



# Assemblée générale

Distr. générale  
19 septembre 2014  
Français  
Original : anglais

---

**Soixante-neuvième session**

Point 50 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* : Meena Syed (Norvège)

### *Résumé*

Dans le présent rapport, 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 présente les activités qu'il a menées en 2014 et décrit en détail la situation financière actuelle de l'Office. Il a adopté ce rapport à l'unanimité à sa séance du 18 septembre 2014. Comme ceux qui l'ont précédé, le présent rapport se termine par un certain nombre d'observations finales à l'intention de tous les États Membres.



## **I. Introduction**

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 en application de la résolution 2656 (XXV) de l'Assemblée générale 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'UNRWA à trouver une solution aux problèmes posés par la crise financière de l'Office. Elle a créé l'UNRWA par sa résolution 302 (IV) et en a prorogé le mandat le plus récemment par sa résolution 68/76.

2. Le Groupe de travail est composé des représentants des États-Unis d'Amérique, de la France, du Ghana, du Japon, du Liban, de la Norvège, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de la Trinité-et-Tobago et de la Turquie. Il est actuellement présidé par Y. Halit Çevik (Turquie).

3. Depuis sa vingt-cinquième session, l'Assemblée générale examine chaque année les rapports que lui présente le Groupe de travail (celui de 2013 a été publié sous la cote A/68/388) et adopte des résolutions où elle prend note avec satisfaction des efforts qu'il déploie (résolution 68/78).

## **II. Activités du Groupe de travail en 2014**

4. Le Groupe de travail a tenu la première séance de sa session ordinaire le 30 juin 2014. Il s'est ensuite réuni au niveau des experts, de sa deuxième à sa cinquième séance, soit le 15 juillet, le 20 août et les 5 et 10 septembre, puis s'est entendu sur le présent rapport et l'a adopté le 18 septembre. Le Directeur du Bureau de représentation de l'UNRWA à New York a fait le point sur les sérieuses difficultés financières que rencontre l'Office et sur la situation qui prévaut dans ses zones d'opérations.

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

5. Le montant inscrit au Fonds général de l'Office (espèces et contributions en nature) pour l'exercice biennal 2014-2015 s'élève à 1 475,4 millions de dollars, dont 729,3 millions de dollars en espèces au profit des programmes pour 2014 et 741,5 millions de dollars pour 2015. Le budget-programme pour 2014 et 2015 prévoit en outre des contributions en nature qui s'élèvent à 2,3 millions de dollars pour chaque année de l'exercice. Le budget de trésorerie, qui se monte à 729,3 millions de dollars pour 2014, comprend 29,9 millions de dollars provenant des contributions mises en recouvrement à l'ONU destinés à couvrir le coût de 150 postes d'agent recruté sur le plan international financés au moyen du budget ordinaire de l'exercice 2014-2015. Fin août 2014, un déficit de trésorerie de 55,9 millions de dollars pour la fin de l'année était prévu pour le Fonds général de l'Office. Le Groupe de travail note avec une profonde préoccupation que, du fait du déficit prévu, l'Office ne sera probablement pas en mesure de respecter ses obligations financières d'ici la fin du mois d'octobre 2014.

6. L'Office a expliqué en détail au Groupe de travail l'étendue et la nature de la crise financière qu'il subit et les efforts permanents qu'il déploie pour la régler, notamment la mise en œuvre de sa stratégie de mobilisation des ressources 2012-2015, la préparation de sa stratégie à moyen terme pour 2016-2021, les réformes en cours et les mesures d'austérité mises en place. Le Groupe de travail apprécie les efforts déployés par l'UNRWA et invite instamment l'Office à continuer à prendre des mesures pour réduire ses déficits budgétaires chroniques. L'UNRWA est profondément reconnaissant à ses donateurs pour leurs généreuses contributions, en particulier au vu de la crise financière mondiale qui sévit. En 2013, l'UNRWA a pu combler son déficit grâce à des donateurs qui ont versé d'importantes contributions. Il a été en mesure de régler la totalité des salaires de décembre 2013 grâce à 10 millions de dollars supplémentaire reçus de l'Union européenne et à une avance des coûts d'appui au programme de 6,5 millions de dollars, en plus des mesures d'austérité mises en place. Environ 80 % des dépenses inscrites au Fonds général sont des dépenses de personnel; il s'agit en effet de frais de prestation de services, composés principalement des salaires des enseignants, médecins, infirmiers et travailleurs sociaux, qui ont tendance à s'accroître au fur et à mesure que le nombre de réfugiés se multiplie chaque année. Ces frais ont augmenté du fait des besoins croissants d'une population de réfugiés toujours plus nombreuse. D'autres facteurs d'accroissement, tels que les ajustements du traitement des fonctionnaires s'alignant sur ceux accordés dans la fonction publique des pays où il opère, font qu'il est difficile pour l'UNRWA de réduire les dépenses de manière à faire face à ses besoins de liquidités sur le court terme et à combler le déficit de financement sur le moyen terme. Les mesures d'austérité lancées par l'UNRWA en 2012 sont encore en place en 2014, compte tenu des déficits de financement persistants. Comme en 2013, l'Office a été prévenu que nombre de ses donateurs habituels ne pourraient pas lui prêter main-forte en raison des contraintes budgétaires qu'ils connaissent eux-mêmes. Cette situation est extrêmement préoccupante pour l'UNRWA, qui dépend presque entièrement des contributions volontaires pour remplir sa mission et répondre aux besoins de base des réfugiés palestiniens de Palestine, toujours plus marginalisés et nombreux (ils sont aujourd'hui 5,1 millions). Il demeure essentiel de parvenir à augmenter le niveau et la prévisibilité des recettes pour que l'Office puisse poursuivre ses activités. Il est indispensable de mobiliser plus de moyens financiers, en particulier au premier trimestre de l'année, lorsque les versements des donateurs sont habituellement faibles tandis que l'Office doit, pour des raisons structurelles, engager des dépenses élevées dont le montant ne varie pas. L'UNRWA a de nouveau demandé aux donateurs de consentir un effort supplémentaire pour que le budget de son fonds général soit intégralement financé, rappelant qu'il constitue la principale source de services de base aux réfugiés de Palestine. Le Groupe de travail a noté que si les difficultés financières et budgétaires sont ressenties dans tout le système des Nations Unies, il reste crucial que la communauté internationale maintienne son appui aux réfugiés tant que leur sort n'aura pas été réglé de façon juste et durable et que les conflits et l'instabilité croissante dans la région continueront de faire des ravages sur le plan économique et social.

7. L'Office a informé le Groupe de travail que le manque de ressources financières avait des effets néfastes sur la qualité de ses services et remettait aussi en cause sa capacité à mener à bien l'ensemble des grandes réformes de la gestion entreprises en 2006 et des réformes des programmes ultérieures, en particulier dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des services sociaux. Sur la base de ces

mesures fondamentales de réforme de la gestion et de planification stratégique, les principaux changements à apporter au cours des années à venir ont pris un tour programmatique. Les réformes éducatives que l'Office met actuellement en œuvre visent à améliorer la capacité des enseignants à dispenser une éducation de haute qualité aux enfants réfugiés, de sorte que ceux-ci acquièrent les connaissances et les compétences dont ils auront besoin pour mener une existence sûre et productive. Afin d'améliorer l'efficacité des soins primaires de l'UNRWA, et en réponse aux problèmes émergents tels que la prévalence croissante des maladies non transmissibles, l'UNRWA a adopté fin 2011 un train de réformes qui instaure une approche fondée sur des équipes chargées de la santé des familles. L'approche en question consiste à offrir des soins de santé primaires complets à l'ensemble de la famille, en mettant l'accent sur des relations à long terme entre les praticiens, d'une part, et les patients et les familles, d'autre part. Ce train de réformes contribue à limiter la hausse de certains coûts de santé en améliorant l'efficacité des soins primaires, ce qui aura pour effet de réduire les dépenses associées aux prises en charge spécialisées à l'hôpital, et en diminuant le nombre de médicaments prescrits. L'UNRWA prend également des mesures ambitieuses contre la pauvreté qui frappe les réfugiés palestiniens. Le Département des secours et des services sociaux travaille à l'élaboration d'un mécanisme d'allègement de la pauvreté, fondé sur le volontarisme, la mobilisation des jeunes et une participation accrue de la collectivité. À la réunion de la Commission consultative de l'UNRWA tenue en 2013, les pays donateurs et les pays d'accueil se sont dits satisfaits des efforts et progrès réalisés par l'UNRWA dans les domaines de la réforme et ont exprimé leur préoccupation quant aux effets néfastes des déficits sur les services fournis aux réfugiés de Palestine. Les membres de la Commission consultative ont également apprécié l'engagement de l'UNRWA pour la formulation d'une stratégie à court terme visant à garantir l'efficacité et la pérennité de l'Office.

8. L'Office a informé le Groupe de travail des problèmes de mobilisation de fonds qu'il rencontrait, et qui devaient donc le pousser à : a) accroître les fonds qu'il reçoit des donateurs existants, afin de maintenir la fourniture des services requis financés par le Fonds général tout en élargissant sa base de donateurs et en accroissant le financement destiné à des projets spécifiques et les appels d'urgence, notamment en nouant des partenariats avec le secteur privé et avec des fondations; b) restaurer sa santé financière grâce à un financement prévisible, durable et suffisant; c) reconstituer une réserve opérationnelle adéquate; d) communiquer de façon plus stratégique avec les acteurs extérieurs grâce à la définition d'une identité institutionnelle unique plus marquée et tirer parti des nouvelles technologies; et e) réorganiser ses mécanismes de mobilisation des ressources et ses structures de communication stratégique, de manière à exploiter plus systématiquement les possibilités qui s'offrent et à se montrer plus dynamique et créatif dans ses activités de sensibilisation et ses appels à contributions.

9. L'UNRWA a informé le Groupe de travail de certaines des mesures qu'il prenait pour améliorer sa stratégie de mobilisation des ressources conformément à la résolution 65/272 de l'Assemblée générale, dans laquelle celle-ci invitait instamment le Commissaire général à poursuivre ses efforts pour s'assurer le soutien des donateurs traditionnels ou le renforcer et pour accroître l'appui des donateurs non traditionnels. L'Office, s'efforçant de renforcer sa collaboration avec tout un éventail d'acteurs gouvernementaux, non gouvernementaux et privés, conformément aux pratiques suivies actuellement par l'Organisation à l'échelle

mondiale, continue à mettre en place un service des partenariats au sein du Département des relations extérieures et de la communication et à mettre en œuvre sa stratégie de mobilisation de ressources pour la période 2012-2015. Au titre de cette stratégie, l'Office a mis en place des plans d'action ciblant les marchés émergents et les grands philanthropes et d'autres partenaires privés en vue d'élargir encore la base des donateurs. Il en a résulté un accroissement des contributions provenant des marchés émergents, notamment des versements généreux du Brésil, de la Fédération de Russie, de l'Inde et de la Malaisie; des partenaires arabes, en particulier l'Arabie saoudite et le Koweït; et du secteur privé. Pour de raisons économiques ou autres, plusieurs donateurs n'ont pas été en mesure de reconduire leurs accords pluriannuels avec l'UNRWA, même si la plupart ont pu maintenir leurs niveaux de financement. Les deux principaux donateurs de l'Office demeurent les États-Unis et l'Union européenne et ses États Membres.

10. Compte tenu de la structure de ses dépenses, de l'imprévisibilité des financements et de sa dépendance à l'égard des contributions volontaires, l'Office estime que, suivant les meilleures pratiques des secteurs public et privé, il serait prudent de maintenir un niveau d'encaisse représentant au moins l'équivalent de trois mois de liquidité comme fonds de roulement. Fin décembre 2013, le solde des liquidités du Fonds général de l'UNRWA s'élevait à 2,9 millions de dollars, avec des sorties de fonds mensuelles de 55 millions de dollars (dont 45 millions pour les dépenses de personnel et 10 millions pour les autres dépenses). Dans les faits, cela signifie que l'UNRWA ne dispose désormais d'aucun fonds de roulement. Il faudrait injecter environ 165 millions de dollars dans le fonds de roulement pour que l'Office dispose d'une marge de sécurité. L'insuffisance de fonds de l'UNRWA est de nature récurrente et s'est aggravée ces dernières années, l'augmentation des coûts ayant été plus rapide que celle des revenus des donateurs traditionnels. Le déficit relatif de liquidités nécessaires pour répondre aux besoins fonctionnels s'est manifesté de diverses manières : a) en 2010 l'UNRWA disposait d'un solde de trésorerie d'environ 80 millions de dollars; aujourd'hui, l'UNRWA n'a pratiquement plus de fonds de roulement; b) chaque année au cours des trois dernières années, l'UNRWA a dû suspendre provisoirement les paiements de ses créanciers faute de liquidités; fin 2013, des paiements de créanciers d'une valeur de 22,5 millions de dollars ont été suspendus pour être effectués début 2014; et c) chaque année au cours des quatre dernières années, l'UNRWA a dû obtenir une avance sur les contributions annoncées de l'année suivante pour effectuer des paiements (salaires) plus tard dans l'année.

11. Les dépenses d'équipement engagées dans le cadre des programmes de l'UNRWA, de même que celles qui ont trait à l'amélioration de l'hygiène du milieu et à la remise en état des logements, figurent principalement dans le budget des projets. Elles se rapportent à la construction et à l'agrandissement d'écoles, de centres de santé et d'installations de gestion de l'eau et d'assainissement, ainsi qu'aux activités menées dans le cadre de l'amélioration des camps en général. Le budget des projets pour l'exercice biennal 2014-2015 est de 485,9 millions de dollars. Pour 2014, il est de 247,4 millions de dollars, dont 39,4 millions de dollars avaient été annoncés par des donateurs à la fin août 2014. Les fonds reçus s'élèvent à 24 millions de dollars, accusant un déficit de 208 millions de dollars pour les annonces de contributions et de 223,4 millions de dollars pour les contributions reçues. Le Groupe de travail s'inquiète de l'insuffisance des fonds affectés aux projets compte tenu de la nécessité pressante de construire de nouvelles

infrastructures et de rénover celles qui existent afin de répondre aux besoins d'une population de réfugiés toujours plus nombreuse, d'enrayer la détérioration des installations vétustes et de fournir des services de grande qualité aux réfugiés palestiniens.

12. L'Office s'est inquiété auprès du Groupe de travail du fait que le montant nécessaire au versement des indemnités de licenciement, chiffrées à 491,7 millions de dollars au 31 décembre 2013 (soit une augmentation de 28,7 millions de dollars par rapport aux 463 millions de dollars calculés au 31 décembre 2012) sur la base du coût actuel et des dispositions de son statut et règlement du personnel, n'était pas provisionné. Si on attend de lui qu'il fasse désormais preuve d'une plus grande flexibilité pour utiliser au mieux les ressources humaines, il faut qu'il dispose immédiatement des fonds nécessaires pour être prêt à effectuer ces paiements. Aux termes de la résolution 65/272, qui traite du renforcement de sa capacité de gestion, l'UNRWA souhaite donc appeler l'attention de l'Assemblée générale sur la nécessité de recenser des sources de financement possibles qui pourraient être mises à profit pour le règlement, en cas de besoin et à tout moment, des indemnités de licenciement.

13. Au 31 décembre 2013, le montant total de la taxe sur la valeur ajoutée dû à l'Office au titre de services et de biens acquis pour la Cisjordanie et Gaza s'élevait à environ 94,7 millions de dollars, soit la dette la plus élevée que l'Autorité palestinienne ait jamais eue envers l'Office. Fin 2013, suite aux discussions avec les autorités palestiniennes compétentes, l'UNRWA a obtenu une exonération de la taxe sur la valeur ajoutée au titre des services et biens acquis, sous réserve que certaines conditions soient remplies. Depuis, presque tous les nouveaux contrats à partir de décembre 2013 sont exonérés de taxe sur la valeur ajoutée. À la fin août 2014, la TVA payée en Cisjordanie et à Gaza était de 60 % inférieure à celle payée un an plus tôt, en raison de la suppression des anciens contrats commerciaux.

14. Le Groupe de travail a également été informé que l'Office restait préoccupé par les coûts supplémentaires en termes de personnel, de transit et de logistique dus aux procédures de sécurité israéliennes à Gaza, qui s'élevaient à plus de 6,7 millions de dollars en 2013. Cette somme équivaut à la construction de quatre écoles de l'UNRWA à Gaza ou à la distribution de nourriture à plus de 800 000 bénéficiaires pendant plus d'un mois. Les coûts supplémentaires sont dus à l'inflation (les projets étant différés, les prix augmentent et de ce fait l'UNRWA doit revoir à la baisse un projet ou demander un financement supplémentaire à un donateur) et au paiement continu d'une assistance financière pour des abris provisoires par l'Office aux personnes attendant d'être relogées. Après avoir découvert un tunnel traversant ses frontières à partir de Gaza en octobre 2013, le Gouvernement israélien a imposé des procédures de sécurité supplémentaires – comme la surveillance quotidienne des cimenteries à Gaza par le personnel international – qui vont encore alourdir la charge financière pesant sur l'Office en 2014. En effet, les visites quotidiennes des cimenteries ont nécessité l'embauche d'un ingénieur international pour superviser et garantir l'intégrité du transport du ciment, afin de poursuivre son programme de construction dans la bande de Gaza. Israël, qui a également continué d'imposer des taxes de transit sur les chargements entrant dans la bande de Gaza, a contraint l'Office à verser 199 942 dollars en 2013. Ces droits constituent à son sens un impôt direct dont il devrait être exonéré en vertu de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies. En outre, pendant de longues périodes, Israël n'avait pas respecté les obligations qui lui incombent en matière de

traitement des marchandises au titre de l'Accord Comay-Michelmores de 1967 et en vertu du droit international humanitaire. À ce propos, le Groupe de travail demande à toutes les parties intéressées de faciliter la mission de l'UNRWA qui consiste à fournir une aide humanitaire aux réfugiés de Palestine, et de réduire au minimum les frais correspondants.

15. Suite à l'escalade militaire à Gaza le 8 juillet 2014, l'UNRWA a déclaré l'état d'urgence dans les cinq zones de la bande de Gaza. Pour répondre aux besoins humanitaires urgents des habitants de Gaza, l'Office a lancé un appel éclair d'urgence pour 295,4 millions de dollars afin d'apporter une aide d'urgence à 500 000 personnes en leur fournissant des abris et en mettant à disposition des services sanitaires à ceux qui ne bénéficient pas des abris de l'UNRWA. Le Groupe de travail note que le conflit dévastateur aura des graves conséquences sur l'action future de l'UNRWA à Gaza et que l'Office aura besoin d'un soutien supplémentaire des donateurs pour permettre à Gaza de se remettre du conflit.

16. Depuis 2010, Israël autorise l'entrée de matériaux de construction dans la bande de Gaza pour les projets approuvés par l'UNRWA. Pour obtenir l'approbation, l'UNRWA doit soumettre au Coordonnateur des activités gouvernementales dans les territoires des propositions de construction détaillées, avec plans et devis quantitatif. Le Groupe de travail note que, au 10 septembre 2014, le régime d'accès en vigueur avant les hostilités de l'été 2014 reste inchangé. En octobre 2013, suite à la découverte du tunnel traversant ses frontières à partir du territoire attenant à Gaza, le Gouvernement d'Israël a interrompu l'importation de matériel de construction, portant atteinte à 30 projets de construction en cours de l'UNRWA, pour un montant total de 115 millions de dollars. Le Groupe de travail note qu'au 10 septembre 2014, 27 des 30 projets susmentionnés avaient reçu l'autorisation de reprendre. L'UNRWA attend encore l'autorisation de reprendre les trois projets restants précédemment approuvés, qui sont financés par la Banque islamique de développement/Koweït, Italie et Allemagne. En outre, depuis mars 2013, un seul nouveau projet a été approuvé par le Coordonnateur des activités gouvernementales dans les territoires : un projet qui permettra à l'UNRWA de construire 285 nouvelles unités d'habitation pour les réfugiés à Rafah. Trente-sept autres projets soumis au Coordonnateur (30 en 2012, 6 en 2013 et un en 2014), d'une valeur totale de 94,5 millions de dollars, sont en attente d'approbation. Vingt-trois de ces projets, tous soumis en novembre 2012, consistent à agrandir des écoles existantes. Il est essentiel de construire des écoles plus grandes afin de réduire la lourde charge pesant sur les écoles de l'UNRWA, dont 90 % fonctionnent en classes alternées. Cela offrirait également des perspectives d'emplois pour des milliers d'habitants de Gaza sans emploi. Le Groupe de travail note que les priorités de l'UNRWA concernant les projets de construction en suspens devront être révisés à la lumière des destructions massives à Gaza suite aux hostilités de l'été 2014.

17. Le Groupe de travail se déclare une nouvelle fois préoccupé par le manque de progrès accomplis s'agissant de lever les restrictions qui demeurent et demande instamment à Israël d'accélérer l'assouplissement de ses restrictions, d'augmenter les quantités de marchandises pouvant entrer à Gaza et d'autoriser les exportations de Gaza vers le monde extérieur. Il souligne une fois encore que des progrès doivent être faits pour améliorer la situation économique et humanitaire à Gaza et qu'il importe de mettre intégralement en œuvre les résolutions 1850 (2008) et 1860 (2009) du Conseil de sécurité. Le Groupe de travail prend note du rapport

annuel sur la situation socio-économique et la sécurité alimentaire, qui montre que cette dernière reste à un niveau très élevé à Gaza, à savoir 57 % en 2013. L'insécurité alimentaire est la conséquence de taux de pauvreté élevés dus au chômage; les aliments sont disponibles sur le marché mais ne sont pas accessibles pour la grande majorité de la population appauvrie. Avant les récentes hostilités, plus de 800 000 réfugiés palestiniens dépendaient de l'aide alimentaire trimestrielle de l'UNRWA et ce chiffre devrait encore augmenter en 2014. Le Groupe de travail se dit pleinement conscient de l'importance vitale de l'aide humanitaire et économique que l'UNRWA fournit à Gaza. Insistant sur la nécessité d'assurer un flux constant et régulier de marchandises et de personnes aux points de passage de Gaza ainsi que la fourniture et la distribution sans restriction de l'aide humanitaire dans toute la bande de Gaza, il fait valoir que la limitation des importations aggrave la pauvreté, rend la population encore plus dépendante des services de l'UNRWA et accroît la pression exercée sur les ressources et capacités déjà surexploitées de l'Office.

18. L'UNRWA a fait savoir au Groupe de travail que les réfugiés de Palestine continuaient de pâtir des politiques et des pratiques du Gouvernement israélien en Cisjordanie. Les restrictions imposées par Israël aux déplacements et au passage limitent toujours la circulation des personnes, des biens et des services. Non seulement cette situation freine le développement économique, mais elle contribue aussi directement à maintenir un haut niveau de chômage et d'insécurité alimentaire parmi les réfugiés. Qui plus est, le nombre de familles déplacées de force par les démolitions de maisons ou les violences perpétrées par les colons israéliens reste élevé, en particulier dans la zone C. En 2014, au 18 août, les actes de violence commis par des colons avaient augmenté de 13 % par rapport à la même période en 2013. Au cours des huit premiers mois de 2014, on a dénombré 469 incidents liés aux activités d'implantation. En 2013, 34 % des personnes déplacées à la suite de démolitions administratives étaient des réfugiés de Palestine, contre 41 % en 2012. De janvier à août 2014, au moins 827 Palestiniens ont été déplacés, dont 257 au minimum étaient des réfugiés immatriculés. Les plans d'expansion des colonies, y compris à l'est de Jérusalem, suscitent de graves inquiétudes au sein de la communauté des réfugiés de Palestine, y compris quelque 2 300 Bédouins qui risquent d'être de nouveau déplacés.

19. En Cisjordanie, les coûts d'exploitation et de personnel de l'UNRWA continuent d'augmenter. L'augmentation des frais d'hospitalisation est particulièrement préoccupante, avec une hausse de 111 % entre 2007 et 2013 (de 3,5 millions de dollars à 7,4 millions). En 2013, le bureau de Cisjordanie de l'UNRWA a réalisé la transition de son appel d'urgence, dans laquelle les activités humanitaires non essentielles ont été supprimées. Cela a entraîné le non-renouvellement de quelque 115 contrats de travail. Le financement de l'aide humanitaire a diminué, passant d'environ 40 millions de dollars en 2013 à 23 millions de dollars en 2014. De ce fait, les possibilités de travail contre rémunération par le biais du programme de création d'emplois sont mises en œuvre uniquement au bénéfice des réfugiés palestiniens résidant dans des camps. En collaboration avec le Programme alimentaire mondial, le bureau de Cisjordanie de l'UNRWA a élaboré un système de bons d'alimentation pour aider les réfugiés vivant dans l'insécurité alimentaire en dehors des camps. Si ce changement n'avait pas été mis en place, le financement pour le programme de travail contre rémunération aurait été épuisé en juillet. Compte tenu des changements importants



apportés à l'appel d'urgence par la transition et la réforme du programme travail contre rémunération au cours des deux dernières années et de la réaction des bénéficiaires à la réduction perçue des services, il est essentiel qu'un financement adapté soit disponible pour 2015. Des coupes supplémentaires auraient une incidence sur l'ampleur du programme de sécurité alimentaire (le nombre de foyers vivant dans l'insécurité alimentaire ne bénéficiant d'aucune assistance augmenterait) et il serait nécessaire de réexaminer les services essentiels comme les dispensaires mobiles. Le groupe d'intervention de crise en Cisjordanie, qui fournit une aide financière et un soutien psychosocial aux réfugiés de Palestine touchés par les démolitions dans la zone C, les actes de violence commis par des colons ou les dégâts commis par les forces de sécurité israéliennes, doit faire face à une incertitude pesant sur ses financements en 2014.

20. Le Groupe de travail a noté que l'UNRWA, en mars 2014, a lancé un appel d'urgence visant à réunir 300 millions de dollars, dont 85 % pour les activités menées dans la bande de Gaza et 15 % pour celles concernant la Cisjordanie. Pour soutenir les opérations d'urgence les plus critiques à Gaza, l'UNRWA a besoin d'au moins 118 millions de dollars, la majeure partie étant consacrée à l'aide alimentaire. Au 31 août 2014, l'Office avait reçu des annonces de contributions pour un total de seulement 111,1 millions de dollars (37 % de l'objectif visé par l'appel d'urgence). Face à cette situation financière critique, l'UNRWA a été contrainte de faire des choix difficiles et de faire des coupes importantes dans le programme des opérations d'urgence. Depuis septembre 2013, l'UNRWA a suspendu le programme de distribution de repas scolaires, qui fournissait un repas par jour à près d'un quart de millions d'enfants scolarisés à Gaza. Un important programme psychosocial pour les enfants a également été annulé. Ces programmes ne reprendront pas si le déficit de financement n'est pas couvert et l'aide alimentaire pour le reste du programme 2014 ne sera probablement pas maintenue. Au cours des derniers mois, les bénéficiaires et les comités populaires de réfugiés ont organisé de fréquentes manifestations devant les Bureaux des secours et des services sociaux de l'UNRWA pour protester contre la mise en œuvre des résultats de l'enquête sur la pauvreté, qui ont été perçus comme une baisse de l'aide de la part de l'Office. Certains bureaux, en plus des protestations et des sit-ins, ont été vandalisés par des graffitis anti-UNRWA. Les manifestations en avril 2013 à Gaza pour protester contre l'arrêt d'un programme de petites subventions en espèces ont entraîné des troubles importants, des incursions dans le complexe de l'UNRWA et la fermeture de diverses installations. L'interruption de l'aide alimentaire pour des raisons financières pourrait ébranler la politique de l'UNRWA en matière de pauvreté et entraîner des soulèvements populaires.

21. Le conflit catastrophique en République arabe syrienne a aggravé la vulnérabilité des réfugiés et menace de détruire les bases mêmes de la communauté de réfugiés de Palestine dans ce pays. L'UNRWA a expliqué au Groupe de travail que, depuis décembre 2012, la totalité des 12 camps de réfugiés de Palestine qui se trouvent sur le territoire ont été touchés par le conflit ou ses conséquences. En septembre 2014, on comptait plus de 270 000 réfugiés de Palestine déplacés en République arabe syrienne, et une récente enquête a révélé que plus de 54 000 habitations de réfugiés ont été détruites ou endommagées. Quelque 63 000 réfugiés de Palestine sont dans des zones difficiles d'accès, dont 18 000 à Yarmouk, où l'UNRWA n'a qu'un accès limité depuis juillet 2013. Les mécanismes d'adaptation consistent principalement à rester avec des familles d'accueil dans des

camps et rassemblements plus sûrs, ce qui accentue les vulnérabilités existantes. L'Office a déclaré être parvenu au point où il devait porter assistance à l'ensemble des réfugiés palestiniens de République arabe syrienne, soit 540 000 personnes. L'Office poursuit l'exécution de son programme d'aide humanitaire en République arabe syrienne, par l'intermédiaire de ses 18 fonctionnaires internationaux et 3 962 agents locaux. Le personnel local forme la colonne vertébrale de l'action de l'UNRWA et travaille dans des conditions de sécurité très précaires. En septembre 2014, 13 agents avaient été tués et 28 avaient été arrêtés ou étaient portés disparus. Les opérations de l'Office en République arabe syrienne sont menées dans le cadre d'un programme crucial d'aide humanitaire aux réfugiés de Palestine, dont les possibilités d'asile et de secours sont limitées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Quelque 42 000 réfugiés palestiniens de République arabe syrienne ont été déplacés au Liban, bien que le renforcement des restrictions aux frontières limite sérieusement l'entrée dans le pays des Palestiniens venant de la République arabe syrienne. Environ 14 348 ont pris contact avec l'Office en Jordanie, où le Gouvernement a pour politique de refuser l'entrée aux Palestiniens fuyant la République arabe syrienne. Le Groupe de travail prend note de la Déclaration du Président du Conseil de sécurité du 2 octobre 2013 (S/PRST/2013/15), et demande aux pays voisins de maintenir leurs frontières ouvertes pour les réfugiés de Palestine qui fuient la République arabe syrienne et remercie les États qui agissent de la sorte. Il appelle également toutes les parties au conflit à respecter et préserver la sécurité, la neutralité et le caractère civil des camps pour les réfugiés de Palestine en République arabe syrienne.

22. En décembre 2013, l'UNRWA a lancé le plan d'intervention face à la crise en Syrie, assorti d'une enveloppe de 417,4 millions de dollars, dans le cadre de l'appel global des Nations Unies. Le plan portait sur la nécessité de mener des activités en République arabe syrienne, en Jordanie et au Liban de janvier à décembre 2014. Le budget total pour 2014 était affecté comme suit : 310 millions de dollars pour des programmes menés en République arabe syrienne, 90,4 millions de dollars au Liban, 14,6 millions de dollars en Jordanie et 2,4 millions de dollars pour la gestion régionale et les interventions d'urgence en dehors des trois zones d'opérations susmentionnées. Au 10 septembre 2014, par rapport au total des ressources nécessaires pour 2014, l'Office avait obtenu des annonces de contributions à hauteur de 147,8 millions de dollars (44 % du total), dont 130,8 millions de dollars avaient été dépensés. Le manque de financement pose de sérieux problèmes pour les opérations humanitaires de l'UNRWA en République arabe syrienne. L'UNRWA a réduit le nombre de cycles d'aide en espèces prévus de six à quatre, avec la possibilité de le réduire encore s'il ne reçoit aucun financement. Les services essentiels sont eux aussi réduits, en raison du conflit qui entraîne d'importants frais supplémentaires, notamment en ce qui concerne les soins de santé et l'éducation pour les réfugiés de Palestine. Si les contributions n'augmentent pas, le dénuement et les besoins humanitaires de cette population particulièrement vulnérable risquent de s'accroître considérablement.

23. L'Office tient également le Groupe de travail informé de la situation au Liban et des problèmes financiers qu'il y rencontre. Les combats acharnés qui ont eu lieu de mai à septembre 2007 dans le camp de réfugiés de Nahr el-Bared et aux alentours, dans le nord du Liban, ont entièrement détruit le camp, laissant 27 000 personnes déplacées et sans-abri. Les zones voisines ont également été ravagées. La reconstruction du camp et la prise en charge des quelque

27 000 réfugiés déplacés comptent parmi les tâches les plus ambitieuses jamais entreprises par l'Organisation. La majorité des personnes déplacées vivent encore dans des abris temporaires. La plupart habitent des logements loués avec l'aide de subventions de l'UNRWA. Si les donateurs ont répondu plutôt généreusement aux appels lancés jusqu'à présent par l'UNRWA pour venir en aide aux personnes déplacées, au 10 septembre 2014, le déficit de financement pour l'appel de 2014 en faveur des secours dans le camp de Nahr el-Bared s'élevait à 6 millions de dollars (sur un total de 8,7 millions de dollars). L'UNRWA est résolu à prêter secours aux familles déplacées jusqu'à ce que les travaux de reconstruction soient complètement achevés, si les donateurs apportent leur financement. Compte tenu du manque permanent de fonds, l'Office s'efforce constamment de trouver, avec la collectivité et les responsables des factions politiques palestiniennes locales, des moyens de réduire les coûts associés à la fourniture de ses services.

24. Le montant total requis pour la reconstruction du camp s'élève à 345 millions de dollars. En septembre 2014, en tenant compte des fonds versés par le biais du Fonds d'affectation spéciale multidonateurs administré par la Banque mondiale, les promesses fermes de contributions s'élevaient à 188 millions de dollars. Le projet de reconstruction se divise en huit phases ou « lots ». Si le montant des contributions à ce jour est suffisant pour financer la construction des unités résidentielles et commerciales et des infrastructures connexes décrites dans les lots 1, 2 et 3 et la majeure partie du lot 4, de même que le coût de construction de cinq des six écoles et d'un centre de santé au sein du complexe de l'UNRWA, il reste encore à obtenir un montant de 157 millions de dollars (45 % du montant total nécessaire) pour achever l'ensemble des huit lots. Au 10 septembre 2014, 1 551 familles avaient reçu les clés de leur logement reconstruit au titre des lots 1, 2 et 3, et 450 commerçants avaient pu réintégrer leur boutique, tandis que 2 527 familles au total devaient, compte tenu des fonds alors disponibles pour la reconstruction, rentrer dans leur foyer du camp au plus tard à la fin de 2015. Le Groupe de travail encourage l'UNRWA à poursuivre son initiative globale d'amélioration des camps qui vise à garantir des conditions de vie plus décentes dans les 11 autres camps de réfugiés palestiniens situés au Liban, projet pleinement soutenu par le Gouvernement.

25. En décembre 2010, une étude socioéconomique portant sur les réfugiés de Palestine au Liban, réalisée par l'UNRWA en partenariat avec l'Université américaine de Beyrouth, a montré que les deux tiers de ces réfugiés vivaient dans la pauvreté et 7 % dans l'extrême pauvreté. Le Groupe de travail se félicite des amendements au Code du travail et au Code social qui ont déjà été approuvés par le Parlement libanais en 2010, mais il invite instamment les autorités libanaises à appliquer pleinement ces amendements, de manière à faciliter l'accès des travailleurs palestiniens au marché du travail libanais en attendant une solution juste et durable de la situation tragique des réfugiés de Palestine.

26. Tout comme certains de ses voisins, le Liban connaît depuis l'été 2012 un afflux croissant de réfugiés en provenance de la République arabe syrienne, parmi lesquels le nombre de Palestiniens est passé d'une poignée en juillet 2012 à quelque 42 000 en septembre 2014. Cet afflux continue de peser énormément sur les activités de l'Office et représente pour lui un défi majeur, étant donné qu'il est déjà à la peine pour maintenir son appui aux réfugiés de Palestine qui se trouvent au Liban. Les réfugiés de Palestine en provenance de la République arabe syrienne relèvent du mandat de l'UNRWA et n'ont aucun accès aux services de santé

publique, d'éducation et de secours. L'Office fournit aux réfugiés venant de République arabe syrienne les mêmes services que ceux dont bénéficient les réfugiés de Palestine établis au Liban, ainsi que de la nourriture et une aide financière pour le logement. Le dernier appel en date, lancé conjointement avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, pour la période allant de janvier à décembre 2014, portait sur un montant de 90,4 millions de dollars au bénéfice du bureau de l'UNRWA au Liban, montant arrêté en se fondant sur l'hypothèse selon laquelle 55 000 réfugiés de Palestine venant de République arabe syrienne se trouveraient au Liban à la fin de 2014. Au 10 septembre 2014, les annonces de contributions pour les réfugiés de Palestine venant de République arabe syrienne au Liban s'élevaient au total à 21,1 millions de dollars.

#### **IV. Observations finales**

27. Le Groupe de travail demeure convaincu que l'UNRWA continue à jouer un rôle essentiel dans les tâches qui consistent à fournir une assistance aux réfugiés de Palestine et à contribuer à la stabilité et à la sécurité de la région. Pour l'aider à remplir cet objectif stratégique, il faut impérativement financer comme il convient ses programmes, en tenant compte de l'évolution des besoins des réfugiés et du volume des services fournis par les autorités des pays d'accueil à leurs propres ressortissants ainsi que des faits nouveaux ayant une incidence sur les conditions sécuritaires, socioéconomiques et humanitaires. À cet égard, le Groupe de travail se félicite des efforts déployés par l'Office pour mettre à profit les réformes touchant aux programmes et à la gestion et appliquer une stratégie globale en matière de mobilisation des ressources.

28. Le Groupe de travail constate avec préoccupation le vaste déficit de financement que devrait connaître le Fonds général de l'UNRWA en 2014 et réaffirme qu'il incombe à l'Assemblée générale et à la communauté internationale de veiller à ce que le niveau de service de l'UNRWA reste acceptable, en termes de quantité comme de qualité, et que le financement de l'Office tienne compte de l'évolution des besoins et de l'accroissement du nombre de réfugiés.

29. Le Groupe de travail encourage l'Assemblée à continuer à examiner le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2014-2015 afin de veiller à ce qu'il ne compromette pas l'aptitude de l'Office à fournir des services vitaux aux réfugiés de Palestine. À cet égard, il demande à l'Assemblée de maintenir son appui au renforcement de l'UNRWA. Le Groupe de travail se déclare une nouvelle fois vivement préoccupé par le risque encouru que, faute de fournir à l'Office les ressources dont il a besoin, non seulement les réformes globales ne portent pas leurs fruits, mais aussi que l'Office ne soit plus en mesure d'accomplir pleinement sa mission.

30. Le Groupe de travail prend acte de l'action menée par l'UNRWA pour améliorer son efficacité et exhorte l'Office à poursuivre l'entreprise de réforme de sa gestion afin d'être plus à même de faire une utilisation rationnelle des ressources et d'opérer des changements en vue de mieux porter assistance à ses bénéficiaires. Suivant la recommandation de la Commission consultative à sa séance du 16 juin 2013, il félicite l'UNRWA pour les mesures qu'il a prises dans l'optique de suivre et d'évaluer ces réformes à l'aune d'indicateurs de rentabilité, ce qui permettra de faire en partie la preuve que l'Office fournit ses services de manière

aussi efficace et efficiente que possible. Le Groupe de travail encourage également l'UNRWA à continuer d'appliquer son plan de mobilisation des ressources en vue d'accroître la viabilité financière. La volonté de l'Office d'appliquer son plan de mobilisation des ressources et de réaliser des gains d'efficacité est un élément essentiel pour faire face aux problèmes financiers, tout comme l'engagement des donateurs d'assumer leur part du fardeau.

31. Vu la situation humanitaire difficile qui sévit dans le territoire palestinien occupé, le Groupe de travail considère que les opérations de secours d'urgence de l'Office revêtent un caractère crucial pour soulager la détresse des réfugiés et éviter que leurs conditions de vie ne se dégradent encore, particulièrement en période d'instabilité accrue et de crise. Il exhorte tous les donateurs, habituels ou nouveaux, à redoubler d'efforts pour répondre au mieux à l'appel d'urgence lancé par l'Office pour 2014 et à l'appel éclair pour Gaza.

32. Le Groupe de travail s'inquiète de nouveau que la circulation des articles humanitaires et du personnel de l'UNRWA, à destination et en provenance du territoire palestinien occupé, entre la bande de Gaza et la Cisjordanie et au sein de cette dernière, soit toujours aussi limitée. Il prie instamment le Gouvernement israélien d'accorder à l'Office le droit d'accéder librement et sans entrave au territoire palestinien occupé et souligne qu'il faut simplifier la procédure d'approbation imposée à l'Office pour le transport des articles humanitaires à Gaza. Il préconise l'ouverture de points de passage plus nombreux à Gaza, de sorte que l'aide humanitaire, les biens commerciaux et les personnes puissent circuler librement à destination et en provenance de Gaza, comme le prévoit la résolution 1860 (2009) du Conseil de sécurité.

33. Le Groupe de travail remercie le Commissaire général et l'ensemble du personnel de l'UNRWA de s'être employés sans relâche, malgré les énormes difficultés opérationnelles qu'ils ont pu rencontrer, à assurer les services courants et les services d'urgence de l'Office. Il tient en particulier à saluer les initiatives prises par le Commissaire général en vue de lever des fonds, et il le remercie de s'être engagé à établir des relations avec les donateurs, habituels ou nouveaux, pour obtenir les fonds nécessaires à l'UNRWA, et à établir une relation de confiance et de transparence avec les autorités des pays d'accueil et les donateurs. Le Groupe de travail se félicite des contributions accrues au Fonds général par un nombre croissant de nouveaux donateurs. La Commission consultative, dans les recommandations formulées lors de sa réunion de novembre 2013, invitait instamment l'UNRWA à maintenir ses efforts concernant la mobilisation des ressources et à renforcer les actions pour établir des partenariats avec d'autres parties prenantes. Elle encourageait également l'UNRWA à poursuivre et intensifier ses efforts pour étendre la base des donateurs et lever d'autres fonds, en particulier suite à la réunion de septembre 2013 à New York avec les donateurs de l'UNRWA, dont la Ligue des États arabes.

34. Le Groupe de travail prie instamment les donateurs qui ont pris des engagements de verser au plus vite l'intégralité du montant de leur contribution à l'UNRWA. Il souligne en outre que, pour planifier ses activités, l'Office doit recevoir rapidement les contributions annoncées et que, dans la mesure du possible, il est préférable que les engagements soient pris pour plusieurs années.

35. Le Groupe de travail félicite de nouveau l'UNRWA pour les mesures de réforme financière et de transparence qu'il a prises et qui le placent à l'avant-garde

des organismes des Nations Unies qui mettent en œuvre le changement. L'Office est parmi les rares organismes qui procèdent à la clôture définitive de leurs comptes mensuels, progrès salué par le Comité des commissaires aux comptes. Le Groupe de travail félicite également l'UNRWA pour sa mise en œuvre des Normes comptables internationales pour le secteur public et prend note que l'Office a indiqué être en conformité avec ces Normes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

36. Le Groupe de travail s'inquiète de ce que le financement des projets de l'UNRWA soit insuffisant alors qu'il s'agit de la troisième voie de financement de l'Office (le Fonds général et les appels d'urgence en sont les première et deuxième). Il engage tous les gouvernements à envisager d'augmenter les montants qu'ils versent au titre de ces trois enveloppes. En particulier, il est très inquiet de l'insuffisance des fonds reçus à ce jour pour la reconstruction du camp de Nahr el-Bared, au Liban, qui constitue pourtant le plus grand projet jamais entrepris par l'Office. Il prie donc tous les donateurs, y compris les pays du Moyen-Orient, de concourir aux opérations de reconstruction et de secours jusqu'à ce que le camp soit reconstruit, faute de quoi la sécurité des réfugiés et la stabilité du Liban et, partant, de la région tout entière risquent d'être compromises.

37. Le Groupe de travail remercie par ailleurs le personnel de l'UNRWA en République arabe syrienne pour les efforts qu'il déploie afin de maintenir les services et les opérations de l'Office en dépit du conflit et au prix de grands risques pour ses membres. Le Groupe de travail se dit gravement préoccupé par la situation des réfugiés de Palestine en République arabe syrienne. Il condamne toutes les formes de violence contre cette population vulnérable et encourage la communauté internationale à financer, dans toute la mesure possible, les besoins recensés dans les plans d'intervention de l'Office pour aider les réfugiés de Palestine au sein comme en dehors de la République arabe syrienne. Il appelle à la distribution continue et régulière de fourniture humanitaires, notamment aliments et médicaments aux zones assiégées et difficiles d'accès, en particulier Yarmouk. Il invite en outre toutes les parties au conflit à préserver la neutralité de l'ensemble des réfugiés de Palestine en République arabe syrienne.

38. Le Groupe de travail réaffirme que tant que le conflit israélo-palestinien n'aura pas trouvé un règlement juste, final et global conformément au droit international, notamment les résolutions pertinentes de l'ONU, il incombera à la communauté internationale dans son ensemble de remédier aux problèmes humanitaires que connaissent actuellement les réfugiés de Palestine. Les services fournis par l'UNRWA constituent le minimum nécessaire pour permettre aux réfugiés de mener une vie saine et productive jusqu'à l'obtention d'une solution juste et durable de leur situation tragique. Les limiter de quelque façon que ce soit risquerait de compromettre la stabilité de toute la région. Le Groupe de travail espère que l'appui de la communauté internationale à l'UNRWA, réaffirmé chaque année par l'Assemblée générale dans des résolutions où elle reconnaît l'importance des travaux de l'Office, se concrétisera par un soutien financier accru qui permettra à ce dernier de poursuivre sa mission en s'appuyant sur une base financière stable.

39. Le Groupe de travail engage vivement tous les gouvernements à tenir compte des considérations qui précèdent lorsqu'ils arrêteront le montant de leur contribution à l'UNRWA pour 2014 et 2015, et une fois de plus :

a) Exhorte les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait à verser régulièrement des contributions à l'UNRWA, et en particulier à son Fonds général;

- b) Prie instamment les gouvernements qui n'ont versé jusqu'à présent que des contributions relativement modestes ou des contributions ne tenant pas compte de l'augmentation des besoins de les accroître;
- c) Demande instamment aux gouvernements qui, dans le passé, ont versé au Fonds général et au budget d'urgence de l'Office des contributions généreuses de continuer à le faire en temps utile et de s'efforcer de les accroître;
- d) Demande instamment aux gouvernements qui, dans le passé, ont versé au Fonds général et au budget d'urgence de l'Office des contributions généreuses et les ont récemment réduites ou interrompues, d'accorder de nouveau leur soutien à l'Office;
- e) Exhorte les gouvernements qui ont toujours manifesté un intérêt particulier pour le bien-être des réfugiés palestiniens, tant dans la région qu'ailleurs, à commencer de verser des contributions à l'UNRWA, en particulier à son Fonds général, ou à en accroître le montant;
- f) Exhorte les gouvernements qui sont membres de la Ligue des États arabes à respecter leur engagement à atteindre et maintenir la cible de 7,8 % des contributions au budget de base de l'UNRWA;
- g) Engage instamment les gouvernements à financer intégralement le Fonds général de l'UNRWA pour l'exercice biennal 2014-2015, à faire en sorte que la valeur constante des contributions soit maintenue et à veiller à ce que l'appui fourni par les donateurs aux programmes d'urgence et aux programmes spéciaux ne réduise pas leurs contributions au Fonds général;
- h) Demande instamment aux pays donateurs, lorsqu'ils le peuvent, de mettre en place un financement pluriannuel accru pour permettre à l'UNRWA de mieux planifier ses activités;
- i) Encourage tous les États Membres à examiner le rapport du Secrétaire général (A/65/705) et toutes les résolutions relatives au financement de l'UNRWA;
- j) Souligne qu'il faut trouver de nouvelles sources de financement pour que l'UNRWA puisse financer les prestations de cessation de fonctions.