



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/495
15 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

Note du Secrétaire général

1. Le Secrétaire général a reçu le rapport spécial ci-joint sur l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, qui a été présenté par le Commissaire général en application du paragraphe 21 de la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 1949.
2. Dans son rapport spécial, le Commissaire général appelle l'attention sur la précarité de la situation financière de l'Office, le grave déficit structurel dont il souffre, les mesures d'austérité qu'il a prises pour réduire le plus possible ce déficit, les effets de ces mesures sur la qualité et le volume des services offerts aux réfugiés de Palestine et les incidences de la réduction de ces services sur la stabilité de la région.
3. Le Commissaire général a convoqué une réunion extraordinaire de représentants des principaux pays donateurs et des gouvernements hôtes qui s'est tenue à Amman le 23 septembre 1996. Des contributions s'élevant à près de 15 millions de dollars ont été annoncées, dont 11,25 millions de dollars au titre du budget ordinaire de l'Office pour la période restant à couvrir jusqu'à la fin 1996. D'autres pays donateurs se sont engagés à verser des fonds sous réserve d'approbation de leurs parlements respectifs. Ces fonds additionnés permettraient à l'Office de remplir ses obligations essentielles pour 1996. Cependant, bien qu'on puisse espérer une légère augmentation des contributions pour 1997, le déficit structurel persistera au cours des prochaines années à moins que les donateurs actuels et potentiels ne fassent le nécessaire pour combler l'écart entre les besoins fondamentaux des réfugiés de Palestine et les ressources. Pour sa part, le Commissaire général compte réexaminer les mécanismes opérationnels existants, reconsidérer les hypothèses utilisées pour élaborer les programmes et donc le budget et rationaliser encore l'affectation des crédits afin de remédier au déficit structurel tout en maintenant la qualité et le volume des services fondamentaux offerts par l'Office.

4. En transmettant ce rapport spécial aux États Membres, le Secrétaire général tient à exprimer sa vive préoccupation devant la situation financière de l'Office et, en particulier, devant les conséquences auxquelles on doit s'attendre au cas où les crédits pour 1997 et au-delà seraient insuffisants. Aussi tient-il à s'associer à l'appel lancé par le Commissaire général pour le versement de contributions qui permettent de combler le déficit prévu pour 1997 et d'atténuer le déficit structurel du budget de l'Office.

ANNEXE

Rapport spécial du Commissaire général sur la crise
financière de l'Office de secours et de travaux des
Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans
le Proche-Orient

1. Depuis quelques années, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient est confronté pour la première fois de son histoire à un déficit chronique de son budget ordinaire, qui s'explique principalement par le fait que les contributions reçues restent inchangées ou diminuent tandis que les besoins augmentent en raison de l'accroissement démographique, de l'augmentation du nombre de réfugiés bénéficiant des services de l'Office et de l'inflation. En 1993 puis à nouveau en 1994, l'Office a pris des mesures pour réduire cet écart entre ressources et besoins; il a notamment gelé ou réduit plusieurs postes de dépenses : achats, voyages, tableaux d'effectifs, recrutement et augmentations de traitement des agents locaux. En dépit de ces mesures, le budget ordinaire de l'Office accusait, à la fin de l'exercice 1992-1993, un déficit ajusté de 17,1 millions de dollars et, à la fin de l'exercice biennal 1994-1995, de 14,4 millions de dollars. Amputé de ce dernier montant, le fonds de roulement de l'Office avait été réduit de plus de la moitié.

2. Dans sa résolution 50/28 A du 6 décembre 1995, l'Assemblée générale a notamment décidé de proroger le mandat de l'Office jusqu'en juin 1999, et noté avec une profonde inquiétude que le problème structurel auquel se heurtait l'Office laissait présager une détérioration quasi certaine des conditions de vie des réfugiés de Palestine et risquait, par conséquent, d'avoir des répercussions sur le processus de paix. Elle a demandé à tous les gouvernements de faire d'urgence le plus grand effort de générosité possible en vue de couvrir les besoins prévus de l'Office.

3. En janvier 1996, le fonds de roulement de l'Office est tombé à 8,2 millions de dollars, alors qu'il faut au moins 60 millions de dollars pour deux mois de dépenses. En mai 1996, le déficit budgétaire pour l'année était estimé à 16 millions de dollars, compte non tenu de la provision de 12,7 millions de dollars pour les indemnités de licenciement à verser aux agents locaux au moment de la dissolution de l'Office et d'un montant de 14,2 millions de dollars qui serait nécessaire pour rétablir les services supprimés par suite des mesures d'austérité adoptées en 1993. Afin de contenir les dépenses non encore engagées, l'Office a institué en juin 1996 de nouvelles mesures d'austérité qui devraient permettre de réduire de 9 millions de dollars le montant du déficit tout en ayant le minimum d'effets négatifs sur les services directs de l'Office.

4. Tout au long de l'année 1996, le Commissaire général n'a cessé de mettre en garde les principaux donateurs et les gouvernements hôtes contre les dangers d'un accroissement du déficit budgétaire de l'Office. Dans son rapport à l'Assemblée générale sur les activités de l'Office pour l'année s'achevant au 30 juin 1996, le Commissaire général a évoqué l'effet négatif cumulé des mesures d'austérité et du déficit budgétaire sur la qualité des services offerts par l'Office aux quelque 3,3 millions de réfugiés de Palestine qui en bénéficient. Faute de ressources suffisantes, l'Office n'a pas été en mesure de développer

/...

ses services en proportion de l'accroissement de la population de réfugiés, tandis que les trains de mesures d'austérité successifs érodent progressivement le niveau des services offerts tout en entraînant des coûts à plus long terme. Le Commissaire général a fait observer que les mesures d'austérité ne permettaient pas de faire des économies et ne contribuaient, dans le meilleur des cas, qu'à réduire à court terme le montant du déficit sans pour autant remédier aux problèmes des coûts visibles et invisibles dont les effets négatifs cumulés se feraient pleinement sentir dans les années à venir. De telles mesures ont en outre inmanquablement des effets négatifs sur les fonctions d'appui aux programmes.

5. En septembre 1996, les retards de paiement des donateurs avaient créé un grave problème de trésorerie qui risquait d'obliger l'Office à cesser ses activités en octobre à moins que les contributions des donateurs ne soient versées dans les plus brefs délais. Rien que pour assurer la paie, l'Office a besoin d'au moins 17 millions de dollars par mois. Il est devenu évident qu'à moins de trouver les ressources nécessaires pour financer son budget jusqu'à la fin 1996 et pour atténuer son déficit structurel en 1997 et au-delà, l'Office se verra contraint de réduire considérablement ses services, ce qui se traduira par un licenciement massif d'agents locaux tels que médecins, enseignants et travailleurs sociaux.

6. L'Office estime que, pour être en mesure de maintenir ses services au niveau actuel et de remplir ses engagements et ses obligations, il lui faudra des financements pour couvrir :

- i) Le déficit de base pour 1996, estimé au minimum à 9,3 millions de dollars (soit la moitié du montant des traitements et salaires pour un mois);
- ii) Les 23,2 millions de dollars nécessaires pour rétablir des services supprimés par suite des mesures d'austérité de 1993 et 1996, ce qui, avec les 9,3 millions de dollars de déficit de base cités à l'alinéa i) ci-dessus, porte le déficit cumulé à 32,5 millions de dollars;
- iii) La provision de 12,7 millions de dollars à affecter chaque année à la Réserve pour indemnités de licenciements, ce qui, avec les 32,5 millions de dollars cités à l'alinéa ii), porte le déficit total à 45,2 millions de dollars.

7. Compte tenu de la détérioration de la situation et afin de consulter et de mobiliser pleinement la communauté internationale, le Commissaire général a convoqué une réunion extraordinaire de représentants des principaux pays donateurs et des gouvernements hôtes le 23 septembre 1996 à Amman. L'objet de cette réunion était d'analyser la crise financière et ses effets négatifs sur la capacité de l'Office de s'acquitter du mandat qui lui a été conféré par la communauté internationale, de demander une aide d'urgence pour résoudre la crise dont l'Office était immédiatement menacé et d'ouvrir le débat en vue de trouver des solutions à long terme. Étant donné le rôle irremplaçable que joue l'Office dans la région, la détérioration ou la réduction de ses services pourrait avoir de graves répercussions politiques et constituer un facteur potentiel de

déstabilisation. Un tel recul serait aussitôt interprété comme un affaiblissement de la volonté de la communauté internationale de résoudre le problème des réfugiés de Palestine.

8. Les 27 participants à la réunion d'Amman avaient reçu un document établi par l'Office exposant les effets des mesures d'austérité sur son activité : réduction du nombre des audits, réduction du personnel chargé de l'exécution des programmes sur le terrain, réduction des opérations d'entretien des locaux tels qu'écoles et dispensaires, utilisation de matériel vétuste et incapacité d'opérer les changements nécessaires pour respecter les normes. Les programmes de l'Office se ressentaient durement, en particulier, d'une charge de travail démesurément lourde imposée aux enseignants et aux médecins, de classes surchargées et de locaux délabrés; la qualité des soins de santé et de l'éducation en souffrait. S'agissant des services de secours et d'assistance sociale, c'étaient les plus démunis et les plus vulnérables d'entre les réfugiés qui étaient les premiers touchés.

9. Le Commissaire général a fait observer aux représentants que les mesures d'austérité avaient non seulement une incidence directe sur les programmes et les services mais aussi des répercussions politiques et sociales et que l'on pouvait craindre un éventuel effet boomerang. L'application de ces mesures a été très mal vécue par les réfugiés et a été critiquée par les gouvernements hôtes pour lesquels elle signifie une réduction des services offerts par l'Office. L'insuffisance des financements amène les réfugiés à penser que la communauté internationale se désintéresse de leurs problèmes et préjuge de l'issue des négociations, ce qui est inacceptable à leurs yeux.

10. Le Commissaire général a également pris contact avec le Groupe de travail chargé d'étudier le financement de l'Office qui, ayant analysé la crise financière de l'Office, a adopté un rapport exhortant les participants à la réunion extraordinaire à prendre des mesures sérieuses et concrètes afin de fournir à l'Office les fonds dont il avait besoin de façon à éviter une aggravation de la crise qui aurait de lourdes conséquences pour les réfugiés de Palestine et pour l'ensemble de la région.

11. Au plus fort des pourparlers de paix, la communauté internationale a reconnu qu'il importait de démontrer aux réfugiés de Palestine non seulement dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, mais aussi en Jordanie, au Liban et en République arabe syrienne, les avantages concrets qu'ils pouvaient tirer de la paix. Les donateurs ont répondu généreusement au Programme pour la mise en oeuvre de la paix lancé par l'Office en fournissant des fonds pour des projets spéciaux dans tous les domaines. Maintenant que le processus de paix traverse une période plus difficile, il est encore plus important que les réfugiés de Palestine puissent continuer de croire à une heureuse issue des négociations.

12. L'Office ne peut plus instaurer de nouvelles mesures d'austérité sans que cela n'entraîne forcément la fermeture de locaux et la suppression de certains services. L'Office étant le principal fournisseur de services aux réfugiés de Palestine en Jordanie, en République arabe syrienne, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, et le seul fournisseur au Liban, le coût humain d'une réduction massive des services serait élevé. Il ne serait ni réaliste ni rentable de réduire les opérations sur le terrain en espérant les relancer lorsque la

situation financière de l'Office se sera améliorée. Il faudrait en outre ralentir la mise en oeuvre de nouvelles initiatives telles que l'harmonisation des services.

13. C'est au Commissaire général et à la direction qu'il incombe de gérer l'Office de manière avisée et d'utiliser au mieux ses ressources limitées. C'est également le Commissaire général qui a la responsabilité financière et juridique de réduire les services pour faire face aux restrictions budgétaires. En revanche, c'est la communauté internationale qui doit fournir des ressources suffisantes.

14. En ce dernier trimestre de 1996, trois possibilités s'offrent à la communauté internationale :

- i) Elle finance les déficits afin d'assurer la continuité des services. En fonction des ressources obtenues, certaines des mesures d'austérité pourraient être révoquées. Celles qui ne le seraient pas continueraient d'avoir des répercussions sur les services. Si seul le déficit de base de 9,3 millions de dollars était comblé, les mesures d'austérité, qui se chiffrent à 23,5 millions de dollars au total, seraient reconduites. Le déficit structurel persisterait et s'aggraverait si on ne s'y attaquait pas immédiatement et radicalement;
- ii) Elle décide, en toute connaissance des conséquences que cela aurait, que l'Office, face à un déficit structurel croissant et chronique, n'a d'autre choix que d'opérer des réductions et des coupes y compris la fermeture de certaines écoles et dispensaires, renvoyant ainsi chez eux des élèves et des patients et licenciant du personnel. Ces coupes et réductions pourraient toucher toutes les activités dans tous les secteurs, certains domaines seulement, des sous-programmes ou des programmes entiers. Il faut noter que les mesures d'austérité entraîneraient inévitablement une répartition inégale des ressources entre les opérations et les programmes, ce qui susciterait la colère des réfugiés qui se trouveraient désavantagés. Pour sa part, l'Office détermine actuellement quelles sont ses activités essentielles et ses priorités afin de les intégrer dans un budget de base n'excédant pas les ressources disponibles. Cette catégorie d'activités serait la dernière à être touchée par les restrictions. Des activités moins prioritaires seraient financées si les ressources dépassaient le budget de base;
- iii) L'Office poursuit ses activités tant qu'il n'a pas épuisé tous les fonds disponibles, puis dépose son bilan et cesse ses activités. Bien que cette possibilité soit ici mentionnée, ce choix serait irresponsable de la part de l'Office étant donné qu'une cessation progressive devrait être autorisée par l'Assemblée générale et régulièrement planifiée, financée et menée.

15. Le Commissaire général, qui avait appelé l'attention de la communauté internationale sur les difficultés de l'Office, s'est déclaré très satisfait des résultats de la réunion extraordinaire. Les donateurs se sont engagés à verser

près de 15 millions de dollars, dont 11,25 millions de fonds additionnels au titre du budget ordinaire de 1996, ce qui devrait permettre à l'Office de s'acquitter de ses obligations minimums cette année. Un certain nombre de donateurs ont indiqué qu'ils verseraient d'autres fonds sous réserve de l'approbation de leurs gouvernements et parlements respectifs. Ces fonds devraient permettre à l'Office de ne pas supprimer de programmes essentiels et d'attaquer l'année 1997 avec un fonds de roulement couvrant une à deux semaines d'activités.

16. Certains donateurs ont fait savoir qu'ils augmenteraient le montant de leurs contributions au budget ordinaire en 1997. Toutefois, il est évident, vu les résultats de la réunion, qu'en l'absence de mesures supplémentaires l'Office ne pourra combler son déficit structurel, qui pourrait dépasser 60 millions de dollars. En procédant à un examen de sa gestion, l'Office a entrepris de restructurer et de rationaliser ses activités afin d'accroître son obligation redditionnelle, sa transparence et son efficacité et de maîtriser les dépenses. Il a également commencé à revoir ses hypothèses budgétaires afin de rationaliser l'affectation des crédits. Il poursuit en outre ses efforts pour accroître le nombre de donateurs et maintenir le dialogue entre les principaux donateurs, les gouvernements hôtes et les autorités palestiniennes.

17. Il faut souhaiter que la communauté internationale collabore étroitement avec l'Office et lui fournisse en 1997 les financements nécessaires pour qu'il puisse, parallèlement au processus de réforme interne, combler son déficit structurel, rééquilibrer son budget et offrir un niveau satisfaisant de services aux réfugiés de Palestine.

18. Les délégués ont demandé qu'une autre réunion soit organisée après la Conférence d'annonces de contributions à l'Office mais avant la fin de l'année, afin d'examiner de nouveau la situation.

19. Dans toute les épreuves qu'ils ont traversées, les réfugiés de Palestine ont montré une telle volonté de survivre qu'ils ont contribué à faire de l'Office un des programmes les plus efficaces et une des plus grandes réussites du système des Nations Unies. Il serait regrettable que la communauté internationale ne vienne pas en aide à l'Office alors qu'il suffirait d'un sursaut des donateurs actuels et potentiels pour assurer sa survie.
