



Assemblée générale

Distr. générale
19 octobre 1999
Français
Original: anglais

Cinquante-quatrième session

Point 88 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. Hans **Brattskar** (Norvège)

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-3	2
Historique	1-3	2
II. Activités du Groupe de travail en 1999	4-5	2
III. Situation financière de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient	6-13	2
IV. Conclusions	14-19	3

I. Introduction

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 (le plus récent publié sous la cote A/53/597) 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 (le plus récemment la résolution 53/47).

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).

II. Activités du Groupe de travail en 1999

4. 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 10 septembre et 13 octobre 1999, 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 13 octobre 1999.

5. À sa 121^e séance, le 10 septembre 1999, le Groupe de travail a entendu le Commissaire général de l'Office, qui a fait le point de la situation financière. Le Groupe de travail a examiné plus avant le rapport du Commissaire général à sa 122^e séance, le 13 octobre 1999 (voir part. III).

III.

Situation financière de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

6. À la fin de l'exercice de 1998, le déficit courant de l'Office s'établissait à 1,9 million de dollars, montant représentant la différence entre les dépenses effectives (254 millions de dollars) et les recettes effectives (252,1 millions de dollars). Toutefois, si l'on considère la différence entre les encaissements et le budget de trésorerie pour l'année, à savoir 314 millions de dollars, il apparaît que l'Office a enregistré un déficit budgétaire de 61,9 millions de dollars.

7. Le déficit du budget de trésorerie a été couvert par le fonds de roulement (c'est-à-dire la différence entre l'actif et le passif au budget ordinaire), qui a été réduit à un montant négatif de 4,8 millions de dollars à la fin de 1998. Comme le Commissaire général de l'UNRWA le fait observer dans son rapport à l'Assemblée générale¹, ce montant était bien inférieur au niveau optimal, qui correspond au montant moyen mensuel des dépenses, soit environ 25 millions de dollars, dont 17 millions représentaient les rémunérations de près de 22 000 agents locaux. Au milieu de 1999, une situation de trésorerie potentiellement critique était prévue pour le reste de l'année. La situation de trésorerie de l'Office était considérablement compliquée par le non-remboursement par l'Autorité palestinienne à l'UNRWA de la taxe à la valeur ajoutée et d'autres dépenses, telles que des frais de dédouanement et les droits portuaires, qui avaient été versées par l'Office au cours de ses opérations dans la bande de Gaza et en Cisjordanie. Le Commissaire général a informé le Groupe de travail que ces dépenses avaient dépassé 21 millions de dollars pour la période allant jusqu'en septembre 1999. Le non-paiement des fonds nécessaires pour l'achèvement de l'Hôpital européen de Gaza (au titre duquel un montant de 11,6 millions de dollars était encore dû) et pour le transfert du siège de l'UNRWA de Vienne à la zone d'activité (au titre duquel un montant de 5,2 millions de dollars était encore dû) avait contribué à la grave pénurie de fonds de l'Office. La situation de trésorerie s'est dégradée au point qu'en septembre 1999, l'Office a été obligé d'utiliser, pendant une très courte période, des fonds provenant du programme d'activités génératrices de revenus pour pouvoir verser les rémunérations de septembre. Ces fonds ont été restitués au programme d'activités génératrices de revenus 17 jours plus tard, lors de la réception de ressources financières. On

prévoit une situation semblable pour décembre 1999 si l'Office n'obtient pas des fonds supplémentaires.

8. Comme les recettes attendues au début de 1998 n'atteignaient pas le montant inscrit au budget, l'Office a dû maintenir les mesures d'austérité qui avaient été adoptées en 1993 en raison du déficit budgétaire et reportées d'année en année. Au début de 1998, le montant cumulé de ces mesures d'austérité avait atteint 52 millions de dollars. Ces mesures avaient entraîné une réduction des dépenses en espèces prévues dans le programme ordinaire de l'Office pour 1998 à 262 millions de dollars, alors que le montant inscrit au budget était de 314 millions de dollars. Pour 1998, les dépenses en espèces ont encore été réduites par des mesures telles que le maintien de taux élevés d'inoccupation de postes, le report de recrutements dans le cadre d'un gel général des recrutements, la réalisation d'économies grâce à des mesures de restructuration telles que le recours à du personnel contractuel et une réduction du nombre de postes internationaux et la non-utilisation de certains postes budgétaires en raison d'un contrôle financier plus strict.

9. Les mesures d'austérité reconduites en 1998 comprenaient d'importantes réductions des crédits dans de nombreux domaines, dont le matériel médical et d'autres fournitures, les déplacements du personnel, l'entretien, des subventions au titre de la formation et de l'hospitalisation de réfugiés, ainsi que le gel de certains postes et le non-financement d'une disposition relative aux indemnités de licenciement. Lors d'une réunion avec le Groupe de travail qui a eu lieu à New York le 10 septembre 1999, le Commissaire général de l'UNRWA a admis que, si l'organisme avait tout mis en oeuvre pour ne pas réduire les services à la suite de ces mesures, il était indéniable que le volume et la qualité des services s'en étaient ressentis. Cela s'était traduit notamment par le surpeuplement de classes d'école, de longues attentes dans les centres de santé, et le mauvais état de réparation et le délabrement croissant d'installations anciennes de l'Office, telles que des écoles et des centres de santé.

10. À de nombreuses reprises ces dernières années, les principaux donateurs de l'Office ont réagi généreusement aux appels du Secrétaire général et du Commissaire général pour des financements spéciaux du budget du Fonds général de l'UNRWA, ainsi que pour l'allocation de fonds destinés à financer des projets. En 1998 et 1999, le Commissaire général et ses collaborateurs ont à nouveau consenti des efforts considérables pour informer les donateurs de la situation, en leur communiquant des rapports financiers trimestriels et en organisant des consultations régulières entre l'Office, les donateurs et les

autorités hôtes. Après de telles consultations en septembre 1998, avril 1999 et septembre 1999, des contributions supplémentaires ont été annoncées, en vue d'aider l'Office à faire face à ses difficultés de trésorerie. Pour sa part, ce dernier a continué de s'efforcer d'obtenir des fonds d'un montant prévisible et stable pour qu'il ne soit plus nécessaire de recourir à de tels expédients pour répondre aux besoins de financement en augmentation constante. Dans ce contexte, l'UNRWA a demandé aux donateurs de verser les contributions annoncées plus tôt dans l'année civile ou l'exercice budgétaire, et de payer à temps les contributions annoncées.

11. Cette année, l'UNRWA a adopté une nouvelle méthode budgétaire, plus transparente, pour l'exercice biennal 2000-2001. Cette nouvelle méthode, qui vise à accroître l'utilité du budget en tant qu'outil de planification, de gestion et de collecte de fonds, devrait inciter les donateurs à allouer des ressources plus importantes à l'Office. En adoptant une démarche reposant sur un programme résolument tourné vers l'avenir, l'UNRWA espérait obtenir le financement intégral de son budget pour 2000-2001 et ne plus connaître les crises budgétaires des récentes années.

12. L'Office a également adopté en 1999 de nouvelles politiques concernant l'engagement de personnel local, en commençant par les enseignants recrutés pour l'année scolaire 1999-2000. En application de ces nouvelles politiques, le personnel qui travaillait précédemment dans le cadre de contrats temporaires a obtenu des contrats de durée déterminée prévoyant un ensemble d'avantages plus intéressants. Il s'agit d'une modification importante des pratiques que l'Office avait suivies en matière d'emploi ces dernières années et elle pourrait se traduire à long terme par d'importantes économies dans les dépenses relatives au personnel local, tout en permettant à l'Office d'être un employeur aussi équitable et aussi concurrentiel que possible, compte tenu de sa situation financière.

13. La part de l'an 2000 dans le budget de l'UNRWA pour 2000-2001 qui est présenté à l'Assemblée générale à sa session actuelle s'élève à quelque 300,9 millions de dollars en espèces et en nature, contre des prévisions de dépenses en espèces et en nature de 276,2 millions pour 1999. (Le budget pour 1999 présenté à l'Assemblée s'élevait à 352,8 millions de dollars.) Le budget de 300,9 millions de dollars pour l'an 2000 ne prévoit pas de crédits au titre des indemnités de licenciement du personnel local, dont le montant est estimé à environ 145 millions de dollars.

IV. Conclusions

14. Le Groupe de travail est une fois de plus extrêmement préoccupé par l'avenir financier de l'Office, en particulier après sept années de mesures d'austérité, qui ont conduit à une dégradation du niveau et de la qualité des services fournis par l'Office à 3,6 millions de réfugiés palestiniens. Le Groupe de travail souligne 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.

15. 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, en réduisant le personnel recruté au plan international et en appliquant d'autres réformes. Il félicite le Commissaire général et le personnel de l'UNRWA des efforts qu'ils déploient pour que l'Office continue d'assurer des services minimums malgré ses difficultés financières. Il félicite également le Commissaire général pour ses efforts de collecte de fonds et son souci de maintenir l'intérêt des principaux donateurs et des autorités hôtes et de les tenir informés, de trouver de nouvelles sources de financement et d'élargir le cercle des donateurs. Il demande que l'on donne suite intégralement et à bref délai aux annonces de contributions et aux autres engagements pris à l'égard de l'Office, en particulier en remboursant la taxe à la valeur ajoutée et d'autres montants payés à l'Autorité palestinienne, et les fonds avancés par l'Office, sur son budget ordinaire, pour l'achèvement de l'Hôpital européen de Gaza et le transfert de son siège dans la zone d'opérations.

16. Le Groupe de travail s'inquiète des effets négatifs de sept années de mesures d'austérité sur les opérations humanitaires de l'Office. 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, ces mesures 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.

17. Le Groupe de travail constate avec satisfaction la régularisation des conditions d'emploi du personnel qui travaillait dans le cadre de contrats temporaires et l'adoption de nouvelles politiques du personnel qui faciliteront l'emploi de personnel engagé pour une durée déterminée à des conditions équitables. À long terme, cela pourrait contribuer dans une mesure importante à réduire les dépenses, en particulier dans le domaine de l'éducation, qui constitue le plus important programme de l'Office. Cependant, le Groupe de travail estime que cette mesure ne représente pas une solution à long terme pour le financement des activités ordinaires de l'Office. 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 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 et que, dans cette optique, il est essentiel de financer de façon suffisante les programmes de l'Office.

18. 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.

19. 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 2000 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 et augmenter le montant du fonds de roulement 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.

Note

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session, Supplément No 13 (A/54/13).