars, entraînant un déficit de 7,6 millions de dollars qu'il a fallu financer à l'aide du fonds de roulement. L'Office a par ailleurs géré un certain nombre de comptes extrabudgétaires. Le Programme pour la mise en oeuvre de la paix, mis en place en octobre 1993 au lendemain de la signature de la Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie par l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) et le Gouvernement israélien, avait pour objet de montrer, au niveau local, les résultats que l'on pourrait obtenir du processus de paix en exécutant un vaste programme d'investissements relatif à la construction d'infrastructures, à l'amélioration des conditions de vie et à la création d'emplois dans les communautés de réfugiés dans l'ensemble de la zone d'opérations de l'Office. En juin 1996, celui-ci avait reçu au total 192,6 millions de dollars de contributions annoncées et versées au titre du Programme pour la mise en oeuvre de la paix. La création de ce programme a rendu superflu le Programme élargi d'assistance créé en 1988 en vue d'améliorer les conditions de vie dans les camps de réfugiés et de moderniser les infrastructures de l'Office en Cisjordanie et à Gaza et, ultérieurement, dans l'ensemble de la zone relevant de l'Office. Il serait progressivement mis fin aux activités entreprises au titre du Programme élargi d'assistance à mesure que se termineraient les projets financés lors des années précédentes. L'Office a en outre géré des comptes relatifs à des projets spéciaux comme la construction de l'hôpital de Gaza, qui avait commencé en 1990, et le transfert du siège viennois de l'Office vers sa zone d'opérations, ce dernier compte ayant été créé pour déférer au voeu des donateurs qui avaient déclaré que le transfert ne devrait pas être financé au moyen du budget ordinaire. En juin 1996, les contributions annoncées et les contributions versées à l'Office représentaient 41,2 millions de dollars au titre du projet de construction de l'hôpital et 9,6 millions de dollars au titre du transfert du siège.

12. Le déficit du budget ordinaire de l'Office apparu en 1995, qui était le troisième déficit consécutif, avait déjoué les efforts énergiques faits par l'Office pour aligner les dépenses sur les recettes. Les mesures d'austérité imposées en 1993 à hauteur de 14,2 millions de dollars ont été maintenues pendant tout l'exercice biennal 1994-1995, avant d'être reconduites en 1996. En juin 1995, les états financiers de l'Office faisaient apparaître un déficit de fin d'exercice de 16 millions de dollars, qui aurait épuisé entièrement le fonds de roulement. Pour éviter d'en arriver là, un montant de 12 millions de dollars devant financer des augmentations de traitement a été reporté de l'exercice 1995 à l'exercice 1996, ce qui a réduit de façon artificielle et temporaire le déficit à 4 millions de dollars. Cela dit, le versement tardif de certaines contributions et la nécessité de financer par prélèvement sur le fonds général, à la fin de 1995, certaines dépenses non imputées au budget ordinaire mais essentielles ont porté le montant effectif du déficit de 1995 à 8,4 millions de dollars. Les contributions des donateurs sont restées en deçà des besoins de financement liés à l'augmentation du nombre des bénéficiaires des activités de l'Office et des inévitables accroissements de coût dus à l'inflation. En mai 1996, l'Office a prévu un déficit budgétaire de 16 millions de dollars pour l'exercice. Il a immédiatement réagi en adoptant, en juin 1996, de nouvelles mesures d'austérité pour limiter les dépenses non encore effectuées, à hauteur de 9 millions de dollars; ces mesures comprenaient le gel du recrutement pour certains postes et du louage de services pour d'autres, et des réductions d'allocations de crédits au titre de l'hospitalisation, des fournitures

médicales, de l'entretien, de la construction, des véhicules, des ordinateurs et du matériel et des fournitures. Ces mesures, associées aux mesures prises en 1993 et toujours en vigueur, avaient des incidences préjudiciables sur la qualité des services rendus par l'Office aux réfugiés de Palestine, et mettaient en péril sa capacité de maintenir le même niveau de services. En août 1996, le déficit de l'Office se chiffrait à 45,2 millions de dollars, dont 9,3 millions de dollars représentaient le déficit de base, 23,2 millions de dollars le coût de la reconduction des mesures d'austérité de 1993 et de 1996, et une provision annuelle de 12,7 millions de dollars au titre des indemnités de licenciement à verser au personnel au cas où l'Office cesserait ses activités, provision imputée au budget ordinaire avec l'accord des donateurs. De plus, la position de trésorerie de l'Office était précaire : les réserves disponibles étaient à peine suffisantes pour faire face aux échéances courantes et l'Office risquait de se retrouver en cessation de paiements dans les mois à venir.

13. Le Commissaire général de l'Office et ses services ont continué de n'épargner aucun effort pour attirer l'attention sur la situation financière de l'Office et mobiliser des contributions additionnelles et accrues pour financer les programmes en cours. À cette fin, deux réunions des principaux donateurs et gouvernements hôtes se sont tenues à Amman en 1996, les 8 et 9 mai et le 23 septembre. La deuxième était une réunion extraordinaire que le Commissaire général avait organisée pour appeler l'attention de la communauté internationale sur la situation financière critique dans laquelle l'Office se trouvait et les incidences qu'elle pouvait avoir sur sa capacité de s'acquitter des obligations découlant de son mandat international. Ont participé à ses travaux 27 représentants des principaux donateurs et gouvernements hôtes ainsi que de l'Organisation de libération de la Palestine. Faisant suite à un appel lancé par le Commissaire général, les participants ont annoncé quelque 14 millions de dollars de contributions à l'appui des travaux de l'Office en 1996.

14. Étant donné la gravité de la crise financière à laquelle se trouve confronté l'Office, le Groupe de travail, à l'issue de consultations officieuses tenues le 18 septembre 1996, a convenu du texte d'une déclaration que le Président du Groupe a fait tenir au Commissaire général à temps pour la réunion extraordinaire. Dans cette déclaration, le Groupe soulignait les points suivants :

a) Les déficits que connaissait l'UNRWA ces dernières années avaient acquis un caractère structurel plutôt que temporaire, et il fallait donc y faire face compte tenu de leur effet sur les services que l'Office était chargé de fournir;

b) La situation à laquelle l'UNRWA était confronté au cours du dernier trimestre de 1996 était intenable du fait que ses liquidités étaient épuisées et ne pouvaient être reconstituées que si l'on recevait immédiatement les contributions annoncées; il ne serait plus possible à l'avenir d'absorber les déficits car, d'ici la fin de 1996, les caisses du fonds de roulement de l'Office seraient vides;

c) L'Office entamerait son exercice budgétaire de 1997 en ayant comprimé son budget grâce à une série de mesures d'austérité et d'autres réductions, épuisé ses réserves financières et réduit ses frais généraux dans toute la

limite du faisable, et le déficit cumulatif prévu entre les recettes et les dépenses conduirait inévitablement à l'interruption des services;

d) Du fait que le Commissaire général n'était pas habilité à engager des crédits au-delà du niveau des ressources financières disponibles au titre des contributions versées et des annonces de contributions confirmées, la capacité de l'Office de continuer d'assurer ses services, pour ce qui restait de l'exercice biennal 1996-1997 et au-delà, était strictement limitée au niveau du financement fourni, et il fallait donc maintenir les dépenses dans les limites des crédits effectivement disponibles.

15. Le Groupe de travail a instamment prié les participants à la réunion extraordinaire de prendre des mesures énergiques et concrètes pour fournir les ressources financières dont l'Office avait besoin pour mener ses programmes essentiels, et éviter de provoquer une crise encore plus grave qui risquerait d'avoir de dangereuses conséquences, d'une portée considérable, pour les réfugiés de Palestine et l'ensemble de la région du Moyen-Orient.

IV. CONCLUSIONS

16. La crise financière à laquelle est confronté l'UNRWA à la fin de 1996 préoccupe sérieusement le Groupe de travail. Celui-ci s'inquiète particulièrement de l'épuisement du fonds de roulement de l'Office et de l'apparition d'une situation de déficit structurel à laquelle il n'est plus possible de remédier par des mesures d'austérité et qui n'est donc pas viable à long terme. Cette situation a de graves incidences pour l'Office et pour les réfugiés de Palestine; il est notamment possible qu'il faille procéder à des coupes directes et réduire les services. Le Groupe de travail estime que l'Assemblée générale doit veiller plus activement qu'elle ne l'a fait les années précédentes à ce que l'UNRWA reçoive les ressources dont il a besoin pour s'acquitter de la tâche que la communauté internationale lui a confiée, compte tenu surtout de la croissance naturelle de la population de réfugiés, de la détérioration de la situation économique et sociale dans la zone d'activité de l'Office, et de l'effet potentiellement déstabilisateur, dans une situation politique déjà volatile, de toute réduction importante des activités de l'Office.

17. Le Groupe de travail félicite le Commissaire général et ses collaborateurs des efforts inlassables qu'ils ont déployés pour trouver des fonds, en particulier en organisant la réunion extraordinaire en septembre 1996, à laquelle on a pu obtenir suffisamment d'annonces de contributions pour assurer le fonctionnement ininterrompu de l'Office jusqu'à la fin de 1996. Le Groupe de travail remercie les donateurs, surtout ceux qui ont assuré le financement d'urgence de l'Office au cours de la crise actuelle, qui ont augmenté leurs contributions, ou qui ont manifesté pour la première fois la volonté de verser une contribution. Le Groupe de travail espère avec le Commissaire général que d'autres suivront cet exemple.

18. Le Groupe de travail partage les inquiétudes du Commissaire général, qui craint que les activités de base en faveur des réfugiés de Palestine, notamment l'éducation, les soins de santé et les services de secours et d'assistance sociale, ne soient de plus en plus compromis du fait du déficit budgétaire

chronique de l'UNRWA. Il est extrêmement préoccupant que l'Office n'ait pas été en mesure de recueillir les fonds nécessaires au rétablissement des services supprimés par suite des mesures d'austérité adoptées en 1993 et qui demeurent en vigueur, et ait été obligé d'appliquer de nouvelles mesures en 1996. Le Commissaire général a fait observer que, même en ne ménageant aucun effort pour simplifier et rationaliser les opérations de l'Office de façon à éviter de réduire les services aux réfugiés, les mesures d'économie avaient une limite. Si le financement continuait à manquer, l'Office n'aurait d'autre choix que de réduire notablement ses programmes. Dans les années qui viennent, l'UNRWA devra définir et obtenir les ressources dont il a besoin pour desservir une population de réfugiés dont les besoins augmentent de 5 % par an en raison d'une combinaison de facteurs (croissance naturelle, inflation et nouveaux réfugiés). Si la situation actuelle de déficit structurel chronique se maintient, l'Office risque la faillite ou pourrait se voir obligé de couper directement ou de réduire des activités dans des domaines essentiels, ce qui aurait des conséquences hautement politiques et potentiellement déstabilisantes. Étant donné le rôle de l'Office dans la région, qu'il est le seul à remplir, toute détérioration ou réduction de ses services serait immédiatement interprétée comme un affaiblissement de l'engagement de la communauté internationale envers la solution du problème des réfugiés palestiniens.

19. Le Groupe de travail engage donc vivement tous les gouvernements à garder les considérations qui précèdent à l'esprit lorsqu'ils détermineront le montant de leurs contributions à l'UNRWA pour 1997, et :

- 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 de continuer à le faire et de s'efforcer d'en accroître le montant;
- d) Demande instamment aux gouvernements qui ont traditionnellement manifesté un intérêt particulier pour le bien-être des réfugiés palestiniens, tout spécialement aux gouvernements des États riches de la région, d'envisager de verser des contributions ou d'en accroître le montant;
- e) Demande instamment aux gouvernements d'envisager de verser des contributions additionnelles pour combler les déficits de façon à permettre à l'UNRWA de continuer d'assurer ses services sans interruption et, si possible, de rétablir les services supprimés du fait des mesures d'austérité, et de veiller à ce que les donateurs financent les programmes d'urgence et programmes spéciaux, ainsi que le Programme pour la mise en oeuvre de la paix, et participent aux dépenses de fonctionnement de l'hôpital construit à Gaza par l'Union européenne et aux frais occasionnés par le transfert du siège de l'Office de Vienne vers sa zone d'opérations, sans pour autant réorienter ou réduire les contributions versées aux programmes ordinaires de l'Office.

Notes

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, annexes, point 35 de l'ordre du jour, document A/8264; ibid., vingt-sixième session, annexes, point 38 de l'ordre du jour, document A/8476; ibid., vingt-septième session, annexes, point 40 de l'ordre du jour, document A/8849; ibid., vingt-huitième session, annexes, point 43 de l'ordre du jour, document A/9231; ibid., vingt-neuvième session, annexes, point 38 de l'ordre du jour, document A/9815; ibid., trentième session, annexes, point 54 de l'ordre du jour, documents A/10268 et A/10334; ibid., trente et unième session, annexes, point 53 de l'ordre du jour, document A/31/279; ibid., trente-deuxième session, annexes, point 55 de l'ordre du jour, document A/32/278; ibid., trente-troisième session, annexes, point 54 de l'ordre du jour, document A/33/320; ibid., trente-quatrième session, annexes, point 50 de l'ordre du jour, documents A/34/567; A/35/526; A/36/615; A/37/591; A/38/558; A/39/575; A/40/736; A/41/702; A/42/633; A/43/702; A/44/641; A/45/645; A/46/622; A/47/576; A/48/554; et A/49/509.

² Résolutions 2791 (XXVI) du 6 décembre 1971, 2964 (XXVII) du 13 décembre 1972, 3090 (XXVIII) du 7 décembre 1973, 3330 (XXIX) du 17 décembre 1974, 3419 (XXX) du 8 décembre 1975, 31/15 C du 23 novembre 1976, 32/90 D du 13 décembre 1977, 33/112 D du 18 décembre 1978, 34/52 D du 23 novembre 1979, 35/13 D du 3 novembre 1980, 36/146 E du 16 décembre 1981, 37/120 A du 16 décembre 1982, 38/83 B du 15 décembre 1983, 39/99 B du 14 décembre 1984, 40/165 B du 16 décembre 1985, 41/69 B du 3 décembre 1986, 42/69 B du 2 décembre 1987, 43/57 B du 6 décembre 1988, 44/47 B du 8 décembre 1989, 45/73 B du 11 décembre 1990, 46/46 B du 9 décembre 1991, 47/69 B du 14 décembre 1992, 48/40 B du 10 décembre 1993 et 49/35 B du 9 décembre 1994.
