Nations Unies A/68/388

Assemblée générale

Distr. générale
17 septembre 2013
Français
Original : anglais

Soixante-huitième session
Point 51 de l'ordre du jour provisoire*
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

Rapporteuse : 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 2013 et décrit en détail la situation financière actuelle de l'Office. Il a adopté ce rapport à l'unanimité à sa séance du 17 septembre 2013. 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.

* A/68/150.

13-47832X (F)

Merci de recycler

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 65/98.

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 2012 a été publié sous la cote A/67/382) et adopte des résolutions où elle prend note avec satisfaction des efforts qu'il déploie (résolution 67/116).

II. Activités du Groupe de travail en 2013

4. Le Groupe de travail a tenu la première séance de sa session ordinaire le 24 juin 2013. Il s'est ensuite réuni au niveau des experts, de sa deuxième à sa cinquième séance, soit le 2 juillet et les 6, 13 et 16 août, puis s'est entendu sur le présent rapport et l'a adopté le 17 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 2012-2013 s'élève à 1 330,2 millions de dollars, dont 653,1 millions de dollars en espèces au profit des programmes pour 2012 et 673,4 millions de dollars pour 2013. Le budget-programme pour 2012 et 2013 prévoit en outre des contributions en nature qui s'élèvent respectivement à 1,8 million et 1,9 million de dollars. Le budget de trésorerie, qui se monte à 673,4 millions de dollars pour 2013, comprend 29,1 millions de dollars provenant des contributions mises en recouvrement à l'ONU destinés à couvrir le coût de 146 postes d'agent recruté sur le plan international financés au moyen du budget ordinaire de l'exercice 2012-2013. En août 2013, l'UNRWA prévoyait un déficit de trésorerie de 53,4 millions de dollars pour la fin de l'année. Ce montant représentant environ un mois de dépenses de fonctionnement (51,7 millions de dollars), le Groupe de travail note avec une profonde préoccupation que l'Office ne sera pas en

mesure de financer ses dépenses de personnel en novembre et décembre 2013 ni d'autres activités opérationnelles qu'il avait prévues.

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 renouvelés qu'il déploie pour la régler. Il est profondément reconnaissant à ses donateurs pour leurs généreuses contributions, en particulier au vu de la crise financière mondiale qui sévit. En 2012, l'UNRWA a pu combler son déficit grâce à des donateurs qui ont versé d'importantes contributions. Par exemple, il a été en mesure de régler la totalité des salaires de décembre 2012 au moyen d'une avance de 16 millions de dollars consentie par le Gouvernement du Royaume-Uni. Environ 80 % des dépenses inscrites au Fonds général sont des dépenses de personnel – enseignants, médecins, infirmiers et travailleurs sociaux – et ont tendance à s'accroître au fur et à mesure que le nombre de réfugiés se multiplie chaque année. D'autres facteurs d'accroissement, tels que l'augmentation du traitement des fonctionnaires s'alignant sur celle accordée 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. Aux fins de remédier à un manque chronique de fonds budgétaires, l'Office a pris en 2012 des mesures d'austérité qui ont notamment consisté à limiter les voyages et à resserrer les critères d'approbation interne en matière de construction et pour l'achat de véhicules, de matériel et d'équipement informatique. Comme en 2012, il a été prévenu que nombre de ses donateurs habituels ne pourraient pas lui prêter main-forte en raison des contraintes budgétaires qu'ils connaissaient 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 4,9 millions).[1] Il demeure essentiel de parvenir à augmenter le niveau et la prévisibilité des recettes pour que l'Office puisse poursuivre ses activités. Les déficits sont toutefois devenus structurels et ont continué de se creuser en 2013. 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. 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 poursuivies et approfondies dans le cadre de l'initiative pour un changement durable (« Sustaining change »), 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

[1] Voir www.unrwa.org/userfiles/2013042435340.pdf.

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. Au titre du programme de l'UNRWA consacré à la santé, un train de réformes a été adopté fin 2011 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 contribuera 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 les 16 et 17 juin 2013, les membres ont déclaré qu'ils restaient gravement préoccupés par les déficits sévères et chroniques de l'Office et par les effets néfastes de ces déficits sur les services fournis aux réfugiés de Palestine.

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 avait prises 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, a mis en place un service des partenariats au sein du Département des relations extérieures et de la communication et adopté une stratégie de mobilisation de ressources, en 2011. Au titre de cette stratégie, l'Office a mis en place des plans d'action ciblant les pays 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. En raison de la crise économique, 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.

10. Le fonds de roulement de l'Office, qu'il a fallu utiliser dans le passé pour corriger un déséquilibre entre les recettes et les dépenses, est à présent pratiquement épuisé. Conformément aux normes IPSAS, il était estimé, au 1er janvier 2013, à 49,7 millions de dollars, soit la somme nécessaire pour couvrir les dépenses pendant un mois. Si le découvert de trésorerie prévu, d'un montant de 53,4 millions de dollars, se concrétise à la fin de l'année 2013, l'Office aura un fonds de roulement déficitaire d'environ 119,7 millions de dollars. Il faut par conséquent réapprovisionner le fonds de roulement de toute urgence. 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. Avec des sorties de fonds mensuelles d'environ 51,7 millions de dollars (40,9 millions de dollars pour les dépenses de personnel et 10,8 millions de dollars pour les autres objets de dépense) et un déficit du fonds de roulement qui devrait s'élever à 119,7 millions de dollars, il faudrait injecter environ 155 millions de dollars dans le fonds de roulement pour que l'UNRWA dispose d'une marge de sécurité.

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 a été établi à 322,3 millions de dollars pour 2013, dont 52,9 millions de dollars (16,4 %) avaient été annoncés par des donateurs au 31 août 2013. Les fonds reçus s'élevaient à 11 millions de dollars, accusant un déficit de 269,4 millions de dollars pour les annonces de contributions et de 311,3 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 toujours plus nombreuse, d'enrayer la détérioration des installations vétustes et de fournir des services de grande qualité aux réfugiés.

12. L'Office s'est inquiété auprès du Groupe de travail du fait que le montant nécessaire au versement des indemnités de cessation de service, chiffrées à 453,0 millions de dollars au 31 décembre 2012 (soit une augmentation de 50,4 millions de dollars par rapport aux 412,6 millions de dollars calculés au 31 décembre 2011) sur la base du coût actuel et des dispositions de ses 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. Le Groupe de travail a rappelé les conclusions qu'il avait tirées de sa réunion extraordinaire de juin 2009 (voir A/64/115), en relevant que le niveau et l'ampleur actuels du financement au moyen du budget ordinaire de l'ONU ne permettaient pas à l'Office de répondre aux impératifs de gestion qui lui étaient alors imposés. Par la suite, dans son rapport sur le renforcement de la capacité de gestion de l'UNRWA (A/65/705), le Secrétaire général a proposé que ce financement soit progressivement augmenté pour les quatre exercices biennaux suivants, en commençant par une augmentation de 5 millions de dollars pour l'exercice 2012-2013. Dans sa résolution 65/272, l'Assemblée générale a souligné que l'approbation d'un financement pour l'exercice biennal 2012-2013 et pour les exercices suivants, compte tenu des recommandations figurant dans le rapport du Secrétaire général, devait être justifiée au regard des projets de budget-programme pour les exercices pertinents et dûment examinée par elle. Le Groupe de travail s'est félicité de la suite positive donnée par l'Assemblée générale à la demande du Secrétaire général et de l'augmentation de 5 millions de dollars du financement au moyen du budget ordinaire. Il encourage l'Assemblée à examiner soigneusement le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2014-2015 et les effets qu'il serait susceptible d'avoir sur le budget d'ensemble de l'UNRWA, et notamment à déterminer s'il risquerait de compromettre l'aptitude de l'Office à fournir des services vitaux aux réfugiés de Palestine.

14. À Gaza, durant les huit jours de violences qui ont débuté le 14 novembre 2012, des centaines de Palestiniens ont été blessés ou tués, des milliers de maisons et d'abris de réfugiés ont été détruits ou endommagés, et les cas de traumatismes psychologiques et de stress post-traumatique se sont multipliés à une vitesse effroyable, en particulier parmi les enfants. L'UNRWA a reçu 10 millions de dollars pour la réparation de ses installations et la reconstruction des maisons de réfugiés de Palestine; il avait demandé 17,7 millions de dollars.

15. Au 31 mai 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 83 millions de dollars, soit la dette la plus élevée que l'Autorité palestinienne ait jamais eue envers l'Office. L'UNRWA a également informé le Groupe de travail que les redevances portuaires et autres droits de transit, ainsi que le poids financier des procédures de sécurité imposées par Israël pour les produits humanitaires importés destinés à l'Office qui transitaient par Israël, continuaient de l'inquiéter. La longue procédure d'approbation et la réduction du nombre de points de passage, de quatre à un, ont entraîné une hausse des dépenses à engager par l'UNRWA – 5,8 millions de dollars en 2012. Israël, qui continuait d'imposer des taxes de transit sur les chargements entrant dans la bande de Gaza, avait contraint l'Office à verser 199 942 dollars en 2012. Ces droits constituaient 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 incombaient en matière de traitement des marchandises au titre de l'Accord Comay-Michelmore 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[2].

16. Afin de répondre aux besoins de la bande de Gaza en matière de construction, notamment en raison des dommages provoqués par l'opération militaire israélienne commencée en décembre 2008 et des combats qui se sont poursuivis jusqu'au 18 mars 2009, l'UNRWA a établi en mars 2009 un plan de redressement et de reconstruction prévoyant la construction de 100 écoles et de 10 000 logements afin que tous les enfants réfugiés puissent jouir de leur droit d'accès à l'éducation et de façon à reloger ceux qui avaient perdu leur logement ou vivaient dans des conditions dangereuses ou insalubres. Le plan prévoit aussi la construction de cinq centres de soins (dont quatre ont déjà été achevés) et des infrastructures essentielles d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Son coût total est estimé à 677 millions de dollars et comprend des projets gelés depuis 2007. Ces projets sont essentiels pour rénover et développer les infrastructures scolaires et sanitaires et le système d'assainissement mis en place par l'Office et pour reloger les réfugiés qui ont perdu leur logement et vivent dans des conditions inacceptables. Les informations ci-avant ont récemment été incorporées dans un rapport intitulé « Gaza in 2020: UNRWA operational response » (Gaza en 2020 : la réponse opérationnelle de l'UNRWA), qui contient une synthèse des difficultés et tendances observées à Gaza, de l'incidence qu'elles auront sur la population réfugiée et des mesures que l'Office devra prendre en conséquence, non seulement en renforçant les services ordinaires mais aussi en menant des interventions qui aillent au-delà de la fourniture de services de base. En août 2013, 103 projets de construction exécutés par l'UNRWA (représentant 44,6 % du plan de relèvement et de reconstruction), à hauteur de 302 millions de dollars, avaient été approuvés, dont 65 des 97 projets consacrés aux écoles. Sur la totalité des projets approuvés, 69 avaient été menés à leur terme, tandis que les 34 restants étaient soit en cours d'exécution (15), soit prévus pour commencer (19) dans les semaines ou mois à venir. Trente-sept autres projets de l'Office, pour un montant de 92 millions de dollars, étaient examinés par le Coordonnateur des activités gouvernementales dans les territoires, y compris l'extension de la deuxième phase du projet saoudien de construction de logements et l'édification de la station de collecte et de transfert des déchets solides, de 32 écoles, de deux cliniques et d'une base logistique.

17. Le Groupe de travail note l'aval donné par le Gouvernement israélien à tous les projets interrompus en 2007, notamment le projet de construction de logements à Khan Younis, financé par les Émirats arabes unis. Le retard pris pour approuver la mise en œuvre des projets occasionnera toutefois des dépenses supplémentaires – le projet de construction de logements coûtera par exemple 5,5 millions de dollars supplémentaires. Si le Groupe de travail reconnaît que la décision du Gouvernement israélien a permis de régler la situation, les délais constatés pour obtenir le consentement nécessaire en vue d'exécuter les projets interrompus en 2007 (38 semaines en moyenne) n'en restent pas moins problématiques. 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

[2] Pour de plus amples informations sur les répercussions économiques et sociales de l'occupation israélienne, voir la note du Secrétaire général en date du 8 mai 2013 (A/68/77-E/2013/13).

monde extérieur. Il souligne une fois encore que des progrès doivent être faits pour améliorer la situation générale à Gaza et qu'il importe de mettre intégralement en œuvre les résolutions 1850 (2008) et 1860 (2009) du Conseil de sécurité. 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 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. Il se dit pleinement conscient de l'importance vitale de l'aide humanitaire et économique que celui-ci fournit à Gaza.

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[3]. 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. Les actes de violence commis par des colons ont augmenté de 25 % entre 2011 et 2012. Au cours des huit premiers mois de 2013, on a dénombré 413 incidents liés aux activités d'implantation. En 2012, 40 % des personnes déplacées à la suite de démolitions administratives étaient des réfugiés de Palestine, contre 25 % en 2011. De janvier à août 2013, au moins 745 Palestiniens ont été déplacés, dont 203 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[4].

19. Le Groupe de travail a noté que l'UNRWA, en février 2013, avait lancé un appel d'urgence visant à réunir 300 millions de dollars, dont 81 % pour les activités menées dans la bande de Gaza et à peine moins de 19 % pour celles concernant la Cisjordanie. Du fait du déficit de financement enregistré quant à l'appel d'urgence lancé en 2012 (seulement 48 % avaient été financés) et compte tenu de celui qui est escompté pour l'appel lancé en 2013, l'UNRWA a été contraint d'accorder la priorité à ses activités d'urgence et d'améliorer l'efficacité de leur mise en œuvre. Son bureau de Gaza a dû réserver le montant limité des fonds d'urgence à sa disposition pour couvrir en partie le coût de la distribution régulière de nourriture aux familles réfugiées, ce qui l'a malheureusement obligé à suspendre le programme d'alimentation scolaire dont bénéficiaient jusqu'alors 225 000 élèves. Au 31 août 2013, l'Office avait reçu des annonces de contributions pour un total de seulement 127 millions de dollars (42 % de l'objectif visé par l'appel d'urgence), ce qui est inférieur au montant nécessaire pour satisfaire les besoins essentiels des réfugiés enregistrés, au nombre de 2 millions (environ la moitié de la population totale de la bande de Gaza et de la Cisjordanie), dont les conditions de vie ont continué de se détériorer. Compte tenu de la dégradation de la situation socioéconomique à Gaza et en Cisjordanie, les contributions annoncées à ce jour par

---

[3] Bureau central palestinien de statistique, données extraites d'une étude de 2012 consacrée à la main-d'œuvre et d'une enquête sur la sécurité socioéconomique et alimentaire.

[4] Voir UNRWA et BIMKOM, « Al Jabal: A study on the transfer of Bedouin Palestine refugees ». Disponible (en anglais et arabe) à l'adresse www.unrwa.org/userfiles/201305293270.pdf.

les donateurs sont insuffisantes. Le manque de ressources compromet la mise en œuvre d'autres programmes, notamment ceux qui ont trait à l'aide alimentaire, à l'aide psychosociale et la création d'emplois, autant de chantiers nécessaires pour atténuer les effets dévastateurs que la crise qui perdure produit sur les familles pauvres. Grâce au suivi systématique des conditions sur le terrain et aux comptes rendus qui sont établis sur cette base, les programmes d'aide d'urgence permettent également d'œuvrer pour le respect des droits de l'homme et de veiller à ce qu'aucun abus ne soit commis dans les sites gérés par l'UNRWA.

20. En République arabe syrienne, le conflit catastrophique nuit à l'unité des réfugiés de Palestine et exacerbe leur vulnérabilité. 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 débordés par le conflit ou ses conséquences. Il a déclaré être parvenu au point où il devait porter assistance à l'ensemble des réfugiés palestiniens de République arabe syrienne, soit 529 000 personnes, dont 65 000 auraient fui le pays, essentiellement en direction du Liban (environ 50 000 personnes, selon une estimation datant d'août 2013). L'Office poursuit l'exécution de son programme d'aide humanitaire en République arabe syrienne, par l'intermédiaire de ses 11 fonctionnaires internationaux et 3 700 agents locaux. Le personnel local forme à présent la colonne vertébrale de l'action de l'UNRWA et travaille dans des conditions de sécurité très précaires. En août 2013, huit agents avaient été tués et 15 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 50 000 réfugiés palestiniens de République arabe syrienne ont été déplacés au Liban, et environ 8 800 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 invite toutes les parties au conflit à préserver la neutralité de chaque camp et la sécurité des réfugiés de Palestine en République arabe syrienne. Il demande également 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.

21. En septembre 2012, l'UNRWA a lancé le plan d'aide humanitaire pour la Syrie, doté d'un financement de 53,8 millions de dollars. L'appel à contributions a permis de couvrir les dépenses à engager pour les activités menées en République arabe syrienne, en Jordanie et au Liban entre septembre 2012 et février 2013. Sur les 28,9 millions de dollars annoncés par les donateurs, l'Office a reçu 28 millions de dollars. En janvier 2013, il a mis à exécution son plan d'intervention face à la crise en Syrie, assorti d'une enveloppe de 91,2 millions de dollars afin de répondre aux besoins attendus pour la période allant du 1er janvier au 30 juin 2013. Pour le second semestre de 2013, il a lancé un deuxième appel à contributions, en juin 2013, pour un montant de 199,6 millions de dollars. Au total, le budget pour 2013 s'élève à 290,8 millions de dollars, affectés comme suit : 225,1 millions de dollars pour des programmes menés en République arabe syrienne, 57,9 millions de dollars au Liban, 7,1 millions de dollars en Jordanie et 700 000 dollars pour la gestion régionale et les interventions d'urgence en dehors des trois zones d'opérations susmentionnées. Au 31 août 2013, par rapport au total des ressources nécessaires pour 2013, l'Office avait obtenu des annonces de contributions à hauteur de 144,6 millions de dollars,

dont 110,8 millions de dollars avaient été versés. Jusqu'à présent, les besoins de l'UNRWA doublent tous les six mois.

22. 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 six appels qu'il a lancés jusqu'à présent pour venir en aide aux personnes déplacées, l'Office présentait néanmoins, à la fin de l'année 2012, un solde déficitaire de 2,4 millions de dollars au titre des services de secours. À la fin du mois d'août 2013, ce déficit avait atteint 8,2 millions de dollars (sur un total de 14,7 millions de dollars), y compris le montant reporté de 2012. L'UNRWA est résolu à prêter secours aux familles déplacées jusqu'à ce que les travaux de reconstruction soient complètement achevés. Compte tenu du manque permanent de fonds, il 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.

23. Le montant total requis pour la reconstruction du camp s'élève à 345 millions de dollars. En juin 2013, 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 numéros 1, 2 et 3 et la majeure partie du lot numéro 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. En juin 2013, 1 252 familles avaient reçu les clés de leur logement reconstruit au titre des lots 1, 2 et 3, et 282 commerçants avaient pu réintégrer leur boutique, tandis que 2 381 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 2014.

24. 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. 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.

25. 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 50 000 en juin 2013. Cet afflux pèse 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. En septembre 2012, l'UNRWA a lancé un appel à contributions à hauteur de 8,3 millions de dollars pour son action au Liban. Au 31 décembre 2012, il avait reçu 1,7 million de dollars. Le plan régional d'intervention pour la période allant de janvier à décembre 2013 suppose de réunir 65 millions de dollars aux fins d'activités au profit de 80 000 réfugiés de Palestine en provenance de la République arabe syrienne. Au 5 septembre 2013, 42,9 millions de dollars avaient été reçus ou annoncés depuis janvier 2013, sachant que le versement de certaines des contributions devrait intervenir après le délai fixé dans le cadre de l'appel. Le dernier appel en date, lancé conjointement avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le 7 juin 2013, pour la période allant de janvier à décembre 2013, portait sur un montant de 45 millions de dollars au bénéfice du bureau de l'UNRWA au Liban, montant arrêté en se fondant sur l'hypothèse selon laquelle 80 000 réfugiés de Palestine venant de République arabe syrienne se trouveraient au Liban à la fin de 2013.

IV. Observations finales

26. **Le Groupe de travail demeure convaincu que l'UNRWA joue 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. 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 plus dynamique en matière de mobilisation des ressources.**

27. **Le Groupe de travail constate avec préoccupation le vaste déficit de financement que devrait connaître le Fonds général de l'UNRWA en 2013 et réaffirme qu'il incombe 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.**

28. **Le Groupe de travail s'inquiète également du caractère structurel de la crise financière que connaît l'UNRWA, dont le Fonds général est sous-doté année après année, si bien que l'Office est contraint de financer une partie de son déficit annuel en puisant dans son fonds de roulement, qui est à présent pratiquement épuisé. Il se félicite en revanche de l'approbation de**

l'augmentation de 5 millions de dollars du financement imputé sur le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies, comme recommandé par le Secrétaire général dans son rapport sur le renforcement de la capacité de gestion de l'UNRWA (A/65/705) et approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 65/272. Toutefois, il encourage l'Assemblée à examiner soigneusement le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2014-2015 et les effets que celui-ci serait susceptible d'avoir sur le budget d'ensemble de l'UNRWA, et notamment à déterminer si ce projet risquerait de compromettre 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.

29. **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 dernière séance en date, le 16 juin 2013, il félicite l'UNRWA pour les mesures qu'il a récemment 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'efficience est un élément essentiel pour faire face aux problèmes financiers, tout comme l'engagement des donateurs d'assumer leur part du fardeau.**

30. **En juin 2013, la Commission consultative a recommandé à l'UNRWA d'élaborer et de présenter à la séance de novembre 2013 les prévisions financières concernant les coûts et les recettes, ainsi que l'incidence des déficits sur l'exécution des programmes essentiels. L'Office devrait également tenir compte des recommandations issues de l'évaluation à mi-parcours de l'actuelle stratégie à moyen terme dans la mise au point de la nouvelle stratégie à moyen terme (2016-2021), y compris en analysant l'efficacité des activités et des programmes existants et le niveau des services fournis. Le Groupe de travail insiste sur l'importance de ces efforts, qui joueront un rôle capital dans la mobilisation effective de fonds auprès des donateurs et la planification plus durable des services.**

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 2013.**

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 pendant toute l'année écoulée, 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 informer et à mobiliser les grands donateurs et les autorités des pays d'accueil pour trouver de nouvelles sources d'appui et de financement. Le Groupe de travail se félicite des contributions accrues au Fonds général par un nombre croissant de nouveaux donateurs, en particulier l'Arabie saoudite, le Brésil, la Fédération de Russie et la Turquie. Dans les recommandations issues de sa réunion du 16 juin 2013, la Commission consultative a également exhorté l'UNRWA à redoubler d'efforts pour prendre langue avec les économies naissantes et les donateurs régionaux et à continuer d'étudier les partenariats possibles avec d'autres parties intéressées, vivement préoccupée qu'elle est de constater que les recettes de l'Office restent vulnérables à l'éventualité d'un choc frappant un petit groupe de donateurs qui contribue pour une part importante au budget total de l'UNRWA.**

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 1er 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 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 doivent être considérés comme le minimum nécessaire pour permettre aux réfugiés de mener une vie saine et productive. 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 2012 et 2013, 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) 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;

e) Engage instamment les gouvernements à financer intégralement le Fonds général de l'UNRWA pour l'exercice biennal 2012-2013, 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;

f) 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;

g) 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;

h) Souligne qu'il faut trouver de nouvelles sources de financement pour que l'UNRWA puisse financer les prestations de cessation de fonctions.