

NATIONS UNIES
ASSEMBLEE
GENERALE



Distr.
GENERALE
A/3693
7 octobre 1957
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Douzième session

ASSISTANCE AUX REFUGIES DE PALESTINE

Déclaration faite par le Directeur de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, le 4 octobre 1957, à la Conférence de contributions volontaires aux fonds extrabudgétaires (Comité spécial de l'Assemblée plénière)

1. Je suis très heureux de l'occasion qui m'est offerte aujourd'hui de me présenter devant vous pour rendre compte de la crise financière dans laquelle se débat l'Office de secours et de travaux des Nations Unies. Cette crise est extrêmement grave. Elle touche de très près l'existence de plus de 900.000 personnes - les réfugiés arabes de Palestine - qui ont perdu leur foyer à la suite du conflit arabo-israélien de 1948 et qui reçoivent maintenant une assistance de l'Office. Il est indispensable que vous connaissiez tous les faits, car l'Office est l'agent de l'Assemblée générale et il attend de l'Assemblée non seulement ses instructions mais aussi - ce qui est très important - ses fonds. En ma qualité de Directeur de l'Office, c'est simplement en tant que fonctionnaire à votre service que je viens vous exposer les faits et vous soumettre les très graves décisions qui ne sauraient être différées.
2. Le détail des opérations vastes et complexes de l'Office et la raison de ses difficultés financières ont déjà été exposés complètement dans mon rapport annuel à la onzième session de l'Assemblée générale et dans la déclaration que j'ai faite le 11 février dernier devant la Commission politique spéciale. Dans mes lettres du 14 juin et du 10 septembre 1957 au Comité de négociation des fonds extrabudgétaires, j'ai indiqué les besoins financiers de l'Office pour l'année civile 1958; je crois savoir que la teneur de ces lettres a été signalée à l'attention de vos gouvernements.
3. Pour faire bien comprendre les problèmes financiers de l'Office, je vais, avec votre permission, rappeler brièvement le caractère de la mission dont il est chargé et vous faire un exposé succinct de ses travaux actuels.

4. D'après la résolution 302 (IV) par laquelle l'Assemblée générale a créé l'Office, en décembre 1949, la tâche de cet organisme devait être à l'origine de brève durée. L'Office était chargé d'exécuter, en collaboration avec les pouvoirs publics locaux, un programme transitoire de secours et de travaux; il devait également se concerter avec les gouvernements intéressés du Proche-Orient au sujet des mesures préparatoires qu'ils devraient prendre pour le moment où serait mis fin à l'aide internationale en vue de l'exécution de programmes de secours et de travaux. Dans cette même résolution, l'Assemblée générale estimait "qu'il conviendrait de cesser le secours direct le 31 décembre 1950 au plus tard". Comme vous ne l'ignorez pas, une triste expérience nous a montré qu'il était absolument impossible d'atteindre cet objectif.

5. Je n'essaierai pas de faire devant vous l'historique de l'Office depuis 1950. Vous savez très bien que le problème des réfugiés de Palestine n'a pas encore été résolu et que les réfugiés sont toujours tributaires de l'assistance des Nations Unies. Je veux simplement vous rappeler qu'à sa neuvième session, en automne 1954, l'Assemblée générale a prorogé le mandat de l'Office jusqu'au 30 juin 1960 et que, chaque année, elle a approuvé les travaux de cet organisme tout en l'autorisant à poursuivre l'exécution des programmes existants dans la mesure des fonds disponibles.

6. Or, quels sont les programmes que l'Office exécute? Ils sont de deux ordres : programmes de secours et programmes de réintégration. Permettez-moi de résumer brièvement en quoi ils consistent.

7. Le programme de secours prévoit une assistance de base à une population de réfugiés dispersée dans quatre pays ou territoires : il y a environ 500.000 réfugiés en Jordanie, où ils constituent plus d'un tiers de la population totale du pays, environ 220.000 dans la bande de Gaza, où ils surpassent en nombre la population locale dans la proportion de deux contre un, plus de 100.000 au Liban, et près de 90.000 en Syrie. Nous fournissons à toutes ces personnes les secours que je vais indiquer. Tout d'abord, des denrées alimentaires. L'Office distribue des rations d'aliments déshydratés représentant 1.600 calories par jour en hiver et 1.500 calories en été. Il fournit aussi du lait et une alimentation complémentaire sous la forme de repas chauds distribués à certains enfants et adultes, pour lesquels un certificat médical en atteste le besoin. Ensuite, l'Office assure le fonctionnement d'un service médical complet qui comprend des dispensaires, des hôpitaux, des

maternités, etc. Une grande importance est donnée aux mesures prophylactiques comme l'assainissement, les campagnes de vaccination, etc. L'Office fournit un abri, (huttes ou tentes) à près de 40 pour 100 des réfugiés, soit environ 360.000 personnes. L'Office fournit aussi, sous une forme rudimentaire, des services d'assistance et de protection sociale aux personnes qui se trouvent dans une situation particulièrement pénible. Enfin, l'Office a fourni depuis 1956 une certaine quantité de vêtements neufs aux enfants, et il paie les frais de transport et de distribution de lots importants de vêtements usagés généreusement offerts par des organisations bénévoles de divers pays.

8. Qu'il me soit permis de souligner que l'Office fournit tout cela - denrées alimentaires, services médicaux, abris, assistance sociale et vêtements - en ne dépassant que la somme incroyablement peu élevée d'environ 27 dollars par personne et par an - soit à peine plus de sept cents par jour, frais d'administration compris.

9. Je suis persuadé que, étant donné les crédits limités qui lui sont accordés, l'Office a accompli une excellente oeuvre de secours. Cependant, comme il ressort du chiffre des dépenses par personne, nos services de secours sont inévitablement rudimentaires. Je suis convaincu depuis plusieurs années que des services plus adéquats devraient être fournis dans plusieurs domaines - notamment en matière d'alimentation et de logement - et je l'ai déclaré dans mes rapports à l'Assemblée générale. Mais le degré d'amélioration dépend de l'importance des fonds dont nous disposons; or les contributions reçues ne nous permettent pas de faire davantage.

10. Si nous passons au programme de réintégration, nous constatons tout d'abord qu'il y a une tâche immense à accomplir en matière d'instruction générale. L'Office dispense, en majeure partie dans ses propres écoles, un enseignement élémentaire à tous les enfants réfugiés qui désirent le recevoir. En général, l'enseignement élémentaire est celui des six premières années. L'Office dispense un enseignement secondaire, en partie dans ses propres écoles, mais surtout au moyen de subventions aux écoles des pays arabes d'accueil, à une proportion limitée d'élèves diplômés des écoles élémentaires. Cette proportion a été déterminée d'après les avis et les conseils de l'UNESCO et elle correspond approximativement aux normes en vigueur dans les pays d'accueil. Au total, 170.000 enfants environ reçoivent maintenant une instruction dans les écoles de l'Office ou dans des écoles subventionnées par lui. L'Office attribue aussi des bourses d'études universitaires à quelques jeunes réfugiés parmi les plus doués.

11. Dans un domaine voisin, l'Office et l'UNESCO dirigent conjointement des établissements de formation pédagogique. On manque d'instituteurs qualifiés, non seulement pour l'enseignement organisé par l'Office, mais dans tout le Moyen-Orient. Pour améliorer les normes de l'enseignement dans les écoles qu'il administre et aussi pour contribuer à répondre aux besoins généraux de la région, l'Office a ouvert deux écoles de formation pédagogique à l'intention des réfugiés dans des locaux loués temporairement en Jordanie, et il était prêt à construire des bâtiments appropriés. Je dois dire avec regret que j'ai dû arrêter ce programme, parce que nous n'avons pas reçu les fonds demandés dans le budget en cours.

12. Un autre aspect de notre programme de réintégration est celui de la formation professionnelle. L'Office assure le fonctionnement de deux écoles de formation professionnelle, l'une à Gaza, l'autre à Kalandia, en Jordanie, près de Jérusalem. Les anciens élèves diplômés de ces écoles n'ont aucune difficulté à trouver un emploi. Comme la demande de travailleurs qualifiés et de spécialistes augmente dans le Proche-Orient, un nombre croissant de jeunes gens réfugiés désirent se préparer à des professions utiles et profitables, et le nombre de demandes d'inscription dans nos écoles dont l'effectif est limité ne cesse pas d'augmenter. Pour faire face aux besoins, l'Office a établi des plans en vue d'ouvrir des écoles supplémentaires d'enseignement professionnel et il était prêt à en entreprendre la construction, mais comme il n'a pas reçu de contributions suffisantes, j'ai été obligé, à mon très grand regret, de différer l'exécution de ces plans. Pour la même raison, nous avons dû remettre à plus tard la construction d'une nouvelle école d'agriculture prévue au Liban, ainsi que la réouverture de notre école d'agriculture à Gaza (dont tout le matériel a été pillé et le cheptel volé pendant les opérations militaires de novembre 1956).

13. Notre programme de réintégration comprenait également un certain nombre de projets plus restreints, notamment dans les domaines de l'agriculture et du logement, que l'on a pu réaliser d'une manière assez satisfaisante. Le projet qui a donné les meilleurs résultats est peut-être celui qui a consisté à accorder en Jordanie des subventions individuelles qui ont permis à des réfugiés d'ouvrir de petites entreprises dans différentes branches d'activité. Pendant l'année qui s'est terminée le 30 juin dernier, nous avons approuvé l'octroi à des familles de 502 subventions représentant un total de 1.400.000 dollars, ce qui a permis à plus de 3.500 réfugiés d'acquérir une indépendance économique. Faute de fonds, j'ai été forcé de mettre un terme à ce projet. Je l'ai fait à contre-cœur car l'Office était alors saisi de plus de 1.600 demandes, et, depuis, des centaines d'autres réfugiés ont cherché en vain à bénéficier de ce programme.

14. J'espère vous avoir donné une idée des principales opérations de l'Office et des lacunes que nous voudrions combler si nous disposions de fonds suffisants. Je voudrais maintenant vous expliquer brièvement quelles sont les modalités de financement des opérations de l'Office et pourquoi l'avenir me préoccupe tellement.

15. Nos fonds proviennent presque entièrement des contributions volontaires des gouvernements. En fait, deux gouvernements ont fourni près de 90 pour 100 du montant total reçu jusqu'à présent. C'est grâce à quelques pays seulement que l'Office a pu faire quelque chose pour les réfugiés de Palestine. La procédure habituelle a été la suivante : chaque année, l'Assemblée générale a prié instamment tous les gouvernements de verser une contribution et demandé au Comité de négociation des fonds extra-budgétaires de s'efforcer d'obtenir les fonds nécessaires pour répondre aux besoins de l'Office. Je tiens à profiter de cette occasion pour exprimer ma gratitude au Comité de négociation, tout particulièrement à son Président et à son personnel, pour les nombreux efforts qu'ils ont accomplis en faveur de l'UNWRA.

16. Le grand défaut de la procédure suivie jusqu'à présent tient à ce que l'Office n'est jamais assuré d'avance du montant des fonds qu'il recevra pour une année donnée. Il est vraiment anormal que l'Office soit chargé de fournir des denrées alimentaires et des abris et de pourvoir à l'hygiène et à l'instruction de près d'un million de personnes dispersées dans une vaste région, sans pouvoir compter sur un budget approuvé qui soit normalement et régulièrement financé. Le caractère

/...

anormal de cette situation a été souligné au cours de l'année passée. Par sa résolution 1018 (XI), l'Assemblée générale a chargé l'Office de poursuivre l'exécution de ses programmes "en tenant compte des limites que lui impose le montant des contributions accordées pour l'exercice financier." L'Assemblée générale n'a adopté cette résolution que le 28 février 1957, alors que l'exercice financier de l'Office avait commencé le 1er juillet 1956. Permettez-moi d'insister sur le fait que s'agissant de l'exercice financier en cours - qui couvre la période de 18 mois commencée le 1er juillet 1956 et se terminant le 31 décembre 1957 - ce n'est qu'à la fin de juin 1957 que j'ai su le montant des fonds que nous recevrons pour les douze premiers mois, c'est-à-dire pour la période qui a pris fin le 30 juin 1957. A l'heure actuelle, je ne sais pas encore à combien s'élèvera le montant total des contributions pour la période de six mois qui prendra fin le 31 décembre 1957 et dont la moitié est déjà écoulée. Ce système - ou plutôt cette absence de système - complique nos opérations à l'extrême et engendre de graves incertitudes.

17. Il faut bien comprendre que l'Office assume la responsabilité d'opérations continues qu'il n'est pas facile d'aménager en fonction de la situation financière. Dans certains organismes des Nations Unies, un projet peut être différé d'une année à l'autre jusqu'à ce qu'il ait acquis une priorité suffisante pour bénéficier de la part des fonds disponibles qui lui revient. S'agissant de l'Office, la plupart des engagements sont urgents et d'une nécessité inéluctable : des centaines de milliers d'êtres humains dépendent littéralement de nous pour le gros de leur alimentation quotidienne ainsi que pour leur logement et leurs soins médicaux. Si l'Office cessait de fournir les rations et les médicaments au moment et à l'endroit voulus, le danger de famine et de maladie graves deviendrait immédiat. On pourrait également s'attendre à ce que de graves conséquences politiques et sociales découlent d'une réduction, si faible soit-elle, du programme d'enseignement général qui condamnerait à une oisiveté décevante un très grand nombre de jeunes réfugiés. Ce n'est que dans le cas de projets financièrement autonomes qu'il est possible de différer ou de cesser des activités sans causer immédiatement des souffrances humaines.

18. Voyons maintenant très franchement quels sont les besoins financiers pour l'année civile 1958. Avant de transmettre le budget de l'Office au Comité de négociation, j'ai consulté à Beyrouth ma Commission consultative qui est composée

de représentants de neuf Etats Membres de l'Assemblée générale et je suis autorisé à vous faire connaître qu'elle recommande à l'unanimité à l'Assemblée générale d'approuver le budget. Ce budget prévoit des dépenses de 40,7 millions de dollars, dont 25,7 millions pour les secours et 15 millions pour la réintégration. Je tiens à souligner que c'est là un budget minimum, qu'on le considère du point de vue des programmes que l'Office doit mettre à exécution pour s'acquitter des tâches que l'Assemblée lui a assignées, que du point de vue des dépenses nécessaires au financement de ces programmes. On a omis quelques rubriques; par exemple, le nouveau programme d'habillement des enfants ne sera pas exécuté faute de crédits. Le budget ne prévoit pas non plus l'amélioration de la qualité des secours que j'avais précédemment proposée et que ma Commission consultative et l'Assemblée générale avaient approuvée, mais que l'Office n'a pu réaliser en raison de sa pénurie chronique de fonds. S'il était possible d'obtenir des ressources financières supérieures aux crédits minimums prévus dans le budget, quelques-unes au moins de ces améliorations pourraient être et seraient entreprises.

19. Pour bien vous montrer en quoi la situation financière de l'Office est difficile, je dois attirer votre attention sur un certain nombre de faits et je m'excuse de devoir à ce propos entrer dans des détails techniques qui nous retiendront quelques instants.

20. Le revenu total de l'Office affecté aux secours pour les douze mois qui se sont terminés le 30 juin dernier comprenait plus de 1,1 million de dollars représentant des versements effectués au titre d'engagements souscrits les années précédentes mais qui n'avaient pas encore été exécutés. Même ainsi, les recettes totales suffisaient à peine à couvrir le montant pourtant réduit des dépenses. Comme une faible part seulement des anciens engagements reste due à l'heure actuelle, il ne faut pas compter sur des ressources inattendues de ce genre en 1958. En conséquence, le budget de 1958 doit être couvert intégralement par des engagements et des versements effectués pour l'année 1958. Comme le budget de secours minimum pour cette année prévoit des dépenses de 25,7 millions de dollars et que les contributions reçues des gouvernements au cours de la période de douze mois qui s'est terminée le 30 juin 1957 n'ont atteint que 23,7 millions de dollars (non compris les versements effectués au titre des anciens engagements), je tiens à souligner qu'il faudra réunir environ deux millions de dollars de plus d'argent frais pour les secours en 1958, même si l'on admet que les contributions courantes continuent à rentrer au même rythme.

/...

Or, rien ne nous permet en fait de tenir cette hypothèse pour vérifiée, Trente et un Etats Membres et quelques Etats non membres ont versé des contributions à l'Office en 1956-57. Il reste à voir dans quelle mesure chacun de ces pays ou chacun des 51 autres Etats Membres qui n'ont pas versé de contributions feront des versements au titre du budget de 1958. Il est évident que si l'Assemblée générale désire que l'Office poursuive ses opérations courantes de secours, il faudra prendre des dispositions pour que les Etats Membres qui n'ont pas versé de contribution en versent ou pour que ceux qui nous ont aidé d'année en année augmentent le montant de leur contribution.

21. Quant au programme de réintégration, j'ai déjà montré qu'à la suite des réductions amorcées au printemps de cette année les opérations courantes se ramènent presque uniquement au programme d'enseignement général et au fonctionnement de deux écoles d'enseignement professionnel. On estime que pour poursuivre ces activités pendant l'année civile 1958 il faudra dépenser un peu plus de 7 millions de dollars. Il faudra encore près de 8 millions de dollars pour mettre à exécution les programmes qui ont été différés ou amputés; il faudra donc au total 15 millions de dollars pour la réintégration. Or, pendant la période de douze mois qui s'est terminée le 30 juin de cette année l'Office a reçu, au titre des contributions versées par les gouvernements pour son programme de réintégration, moins de 3,5 millions de dollars, dont le Royaume-Uni a fourni un million de dollars et les Etats-Unis 2,4 millions de dollars. Ainsi, même si ces deux pays continuent à verser des contributions d'un même montant en 1958, il est évident que l'Office doit réunir près de 4 millions de dollars d'argent frais uniquement pour maintenir ses activités actuelles de réintégration qui consistent principalement en programmes d'instruction générale et de formation professionnelle; si l'on veut qu'il soit en mesure de financer son budget intégral de réintégration qui se chiffre à 15 millions de dollars, il doit pouvoir disposer de 11,6 millions de dollars d'argent frais.

22. Vous comprendrez l'importance des versements anticipés pour les deux programmes lorsque je vous aurai dit que, même dans les conditions les plus favorables, l'Office disposera le 31 décembre 1957 de réserves liquides insuffisantes pour couvrir ses dépenses budgétaires de deux mois. La médiocrité de cette somme est alarmante, surtout si nous mesurons les conséquences - souffrances humaines, tension politique accrue - qui ne manqueraient pas de se produire si l'Office n'était plus

capable de nourrir la population de réfugiés ou d'envoyer les enfants des réfugiés à l'école.

23. Pour ces raisons, je considère qu'il est de mon devoir de demander à l'Assemblée non seulement le versement en temps opportun de fonds qui permettent à l'Office d'exécuter intégralement le budget de 1958, mais aussi la constitution de réserves appropriées, de préférence sous la forme d'un fonds de roulement. Je crois que, compte tenu de la procédure normale des Nations Unies, ainsi que de la nature et de l'ampleur des opérations de l'Office, ce fonds de roulement devrait être d'au moins 14 millions de dollars. Comme, d'après mes calculs, les réserves non engagées de l'Office ne seront plus que de 6 millions de dollars environ le 31 décembre 1957, cela signifierait que les Membres des Nations Unies devraient encore verser à l'Office 8 millions de dollars, en sus des versements nécessaires pour financer le budget de 1958. Je dois rappeler que si dans le passé nous avons pu poursuivre nos activités sans interruption, c'est en grande partie parce que nous avons une réserve suffisante de fonds dans laquelle nous pouvions puiser en cas de nécessité, notamment en attendant la rentrée des contributions promises. Ces fonds de réserve, qui résultaient principalement de contributions exceptionnellement importantes versées pendant les premières années de l'existence de l'Office sont presque épuisés à l'heure actuelle et c'est pourquoi il faut prendre des mesures afin de constituer un fonds de roulement suffisant.

24. Permettez-moi de résumer, aussi clairement que je le puis, la situation à laquelle doit faire face aujourd'hui l'Assemblée générale. L'Assemblée doit décider si elle veut donner à son agent, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine, les moyens de poursuivre ses travaux dans l'intérêt des réfugiés arabes de Palestine, tant dans le domaine des secours que dans celui de la réintégration. En termes concrets, la continuation de la mission de l'Office exige que soient remplies les conditions suivantes :

I. A titre minimum, le paiement par les Etats Membres qui contribuent régulièrement à son budget, des contributions afférentes à la période de six mois se terminant le 31 décembre 1957, s'il n'a pas encore été fait. Ces contributions devront être au moins équivalentes à la moitié des contributions versées pour la période de douze mois qui s'est terminée le 30 juin dernier.

II. L'approbation par l'Assemblée, lorsque le rapport annuel du Directeur viendra en discussion, du budget de l'Office proposé pour 1958, comme représentant le budget minimum compatible avec les tâches de l'Office.

/...

III. Le paiement d'un montant de 25,7 millions de dollars destiné à couvrir les dépenses minimums au titre des secours en 1958.

IV. Le paiement d'un montant de 15 millions de dollars destiné à couvrir les dépenses prévues pour la réintégration.

V. Le paiement d'un montant de 8 millions de dollars, qui sera employé, avec les faibles sommes que l'Office tient encore en réserve, à la constitution d'un Fonds de roulement suffisant.

25. Je dois souligner qu'il est indispensable que les contributions au budget de 1958 soient reçues avant que les dépenses ne soient engagées, c'est-à-dire la moitié avant le premier janvier 1958 et l'autre moitié avant le premier juillet 1958. Je ne vous demande rien moins que de reviser le système des contributions bénévoles et d'établir une procédure qui permette à l'Office de savoir à l'avance de combien il pourra disposer pour exécuter sa tâche. Je vous demande également de faire en sorte que les fonds soient versés au moment où l'Office en a besoin.

26. Nommé par vous et à votre service, je ne peux mieux faire aujourd'hui que d'adresser un appel solennel à tous les Etats Membres des Nations Unies pour qu'ils se préoccupent immédiatement de la présente situation de l'Office et que, tant individuellement que collectivement, ils fassent ce qu'il faut pour résoudre la crise actuelle.

27. Je vous remercie de votre attention et je vous demande la permission de conclure sur une note personnelle. Je suis arrivé en avion à New-York, venant du siège de l'Office dans le Proche-Orient et je n'ai peut-être jamais senti d'une manière aussi poignante combien notre action au service des réfugiés de Palestine se présente sous un jour différent suivant qu'on l'examine de New-York ou de Beyrouth. Je présume que pour un grand nombre d'entre vous notre Office n'est qu'une des nombreuses administrations internationales qui présentent des rapports, alignent des chiffres sur le papier et demandent de l'argent. Pour nous, du siège de l'Office à Beyrouth aux services locaux les plus reculés de Jordanie, de Gaza, du Liban et de Syrie, chacune des décisions que nous avons à prendre, chacun des choix que nous avons à faire nous frappent par leur signification humaine et par leurs dimensions humaines. Ce sont des dimensions vraiment atterrantes. Nous savons, nous pouvons voir de nos propres yeux, quelles souffrances humaines et sans

doute aussi quel renouveau d'agitation résulteraient de la réduction des envois de denrées alimentaires ou de la fermeture d'hôpitaux et d'écoles. Bien que nous ne soyons qu'une organisation humanitaire et sans rôle politique, nous ne pouvons nous empêcher de nous rappeler chaque jour, dans notre tâche difficile, que l'Office est un des prix, peut-être le plus bas, que notre assemblée des nations paie pour n'avoir pas été capable de résoudre avec équité le problème politique des réfugiés de Palestine. C'est, dans un sens, la vie et l'avenir de ces centaines de milliers de déshérités qui sont en cause dans les décisions que l'Assemblée générale est maintenant appelée à prendre. Ceux d'entre vous qui sont parfaitement au fait de la situation troublée dans laquelle cette région se trouve plongée sont sûrement conscients de l'influence profonde que le bien-être matériel, le moral et les sentiments passionnés des réfugiés exerce sur la paix et la stabilité du Proche-Orient.
