



Assemblée générale

Distr. générale
3 octobre 2001
Français
Original: anglais

Cinquante-sixième session

Point 87 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 2001	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	6-16	2
IV. Conclusions	17-24	4

* Note explicative en application du paragraphe 1 de la section C de la résolution 54/248 de l'Assemblée générale : le présent rapport est présenté le 3 octobre 2001, après son adoption par le Groupe de travail.



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 (UNRWA) a été créé par l'Assemblée générale en vertu de sa résolution 26/56 (XXV) du 7 décembre 1970 pour étudier tous les aspects du financement de l'Office. Dans cette résolution, l'Assemblée générale 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 générale a examiné les rapports qui lui étaient présentés par le Groupe de travail¹ (le dernier en date étant le document A/55/456) et 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 des 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 de travail est M. Mehmet U. Pamir (Turquie).

II. Activités du Groupe de travail en 2001

4. Tout au long de l'année, les membres du Groupe de travail ont suivi avec inquiétude les problèmes auxquels l'Office se heurtait, et en particulier sa situation financière, toujours difficile. Le Groupe s'est réuni deux fois, les 14 septembre et 3 octobre 2001, pour examiner l'évolution récente de la situation financière de l'Office et rédiger son rapport à l'Assemblée générale. Il a adopté ce rapport à sa séance du 3 octobre 2001.

5. Dans le cadre d'une réunion informelle, le 14 septembre 2001, 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 125^e séance, le 3 octobre 2001 (voir ci-dessous, chap. 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. L'UNRWA s'est à nouveau trouvé en 2000 devant une situation financière critique, qui l'est restée en 2001. En 2000, l'Office a reçu 270,9 millions de dollars au titre de son budget ordinaire, dont 256 millions pour la trésorerie et 14,9 millions pour les opérations en nature, alors que ce budget se montait au total à 300,9 millions de dollars, dont 280,4 pour la trésorerie et 20,5 pour les opérations en nature, soit un déficit de trésorerie de 24,4 millions (280,4 moins 256 millions de dollars).

7. Dans ces conditions, l'Office a fini l'année 2000 sans encaisse pour son Fonds général. Les 34 millions de dollars d'avoirs en caisse figurant dans son état financier pour l'année prenant fin au 31 décembre 2000 représentaient des contributions affectées à des activités hors budget ordinaire, à savoir des projets, et répondant à l'appel d'urgence lancé en novembre 2000. L'Office a comblé les déficits de trésorerie enregistrés dans les dernières années en prenant une série de mesures d'austérité et de réduction des coûts et en recourant en même temps à son fonds de roulement (la différence entre l'actif et le passif du budget ordinaire pour une année civile). Vu la situation exposée ci-dessus, la seule réserve dont dispose l'Office, à savoir son fonds de roulement, était totalement épuisée en 1999 et accusait un solde négatif de 4,9 millions de dollars à la fin de 2000. Or, le minimum qu'il lui faut en réserve au fonds de roulement est de 28 millions de dollars, montant mensuel moyen de ses dépenses, dont 17 millions pour la paye de quelque 22 000 agents locaux.

8. Comme les recettes de trésorerie sont restées en 2000 très insuffisantes au regard du niveau du budget ordinaire, l'Office a dû réduire ses dépenses pour les aligner sur ses disponibilités et n'a pas pu affecter de fonds à la reconstitution du fonds de roulement ou d'une réserve pour le paiement des rémunérations. L'adoption en 2000 du Règlement du personnel local de 1999 a entraîné des économies considérables sur les dépenses à ce titre, qui ont en partie compensé le manque à percevoir dû aux pertes de change subies cette année-là.

9. Les déficits répétés par rapport aux prévisions de ressources enregistrés durant les dernières années ont sérieusement obéré la position de trésorerie de l'UNRWA, mesurée par le montant des sommes disponibles pour faire face à ses obligations essentielles. Et cependant, à la fin de 2000, il restait 22 millions de dollars de contributions annoncées à recevoir, soit 5 millions destinés au budget ordinaire et 17 autres au financement de projets. La position de trésorerie de l'Office s'est en outre ressentie du non-remboursement de sommes qui lui étaient dues, à savoir 19,9 millions de dollars de taxe à la valeur ajoutée (TVA) payés par ses soins et à recouvrer auprès de l'Autorité palestinienne qui étaient échus et 6,1 millions de droits portuaires que lui devait le Gouvernement israélien. À cela s'ajoutaient encore les fonds prévus mais non versés pour l'Hôpital européen de Gaza et un déficit de 5,1 millions de dollars au compte ouvert pour financer le transfert du siège de l'Office de Vienne à Gaza et Amman. Ce transfert avait été mené à bonne fin en 1996, mais le budget correspondant étant resté sous-financé; il a fallu en couvrir le coût à titre temporaire par des prélèvements sur d'autres comptes.

10. À la fin de juin 2001, l'Office se trouvait devant la perspective d'un déficit de trésorerie de 66 millions de dollars en fin d'année, mais qui, au 25 septembre 2001, n'était plus que de 31 millions de dollars, grâce à des contributions supplémentaires des principaux donateurs de l'Office. Pour l'ensemble de l'année 2001, les rentrées paraissaient alors devoir s'établir à 280 millions de dollars, sur un budget de trésorerie de 311 millions. À une réunion informelle du Groupe de travail tenue le 14 septembre 2001 à New York, le Commissaire général de l'UNRWA a dit que, comme les années précédentes, l'Office, outre la perspective de ce déficit budgétaire de 31 millions de dollars, était préoccupé par la précarité de sa trésorerie, qui risquait de l'empêcher d'honorer ses engagements au dernier trimestre de 2001. En effet, sur les 280 millions de dollars de recettes escomptées à ce titre au budget ordinaire de 2001, il restait encore quelque 65 millions à recevoir au 25 septembre 2001. L'Office avait espéré que le budget de 2001 serait financé intégralement, ce qui lui aurait permis d'en affecter une fraction à reconstitution de son fonds de roulement et de relever légèrement les rémunérations de ses 22 000 agents locaux, qui n'ont pas été augmentés depuis 1996.

11. Le 25 septembre, à une autre réunion informelle, tenue à Amman, des principaux donateurs et des autorités des pays d'accueil des réfugiés, le Commissaire général a dit que les contributions de la plupart des donateurs avaient effectivement augmenté en monnaies nationales depuis 1995, mais que cela n'avait pas suffi à effacer l'incidence négative des fluctuations de taux de change vis-à-vis du dollar des États-Unis, principale monnaie dans laquelle les dépenses sont effectuées. Il a noté qu'en 2000 l'Office avait perdu dans les 11,5 millions de dollars de recettes, essentiellement par suite de la dépréciation d'une seule monnaie, l'euro, par rapport au dollar des États-Unis. Or, 60 % environ de ses recettes sont versées en euros, alors que la plupart de ses dépenses sont payées en dollars des États-Unis ou dans des monnaies ayant un taux de change fixe vis-à-vis du dollar.

12. Au cours des dernières années, les principaux donateurs de l'Office ont maintes fois généreusement répondu aux appels spéciaux du Secrétaire général et du Commissaire général pour assurer le financement du budget ordinaire et des projets de l'UNRWA. Une fois de plus, en 2000 et 2001, le Commissaire général et ses collaborateurs ont fait de très grands efforts pour tenir les donateurs informés, en leur communiquant les rapports financiers trimestriels et en organisant régulièrement des consultations avec les autorités des pays d'accueil. En même temps, l'Office continuait de tâcher d'obtenir des apports de fonds sûrs et stables afin de ne pas être obligé de recourir à des solutions de fortune pour faire face à des besoins de financement continus et croissants. Dans ce contexte, l'UNRWA a demandé aux donateurs de verser les contributions annoncées plus tôt dans le courant de l'année civile ou de l'exercice budgétaire et de faire en sorte qu'elles soient payées à temps.

13. Depuis la fin de septembre 2000, devant la situation conflictuelle et les troubles qui sévissent en Cisjordanie et à Gaza, où résident quelque 1 450 000 réfugiés palestiniens, l'Office a lancé plusieurs appels d'urgence aux donateurs pour qu'ils fournissent des contributions supplémentaires en sus des montants déjà affectés à ses programmes ordinaires. Il a lancé un appel de premier secours pour réunir 4 830 000 dollars le 4 octobre 2000, un premier appel, à hauteur de 39,1 millions de dollars, pour couvrir les trois mois de décembre 2000 à février 2001, un deuxième, à hauteur de 37,1 millions pour la période de mars à mai 2001 et

un troisième, de 76,8 millions, pour celle de juin à décembre 2001. Le Groupe de travail s'est félicité de la réaction aussi généreuse que rapide des donateurs à l'appel de première urgence et au premier appel, qui a permis de mobiliser 46,1 millions de dollars (105 %). La réponse au deuxième appel a manqué l'objectif de 14,1 millions, car les contributions ont été plus lentes à venir. À la suite du troisième appel, les contributions annoncées s'élevaient à 38,1 millions de dollars au 20 septembre 2001. Sur les 160 millions au total demandés en trois fois à l'occasion des appels lancés en novembre 2000, février 2001 et juin 2001, l'Office a eu confirmation de 108 millions environ de contributions annoncées. Comme dans le cas du programme ordinaire, il n'a pas reçu la totalité des montants annoncés, ce qui a accentué ses difficultés de trésorerie. Les 76,8 millions demandés dans le cadre du troisième appel d'urgence étaient destinés à financer l'aide alimentaire, des fournitures médicales, la création de possibilités d'emplois temporaires, et des activités de physiothérapie, enseignement compensatoire, soutien psychologique et autres interventions humanitaires. L'écart de 38 millions entre le montant total des besoins et les montants annoncés a empêché l'Office de commander les divers produits alimentaires nécessaires, ce qui a retardé plusieurs des distributions alimentaires d'urgence prévues en Cisjordanie et à Gaza. Conjugée à ces problèmes de trésorerie, l'absence de tout fonds de roulement a empêché l'Office de faire les avances nécessaires pour couvrir ces besoins en attendant d'avoir reçu les contributions des donateurs destinées à financer ces activités.

14. Le 14 septembre, le Commissaire général a dit au Groupe de travail que le nouveau mode d'établissement du budget adopté par l'Office pour l'exercice 2002-2003 avait été favorablement accueilli par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, qui a par la suite recommandé à l'Assemblée générale de l'approuver, recommandation que la Commission consultative de l'Office a aussi approuvée à sa réunion du 25 septembre 2001.

15. Le projet de budget de l'UNRWA pour l'exercice 2002-2003, qui se monte à 791,7 millions de dollars, doit être approuvé par l'Assemblée générale à sa cinquante-sixième session. Sur ce montant total, 386,3 millions sont prévus pour 2002, à raison de 308,8 millions pour la trésorerie et quelque 22 millions pour les opérations en nature au budget ordinaire, ainsi que

55,5 millions pour les projets. Pour l'année 2003, le montant prévu se monte à 405,4 millions de dollars, dont 321,1 millions pour la trésorerie du budget ordinaire, 22,9 millions pour les opérations en nature et 61,4 millions pour les projets. Le projet de budget de l'exercice 2002-2003 représente tout juste le minimum requis pour maintenir les services essentiels à leur niveau actuel et faire face aux besoins supplémentaires résultant de l'incorporation de programmes nouveaux par les autorités des pays d'accueil.

16. Par rapport à l'exercice 2000-2001, ce projet de budget représente une croissance globale de 9 % (soit 4,5 % par an) en valeur nominale, mais une croissance négative de 3 % par an en termes réels, du fait que l'Office a vu la population qu'elle dessert augmenter de 3,5 % par an, ce qui a entraîné une hausse correspondante de ses besoins de personnel et de financement, cependant que le taux d'inflation montait de 4 % par an, en moyenne pondérée, dans sa zone d'activité.

IV. Conclusions

17. Le Groupe de travail est une fois de plus profondément préoccupé par l'avenir financier de l'UNRWA – surtout après huit années de mesures d'austérité qui ont entamé le niveau et la qualité des services qu'il fournit à quelque 4 millions de réfugiés palestiniens. Il souligne qu'il incombe à la communauté internationale de faire en sorte que les services de l'Office restent suffisants, du double point de vue quantitatif et qualitatif, au regard des besoins des réfugiés et de veiller à ce que les niveaux de ces services suivent le rythme soutenu de l'accroissement naturel de la population réfugiée.

18. Le Groupe de travail mesure parfaitement tout ce que l'UNRWA a fait pour venir à bout du déficit structurel qu'il connaît depuis plusieurs années, tout particulièrement en mettant en application le Règlement du personnel local de 1999, en réduisant les effectifs recrutés sur le plan international et en menant d'autres réformes. Le Groupe félicite le Commissaire général et tout le personnel de l'Office de leurs efforts inlassables pour préserver les activités de base de l'Office, malgré ses difficultés financières. Il félicite aussi le Commissaire général de ses efforts pour mobiliser des fonds et de son souci de tenir les principaux donateurs et les autorités des pays d'accueil informés et de conserver leur concours, de trouver de

nouvelles sources d'appui et de financement et d'élargir le cercle des donateurs. Le Groupe demande qu'il soit intégralement et rapidement donné suite aux annonces de contributions et aux autres engagements pris envers l'Office, en particulier le remboursement par l'Autorité palestinienne et le Gouvernement israélien de la taxe à la valeur ajoutée et des droits portuaires ainsi que le versement des fonds nécessaires à l'achèvement de l'Hôpital européen de Gaza et au transfert du siège de l'Office dans la zone d'opérations. À propos de ce transfert du siège de Vienne à Gaza et à Amman, le Groupe de travail a pris note de l'opinion de la Commission consultative de l'Office, exprimée dans la lettre datée du 25 septembre 2001, adressée au Commissaire général par son président, à savoir que « le montant en question devrait être payé le plus tôt possible à l'Office par l'Organisation des Nations Unies ». L'Office n'ayant reçu depuis 1996 aucune contribution supplémentaire des donateurs pour ledit transfert et ayant achevé celui-ci conformément aux instructions du Siège de l'ONU, le Groupe de travail partage sans réserve l'avis exprimé dans la lettre de la Commission consultative au Commissaire général de l'UNRWA que le montant de 5,1 millions restant à recevoir pour les frais encourus à l'occasion du transfert de son siège à Gaza devrait être versé à l'Office par l'Organisation le plus tôt possible.

19. Le Groupe de travail est alarmé par l'effet négatif que les mesures d'austérité successives adoptées au cours des dernières années continuent d'exercer sur les opérations humanitaires de l'Office. Il a noté avec inquiétude que les dépenses de l'Office par réfugié étaient tombées d'une moyenne de 200 dollars par an dans les années 70 à moins de 70 dollars dans les années 90. Les pénuries de fonds successives et les mesures d'austérité et de réduction des coûts décidées en conséquence ont empêché l'UNRWA de développer ses programmes à un rythme suffisant pour faire face à l'augmentation de la population réfugiée, l'ont obligé à amputer les programmes en cours de certaines activités et lui ont interdit des interventions qui font normalement partie de son programme de travail ordinaire, mais surtout, ces mesures se sont soldées par une hausse du nombre d'élèves par classe dans les écoles de l'Office et du nombre de patients pris en charge par membre du personnel des services de santé ainsi que par une multiplication des dossiers des travailleurs sociaux qui s'occupent des réfugiés les plus pauvres.

20. Tout en notant avec satisfaction l'effet positif que la mise en application du Règlement de 1999 a eu sur les dépenses de personnel de l'Office, et l'avantage supplémentaire de cette régularisation des conditions d'emploi pour ceux de ses agents qui travaillaient jusque-là dans le cadre de contrats temporaires, le Groupe de travail est préoccupé par le fait que l'Office est devenu moins intéressant comme employeur de personnel qualifié à cause de la réduction de la rémunération globale entraînée par ce règlement.

21. Le Groupe de travail s'inquiète aussi de ce que le gel prolongé des crédits précédemment affectés sur le budget ordinaire aux bourses universitaires ou à la remise en état de logements, par exemple, n'a pas seulement réduit le nombre des activités de l'Office dans ces domaines, elle les a en outre rendues tributaires de contributions extrabudgétaires. De même, les coupes opérées dans les crédits affectés à l'entretien des locaux ont entraîné une détérioration des actifs corporels considérables que possède l'Office, et les réductions des sommes consacrées aux frais d'hospitalisation font que certains patients qui en ont besoin risquent fort de ne pas pouvoir être hospitalisés. Le Groupe est profondément préoccupé par l'incidence de ces mesures sur la vie des réfugiés palestiniens, surtout en matière d'éducation et de soins de santé. Il craint que des restrictions supplémentaires ne se traduisent par de graves difficultés économiques et sociales pour cette population déjà très éprouvée et n'alourdissent la charge que les réfugiés représentent pour les autorités des pays qui les accueillent. Il persiste à penser que le rôle joué par l'UNRWA est capital pour préserver la stabilité et la sécurité dans la région et qu'il est indispensable à cette fin de lui assurer de quoi financer ses programmes.

22. Pour permettre à l'Office de fournir effectivement la totalité de l'aide d'urgence envisagée dans le cadre de son troisième appel d'urgence pour les réfugiés palestiniens de Cisjordanie et de Gaza, le Groupe de travail demande à la communauté internationale de faire le maximum pour atteindre le plus tôt possible l'objectif de 76,8 millions de dollars retenu à ce titre.

23. Le Groupe de travail sait que le problème des réfugiés est intimement lié à une question politique qui remonte à plus d'un demi-siècle et qu'il demeure essentiel de le régler une fois pour toutes conformément à toutes les résolutions pertinentes des Nations Unies. Cela dit, les problèmes que connaissent aujourd'hui les réfugiés sont d'ordre humanitaire, et

c'est à la communauté internationale tout entière qu'il incombe de s'y attaquer. Il faut considérer les services fournis par l'Office comme le minimum requis pour permettre aux réfugiés de vivre dans des conditions acceptables. Réduire encore ces services serait les priver injustement du minimum de soutien auquel ils ont droit, mais cela pourrait en outre compromettre la stabilité de toute la région. Avant tout, le Groupe espère que le soutien de la communauté internationale à l'Office, que l'Assemblée générale exprime chaque année dans des résolutions par lesquelles elle confirme l'importance de ses travaux et demande aux gouvernements d'y apporter leur contribution, se concrétisera par des mesures permettant à l'Office de poursuivre sa mission sur des bases financières plus sûres.

24. Le Groupe de travail engage donc vivement tous les gouvernements à garder à l'esprit les considérations qui précèdent lorsqu'ils arrêteront le montant de leurs contributions à l'UNRWA pour 2002 et, une fois de plus :

a) Demande instamment aux gouvernements qui ne l'ont pas encore fait de commencer à fournir des contributions à l'Office;

b) Demande instamment aux gouvernements qui n'ont fourni jusqu'ici que des contributions assez modestes de les accroître;

c) Demande instamment aux gouvernements qui, dans le passé, ont versé à l'Office des contributions généreuses de continuer à le faire en temps utile 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) Demande instamment aux gouvernements d'envisager de fournir des contributions spéciales suffisantes pour couvrir le déficit et alimenter le fonds de roulement de l'UNRWA, afin de lui permettre de continuer à offrir ses services sans interruption et de rétablir ceux qui ont été supprimés du fait des mesures d'austérité ainsi que de veiller à ce que l'appui fourni par les donateurs aux programmes d'urgence et aux programmes spéciaux ou aux projets d'équipement ne

réduise ni ne remplace en rien leurs contributions au programme ordinaire de l'Office.

Notes

¹ Pour l'examen du rapport le plus récent du Groupe de travail (A/55/456), voir A/55/570.

² La plus récente étant la résolution 55/124 de l'Assemblée générale.