



Assemblée générale

Distr. générale
26 juin 2009
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 31 de la liste préliminaire*

**Office de secours et de travaux des Nations Unies
pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient**

Rapport établi à l'issue de la réunion extraordinaire 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. Jonas **Jølle** (Norvège)

Résumé

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 établi le présent rapport afin d'expliquer pour quelles raisons il avait tenu une réunion extraordinaire le 19 mai 2009 et de présenter les conclusions auxquelles il était parvenu s'agissant des renseignements que l'Office avait communiqués à ses membres au sujet des ressources du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies dégagées en sa faveur. Le Groupe de travail a adopté le présent rapport lors de la réunion qu'il a tenue le 25 juin 2009.

* A/64/50.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction : origine et mandat du Groupe de travail	3
II. Raisons pour lesquelles le Groupe de travail a tenu une réunion extraordinaire en 2009	3
III. Crédits inscrits au budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies à l'appui de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient	4
IV. Réforme de la gestion à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.	6
V. Conclusions	7

I. Introduction : origine et mandat du Groupe de travail

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 en application de la résolution 2656 (XXV) de l'Assemblée générale pour étudier toutes les questions relatives au financement de l'Office. Dans cette résolution, l'Assemblée a prié 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. Le Groupe de travail se compose de représentants des États-Unis d'Amérique, de la France, du Ghana, du Japon, du Liban, de la Norvège, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de la Trinité-et-Tobago et de la Turquie. Il est présidé par le Représentant permanent de la Turquie auprès de l'Organisation des Nations Unies, S. E. M. l'Ambassadeur Baki İlkin.

3. À toutes ses sessions à compter de la vingt-cinquième, l'Assemblée générale a examiné les rapports du Groupe de travail dont elle était saisie¹ et adopté des résolutions dans lesquelles elle saluait les efforts du Groupe de travail et priait celui-ci de poursuivre ses travaux pendant une année supplémentaire².

4. Entre ses réunions annuelles ordinaires, le Groupe de travail est chargé par l'Assemblée générale d'assurer avec d'autres États Membres le suivi de l'application de ses recommandations, selon qu'il convient. À cet égard, les membres du Groupe de travail sont convenus en mai 2009 de tenir une réunion extraordinaire pour déterminer si le montant des ressources inscrites au budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies au titre de l'Office était suffisant.

II. Raisons pour lesquelles le Groupe de travail a tenu une réunion extraordinaire en 2009

5. Dans le tout dernier rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale, le Groupe de travail a mis l'accent sur l'importance du programme de développement organisationnel de l'Office, clef de voûte des efforts déployés par celui-ci pour réformer la gestion, et précisé que l'Assemblée devait fournir à l'Office l'appui financier voulu (A/63/375, par. 11 et 12). À cet égard, il a souligné qu'il importait de renforcer le cadre institutionnel général de l'Office au fil des prochaines années. La Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation a fait siennes ces recommandations en octobre 2008. Dans sa résolution 63/93 intitulée « Opérations de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient », l'Assemblée priait le Secrétaire général d'aider au renforcement institutionnel de l'Office en lui fournissant des ressources financières suffisantes provenant du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies. L'Assemblée a adopté ce texte le 5 décembre 2008, à l'issue d'un vote enregistré par 172 voix contre 6, et 1 abstention³.

¹ Voir le dernier rapport en date, paru sous la cote A/63/375.

² Voir la dernière résolution en date, parue sous la cote 63/93, par. 4.

³ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Supplément n° 49* (A/63/49), chap. III, résolution 63/93.

6. Le programme de développement organisationnel, dont le budget s'élève à 27,3 millions de dollars pour la période allant de janvier 2006 à décembre 2009, a été financé par des contributions volontaires versées sur une base bilatérale. Ces fonds ont été dégagés par un groupe de donateurs étant entendu que les réformes de la gestion mises en œuvre devraient être viables à moyen terme. Toutefois, à la date d'établissement du présent rapport, le Groupe de travail constate qu'en dépit de la recommandation qu'il avait faite, l'Assemblée générale n'a approuvé le financement que de 6 des 20 postes d'agent recruté sur le plan international dont l'Office avait demandé la création pour les exercices biennaux 2008-2009 et 2010-2011. Parallèlement, étant donné que le Fonds général de l'Office reste considérablement sous-doté, il est impossible d'acheter ou de mettre en service certains outils de gestion moderne grâce auxquels l'Office serait en mesure d'utiliser les fonds efficacement, de dûment superviser l'exécution des programmes et de rendre compte des activités menées. L'Office prévoit pour le moment qu'environ 120,5 millions de dollars lui feront défaut en 2009 pour couvrir les dépenses prévues, déficit qui ne cesse de se creuser au fil des ans alors que les besoins de la population réfugiée, eux, s'accroissent⁴.

7. Le 13 avril 2009, la Commissaire générale de l'Office, Karen Koning AbuZayd, a écrit au Président du Groupe de travail pour lui demander de l'aider à appeler l'attention des membres sur la crise financière que connaissait l'Office à l'approche de la date butoir fixée pour l'exécution du programme de développement organisationnel, soit décembre 2009. Soulignant l'urgence de la situation, elle a prévenu qu'après la fin de l'année 2009, si d'importants crédits supplémentaires n'étaient pas inscrits au budget ordinaire pour le prochain exercice biennal au titre de l'Office, celui-ci ne parviendrait pas à asseoir dans la durée les nombreuses améliorations apportées à ses activités et techniques de gestion.

III. Crédits inscrits au budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies à l'appui de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

8. Compte tenu du déficit chronique que connaissait le budget de l'Office et du fait que les maigres ressources fournies par des donateurs servaient à financer non pas les activités relatives aux programmes, mais les traitements du personnel recruté sur le plan international, l'Assemblée générale a décidé en décembre 1974 que les dépenses à engager au titre des traitements du personnel international seraient imputées sur le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies⁵. Depuis l'adoption de la résolution 3331 (XXIX) B par l'Assemblée, les ressources octroyées à l'Office n'ont augmenté que lentement, à un rythme inférieur à celui auquel ont évolué les besoins de l'Office et bien en-deçà du taux de croissance global du budget ordinaire pendant la même période. En 1975, des crédits avaient été ouverts pour financer 89 postes, et pendant l'exercice biennal 2006-2007, soit au

⁴ Le montant des recettes provenant du budget ordinaire par réfugié immatriculé est passé de 100 dollars par an en 1990 à 66,5 dollars en 2007, diminuant ainsi d'un tiers. Il est rare que les dépenses publiques engagées pour assurer la prestation de services analogues à ceux fournis par l'Office connaissent un repli équivalent en valeur réelle.

⁵ Résolution 3331 (XXIX) B.

début de la mise en œuvre du programme de développement organisationnel visant à réformer la gestion, le nombre de postes atteignait 113, ce qui représente une augmentation annuelle modeste, d'à peine plus d'un poste par an. Dans un autre domaine, entre 1977 et l'exercice biennal en cours, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ont mis fin au détachement à titre gracieux à l'Office de 26 postes d'agent recruté sur le plan international. Des États Membres ont certes eux aussi mis à la disposition de l'Office des ressources temporaires – administrateurs auxiliaires, spécialistes envoyés en mission de courte durée et volontaires –, mais le Groupe de travail reconnaît que compte tenu de la nature des services offerts par l'Office, qui correspondent à maints égards à ceux dont le secteur public assure habituellement la prestation, on ne peut remplacer des postes permanents par des postes de personnel temporaire recruté sur le plan international de cet ordre.

9. Le Groupe de travail conclut donc que pour l'Office, la valeur réelle des modalités de financement mises en place par l'Assemblée générale a décliné, ce qui a engendré un « déficit de gestion » que l'on ne peut passer sous silence. Une manifestation en est le fait qu'à l'Office, de nombreux postes de direction sont sous-classés. L'Office a donc du mal à recruter du personnel international qualifié et à le retenir à son service, problème sur lequel le Groupe de travail a attiré l'attention dans son rapport de l'an passé. Le personnel recruté sur le plan international encadre actuellement plus de 28 000 agents locaux, et ils assurent ensemble l'exécution du programme ordinaire et des programmes d'urgence, au titre desquels plus d'un milliard de dollars par an sont mobilisés⁶. Parallèlement, les tâches de l'Office et les attentes des principales parties prenantes, y compris des donateurs, des autorités hôtes et des réfugiés palestiniens eux-mêmes, sont devenues plus complexes et plus difficiles à exécuter ou à satisfaire, selon le cas. Prenant note avec satisfaction de l'action menée par l'Office, en particulier sa contribution à la stabilité régionale et au développement humain de 4,6 millions de réfugiés, le Groupe de travail rappelle que les crédits inscrits au budget ordinaire au titre de l'Office pour l'exercice biennal 2008-2009 ne représentaient qu'un pourcent du montant total dudit budget⁷.

10. Comme on l'a fait observer plus haut, dans sa résolution 3331(XXIX) B, l'Assemblée générale, en accord avec le Secrétariat, n'a imputé au budget ordinaire que le montant des traitements du personnel recruté sur le plan international. Selon le Secrétariat, cela englobe les frais connexes, comme les avantages et prestations accordés au personnel, mais exclut les dépenses essentielles engagées par l'Office, par exemple pour assurer la formation requise ou apporter les améliorations voulues dans le domaine de la sûreté du personnel en vue de satisfaire aux normes minimales de sécurité opérationnelle arrêtées par l'Assemblée générale. Ces frais, auxquels se sont ajoutées les dépenses engagées au titre d'autres services d'appui administratif sans lesquels le personnel international ne pourrait travailler correctement, ont dû être imputés au Fonds général de l'Office. Ainsi, le programme de développement organisationnel prévoit la mise en place d'un progiciel de gestion

⁶ Les programmes d'urgence comprennent actuellement les gros travaux de relèvement menés dans la bande de Gaza pour réparer les énormes dégâts subis par les installations de l'Office, l'infrastructure de base des camps et les logements des réfugiés à l'occasion des activités militaires orchestrées par les forces israéliennes en décembre 2008 et janvier 2009.

⁷ Pour l'exercice biennal 2008-2009, l'Assemblée générale a approuvé des crédits d'un montant d'environ 42 millions de dollars, soit 4 % du montant qui aurait dû être inscrit au budget ordinaire au titre de l'Office pour l'exercice considéré.

intégré, outil dont sont déjà équipés d'autres organismes des Nations Unies et qui permettrait aux responsables de l'Office de mieux contrôler, en temps réel, les dépenses engagées au titre des programmes et de recenser les défaillances. Or, l'Office a fait savoir au Groupe de travail que d'après ses toutes dernières prévisions, il lui serait impossible de financer au moyen du Fonds général l'installation de cet outil de gestion moderne certes essentiel mais onéreux, étant donné que les besoins des réfugiés priment. L'Office n'a en outre pas été en mesure de former le personnel à l'utilisation des normes comptables internationales pour le secteur public ni d'appliquer ces normes – autre obligation prescrite par l'Assemblée générale – du fait du manque de ressources. Le Groupe de travail est convenu que l'Assemblée devrait profiter des transformations en cours à l'Office pour revoir la composition du petit groupe de membres du personnel international qui y est affecté et dégager des ressources supplémentaires pour permettre que la réforme soit menée à bien.

IV. Réforme de la gestion à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

11. La réforme de la gestion à l'Office s'est accélérée au cours des cinq dernières années, à compter de la Conférence de Genève, tenue en juin 2004. À cette occasion, l'ensemble des donateurs et des autorités hôtes avaient forgé un partenariat tripartite avec l'Office en vue de renforcer les relations entre les parties prenantes, d'améliorer la planification, l'exécution, le suivi et l'évaluation des programmes et de renforcer la capacité de gestion sur le terrain et au siège. Avec l'appui financier des donateurs et le soutien énergique de la Commission consultative de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, le programme de développement organisationnel a été lancé en janvier 2006. De nouveaux postes d'agent recruté sur le plan international, jugés indispensables, ont bénéficié d'un financement bilatéral, étant entendu qu'après la clôture du programme, en décembre 2009, ces postes seraient inscrits au budget ordinaire. Étant donné que 14 des 20 postes créés n'ont pas encore été financés, les espoirs de l'Office restent pour l'heure déçus. Prenant note du fait que l'Office propose d'inscrire 14 postes d'agent recruté sur le plan international au budget ordinaire pour l'exercice 2010-2011, le Groupe de travail réitère l'appel qu'il avait déjà lancé dans son rapport de 2008 en faveur du « renforcement institutionnel » de l'Office, et demande à l'Assemblée générale de prendre des mesures concrètes dans ce sens à sa soixante-quatrième session.

12. Le programme de développement organisationnel, intitulé « Pour servir plus efficacement les réfugiés de Palestine : renforcement de la capacité de gestion de l'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient », prévoit une réforme ambitieuse dans les six domaines ci-après : structuration organisationnelle, gestion des programmes, gestion des ressources humaines, encadrement et gestion, processus et systèmes organisationnels, et poursuite du changement. Pour l'heure, les principaux résultats et réalisations sont les suivants : a) la modification de la structuration organisationnelle de l'Office, qui vise à faciliter la décentralisation des fonctions et des processus, et la délégation de l'autorité décisionnelle à certains responsables; b) la mise en place de processus de planification stratégique et d'un dispositif de gestion des cycles de programmation,

notamment une stratégie à moyen terme, sur six ans, couvrant les trois exercices biennaux entre 2010 et 2015, de plans d'exécution sur le terrain et au siège établis à partir d'évaluations des besoins et d'un processus remanié d'établissement et de gestion du budget; c) la refonte des principaux processus afin d'accroître l'efficacité de l'exécution des programmes; et d) l'élargissement de la place accordée à l'innovation dans la programmation dans tout l'Office⁸. Les relations avec les parties prenantes au sein de la Commission consultative ont aussi évolué au fil des quatre dernières années, ce qui a redynamisé le partenariat avec les donateurs et les autorités hôtes.

13. Le Groupe de travail se félicite de la profonde transformation de la façon dont l'Office mène ses activités, ce dont pourraient s'inspirer d'autres organisations œuvrant sur le terrain. Il reconnaît toutefois que les réalisations obtenues sont précaires et que les progrès accomplis pourraient bien être réduits à néant si l'Office ne reçoit pas les ressources nécessaires pour les pérenniser au fil des années à venir. Afin d'éviter une allocation au coup par coup des ressources dégagées à partir du budget ordinaire et de donner aux États Membres une vue d'ensemble des problèmes auxquels se heurte l'Office, le Groupe de travail demande au Secrétaire général de fournir dans les meilleurs délais à l'Assemblée générale un rapport sur le renforcement de la capacité de gestion de l'Office. Il recommande également que l'Assemblée, dès qu'elle en aura l'occasion, réexamine les modalités de la décision qu'elle avait prise à sa vingt-neuvième session d'accorder à l'Office des crédits imputés à son budget ordinaire, de manière à couvrir les autres dépenses administratives engagées pour permettre au personnel supplémentaire recruté sur le plan international de travailler avec efficacité.

V. Conclusions

14. Le Groupe de travail :

a) Appelle l'attention sur le fait que la valeur réelle des modalités de financement que l'Assemblée générale avait adoptées pour l'Office en 1974 a diminué au fil des 35 dernières années et ne suffit plus pour répondre aux besoins actuels de l'Office;

b) Constate avec préoccupation qu'alors que de lourdes responsabilités et des conditions de travail difficiles sont associées aux postes de cadre dirigeant à l'Office, nombre desdits postes sont sous-classés;

c) Se félicite de la profonde transformation qu'a connue au cours des trois dernières années, dans le cadre du programme de développement organisationnel, la façon dont l'Office mène ses activités, mais se dit profondément préoccupé par le fait que les réalisations obtenues risquent d'être anéanties si des crédits supplémentaires ne sont pas ouverts au budget ordinaire de l'Organisation au titre de l'Office;

d) Recommande à l'Assemblée générale de revoir, à sa prochaine session, les modalités de la décision qu'elle avait prise dans sa résolution 3331 (XXIX) B de

⁸ Un rapport daté de juin 2009 sur l'état d'avancement du programme de développement organisationnel, les résultats obtenus et les objectifs restant à atteindre a été communiqué au Groupe de travail.

financer les traitements d'agents recrutés sur le plan international à l'Office, afin de permettre à celui-ci de répondre aux exigences qu'ont à l'heure actuelle les parties prenantes et l'Assemblée elle-même;

e) Demande au Secrétaire général d'établir dans les plus brefs délais un rapport sur le renforcement de la capacité de gestion de l'Office, à l'intention des organes pertinents de l'Assemblée générale.

15. Le présent rapport a été adopté à l'occasion d'une réunion officielle que 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 tenu le 25 juin 2009, sous la présidence de S. E. M. l'Ambassadeur Baki İlkin (Turquie).
