



# Assemblée générale

Distr. générale  
3 novembre 1998  
Français  
Original : anglais

---

**Cinquante-troisième session**

Point 83 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

	<i>Paragraphe</i>	<i>Page</i>
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 1998 .....	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. Conclusion .....	20 – 24	4

## 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 travail<sup>1</sup> 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 an<sup>2</sup>.

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. Volkan Vural (Turquie).

### B. Examen du rapport du Groupe de travail à la cinquante-deuxième session de l'Assemblée générale

4. À sa cinquante-deuxième session, l'Assemblée générale a examiné le rapport du Groupe de travail sur ses activités en 1997 (A/52/578) au titre du point 86 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 4e séance plénière, le 19 septembre 1997, 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 21e, 22e et 25e séances, les 24 et 26 novembre 1997.

5. À la 25e séance de la Commission, le 26 novembre, 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.4/52/L.11) et parrainé par les pays suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne,

Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, 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 69e séance plénière, le 10 décembre 1997, 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 52/58.

## II. Activités du Groupe de travail en 1998

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 3 septembre et 22 octobre 1998, 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 22 octobre 1998.

10. À sa 119e séance, le 3 septembre 1998, le Groupe de travail a entendu le représentant 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 représentant de l'Office à sa 120e séance, le 22 octobre 1998 (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 1997, le déficit de trésorerie de l'Office s'établissait à 1,9 million de dollars, montant représentant la différence entre les décaissements (252,4 millions de dollars) et les encaissements (250,5 millions de dollars). Toutefois, si l'on considère la différence entre les encaissements et le budget de trésorerie pour l'année, à savoir 312 millions de dollars, il apparaît que l'Office a enregistré un déficit budgétaire de 61,5 millions de dollars en 1997. La valeur totale des revenus en espèces et en nature reçus par l'Office en 1997 a été de 317,2 millions de dollars, dont 270,9 millions au titre du budget ordinaire de l'Office et 46,3 millions au titre de projets. Le montant total des décaissements de l'Office en 1997 a été de 281,5 millions de dollars, dont 252,4 millions au titre du budget ordinaire et 29,1 millions au titre des projets.

12. Au milieu de l'année 1997, les effets cumulatifs des mesures d'austérité successives, introduites en 1993 en raison du déficit budgétaire et reportées d'année en année, se chiffraient à quelque 50 millions de dollars. Les décaissements au titre du programme ordinaire de l'Office devraient ainsi être réduits de ce montant en 1997, pour s'établir à 262 millions de dollars au lieu des 312 millions inscrits au budget. Les mesures prévues concernaient de nombreux domaines et comprenaient d'importantes réductions des crédits alloués aux achats de matériel médical et autres fournitures médicales et au remboursement des frais d'hospitalisation, ainsi que le gel de certains postes et le défaut de financement du montant prévu au titre des indemnités de licenciement. Dans le cadre des mesures d'économie, l'Office a, de plus en plus souvent, eu recours à des contrats spéciaux pour recruter des enseignants moins bien rémunérés, afin de pourvoir les postes laissés vacants par le départ du personnel permanent. Malgré ces mesures, l'Office prévoyait, au milieu de 1997, des encaissements de l'ordre de 242 millions de dollars pour l'année pour alimenter le budget ordinaire et s'attendait donc à un déficit courant de 20 millions de dollars.

13. Devant l'ampleur de la crise, le Commissaire général de l'Office a été contraint, en août 1997, d'adopter de nouvelles mesures d'austérité et de réduction des coûts. En dépit d'efforts considérables pour en limiter les effets, il a dû, pour la première fois, proposer une réduction des services fournis par l'Office. Comme il est indiqué dans le rapport sur les activités du Groupe de travail en 1997 (A/52/578), les mesures ont notamment porté sur le gel des recrutements, une

réduction de 15 % des postes internationaux, le gel des crédits alloués à la remise en état des abris de réfugiés, à certains secours financiers d'urgence et à la part du financement des bourses d'études universitaires revenant à l'Office, ainsi que la suppression, pour les deux derniers mois de l'année, des remboursements au titre des frais d'hospitalisation ne présentant pas un caractère d'urgence. L'annonce de la mise en oeuvre de ces deux dernières mesures a eu une incidence immédiate sur les relations de l'Office avec la communauté des réfugiés et avec les autorités hôtes.

14. En septembre 1997, le Commissaire général de l'UNRWA a de nouveau convoqué une réunion extraordinaire des principaux donateurs de l'Office et des autorités hôtes, les invitant à verser d'urgence des contributions pour faire face à la crise. Les donateurs ont répondu généreusement et rapidement à cet appel et ont annoncé des contributions d'un montant de 21 millions de dollars pour 1997. L'Office a ainsi pu éviter, de justesse, de suspendre l'exécution de ses programmes et annuler, avant qu'elles aient commencé à être appliquées, les mesures proposées concernant les frais d'hospitalisation et de scolarisation.

15. En raison des mesures prises par l'Office pour tenir jusqu'à la fin de 1997, 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, une fois de plus, être intégralement exécutées si bien que le niveau et la qualité des programmes humanitaires de l'UNWRA en ont encore pâti. En outre, les problèmes de financement rencontrés ces dernières années ont encore accentué la baisse des réserves du fonds de roulement de l'Office, qui représentent la différence entre l'actif et le passif au budget ordinaire. À la fin de 1997, elles étaient tombées à moins de 400 000 dollars, alors que le montant optimal serait de 25 millions de dollars environ. L'insuffisance des contributions a aussi provoqué une grave érosion des réserves en liquidités, c'est à dire de la somme dont l'Office dispose en permanence sur ses comptes bancaires pour faire face à ses obligations de base. À la fin de 1997, les contributions en espèces annoncées et non versées s'élevaient à quelque 71 millions de dollars, dont 24,7 millions de dollars pour le budget ordinaire et 46,3 millions pour les projets. Les réserves de trésorerie étaient tombées à 25 millions de dollars environ, soit l'équivalent des dépenses d'un seul mois. En d'autres termes, le déficit et l'insuffisance des liquidités étaient de plus en plus étroitement liés.

16. L'Office a donc entamé l'année 1998 avec des réserves en capital et en liquidités très dégarnies, sans que rien ne laisse espérer une augmentation significative des recettes globales. Les prévisions de recettes en espèces pour 1998

étant loin des 314 millions de dollars prévus au budget ordinaire, l'Office a été obligé de maintenir toutes les mesures d'austérité adoptées précédemment, y compris celles qui avaient été annoncées en août 1997 et n'avaient pas été annulées. Il a en outre réduit légèrement les dépenses en liquidités à venir en augmentant le taux de vacance de postes, en retardant, dans le cadre du gel général du recrutement, l'engagement de fonctionnaires recrutés au plan international et d'agents locaux et en recourant à des enseignants contractuels pour pourvoir les postes vacants du programme éducatif. Des économies ont aussi été réalisées grâce aux mesures de restructuration prises précédemment ou toujours en cours, et qui consistent principalement à réduire le nombre de fonctionnaires recrutés au plan international et à éviter d'utiliser certaines rubriques budgétaires, dans le cadre d'un contrôle financier plus strict.

17. Ces mesures ont permis de maintenir les prévisions de dépenses en espèces pour 1998 en dessous du montant de 314 millions de dollars approuvé par l'Assemblée générale. À la fin du mois de juin de 1998, les dépenses prévues au titre du programme ordinaire s'élevaient à 253 millions de dollars pour l'année, les recettes étant estimées à 252 millions de dollars. Les prévisions de recettes en espèces révisées étaient supérieures de 16 millions de dollars à celles de la fin du premier trimestre. En effet, des contributions supplémentaires d'un montant total de 12 millions de dollars avaient été annoncées en mai 1998 lors d'une réunion informelle regroupant les principaux donateurs et les autorités hôtes. À ces 12 millions s'ajoutaient 4 millions de dollars environ d'économies résultant de l'évolution des marchés monétaires internationaux et du versement anticipé de certaines contributions au budget ordinaire. Ces deux éléments ont eu pour effet immédiat d'accroître la valeur potentielle en dollars des contributions restant à verser d'ici à la fin de l'année et, dans le cas du versement anticipé de contributions annoncées, d'augmenter les revenus financiers prévus pour 1998. Cela étant, le budget de l'Office pour 1998 n'était toujours que partiellement financé et le déficit prévu restait important (62 millions de dollars).

18. Un problème supplémentaire a été porté à l'attention du Groupe de travail, à savoir les demandes de remboursement de la taxe à la valeur ajoutée et d'autres dépenses comme les frais de dédouanement et les droits portuaires versées par l'Office à l'Autorité palestinienne dans le cadre de l'exécution de ses programmes ordinaires et de ses projets spéciaux dans la bande de Gaza et en Cisjordanie. En août 1998, ces demandes de remboursement portaient sur quelque 19 millions de dollars.

19. La part de 1999 dans le budget de l'Office approuvé par l'Assemblée générale à sa cinquante-deuxième session pour

l'exercice 1998-1999 s'élève à 322,1 millions de dollars, soit *grosso modo* le même montant que pour 1998 (314 millions de dollars), malgré l'augmentation constante du nombre de réfugiés palestiniens et les effets de l'inflation. Si, en 1999, les donateurs versent à l'UNRWA le même montant que celui qui est attendu pour 1998, l'Office devra faire face cette année-là à un déficit de 71 millions de dollars, à condition que les réductions budgétaires opérées les années précédentes soient maintenues et sans compter le coût des indemnités de licenciement.

## IV. Conclusion

20. Le Groupe de travail est une fois de plus extrêmement préoccupé par l'avenir financier de l'Office, en particulier après cinq ans de mesures d'austérité, qui ont conduit à une dégradation du niveau et de la qualité des services fournis par l'Office à 3,5 millions de réfugiés palestiniens. À cet égard, le Groupe attire l'attention sur le tableau et les graphiques présentés en annexe au présent rapport, qui montrent l'évolution des dépenses de l'Office par réfugié depuis 1987. Le Groupe estime qu'il incombe à la communauté internationale de faire en sorte que les services offerts par l'Office restent suffisants, du point de vue de la quantité comme de la qualité, pour faire face aux besoins des réfugiés, et de veiller à ce que le niveau des services suive l'accroissement naturel régulier de la population réfugiée.

21. Le Groupe de travail constate avec satisfaction que l'Office a pris des mesures efficaces pour tenter de venir à bout du déficit structurel qu'il connaît depuis plusieurs années, en particulier en recourant à des enseignants contractuels et en réduisant le personnel recruté au plan international. Il félicite le personnel de l'UNRWA des efforts qu'il déploie pour que l'Office continue d'assurer des services minimums malgré ses difficultés financières. Il salue également les efforts faits par l'Office pour mobiliser des fonds, maintenir l'intérêt des principaux donateurs et des autorités hôtes et les tenir informés, trouver de nouvelles sources de financement et élargir la base des donateurs.

22. Le Groupe de travail s'inquiète vivement des effets négatifs des mesures d'austérité qui doivent être prises depuis maintenant cinq ans pour faire face à l'insuffisance des ressources. À cause de ces mesures, les programmes n'ont pu être suffisamment développés pour faire face à l'augmentation de la population de réfugiés, certaines activités ont dû être amputées et l'Office a été obligé de renoncer à des mesures qui font normalement partie de son programme. Fait plus grave, les restrictions qui frappent le recrutement se sont traduites par une augmentation du nombre d'élèves par classe

dans les écoles de l'Office, du nombre de patients par rapport aux effectifs du personnel soignant et du nombre de cas pris en charge par chacun des travailleurs sociaux qui s'occupent des réfugiés les plus pauvres. Le recrutement d'enseignants contractuels a contribué de manière non négligeable à réduire le coût du programme d'enseignement, le plus gros programme de l'Office, mais le Groupe de travail estime que cette mesure ne peut être envisagée comme solution à long terme pour maintenir l'Office à flot, sans compter qu'elle pourrait avoir des conséquences négatives sur les relations entre l'UNRWA et le personnel local qui est essentiel à son bon fonctionnement. En ce qui concerne les autres mesures d'austérité, le Groupe de travail s'inquiète de ce que le gel des ressources allouées sur le budget ordinaire pour financer les bourses universitaires, la remise en état des logements et les secours financiers a non seulement entraîné une réduction des activités de l'Office dans ces domaines mais les a aussi rendues dépendantes des contributions extrabudgétaires. En outre, la réduction des crédits destinés à l'entretien des locaux a entraîné une détérioration de l'actif corporel de l'Office qui est considérable, et la diminution des crédits consacrés aux frais d'hospitalisation signifie qu'il devient impossible d'hospitaliser certains patients. Le Groupe de travail s'inquiète des répercussions de ces mesures sur la vie des réfugiés palestiniens, en particulier pour ce qui est de l'éducation et des soins de santé. Il craint que des restrictions supplémentaires, du type de celles qui ont été évitées de justesse l'année dernière, ne se traduisent par de graves problèmes sociaux et économiques pour les réfugiés, qui sont déjà dans une situation extrêmement pénible, et n'alourdissent la charge des autorités accueillant les réfugiés. Il reste convaincu que l'Office contribue de manière décisive à préserver la stabilité et la sécurité dans la région.

23. Le Groupe de travail est conscient que le problème des réfugiés est intimement lié à un problème politique qui remonte à plus de 50 ans et qu'il est essentiel de régler ce problème une fois pour toutes conformément aux résolutions des Nations Unies sur la question. Cela dit, les problèmes auxquels les réfugiés doivent faire face aujourd'hui sont d'ordre humanitaire et relèvent de la responsabilité de la communauté internationale tout entière. Les services fournis par l'Office doivent être considérés comme le minimum requis pour permettre aux réfugiés de vivre dans des conditions acceptables. En réduisant encore ces services, non seulement on priverait injustement les réfugiés du soutien minimum auquel ils ont droit mais on risquerait aussi de compromettre la stabilité de l'ensemble de la région. Le Groupe de travail exprime avant tout l'espoir que le soutien international à l'UNRWA, exprimé dans les résolutions par lesquelles l'Assemblée générale confirme chaque année

l'importance des travaux de l'Office et demande aux gouvernements d'apporter leur contribution, se traduira par des mesures concrètes qui permettront 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 à l'esprit les considérations qui précèdent lorsqu'ils détermineront le montant de leurs contributions à l'UNRWA pour 1999 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 dans les délais requis 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) 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, des programmes spéciaux et des projets d'équipement ne se fasse aux dépens des contributions destinées aux programmes ordinaires de l'Office.

*Notes*

<sup>1</sup> *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, A/51/509 et A/52/578.

<sup>2</sup> 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, 51/125 du 13 décembre 1996 et 52/58 du 10 décembre 1997.

## Annexe

### A. Dépenses de l'UNRWA de 1987 à 1997

(En dollars des États-Unis)

<i>Année</i>	<i>Montant total des dépenses effectives</i>	<i>Nombre total de réfugiés</i>	<i>Montant des dépenses par réfugié</i>
1987	181 142 128	2 201 123	82,30
1988	188 746 621	2 268 595	83,20
1989	201 816 373	2 334 637	86,44
1990	229 860 825	2 422 514	94,89
1991	231 700 221	2 519 487	91,96
1992	256 679 308	2 648 707	96,91
1993	219 790 061	2 797 179	78,58
1994	247 633 868	3 006 787	82,36
1995	247 383 380	3 172 641	77,97
1996	243 156 900	3 308 133	73,50
1997	245 610 557	3 417 688	71,86

### B. Dépenses de l'UNRWA par réfugié de 1987 à 1997

(En dollars des États-Unis)







