



Assemblée générale

Distr. générale
7 novembre 1997
Français
Original : anglais

Cinquante-deuxième session

Point 86 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

	Paragraphes	Page
I. Introduction	1 - 8	2
A. Historique	1 - 3	2
B. Examen du rapport du Groupe de travail à la cinquante-deuxième session de l'Assemblée générale	4 - 8	2
II. Activités du Groupe de travail en 1997	9 - 10	2
III. Situation financière de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient	11 - 19	3
IV. Conclusions	20 - 24	5

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 cinquante-deuxième session de l'Assemblée générale

4. À sa cinquante et unième session, l'Assemblée générale a examiné le rapport du Groupe de travail sur ses activités en 1996 (A/51/509) 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 sa 3e séance plénière, le 20 septembre 1996, l'Assemblée générale 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 19e, 20e, 21e et 22e séances, les 22, 25 et 27 novembre 1996.

5. À la 22e séance de la Commission, le 27 novembre 1996, 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.4/51/L.13) et parrainé par les pays suivants : Alle-

magne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède et Turquie.

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 83e séance plénière, le 13 décembre 1996, l'Assemblée générale 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 générale a adopté, sans procéder à un vote, le projet de résolution qui est devenu la résolution 51/125.

II. Activités du Groupe de travail en 1997

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 12 septembre et 14 octobre 1997, 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 14 octobre 1997.

10. À sa 117e séance, le 12 septembre 1997, le Groupe de travail a entendu le représentant de l'Office à New York, qui a fait le point de la situation financière. Le 26 septembre 1997, le Commissaire général a rendu officiellement compte au Groupe de la crise financière de l'Office. Le Groupe de

travail a examiné plus avant le rapport du représentant de l'Office à sa 118e séance, le 6 novembre 1997 (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 de 1996, le budget de l'Office accusait un déficit de 26,7 millions de dollars, les dépenses s'étant élevées à 343,3 millions de dollars alors que le montant total des recettes n'avait atteint que 316,6 millions de dollars (une partie des dépenses correspondait au paiement de contributions perçues les années précédentes et affectées à des fins précises). L'éventualité d'un déficit budgétaire pour une quatrième année consécutive était apparue vers le milieu de 1996 lorsque l'on avait prévu que l'Office enregistrerait un déficit de 9,3 millions de dollars à la fin de cette année-là. Ces prévisions ne tenaient pas compte des effets cumulatifs de deux séries de mesures d'austérité imposées en février 1993 et en juin 1996, qui représentaient des dépenses imputées au budget s'élevant à 14,2 millions de dollars et 9 millions de dollars respectivement, ni le montant de 12,7 millions de dollars au titre des indemnités de licenciement qui avait été inscrit au budget de l'Office à la demande de ses principaux donateurs, avec l'approbation de l'Assemblée générale, en 1995. Le montant total du déficit pour 1996 était donc estimé à 45,2 millions de dollars au milieu de l'année. À l'époque, le versement tardif des contributions avait également créé de graves difficultés de trésorerie.

12. Étant donné la gravité de la situation, le Commissaire général de l'Office a convoqué à Amman en septembre 1996 une réunion extraordinaire des principaux donateurs et des gouvernements hôtes, au cours de laquelle il a décrit la nature et l'ampleur de la crise et lancé un appel spécial. Les donateurs ont répondu généreusement à cette initiative, annonçant de nouvelles contributions d'un montant de 14,3 millions de dollars, dont 12,4 millions étaient destinés à alimenter le budget ordinaire de 1996. De ce fait, l'Office a pu combler son déficit de base pour 1996 et éviter de se trouver en cessation de paiement, son budget ordinaire ayant même fait apparaître en fin d'exercice un solde symbolique de 2,2 millions de dollars au titre des liquidités. Toutefois, là encore, il n'avait pas été tenu compte de l'effet cumulatif des mesures d'austérité précédentes, ni de l'ouverture d'un crédit au titre des indemnités de licenciement.

13. En raison des mesures prises par l'Office pour tenir jusqu'à la fin de 1996, y compris le maintien des mesures d'austérité précédemment imposées et l'introduction de nouvelles mesures, certaines activités prévues dans le budget approuvé par l'Assemblée générale pour l'exercice biennal 1996-1997 n'ont pu être intégralement exécutées si bien que la qualité des programmes humanitaires de l'UNWRA en a pâti. En outre, les réserves du fonds de roulement de l'Office — qui représentaient la différence entre l'actif et le passif au budget ordinaire — étaient tombées à un niveau dangereusement bas, s'élevant à peine à 5 millions de dollars à la fin de 1996, soit un montant équivalent aux dépenses de l'Office pendant moins d'une semaine (ses dépenses courantes se chiffraient à 22 millions de dollars par mois).

14. L'UNWRA a donc entamé son exercice budgétaire de 1997 avec des réserves en capital et en liquidités très dégarnies mais aussi avec des déficits cumulatifs dans ses activités financées au moyen de fonds extrabudgétaires. Ces activités, dont les opérations d'urgence, la construction de l'hôpital européen de Gaza et le transfert du siège à Gaza, ont dû être financées en partie par le budget ordinaire de l'Office et non au moyen des comptes spéciaux créés pour en assurer le financement. Au début de 1997, un déficit d'environ 40 millions de dollars avait été prévu au budget ordinaire pour la fin de cette année-là et aucune véritable possibilité d'accroître les recettes n'était en vue. Autre fait préoccupant : à la fin de 1996, des annonces de contributions en espèces d'un montant de 93,5 millions de dollars n'avaient toujours pas été versées aux comptes de l'UNWRA et, sur cette somme, 35,3 millions de dollars étaient affectées au budget ordinaire et 58,2 millions de dollars aux projets. Cette situation, s'ajoutant au fait que 13 millions de dollars correspondant au remboursement de la taxe à la valeur ajoutée et des redevances portuaires et droits de passage n'ont toujours pas été versés, avait contribué à grever lourdement les réserves de trésorerie de l'Office.

15. En conséquence, en février 1997, le Commissaire général a introduit une nouvelle série de mesures d'austérité représentant 18,7 millions de dollars par an. Ces mesures consistaient à supprimer un crédit ouvert au titre des augmentations de traitements, à geler certains postes vacants et à réduire sensiblement les ressources allouées au titre du personnel temporaire, des véhicules, du matériel et fournitures, de la formation, de l'entretien, de l'hospitalisation et des voyages. Parallèlement, l'UNWRA a lancé de nouvelles initiatives visant à élargir sa base de ressources et à faire en sorte que l'ensemble de la communauté internationale s'emploie à appuyer ses activités. En février et mars, le Commissaire général s'est rendu dans cinq pays du Golfe pour étudier avec les gouvernements et les organisations non

gouvernementales les moyens de renforcer la viabilité des programmes de l'Office. Ces visites ont contribué utilement à faire mieux connaître la situation de l'UNWRA aux autorités des pays en question. Si l'on avait identifié plusieurs domaines où la coopération pouvait être renforcée et reçu des assurances que les pays de la région maintiendraient et, dans certains cas, s'efforceraient d'accroître leur assistance, il restait encore à obtenir des résultats plus concrets. Le Commissaire général s'est également rendu en Asie du Sud-Est en mai 1997 dans le but d'associer à ses activités les pays de la région qui, dans le passé, n'avaient pas entretenu de rapports avec l'Office. Ces pays se sont montrés vivement intéressés par les activités de l'UNWRA qu'ils ont accueillies favorablement et il faut espérer que ces contacts les inciteront à verser des contributions plus généreuses au budget de l'Office. Ce dernier s'est également efforcé de mettre sur pied un programme de promotion en vue de mobiliser de nouveaux dons en nature et il a pris des contacts de haut niveau avec une organisation non gouvernementale internationale dont la mission consiste à appuyer les activités de développement durable en Cisjordanie, dans la bande de Gaza et au Liban. En juillet 1997, l'Office a lancé un appel spécial en faveur du Liban d'un montant de 11 millions de dollars. Sur ce montant, il a reçu des annonces de contributions confirmées d'un montant de 9 millions de dollars qui doivent permettre de continuer de dispenser des services médicaux, de satisfaire des besoins pressants en matière d'éducation et d'aider les réfugiés les plus démunis, compte tenu de la vulnérabilité particulière des réfugiés palestiniens dans ce pays et de l'absence quasi totale de débouchés pour ce groupe de population.

16. Le montant des contributions en espèces au budget du Fonds général de l'UNRWA, tel qu'approuvé par l'Assemblée générale pour 1997, s'élève à 312 millions de dollars. En juin, l'Office prévoyait pour 1997 des encaissements de l'ordre de 235 millions de dollars : il fallait donc s'attendre à un déficit courant d'environ 77 millions de dollars. Face à cette situation, le Commissaire général a demandé le maintien des mesures d'austérité adoptées les années précédentes et du gel de la provision pour les indemnités de licenciement et pris d'autres mesures administratives d'économie. En août, aucune solution à la crise n'étant en vue, le Commissaire général s'est vu contraint d'annoncer une nouvelle série de mesures, y compris le gel immédiat du recrutement des 250 nouveaux enseignants qui auraient permis à l'Office de faire face à l'accroissement des effectifs scolaires, une réduction de 15 % des postes internationaux, la suppression pour les deux derniers mois de l'année des remboursements des frais d'hospitalisation ne présentant pas un caractère d'urgence, du financement des bourses d'études

universitaires, de la remise en état des logements et des secours financiers d'urgence. En outre, l'Office a commencé à examiner les droits perçus par les autorités hôtes pour leurs services d'éducation de base afin de s'en inspirer. La perception d'écolages constituerait un revirement important pour l'Office; des réfugiés ont protesté et il a été instamment demandé à la communauté internationale de résoudre d'urgence les difficultés financières de l'Office afin de prévenir toute baisse supplémentaire du niveau et de la qualité des services fournis. Les principaux donateurs, lors d'une nouvelle réunion à Amman en septembre 1997, se sont engagés à verser plus de 20 millions de dollars supplémentaires à l'appui des programmes ordinaires de l'Office en 1997, permettant ainsi au Commissaire général de reporter certaines des mesures proposées, y compris la suppression des remboursements des frais d'hospitalisation et la perception de frais de scolarité.

17. Globalement, les réductions de dépenses pour l'exercice 1996-1997 s'élevaient, au milieu de l'année 1997, à 72,2 millions de dollars sur les budgets des programmes et 71,5 millions de dollars sur d'autres postes — notamment gel de la provision pour indemnités de licenciement et réduction des services opérationnels et des services communs d'appui. La portée et l'impact de ces réductions sont décrits dans le chapitre III de l'additif au rapport du Commissaire général à l'Assemblée générale pour la période allant du 1er juillet 1996 au 30 juin 1997 (A/52/13/Add.1). Comme le souligne ce rapport, l'Office a pu compenser certaines de ces coupes dans son budget ordinaire — par exemple celles touchant l'entretien de ses locaux et de son équipement — en utilisant des fonds extrabudgétaires tels que ceux du Programme pour la mise en oeuvre de la paix. Toutefois, les effets de ces réductions à court terme ainsi qu'à plus long terme n'ont été que partiellement compensés et la reconduction des mesures d'austérité ne peut que continuer à avoir un effet cumulatif négatif sur la qualité des programmes de l'Office ainsi que sur le volume des services offerts.

18. Le 26 septembre 1997, le Commissaire général de l'UNRWA a informé le Groupe de travail des effets des mesures prises pour faire face aux problèmes de l'Office et des perspectives pour l'année à venir. Il a notamment mis l'accent sur les points suivants :

- L'UNRWA a réussi à survivre au cours de ces deux dernières années grâce aux mesures d'économie qu'il a prises, mais il risque fort de se retrouver dans la même situation en 1998 quand les effets cumulatifs des mesures d'austérité auront eu des conséquences encore plus graves;

- Les budgets biennaux adoptés par l'Assemblée générale représentaient un engagement de la part de la communauté internationale d'apporter aux réfugiés palestiniens un certain volume d'assistance et pour que cet engagement puisse être honoré, il faut que les ressources fournies soient à la mesure des engagements pris;
- Bien que les budgets de l'UNRWA et les contributions reçues aient augmenté d'une année sur l'autre en termes absolus, ces augmentations ne compensent pas les effets de l'inflation ni ceux des fluctuations des taux de change ni, surtout, de l'accroissement régulier du nombre de réfugiés, qui s'est traduit principalement par une augmentation constante des effectifs fréquentant les écoles de l'Office;
- Les sommes dépensées par l'UNRWA par réfugié — pour les services d'éducation, les soins de santé et les programmes d'aide et de services sociaux — déclinent chaque année depuis cinq ans : elles ont, certes, amélioré les conditions de vie des réfugiés, mais elles sont de loin inférieures à ce que les gouvernements des pays d'accueil dépensent pour les populations locales.

19. Le projet de budget biennal de l'UNRWA pour 1998-1999 soumis à l'Assemblée générale à sa cinquante-deuxième session est à peu près proche de celui de 1996-1997, malgré l'accroissement du nombre de réfugiés palestiniens. Le montant des contributions en espèces au budget de 1998-1999 s'élève à quelque 636,2 millions de dollars, dont 314 millions pour 1998 (contre 312 millions en 1997). Si l'UNRWA reçoit des donateurs autant en 1998 qu'en 1997 (à savoir 260 millions, y compris les contributions supplémentaires annoncées en septembre 1997), l'Office devra encore faire face à un déficit de 54 millions de dollars en 1998. Ce montant ne tient à nouveau pas compte du coût du rétablissement des activités et programmes supprimés les années précédentes ni du coût des indemnités de licenciement.

IV. Conclusions

20. Le Groupe de travail a pris connaissance avec une vive préoccupation de l'évaluation de la situation de l'UNRWA et des perspectives d'avenir que lui ont présentée le Commissaire général et d'autres responsables de l'Office. Le Groupe de travail constate que les dépenses moyennes par réfugié ont diminué de 29 % au cours des quatre dernières années en valeur nominale, et donc de bien plus en valeur réelle, alors que le nombre des réfugiés a augmenté de 27 %; la qualité des services fournis en a inévitablement souffert.

21. Compte tenu de la gravité de la situation, le Groupe de travail souligne qu'il incombe à la communauté internationale de s'efforcer de donner à l'UNRWA les moyens dont il a besoin pour continuer à fournir des services d'un niveau acceptable. Le Groupe de travail espère qu'aucun effort ne sera ménagé pour que l'UNRWA soit en mesure de continuer à fournir des services acceptables aux réfugiés et notamment que la communauté internationale alimentera son budget de 1998-1999. Le Groupe de travail se félicite des efforts continus déployés par l'UNRWA pour mener à bien sa réforme administrative, notamment en établissant une hiérarchie de priorités compte tenu des besoins des réfugiés, et pour optimiser ses modalités d'opération.

22. Le Groupe de travail félicite le Commissaire général et ses collaborateurs des efforts inlassables qu'ils déploient pour que l'Office puisse maintenir des services minimums malgré les difficultés financières. Il félicite également le Commissaire général de ses efforts pour mobiliser des fonds, notamment trouver de nouvelles sources de financement et élargir la base des donateurs. Il espère que ces initiatives fort utiles seront bientôt suivies de mesures concrètes. Le Groupe de travail se joint au Commissaire général pour exprimer l'espoir que l'exemple de ceux qui ont rejoint les rangs des donateurs ou qui ont accru leurs contributions sera suivi par d'autres. Le Groupe de travail félicite le Commissaire général et ses collaborateurs d'avoir amélioré la présentation du budget de l'Office et accueille avec satisfaction les efforts du Commissaire général pour informer la communauté internationale des détails du budget et tenir l'Assemblée générale au courant par le biais du Groupe de travail. Le Groupe note toutefois que la présentation du budget pourrait être encore améliorée. Il faudrait notamment indiquer le montant nécessaire pour maintenir le niveau actuel des services et la part du budget qui représente un accroissement des services et évaluer le rang de priorité relatif des activités financées par des ressources extrabudgétaires et de celles qui sont financées par le budget ordinaire.

23. Le Groupe de travail estime que bien que le problème des réfugiés soit un problème politique remontant à plus de 50 ans, les difficultés auxquelles les réfugiés doivent faire face aujourd'hui sont d'ordre humanitaire et que la communauté internationale tout entière se doit de les résoudre. Les services fournis par l'UNRWA doivent être considérés comme essentiels pour permettre aux réfugiés de vivre dans des conditions acceptables. Le fait que ces services soient généralement de haute qualité et que le niveau scolaire et l'état de santé des bénéficiaires soient régulièrement supérieurs à la moyenne est imputable au dévouement des employés de l'UNRWA, qui sont eux-mêmes des réfugiés palestiniens, et à la volonté des réfugiés d'améliorer leurs

conditions de vie dans des circonstances extrêmement difficiles. En continuant de réduire les services fournis par l'Office, on risque de priver les réfugiés du soutien minimum dont ils ont besoin et de compromettre la stabilité de la région. Le Groupe de travail exprime l'espoir que le soutien international à l'UNRWA, exprimé dans les résolutions annuelles dans lesquelles l'Assemblée générale confirme l'importance des travaux de l'Office et demande aux gouvernements d'apporter leur contribution se traduira par des mesures concrètes permettant à l'Office de poursuivre ses activités sur des bases financières plus saines.

24. 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 1998 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 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, et notamment à tous ceux auxquels le Commissaire général a fait spécifiquement appel lorsqu'il s'est efforcé de mobiliser des fonds, 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 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, et des programmes spéciaux et des projets d'équipement ne se fasse aux dépens des contributions destinées 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, A/49/509, A/50/491 et A/51/509.

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, 49/35 B du 9 décembre 1994, 50/28 B du 6 décembre 1995 et 51/125 du 13 décembre 1996.