



Assemblée générale

Distr. générale
1^{er} février 2011
Français
Original : anglais

Soixante-cinquième session

Point 51 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 Secrétaire général sur le renforcement de la capacité de gestion de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

Résumé

Le présent rapport a été établi en application de la résolution 64/89 de l'Assemblée générale dans laquelle celle-ci a fait siennes les conclusions figurant dans le rapport 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 (A/64/115), en particulier sa demande tendant à ce que le Secrétaire général présente aux organes compétents de l'Assemblée générale un rapport sur le renforcement de la capacité de gestion de l'Office dans les meilleurs délais. À cet égard, on notera également que l'Assemblée générale, dans sa résolution 65/100, a demandé au Secrétaire général de continuer 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.

Le rapport présente les besoins financiers de l'Office dans le contexte élargi du rôle qu'il assume au niveau régional. Il met en relief l'insuffisance des ressources extrabudgétaires qui pèse sur l'action de l'Office comme en témoigne l'érosion de sa réserve opérationnelle et souligne les efforts continus qui sont entrepris pour attirer de nouveaux donateurs. Le rapport rappelle en outre les efforts déployés par l'Assemblée générale pour que l'Office puisse bénéficier d'une assise financière plus solide.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (18 février 2011).



Au cours des dernières années, l'Assemblée générale, comme elle l'a fait pour d'autres organismes des Nations Unies, a demandé à l'Office et à d'autres acteurs importants, notamment les donateurs et les gouvernements des pays d'accueil des réfugiés, de prendre un ensemble de mesures pour renforcer la gestion des ressources, améliorer la planification et le contrôle des programmes et se conformer aux normes contemporaines dans les domaines du renforcement de la justice interne, des normes comptables pour le secteur public et de la sécurité et la sûreté du personnel. Compte tenu de la probabilité que les déficits financiers annuels que connaît l'Office depuis des dizaines d'années continueront de se creuser dans un avenir prévisible, il est clair que ces réformes, ainsi que d'autres, tout aussi nécessaires, ne pourront être pleinement mises en œuvre en l'absence de sources de financement supplémentaires et plus prévisibles.

Les décisions que l'Assemblée générale est invitée à prendre figurent à la partie VI du présent rapport.

I. Introduction

1. L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) est l'organisme des Nations Unies qui depuis 61 ans s'occupe exclusivement des secours et de l'assistance aux réfugiés palestiniens dans cinq secteurs d'activité (Jordanie, Syrie, Liban, territoire palestinien occupé, comprenant la bande de Gaza et la Cisjordanie, et Jérusalem-Est), et continuera de le faire jusqu'à ce qu'un règlement juste et durable soit trouvé à cette question. C'est un défi extraordinaire pour l'Office qui doit assurer l'accès à des services éducatifs, de santé, de secours et à d'autres services publics à une population de 4,76 millions de réfugiés dans une des régions les plus instables du monde, y compris dans des situations de forte tension politique et de conflit armé. Dans sa résolution 64/89, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de présenter dans les meilleurs délais aux organes compétents de l'Assemblée générale un rapport sur le renforcement des capacités de gestion de l'Office et d'apporter un appui accru au renforcement des capacités institutionnelles de l'Office au moyen de ressources provenant du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies. La crise financière qui frappe l'Office menace celui-ci dans l'accomplissement même de sa mission et met en danger les populations qu'il sert. Le rapport fait ressortir la nature de la crise qu'affronte l'Office et propose d'en réduire les effets par la mobilisation de ressources supplémentaires inscrites au budget ordinaire de l'Organisation.

2. L'Office s'emploie à répondre aux besoins complexes de la population de réfugiés palestiniens, notamment en matière de développement humain et d'aide et de protection humanitaires. Encouragé par divers acteurs, l'Office a lancé ces dernières années un vaste processus de réforme de sa gestion qui l'a transformé et a contribué à mieux centrer ses objectifs, sa planification et la gestion de ses programmes, grâce notamment à la stratégie à moyen terme pour la période 2010-2015. Les réformes ont permis d'exécuter les programmes plus efficacement et, par conséquent, de renforcer leur contribution à la promotion de la paix et de la stabilité. Dans le processus de réforme de la gestion de l'Office, la fonction centrale concerne la mise en place des outils garantissant une bonne exécution des programmes. Pour poursuivre ce processus, l'Office devra cependant continuer d'investir dans les fonctions de contrôle, de direction et d'évaluation.

3. L'Office fait face à une crise financière. Ses besoins de financement n'ont pas été couverts à hauteur de 12 % en moyenne au cours des quatre derniers exercices biennaux. L'Office entame chaque année avec un déficit budgétaire moyen de 50 millions de dollars environ. Le nombre des réfugiés est aujourd'hui proche des 5 millions. Les coûts fixes vont augmenter et les contributions des donateurs risquent de ne pas suffire pour répondre aux besoins de financement lors des prochaines années. Le caractère structurel du déficit de financement est maintenant avéré. L'Office a commencé l'année 2010 avec un déficit de 54,4 millions de dollars et un budget du Fonds général en baisse, qui s'établissait à 541,3 millions de dollars alors que les besoins de financement des programmes approuvés par l'Assemblée générale s'élevaient à 598,5 millions de dollars. En 2011, les besoins de financement approuvés sont de 621,2 millions de dollars alors que les contributions versées au Fonds général sont une fois de plus en baisse et atteignent 568 millions de dollars. Même avec ce budget réduit, l'Office s'attend à un déficit de 63 millions de dollars.

4. Malgré la poursuite des efforts pour recueillir des fonds auprès des donateurs traditionnels et de nouveaux donateurs, mais aussi pour réduire rigoureusement les coûts, l'Office n'a réussi qu'à éviter de justesse de reporter les déficits enregistrés en fin d'année sur l'année suivante en ponctionnant la réserve opérationnelle. À la fin de 2010, le solde de la réserve s'établissait à environ 42 millions de dollars soit un mois de dépenses. Compte tenu de l'imprévisibilité des contributions extrabudgétaires des donateurs, le faible niveau de la réserve enregistré depuis plusieurs années risque de remettre en question la viabilité financière de l'Office.

5. L'Assemblée générale demande à l'Office, conformément aux initiatives menées à l'échelle du système, de veiller à ce que ses politiques et initiatives soient fondées sur des pratiques optimales, notamment l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public (normes IPSAS), de la réforme de la justice interne, des normes et politiques, des normes du système de gestion de la sécurité des Nations Unies telles que les Normes minimales de sécurité opérationnelle (normes MOSS), la prise en compte de la parité des sexes, etc. Actuellement, les dépenses liées à la mise en place de ces pratiques sont couvertes par les mêmes contributions volontaires qui financent les interventions de l'Office en faveur des réfugiés de Palestine, ce qui diminue d'autant les ressources disponibles pour répondre aux besoins des réfugiés. Chaque initiative ayant un coût, tout cela représente une charge financière supplémentaire qui pèse sur le fonctionnement de l'Office au moment où il est absolument indispensable de maintenir la fourniture des services aux réfugiés.

6. Les contributions extrabudgétaires des donateurs destinées à appuyer le processus de réforme et l'augmentation récente du nombre de postes de fonctionnaire recruté sur le plan international et financés par le budget ordinaire ont permis de renforcer l'exécution des programmes¹. Cependant, les coûts inhérents au processus de réforme et l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services fournis exigent une amélioration de la sécurité financière de l'Office, qui a concrètement besoin d'une part plus importante de ressources prévisibles et sûres. Les avantages d'un financement stable apparaîtraient notamment dans le processus de réforme en renforçant les capacités de gestion des défis complexes qu'affronte l'Office. La poursuite de la réforme bénéficie directement au maintien de la stabilité et du calme dans les zones d'opérations de l'Office.

7. Le Secrétaire général appuie la proposition figurant dans le dernier rapport daté du 29 octobre 2010 (A/65/551) du Groupe de travail chargé d'étudier le financement de l'Office, dans laquelle celui-ci propose que les États Membres autorisent un soutien supplémentaire au titre du budget ordinaire afin de donner à l'Office les moyens de renforcer sa capacité de gestion et de maintenir le rythme des réformes demandées par l'ONU. Comme il est indiqué ci-dessous, le renforcement de l'appui financier aidera dans une large mesure l'Office à améliorer l'impact et la qualité des services qu'il offre et à répondre de façon à la fois efficace et souple à l'évolution des besoins. Le Secrétaire général recommande l'introduction de ce financement à partir du budget de l'exercice 2012-2013 (voir par. 37 ci-dessous).

¹ Quatorze nouveaux postes ont été approuvés pour l'exercice 2010-2011.

II. Historique

8. Par sa résolution 302 (IV) datée du 8 décembre 1949, l'Assemblée générale créait l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et le chargeait de « venir en aide aux réfugiés de Palestine en leur portant secours [...] pour empêcher que la famine et la détresse ne règnent parmi eux et pour réaliser un état de paix et de stabilité ». Depuis l'adoption de la résolution 1456 (XIV) de l'Assemblée générale en date du 9 décembre 1959, le mandat de l'Office a été prorogé tous les trois ans. Le mandat actuel expire le 30 juin 2014.

9. L'Office est un organisme temporaire chargé de fournir des services d'éducation, de santé, de secours et des services sociaux. Pour assurer la pérennité de tels services, il faut établir une planification à moyen et long terme et disposer de ressources financières sûres. Contrairement à d'autres organismes de l'ONU présents sur le terrain, l'Office n'agit pas au nom des gouvernements hôtes. Il fournit des services parallèlement à ceux-ci et en étroite coordination avec eux. De plus, quasiment tous ses programmes sont mis en œuvre par son propre personnel, dont la plupart sont des réfugiés de Palestine. Le personnel de l'Office fournit des services directement à sa propre communauté et non pas à travers des partenaires sous-traitants.

10. Dans le cadre de ses activités humanitaires et de développement humain, l'Office effectue des interventions d'urgence qui permettent de sauver des vies humaines et d'aider à assurer la protection des civils palestiniens dans une situation de conflit armé. Compte tenu des évolutions rapides qui caractérisent la situation dans la région où il intervient et des éruptions fréquentes de violence, l'Office doit agir avec la plus grande souplesse et passer rapidement d'activités de développement à des activités de secours d'urgence dans les 58 camps de réfugiés et les autres zones où il est présent.

11. Le mandat de l'Office est lié à la question des réfugiés palestiniens, qui demeure à l'ordre du jour de l'ONU depuis 1947 car elle constitue un aspect essentiel du conflit israélo-palestinien. L'Assemblée générale a régulièrement réaffirmé la nécessité pour l'Office de poursuivre ses activités dans l'attente d'un règlement juste de la question des réfugiés de Palestine (voir, par exemple, la résolution 65/98 de l'Assemblée générale, par. 3). L'Office coordonne de longue date son action avec d'autres entités du système des Nations Unies. L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ont signé des accords de partenariat avec l'Office et jouent un rôle considérable par l'assistance technique et l'aide en nature qu'elles apportent dans les domaines de la santé et de l'éducation depuis les années 50. Dans le passé, les postes de 55 fonctionnaires de l'Office étaient financés par ces deux organismes. Ce nombre a été réduit à quatre au fil des années. En outre, l'Office participe aux activités des équipes de pays de l'ONU, à l'élaboration des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et aux procédures d'appel global des Nations Unies et prend de plus en plus part aux activités des autres entités du système des Nations Unies sur le terrain conformément à l'initiative « Unis dans l'action ».

12. Au cours des 35 dernières années, l'accroissement du nombre de réfugiés, qui est passé de 750 000 en 1950 à 4,76 millions en 2010, et l'évolution des normes

mondiales en matière de fourniture de services et l'inflation ont entraîné les coûts à la hausse. Le Groupe de travail chargé d'étudier le financement de l'Office² a fait ressortir ce problème épineux dans nombre de rapports. Depuis le 1^{er} janvier 1975, les dépenses salariales concernant le personnel de l'Office recruté sur le plan international, qui auraient dû être couvertes par les contributions extrabudgétaires, sont imputées sur le budget ordinaire de l'ONU. Plus récemment, dans le rapport qu'il a adressé le 26 juin 2009 à l'Assemblée générale, le Groupe de travail a recommandé à l'Assemblée générale de revoir, à sa soixante-cinquième session, les modalités de la décision qu'elle avait prise dans sa résolution 3331 (XXIX) B de financer les traitements d'agents recrutés sur le plan international à l'Office, afin de permettre à celui-ci de répondre aux exigences exprimées par les parties prenantes et l'Assemblée elle-même [voir A/64/115, par. 14 d)]. Le Groupe de travail a également recommandé au Secrétaire général d'établir dans les meilleurs délais un rapport sur le renforcement de la capacité de gestion de l'Office et de le présenter à l'Assemblée générale. Les conclusions du Groupe de travail ont été approuvées par l'Assemblée générale, dans sa résolution 64/89³. Le présent rapport répond à la demande exprimée par les États Membres dans les résolutions 64/89 et 65/100⁴.

III. Réforme de la gestion et efficacité des programmes de l'Office

13. La Conférence de Genève, organisée par le Gouvernement suisse en juin 2004 sur le thème de la satisfaction des besoins humanitaires des réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et l'établissement de partenariats à l'appui de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, a représenté une étape importante du processus de réforme de la gestion de l'Office. Elle a renforcé le principe d'un partenariat tripartite entre l'Office, ses donateurs et les pays d'accueil des réfugiés. Elle a également permis de souligner combien il importait de veiller à ce que les activités de programmation et de protection de l'Office prennent en compte les droits des réfugiés de Palestine. Une plus grande participation des principales parties prenantes a été rendue possible par une réforme ambitieuse de la Commission consultative de l'Office⁵. Créée en

² En 1970, une grave crise financière, comparable à celle d'aujourd'hui, s'est déclarée sous l'effet des déficits de financement de l'activité de l'Office. Le Secrétaire général a alors demandé à la Commission politique spéciale de mettre au point des solutions novatrices. C'est ainsi que l'Assemblée générale, dans sa résolution 2656 (XXV), a créé en décembre 1970 le Groupe de travail chargé d'étudier le financement de l'Office en tant qu'organe subsidiaire permanent de l'Assemblée générale.

³ Au paragraphe 7 de cette résolution, l'Assemblée générale a prié « 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 ».

⁴ Au paragraphe 10 de sa résolution 65/100, l'Assemblée générale a dit attendre « avec intérêt le rapport du Secrétaire général sur le renforcement de la capacité de gestion de l'Office qui doit être communiqué conformément à la demande formulée par le Groupe de travail et approuvée par elle dans sa résolution 64/89 ».

⁵ Comme l'établit la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale, en date du 8 décembre 1949, la Commission consultative [de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient] a pour fonctions de conseiller et d'assister le Commissaire général dans l'exécution du programme. La Commission consultative n'est pas un organe exécutif.

1949 avec quatre membres (États-Unis d'Amérique, France, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Turquie), la Commission a vu le nombre de ses membres plus que doubler depuis 2004; elle compte désormais 24 membres et 3 observateurs, y compris l'ensemble des pays d'accueil et les grands donateurs. L'accroissement du rôle joué par les grands États arabes donateurs dans les travaux de l'Office figure au nombre des résultats concrets des efforts déployés sans relâche par l'Office pour s'assurer un soutien plus important et l'appui d'un plus grand nombre de donateurs.

14. Après la Conférence de Genève, le Commissaire général et le Commissaire général adjoint ont entamé un processus global de réforme s'appuyant sur le programme de développement organisationnel triennal pour 2007-2009. Ce programme a notamment permis de procéder à une décentralisation et à une délégation des pouvoirs bénéficiant aux cinq zones d'opérations et de mener des activités de planification fondées sur une évaluation des besoins des réfugiés et une gestion axée sur les résultats. Le succès du programme a été salué par la Commission consultative, qui a encouragé l'Office à poursuivre et soutenir le processus de réforme.

15. En 2009, l'Office a mis la dernière main à sa stratégie à moyen terme sur six ans, ouvrant ainsi la voie à la mise en œuvre de la gestion des cycles de programmation. Il a également entrepris une réforme ambitieuse de la gestion des ressources humaines, en modernisant et rationalisant les structures et les méthodes de travail. En 2010, il a lancé une nouvelle approche stratégique de la mobilisation des ressources afin de s'assurer un plus grand appui de la part des donateurs et de puiser dans de nouvelles sources de financement, notamment le secteur privé et les fondations.

16. L'Office a renforcé les liens existant entre son siège et ses zones d'opérations, notamment en s'efforçant d'optimiser l'interaction entre, d'une part, la gestion des opérations par les directeurs des opérations sur le terrain et, d'autre part, le travail de contrôle, d'orientation et de normalisation spécialisés assuré par les directeurs de l'appui aux programmes basés à Amman et à Jérusalem. La surveillance, l'évaluation, les enquêtes et l'audit relèvent désormais d'un département des services de contrôle interne restructuré, dirigé par un fonctionnaire de niveau D-2. Un Groupe de coordination et d'appui aux programmes dirige les efforts déployés par l'Office en matière de gestion des cycles de programmation. L'appui professionnel des plus nécessaires apporté à la gestion de quelque 28 264 fonctionnaires recrutés sur le plan local et la réorganisation des tableaux d'effectifs locaux est fourni par le Département des ressources humaines. Le Département des affaires juridiques et les avocats présents sur le terrain s'assurent que le cadre réglementaire de l'Office est interprété et utilisé de manière cohérente dans l'ensemble de l'Office.

17. Un plan pour un changement durable qui constitue l'étape suivante du processus de réforme, a été adopté en 2010. Il incarne la volonté de l'Office de maintenir le rythme de progression des réformes et de veiller à ce qu'elles se traduisent par une amélioration des services offerts aux réfugiés. Il est essentiel de financer intégralement le plan si l'on veut qu'il bénéficie aux réfugiés. La Commission consultative a apporté un large appui aux réformes et proposé de formuler, d'ici à juin 2011, d'autres recommandations détaillées sur la mise en œuvre du plan. Dans le cadre de son engagement à long terme en faveur d'une

réforme, l'Office a prévu de procéder, au cours du premier semestre de 2011, à une évaluation externe du programme de développement organisationnel, qui représente la première étape du processus de réforme; ses résultats seront pris en compte dans la mise en œuvre du plan.

18. Compte tenu des difficultés financières persistantes auxquelles l'Office doit faire face, le Commissaire général s'efforce en priorité de s'assurer le soutien des donateurs traditionnels ou de le renforcer, d'étoffer l'appui des donateurs non traditionnels et d'augmenter ses revenus grâce à des partenariats avec des entités publiques ou privées. Pour ce faire, il est essentiel – a fortiori lorsque les besoins en matière de financement sont plus importants – de renforcer les capacités de l'Office sur le plan de la mobilisation des ressources et de la sensibilisation de l'opinion. Une approche stratégique de la mobilisation des ressources, mise au point pendant le premier semestre de 2010, a été pleinement intégrée dans le plan pour un changement durable et sera mise en œuvre en fonction des fonds disponibles. Dans un premier temps, il s'est agi de mettre en place un nouveau département des relations extérieures et des communications, dirigé par un fonctionnaire de niveau D-2. Au nombre des mesures qu'il est également prévu de prendre pour renforcer l'impact de l'Office figurent notamment le renforcement du bureau de représentation existant à Bruxelles et la mise en place d'un petit bureau à Washington, qui sera dirigé par un fonctionnaire de niveau P-5, chargé de gérer les relations avec le Gouvernement des États-Unis, le plus important donateur bilatéral de l'Office. Le renforcement du Groupe des partenaires arabes, qui vise à obtenir davantage de fonds des États arabes, est un autre élément de cette stratégie. Pour mobiliser des ressources, l'Office s'emploie aussi à s'assurer des dons individuels et, surtout, à renforcer les partenariats avec les fondations et le secteur privé en vue de bénéficier de leurs ressources et de leurs compétences techniques. Les partenariats peuvent également stimuler les travaux entrepris par l'Office pour sensibiliser l'opinion au sort des réfugiés de Palestine et renforcer sa visibilité au niveau mondial.

19. Pour intégrer les outils d'information concernant la gestion existant dans les domaines des achats et des ressources humaines et financières et fournir aux cadres supérieurs des données en temps réel sur l'affectation des ressources prévues au budget et sur les dépenses afférentes aux programmes effectives, l'Office a besoin de mettre en œuvre d'urgence un progiciel de gestion intégré (PGI), qui permette d'escompter, entre autres avantages immédiats, un meilleur rapport coût-efficacité. Le PGI contribuera au respect des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) et à l'amélioration de la gestion des données au niveau de l'approvisionnement. Mise en œuvre dans le secteur de la santé, l'automatisation des procédures sanitaires offertes aux patients réfugiés permettra de réduire les coûts de transaction, d'améliorer le contrôle des stocks et de réduire le gaspillage et les inventaires, ce qui se traduira par des économies annuelles sur l'achat de fournitures et de biens. Le coût estimatif d'un PGI expressément conçu pour l'Office est d'environ 32 millions de dollars, répartis sur trois ans. Cependant, pour optimiser le rapport coût-avantages et améliorer les synergies avec d'autres organismes des Nations Unies, l'Office étudie activement les possibilités de partenariat avec une autre entité du système. Le coût estimatif de cette autre solution s'élèverait à quelque 3 millions de dollars par an, à compter de 2014. Or, à ce jour, l'Office n'est parvenu à attirer qu'un montant limité de fonds extrabudgétaires pour ce projet, ce qui entraînera fatalement des retards dans sa mise en œuvre.

IV. Crise financière, structure budgétaire et coûts des programmes de l'Office

20. L'Office a dû faire face à de fréquentes crises financières. Si les donateurs se sont montrés très solidaires des réfugiés de Palestine au fil des décennies, ce n'est que rarement – au mieux – que les fonds reçus ont permis de couvrir les dépenses prévues au titre des programmes en faveur des réfugiés exécutés par l'Office. S'il est vrai que les réfugiés immatriculés ne se prévalent pas tous des services de l'Office, plusieurs évaluations externes ont montré que les dépenses que celui-ci consacre aux bénéficiaires de son aide sont très inférieures aux exigences des normes internationales. Les dépenses par personne de moins de 20 dollars par an au titre du programme de santé ne représentent que la moitié du minimum recommandé par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) pour les pays en développement. Il est ressorti d'une évaluation faite par l'OMS du programme de l'Office en 2005 que renoncer à mobiliser davantage de ressources pour les programmes de soins de santé reviendrait à multiplier les risques sanitaires encourus par les réfugiés. Alors que l'Office est souvent qualifié par les donateurs de très rentable, l'insuffisance de ses ressources – et, par conséquent, de ses dépenses – se traduit par des bâtiments scolaires croulants et des hôpitaux surpeuplés et manquant cruellement de personnel, ce qui témoigne de la détérioration de la qualité des services qu'il offre. Or, sans un investissement continu dans la qualité des services fournis, la plupart des progrès accomplis par l'Office pour aider la population réfugiée de Palestine à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement risquent d'être compromis, voire annulés.

21. L'Office fait face à un élargissement des écarts annuels entre les dépenses prévues pour maintenir les programmes de base à leurs niveaux existants et les annonces de contributions actuelles ou escomptées. Le programme de réforme de l'Office s'applique à un moment où la crise financière mondiale, qui a éclaté en 2008, se répercute défavorablement sur la base de donateurs traditionnels de l'Office. Plusieurs donateurs se sont vus contraints de réduire le niveau des contributions qu'ils s'étaient engagés à verser, ou à tout le moins n'ont pas pu l'augmenter de manière à satisfaire les besoins de l'Office. En 2011, les dépenses au titre du Fonds général doivent atteindre 568 millions de dollars, ce qui représente une réduction de 9 % du montant requis pour atteindre les objectifs de la stratégie à moyen terme, évalués à 621,2 millions de dollars (aide en nature exclue). Le montant des contributions des donateurs inscrit au budget de l'Office pour 2011 ne permettra pas d'exécuter le budget, même réduit, et se traduira en fait par un déficit de 63 millions de dollars. Ces recettes, nettement insuffisantes, ne permettront pas de faire progresser la réalisation des objectifs de la stratégie.

22. Le déficit structurel sur plusieurs années a contraint l'Office à prélever régulièrement des fonds sur les réserves de son fonds de roulement qui permet de financer les déficits du Fonds général et de faire face aux fluctuations des taux de change. La dépendance de l'Office vis-à-vis de cette méthode de gestion des crises à court terme a mis en évidence sa vulnérabilité croissante aux chocs exogènes et affaiblit sa capacité de réaction aux crises. L'Office a fini 2010 avec un fonds de roulement de 42 millions de dollars seulement, ce qui équivaut à un mois de dépenses de fonctionnement, et la situation ne devrait pas changer en 2011. Les normes de prudence élémentaires exigent qu'une organisation ayant des responsabilités telles que celles de l'Office conserve une réserve correspondant au

moins à trois mois de dépenses. Les dépenses actuelles étant de 43 millions de dollars par mois en moyenne, cela signifie que l'Office devrait disposer d'une réserve d'environ 130 millions de dollars. L'attention de l'Assemblée générale est appelée sur cette question grave qui met, de nouveau, en lumière le déficit dormant auquel l'Office doit faire face.

23. La structure budgétaire de l'Office se compose de plusieurs « portails » par le biais desquels les fonds sont mobilisés et déboursés. Le plus important d'entre eux est le Fonds général, qui prend en charge les dépenses programmatiques essentielles de l'Office dans les domaines de l'éducation, de la santé et des services de secours et d'aide sociale. La plupart des dépenses engagées au titre des deux autres programmes – amélioration des infrastructures et des camps et microfinancement – bénéficient d'un financement spécialisé ou, s'agissant du microfinancement, d'un système de création de revenus, et n'ont guère d'incidences sur les fonds disponibles pour les programmes essentiels de l'Office. L'aide alimentaire en nature provenant des donateurs et l'allocation d'espèces permettant l'achat de denrées alimentaires ainsi que les modestes crédits accordés à 250 000 cas spécialement difficiles sont autant d'autres volets du Fonds général de l'Office. Pour l'exercice 2010-2011, le budget de trésorerie et de l'aide en nature du Fonds général (à l'exclusion des projets et des appels d'urgence pour le nord du Liban et le territoire palestinien occupé) est de 1 226,6 millions de dollars (soit 601,9 millions pour 2010 et 624,7 millions pour 2011).

24. Le Fonds général est presque entièrement financé au moyen des contributions extrabudgétaires provenant de gouvernements donateurs. Le soutien des donateurs privés et des autorités locales – aux niveaux des districts et des municipalités – a augmenté, quoique modestement, au cours de ces dernières années, grâce aux efforts soutenus consentis dans le domaine de la collecte de fonds. Les gouvernements nationaux demeurent toutefois les plus gros contributeurs. En 2009, ils ont fourni 95 % des ressources reçues par l'Office pour son fonds général. Malgré ses efforts pour accroître la part fournie par les donateurs non traditionnels hors OCDE, l'Office estime qu'il demeurera tributaire, dans un avenir prévisible, du soutien des 20 grands donateurs qui sont traditionnellement à l'origine de plus de 93 % des annonces de contributions.

25. La part imputable au budget ordinaire de l'ONU des ressources requises par l'Office au titre du Fonds général a diminué au fil des décennies. Au cours de l'exercice biennal 1975-1976, elle représentait plus de 8 % du total. Lors de l'exercice en cours, elle est tombée à 3,5 %⁶. Au cours de la dernière décennie, la part de l'Office dans le budget ordinaire de l'ONU oscillait entre 0,65 % pour l'exercice 1996-1997 et 0,95 % pour l'exercice actuel. L'augmentation récente du financement imputé sur le budget ordinaire est due à la décision bienvenue d'allouer à l'Office, sur quatre ans, 20 postes supplémentaires d'agent recruté sur le plan international pour remplacer le financement extrabudgétaire de postes pourvus au titre du programme de développement organisationnel. Parallèlement, au cours des 35 années qui ont suivi l'adoption de la résolution 3331 (XXIX), les demandes faites à la direction de l'Office par des parties prenantes, y compris l'Assemblée générale, ont sensiblement augmenté. Dans le discours que j'ai prononcé à la réunion de haut niveau de l'Office le 24 septembre 2009, à l'occasion de son

⁶ Un montant total de 48,7 millions de dollars pour des besoins s'élevant à 1 226,6 millions de dollars au titre du Fonds général pour l'exercice 2010-2011.

soixantième anniversaire, j'ai indiqué que le moment était peut-être venu pour l'Assemblée de se demander à nouveau si le financement qu'elle accordait à l'Office était suffisant.

26. Les déficits que le Fonds général a accusés au fil des ans ont prélevé un lourd tribut sur le tissu physique des écoles, des hôpitaux, des centres de distribution de vivres et autres infrastructures de l'Office, provoquant ainsi une réduction de la durée de vie de ses installations, qui est passée de 50 à 30 ans. Parallèlement, un pourcentage croissant de réfugiés vivent aujourd'hui dans des logements insalubres et dans des conditions anormales. Le nombre d'abris que l'Office n'a toujours pas pu réparer ou reconstruire faute de ressources a dépassé les 25 000, pénalisant quelque 150 000 personnes. Rien qu'à Gaza, quelque 11 000 unités attendent d'être réparées. Les annonces de contributions au budget des projets se sont montées à 50 millions de dollars par an en moyenne, ce qui ne représente qu'une modeste partie des besoins.

27. Depuis septembre 2000, l'Office lance des appels d'urgence annuels en faveur des territoires palestiniens occupés. Au cours de la dernière décennie, le montant des annonces de contributions aux appels d'urgence s'est élevé à 1,5 milliard de dollars, soit environ 62 % du financement requis. En outre, l'Office demande, depuis 2006, un financement d'urgence pour le Liban, consécutivement au conflit qui a éclaté cette année-là entre Israël et le Hezbollah et aux affrontements survenus, en 2007, entre l'armée libanaise et un groupe de militants islamistes à l'intérieur et autour du camp de Nahr el-Bared. Les affrontements ont fait 27 000 réfugiés et détruit entièrement le camp. La reconstruction du camp sera le plus grand projet d'infrastructure jamais entrepris par l'Office et coûtera 324 millions de dollars. Or, les fonds qu'a reçus l'Office jusqu'à présent ne permettent de couvrir qu'un tiers des travaux prévus. S'il est vrai que les activités d'urgence sont complémentaires des programmes ordinaires de l'Office, c'est essentiellement grâce à des ressources mobilisées au titre de ces programmes qu'elles sont entreprises et sont tributaires de l'infrastructure physique financée au moyen du Fonds général.

28. Le personnel est à la fois un rouage essentiel pour l'exécution des programmes et le facteur de coûts le plus important du Fonds général de l'Office. À l'image du nombre des réfugiés, qui ne cesse de s'accroître, et en phase avec la nécessité d'améliorer la qualité des services de l'Office, les effectifs ont augmenté, suivant ainsi l'évolution du programme. En novembre 2010, l'Office comptait 28 264 postes d'agent local pour une population de réfugiés officiellement forte de 4,76 millions d'individus, soit un ratio de 168 réfugiés par fonctionnaire. Le total se répartissait entre les trois principaux programmes comme suit : 20 471 pour le personnel enseignant, 4 328 pour le personnel sanitaire et 630 pour le personnel de secours et les agents des services sociaux. Le personnel restant assurait un encadrement au siège ou travaillait aux programmes de microfinancement et d'infrastructure. Les pénuries de fonds en provenance des donateurs enregistrées ces dernières années incitent la direction à surveiller de très près les nouveaux recrutements.

29. La rémunération des fonctionnaires locaux s'aligne étroitement sur celle de leurs homologues employés par le gouvernement du pays hôte. Comme l'Office souhaite attirer et retenir des individus hautement qualifiés, il offre, dans certaines catégories professionnelles, des salaires légèrement supérieurs à ceux que verse le gouvernement local pour un poste équivalent. Ainsi, lorsque les autorités du pays hôte accordent des augmentations de salaire à leur personnel, l'Office en fait

généralement autant pour son personnel, lorsque les procédures établies s'appliquent. Cette pratique a eu, au cours de ces dernières années, des répercussions significatives sur la masse salariale totale de l'Office. Les coûts salariaux représentent environ 85 % des dépenses renouvelables de l'Office, ce qui constitue un pourcentage très élevé, qui ne laisse à la direction qu'une très faible marge de manœuvre face à une baisse des contributions des donateurs. L'absence de fonds de réserve pour indemnités au personnel, qui permettrait de verser des paiements de cessation de service, réduit d'autant la palette d'outils dont le Commissaire général pourrait disposer pour faire face aux crises financières. À la date du 31 décembre 2009, le montant requis pour la réserve s'établissait à 227 millions de dollars.

30. Si les fonctionnaires recrutés sur le plan local assument des responsabilités importantes dans leurs zones d'opérations et leurs domaines de programme respectifs, le personnel recruté sur le plan international demeure essentiel car il assure à l'exécution des tâches le niveau de technicité et de contrôle requis. Il est donc crucial pour l'Office de pouvoir attirer les fonctionnaires internationaux dont il a besoin, y compris ceux qui bénéficient d'une expérience des Nations Unies ou qui connaissent bien les règles et normes en vigueur sur le plan international.

31. L'Assemblée générale a approuvé la demande de l'Office, qui souhaitait la création, entre 2008 et 2011, de 20 postes supplémentaires imputés sur le budget ordinaire de l'ONU, portant ainsi à 133 le nombre total de postes financés au moyen du budget ordinaire pour l'exercice en cours. Cela étant, l'Office continue de s'appuyer largement sur un grand nombre de fonctionnaires recrutés sur le plan international rémunérés au titre de contrats temporaires bilatéraux conclus avec les donateurs, tels que les administrateurs auxiliaires, les spécialistes sous contrat de courte durée ou les consultants. Environ un tiers (soit 75 postes) du personnel recruté sur le plan international dont il dispose actuellement est tributaire d'un financement bilatéral qui, par définition, est limité dans le temps et est associé à l'exécution à court terme de tâches spécifiques. Or, ces dispositions n'offrent aucune durabilité. Si certains de ces postes ne se justifient effectivement que pour une durée limitée, l'Office estime que 43 postes sont essentiels afin de lui permettre d'entretenir la dynamique créée par les réformes, de renforcer sa gestion et d'améliorer la qualité des services qu'il offre aux réfugiés.

V. Mise en œuvre des réformes demandées par l'Assemblée générale

32. L'Office s'emploie à mettre en application les normes IPSAS d'ici à 2012. Pour assurer une transition en douceur à partir des normes et pratiques comptables existantes, il faudra consentir d'importants efforts de réforme opérationnels et de gestion, notamment un remaniement majeur de l'ensemble des instructions techniques et des politiques financières, une révision complète des pratiques comptables, la formation du personnel chargé ou non des questions financières dans les cinq zones d'opérations, et une modernisation et une amélioration radicales du progiciel de gestion intégré conjointement avec une refonte des procédures opérationnelles pour le personnel, nombreux, affecté à la gestion des stocks. L'on estime que les frais de mise en application des normes IPSAS s'élèveront à quelque 2,5 millions de dollars pour l'exercice actuel.

33. Afin de s'aligner sur les réformes des ressources humaines déjà introduites au Secrétariat de l'ONU et dans les fonds et programmes des Nations Unies, l'Office accorde à son personnel l'accès à un mécanisme de règlement des différends plus solide, ainsi qu'à une nouvelle instance de premier degré pour le système interne d'administration de la justice.

34. La direction de l'Office a une obligation de diligence envers son personnel. Alors que, par le passé, c'était le vigoureux appui de la communauté qui contribuait fortement à la sécurité, ce postulat ne se vérifie plus dans tous les cas aujourd'hui. Depuis quelques années, le personnel recruté sur le plan tant international que local subit des menaces multiformes, et ce dans toutes les zones d'opérations de l'Office. La direction s'est engagée à mettre en œuvre les Normes minimales de sécurité opérationnelle. Comme ses nombreuses installations ne peuvent toutes être correctement protégées, le Commissaire général a conclu à la nécessité de protéger les installations du siège et quelques autres endroits particulièrement vulnérables. D'autres mesures complémentaires devront être prises dans chaque région pour améliorer la sécurité du personnel.

35. Conformément aux dispositions des textes issus du Sommet mondial de l'Assemblée générale de 2005, où l'on demandait « à tous les organismes des Nations Unies de promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales » (voir résolution 60/1 de l'Assemblée générale, par. 119), l'Office s'est engagé à respecter le principe de l'égalité des sexes, de la protection et de la satisfaction des besoins des personnes handicapées dans ses opérations. Des spécialistes ont été nommés pour coordonner le travail de l'Office dans ces domaines, et des politiques, procédures et orientations sont en cours d'élaboration. Des activités de formation et de sensibilisation du personnel ont démarré. Comme ce sont là des questions intersectorielles, qui doivent être prises en compte dans l'ensemble des programmes de l'Office, des ressources considérables sont requises pour la mise en œuvre par les 28 264 fonctionnaires que compte l'Office. En outre, la volonté de l'Office de respecter systématiquement le principe de l'égalité des sexes, de la protection et de la satisfaction des besoins des personnes handicapées passe inmanquablement par une offre de services de qualité ciblés qui s'adressent aux individus et aux collectivités vulnérables ainsi que par des efforts de sensibilisation et de mobilisation, ce qui nécessite également un soutien en matière de prestation de services et de ressources humaines.

VI. Conclusions et recommandations

36. Pour permettre à l'Office de s'acquitter efficacement du mandat que lui a conféré l'Assemblée générale et d'utiliser plus rationnellement les ressources des donateurs, il sera essentiel de poursuivre et de renforcer le vaste processus de réforme de la gestion entamé en 2005. Il faudra augmenter considérablement, au cours des cinq prochaines années, les contributions extrabudgétaires des donateurs – traditionnels ou non – notamment dans le cadre de partenariats avec le secteur privé, afin de permettre au Commissaire général de mettre en œuvre la stratégie à moyen terme de l'Office pour 2010-2015, offrant ainsi aux réfugiés des services de base améliorés, conformes aux normes nationales et internationales, y compris celles de l'ONU.

37. Pour atteindre ces objectifs, l'Assemblée générale est priée de :

- a) Prendre note de la situation financière précaire de l'Office;
- b) Charger le Secrétaire général de proposer une augmentation progressive du financement sur le budget ordinaire pour les quatre exercices biennaux à venir, à commencer par une augmentation de 5 millions de dollars pour l'exercice 2012-2013;
- c) Décider que l'approbation de ces augmentations devra être pleinement justifiée au regard des projets de budget-programme pour les exercices pertinents, et dûment examinée par l'Assemblée générale.

38. Au terme du calendrier de mise en œuvre de la stratégie à moyen terme de l'Office, en 2015, l'Assemblée générale, consciente de la responsabilité qui lui incombe d'assurer le bien-être financier de l'Office, et de son rôle d'organe directeur de ce dernier, souhaitera peut-être passer en revue les progrès accomplis par l'Office s'agissant de respecter ses obligations et d'atteindre ses buts, y compris ceux énoncés dans le présent rapport, en fonction des ressources qui lui auront été fournies par le biais de contributions volontaires et du budget ordinaire de l'ONU. À cette fin, l'établissement d'un rapport de suivi pourra se révéler indiqué.
