Nations Unies A/71/350

Assemblée générale

Distr. générale
22 août 2016
Français
Original : anglais

Soixante et onzième session
Point 49 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

Rapporteur : Kjetil **Halvorsen** (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 2016 et décrit en détail la situation financière actuelle de l'Office. Il a adopté ce rapport à l'unanimité à sa séance du 22 août 2016. Comme ceux qui l'ont précédé, le présent rapport se termine par des observations finales à l'intention de tous les États membres.

* A/71/150.

16-14559 (F) 130916 130916

Merci de recycler

I. Introduction

1. L'Assemblée générale a institué l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) par sa résolution 302 (IV), et en a dernièrement prorogé le mandat par sa résolution 68/76.

2. Le Groupe de travail chargé d'étudier le financement de l'UNRWA créé en application de la résolution 2656 (XXV) de l'Assemblée générale a reçu pour mission de passer en revue tous les aspects du financement de l'Office.

3. 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 le Représentant permanent de la Turquie, Y. Halit Çevik.

4. Depuis sa vingt-cinquième session, l'Assemblée générale examine chaque année les rapports que lui présente le Groupe de travail (celui de 2015 a été publié sous la cote A/70/379) et adopte des résolutions concernant l'UNRWA et le Groupe de travail, dans lesquelles elle prend note avec satisfaction des efforts que déploie ce dernier (résolution 70/85).

II. Activités du Groupe de travail

5. À sa première session ordinaire tenue le 30 juin 2016, le Groupe de travail, présidé par la Première Conseillère Makbule Başak Yalçın (Turquie), a établi le présent rapport. L'UNRWA a fait le point sur les graves difficultés financières que rencontre l'Office et sur la situation qui prévaut dans ses zones d'opérations. Les experts du Groupe de travail se sont réunis les 14 et 26 juillet et les 9 et 16 août. Le présent rapport a été adopté le 22 août, en présence du Représentant permanent de la Turquie, du Directeur du Bureau de représentation de l'UNRWA à New York et du Directeur adjoint de la Division du Moyen-Orient et de l'Asie de l'Ouest.

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

6. Tout au long de son histoire, l'UNRWA, confrontée à la détresse persistante des réfugiés de Palestine et à leurs besoins grandissants dans une région en proie à une instabilité chronique, n'a cessé de devoir faire face à une situation financière difficile, marquée en particulier par une insuffisance de fonds. Du fait de ces problèmes de financement, l'Office a eu du mal à s'acquitter pleinement de son mandat, qui consiste à fournir aide et protection aux réfugiés de Palestine enregistrés, lesquels sont maintenant au nombre de 5,2 millions et représentent plus de 40 % des personnes considérées comme réfugiés de longue date dans le monde. Alors qu'elle constitue l'instance des Nations Unies chargée par la communauté internationale de satisfaire aux besoins essentiels de ces populations, et bien qu'elle ait largement contribué au développement humain des réfugiés de Palestine et représente un intervenant polyvalent de première ligne dans les situations d'urgence

humanitaire, l'UNRWA traverse un cycle de crises financières qui requiert une action concertée.

7. L'Office a pris l'engagement à long terme de démontrer sa propre viabilité en veillant à dispenser des services efficaces dans le cadre du travail humanitaire et des programmes qui sont au cœur de son action. Il a récemment mis en place une série de mesures rigoureuses destinées à accroître encore son efficacité et à obtenir de meilleurs résultats. Il a en outre lancé sa deuxième stratégie de mobilisation des ressources, qui définit, pour la période 2016-2018, les modalités de sa coopération avec les donateurs et les partenaires. Le Groupe de travail souligne que la viabilité financière de l'UNRWA est un objectif qui n'est toujours pas acquis et qui doit être poursuivi avec plus d'énergie que jamais dans le contexte des récentes crises financières qui ont dépassé, dans leur ampleur, celles des années précédentes.

8. Les déficits budgétaires récurrents sont un motif majeur de préoccupation pour les donateurs et les pays hôtes de l'Office, mais ont surtout ébranlé la confiance que lui accordaient les réfugiés palestiniens; la fragilité financière de l'UNRWA aggrave leurs inquiétudes quant à la capacité de la communauté internationale à répondre à leurs besoins les plus élémentaires dans une région instable. Face à cette situation, les réfugiés de Palestine touchés par le conflit se sont déplacés : ils ont rejoint d'autres populations et ont cherché refuge en grand nombre dans les pays voisins et, dans une moindre mesure, en Europe. Leurs espoirs de paix, de sécurité et d'un avenir prospère pour eux-mêmes et pour leurs enfants ont été minés par les conflits et la misère.

9. Le 4 août 2015, le Secrétaire général a présenté à l'Assemblée générale un rapport spécial du Commissaire général de l'Office sur la crise financière de l'UNRWA (document publié sous la cote A/70/272), dans lequel ce dernier avertissait la communauté internationale de ce que le programme éducatif phare de l'Office serait compromis à l'automne 2015 dans la mesure où l'insuffisance de fonds à laquelle il fallait s'attendre, à savoir 101 millions de dollars, menaçait de retarder le début de l'année scolaire pour 500 000 élèves de l'UNRWA, à moins que ce déficit ne soit comblé pendant les vacances d'été. L'Office a pris des dispositions internes et externes pour faire face à la crise. Le Gouvernement et l'ONU sont intervenus au plus haut niveau pour combler le déficit de financement et faire en sorte que les élèves de l'UNRWA aient accès à l'éducation.

10. À la fin du mois d'août, des contributions supplémentaires à hauteur d'environ 80 millions de dollars, sur les 101 millions manquants, avaient été annoncées, dont la moitié provenait de donateurs arabes. Le Koweït, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis ont ainsi versé au total 54,8 millions de dollars à l'UNRWA en 2015 – une somme nettement supérieure à leurs précédentes contributions au budget-programme (auparavant dénommé le Fonds général). La générosité de divers donateurs a permis à l'UNRWA de poursuivre ses activités en 2015 sans interruption, mais n'a pas modifié la situation financière de l'Office à plus long terme.

11. En marge du débat général tenu lors de l'Assemblée générale en septembre 2015, les Ministres des affaires étrangères de la Jordanie et de la Suède ont coprésidé la première réunion sur la viabilité financière de l'Office. Le message de cette réunion était double : premièrement, l'UNRWA devait poursuivre ses réformes tout en maintenant la qualité de ses services; deuxièmement, les États membres devaient s'efforcer d'assurer à l'Office un financement accru, prévisible et continu.

12. Vers la fin de l'année 2015, l'Office a alerté la communauté internationale sur l'imminence d'une nouvelle crise financière que risquait de provoquer l'insuffisance anticipée des crédits portés à son budget-programme. La Jordanie et la Suède ont coprésidé une autre réunion au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York en mai 2016, au cours de laquelle il a été rappelé qu'il était essentiel de garantir la viabilité de l'UNRWA.

13. Le cours des événements évoqué ci-dessus fait ressortir la nécessité de réformer l'administration et les programmes de l'Office, d'élargir la communauté de ses donateurs et d'intensifier l'appui des États membres afin de lui donner une assise financière stable. Le Groupe de travail note qu'au mois d'août 2016, il manquait quelque 96,5 millions de dollars au budget-programme de l'Office, soit plus de 14 % de son budget de trésorerie de 668 millions de dollars pour 2016, ce qui représente environ trois mois de services éducatifs pour un demi-million d'enfants réfugiés de Palestine.

14. L'Office a élaboré, en concertation avec les États hôtes et les principaux donateurs, une stratégie à moyen terme pour la période 2016-2021 qui lui permettra d'utiliser les ressources dont elle dispose de manière encore plus rentable et rationnelle tout en fournissant des services de base de qualité aux réfugiés de Palestine, stratégie approuvée par la Commission consultative de l'Office. Plusieurs réformes qu'elle envisage permettront d'améliorer encore le rapport coût-efficacité des programmes de l'Office tout en consolidant les services de base qu'il offre. Des progrès rapides ont été réalisés concernant un certain nombre de réformes, qui étaient soit en cours d'exécution, soit bien avancées à la mi-2016. Parallèlement, la direction de l'Office a fait savoir que ses mesures de contrôle financier et l'encadrement de tous les budgets de l'UNRWA ont atteint de nouveaux sommets, de sorte qu'un budget à croissance nulle a pu être établi pour 2016, pour la première fois en 10 ans.

15. Les contributions aux appels d'urgence de l'Office sont faibles, notamment en ce qui concerne l'appel lancé pour le Territoire palestinien occupé, qui était financé à 36 % au 18 août 2016. L'appui financier aux grands projets de reconstruction de l'Office dans le camp de Nahr el-Bared et la bande de Gaza a été lent à venir, malgré les récentes promesses et les tentatives faites pour redynamiser ces deux projets. Les difficultés rencontrées à cet égard restent considérables, et les réfugiés continuent de subir les effets de leur déplacement prolongé et de leur grande vulnérabilité.

16. Les réformes de l'Office mettent notamment en évidence la volonté de ses dirigeants de faire preuve de transparence et de sens des responsabilités, dans le respect des principes du « grand compromis » sur le financement humanitaire annoncé lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire, qui s'est tenu à Istanbul en mai 2016. Les dispositions de ce grand compromis, qui préconise une hausse des fonds prévisibles, pluriannuels et non affectés, devraient aider l'UNRWA à s'acquitter plus efficacement de son mandat et à maîtriser ou réduire les principaux frais de fonctionnement. La simplification des rapports des parties prenantes, dont il est question dans le grand compromis, constitue également une priorité pour l'UNRWA, comme pour l'ensemble du système des Nations Unies et pour les États membres.

17. L'action de l'Office en faveur des réfugiés de Palestine concourt aussi, de manière directe, aux efforts menés plus largement au plan mondial pour réaliser les

objectifs de développement durable à l'horizon 2030. L'Office compte aujourd'hui un demi-million d'élèves inscrits, affiche l'un des taux d'alphabétisation les plus élevés au Moyen-Orient et assure une représentation parfaitement équilibrée des sexes dans ses 692 écoles; il est donc essentiel que les enfants réfugiés de Palestine puissent continuer à bénéficier d'un accès permanent à une éducation de qualité, équitable et ouverte à tous, ainsi que de possibilités de formation tout au long de la vie, conformément à l'objectif 4.

18. Depuis le début de ses activités en 1950, l'Office œuvre en faveur des réfugiés palestiniens à Gaza et en Cisjordanie, en Jordanie, au Liban et en République arabe syrienne, avec l'aide et le soutien des gouvernements hôtes et des donateurs. Actuellement, les 30 000 agents qui travaillent pour l'UNRWA fournissent des services de développement humain absolument vitaux et offrent une aide d'urgence aux réfugiés de Palestine enregistrés auprès de l'Office, qui sont maintenant au nombre de 5,2 millions. Les réfugiés de Palestine sont encore et toujours considérés comme faisant partie des personnes les plus vulnérables dans leurs communautés. Ils souffrent de la pauvreté, du chômage (dont le taux s'accroît, en particulier chez les jeunes et les femmes) ainsi que de la discrimination sous diverses formes et, d'une manière générale, ne peuvent pleinement exercer leurs droits fondamentaux. Cette situation a été aggravée par les conflits répétés qui ont affecté la région – les derniers en date étant celui qui touche la République arabe syrienne depuis 2011 et ceux qui se sont déroulés à Gaza en 2008-2009, 2012 et 2014.

19. Depuis 2011, 30 membres du personnel de l'Office ont été tués à la suite d'un conflit, et 25 étaient toujours portés disparus, détenus ou enlevés en République arabe syrienne au mois de juillet 2016. Ces pertes tragiques sont comptabilisées dans le grand nombre de réfugiés palestiniens tués ou blessés lors des multiples conflits survenus dans la région. Les menaces et les attaques visant le personnel de l'Office demeurent très préoccupantes. Afin de pouvoir continuer à fournir des services aux réfugiés de Palestine dans des situations de conflit, l'UNRWA a fait preuve de souplesse et s'est adapté à la réalité sur le terrain, en particulier lorsqu'il a été amené à fournir des services éducatifs dans un contexte de situation d'urgence en République arabe syrienne. Le travail novateur qu'accomplit l'Office dans le domaine de l'éducation en situation d'urgence a été mis en avant lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire.

20. Le Groupe de travail a conscience que, face aux troubles qui agitent le Moyen-Orient et aux déplacements massifs récents de réfugiés qui y ont été observés, l'UNRWA continue de jouer un rôle stabilisateur essentiel pour la communauté des réfugiés de Palestine et dans la région. L'accès à ses services, notamment éducatifs, influe sur la décision de réfugiés de Palestine de rester sur place plutôt que de risquer leur vie en tentant de se rendre en Europe ou ailleurs. Il est important de noter que le coût de l'aide apportée à un réfugié de Palestine par l'intermédiaire de l'UNRWA est nettement inférieur à celui de l'aide apportée à un réfugié en Europe. La nécessité d'assurer efficacement les services de l'Office est une question d'une grande importance dans le contexte de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants, qui se tiendra le 19 septembre 2016 au Siège de l'Organisation des Nations Unies.

21. À Gaza, les conditions de vie des quelque 1,3 million de réfugiés de Palestine enregistrés continuent à se détériorer sous l'effet des conflits répétés et de la chute

vertigineuse de l'activité économique constatée depuis l'an 2000. Le fonctionnement du Mécanisme pour la reconstruction de Gaza, créé après l'escalade militaire de juillet et août 2014 afin de faciliter l'entrée de matériaux de construction dans la bande de Gaza en quantités suffisantes pour répondre aux besoins en la matière, demeure problématique. Le bouclage de Gaza, maintenant dans sa dixième année, a eu des conséquences désastreuses sur l'économie. Les taux de chômage, qui oscillent autour de 40 % et pointent à 60 % chez les jeunes, sont parmi les plus élevés au monde et font qu'environ 80 % de la population est extrêmement dépendante de l'aide internationale. En 2016, l'Office fournira à lui seul une aide alimentaire à 930 000 réfugiés de Palestine, soit la moitié de la population totale de la bande de Gaza. Le Groupe de travail souligne que le bouclage de Gaza et les restrictions de déplacement imposées par les autorités israéliennes continuent d'entraver fortement la circulation des personnes, des biens et des services, et d'accroître la charge financière que la fourniture d'une aide humanitaire efficace aux réfugiés fait peser sur l'Office. Outre qu'elle freine le développement économique, cette situation est aussi l'une des causes directes du niveau élevé de chômage et d'insécurité alimentaire parmi les réfugiés. Le Groupe de travail s'inquiète des dépenses supplémentaires que doit supporter l'UNRWA en termes de personnel, de transport et de logistique du fait des bouclages israéliens et des procédures de sécurité relatives à l'accès et au contrôle de toutes les importations de l'Office dans la bande de Gaza. En 2015, elles ont représenté plus de 8,6 millions de dollars. Le Groupe de travail souligne que des progrès doivent être faits pour remédier aux difficultés économiques et améliorer la situation humanitaire à Gaza et insiste sur l'importance que revêt la pleine mise en œuvre des résolutions 1850 (2008) et 1860 (2009) du Conseil de sécurité.

22. L'occupation israélienne continue de peser sur la vie de la communauté des réfugiés de Palestine, qui compte actuellement environ 800 000 personnes enregistrées auprès de l'antenne de l'Office en Cisjordanie. Depuis octobre 2015, la Cisjordanie a connu une augmentation considérable de la violence, marquée notamment par des affrontements autour des camps de réfugiés et par des meurtres dont ont été victimes des réfugiés de Palestine, des civils israéliens et des membres des forces de sécurité israéliennes. Les démolitions, les déplacements de familles et les actes de violence commis par les colons, en particulier dans la zone C, ont fortement touché les réfugiés de Palestine. En 2015, les autorités israéliennes ont procédé à la démolition de 550 structures appartenant à des Palestiniens qui les avaient érigées sans permis de construire, entraînant le déplacement de 807 personnes, dont 287 réfugiés de Palestine – sort qu'avaient subi 411 réfugiés en 2014. Entre le 1er janvier et le 15 août 2016, les autorités israéliennes ont démoli 762 structures palestiniennes, provoquant le déplacement d'au moins 1 162 hommes, femmes et enfants palestiniens, y compris des Bédouins. Les plans d'expansion des colonies, y compris à Jérusalem-Est, ont suscité de vives préoccupations au sein de la communauté des réfugiés de Palestine. Israël a continué à planifier le transfert d'une cinquantaine de communautés bédouines majoritairement constituées de réfugiés de Palestine. Les restrictions de circulation imposées par Israël ont eu pour effet d'affaiblir l'économie de la Cisjordanie. En 2015, la taxe sur la valeur ajoutée que le Ministère des finances de l'Autorité palestinienne devait à l'Office au titre de services et biens acquis pour la Cisjordanie et Gaza s'élevait au total à 90,9 millions de dollars, montant légèrement inférieur à la somme record de 96,8 millions atteinte l'année précédente.

23. En République arabe syrienne, les réfugiés de Palestine continuent de payer un tribut dramatique au conflit, et plus de 60 % des quelque 450 000 réfugiés de Palestine qui s'y trouvent encore ont été déplacés. La ville de Yarmouk a été le théâtre de certains des combats les plus intenses que se soient livrés le régime syrien, les groupes d'opposition et des groupes terroristes comme le Front el-Nosra et l'État islamique d'Iraq et du Levant. Ce qui était autrefois le centre économique de la communauté des réfugiés de Palestine est désormais en ruines. On estime qu'ils ne sont plus que 10 000 réfugiés de Palestine environ dans le camp, le reste de la population ayant été déplacé ailleurs en République arabe syrienne, principalement à Damas. Dans le camp de Khan el-Chih, au sud de la province de Rif-Damas, d'intenses combats entre les parties au conflit, qui utilisent sans discernement des armes lourdes et des munitions aéroportées, continuent de mettre en danger la vie des réfugiés de Palestine et d'endommager et de détruire des habitations civiles. Près de 60 000 réfugiés de Palestine en provenance de la République arabe syrienne se sont exilés au Liban et en Jordanie, tandis que d'autres ont cherché à fuir vers l'Europe, avec souvent des conséquences désastreuses. Au total, 95 % des réfugiés de Palestine en République arabe syrienne sont tributaires de l'aide de l'Office. La déstabilisation au sens large de la région qui résulte du conflit en République arabe syrienne continue de poser de graves problèmes socioéconomiques et de sécurité à la Jordanie et au Liban, deux pays qui, outre les populations résidentes de réfugiés de Palestine, accueillent un grand nombre de réfugiés venant de la République arabe syrienne. L'UNRWA a lancé une série d'appels d'urgence pour répondre aux besoins des réfugiés de Palestine en Jordanie, au Liban et en République arabe syrienne.

24. Au Liban, où l'Office a enregistré plus de 450 000 réfugiés de Palestine (sans compter ceux qui arrivent de la République arabe syrienne), les conditions de vie sont exceptionnellement difficiles depuis 1948. Les réfugiés continuent d'être exclus d'environ 40 professions libérales et font l'objet d'un certain nombre d'autres restrictions, notamment l'interdiction de posséder des biens immeubles ou d'en hériter. Ils n'ont qu'un accès limité aux services publics. L'afflux de réfugiés de Palestine originaires de la République arabe syrienne a aggravé la situation de dépendance de la communauté, qui doit déjà faire face à une pauvreté généralisée. Dans ce contexte, les services de l'Office représentent une planche de salut pour les réfugiés.

25. En Jordanie, pays qui accueille plus de 2 millions de réfugiés de Palestine, les conditions de vie sont plus favorables à cette communauté, malgré la précarité persistante et la pauvreté grandissante auxquelles beaucoup se trouvent confrontés. Le nombre croissant de réfugiés fuyant la République arabe syrienne, notamment des réfugiés de Palestine, pose des problèmes au gouvernement du pays hôte autant qu'à ceux qui demandent de l'aide.

26. Les États membres fournissent leur contribution à l'Office par trois canaux distincts, à savoir le budget-programme, les appels d'urgence et le budget des projets.

27. Les principales activités de l'Office sont synthétisées dans son budget-programme, qui finance le programme de travail pour lequel il est mandé, principalement dans les domaines de l'éducation, des soins de santé, des services de secours et des services sociaux. Ce budget, élément vital de l'UNRWA constitue le socle de toutes ses activités et programmes.

28. Les appels d'urgence sont des demandes spéciales de financement adressées à la communauté internationale en vue de répondre à des besoins humanitaires apparus à la suite de conflits ou de situations ayant fortement détérioré les conditions de vie des réfugiés de Palestine. Début 2016, l'Office a lancé deux appels d'urgence, l'un pour les Territoires palestiniens occupés et l'autre pour la République arabe syrienne. Ce dernier couvre également des activités d'urgence menées en Jordanie et au Liban au profit de ceux qui ont fui le conflit en République arabe syrienne. Financer l'Office permet de sauver des vies et d'offrir d'autres types d'assistance aux personnes qui se trouvent dans des situations d'extrême vulnérabilité.

29. Le budget des projets englobe toutes les autres activités d'assistance aux réfugiés de Palestine qui sont soumises à des contraintes de temps. L'achat de matériel médical, le renforcement institutionnel de l'Office et la reconstruction de bâtiments scolaires en sont quelques exemples. L'un des projets prioritaires de l'Office est la reconstruction du camp de Nahr el-Bared, au Liban, détruit en 2007, opération pour laquelle il lui manquait encore 137 millions de dollars en juin 2016. Une autre priorité de l'Office est le Plan de reconstruction de Gaza, dont le coût est estimé à 720 millions de dollars et pour lequel des contributions atteignant 257 millions de dollars ont été annoncées à ce jour.

30. À l'exception des 155 postes de personnel recruté sur le plan international financés par le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies, le budget-programme de l'Office repose entièrement sur des contributions volontaires.

31. En 2016, en dépit d'une croissance zéro du budget-programme, les finances de l'Office restent soumises à une très forte pression en raison d'un certain nombre de facteurs, comme indiqué ci-dessus. Selon les prévisions de l'UNRWA, la demande de services continuera de croître à moyen terme, parallèlement à l'augmentation du nombre de réfugiés de Palestine et à la hausse de frais de fonctionnement. En 2020, la population de réfugiés de Palestine pourrait atteindre, d'après les estimations, 6,4 millions de personnes.

32. La pression de plus en plus grande qui pèse sur le budget-programme résulte aussi, dans une certaine mesure, des exigences du système des Nations Unies et de celles des donateurs, qui réclament que l'on fasse preuve de davantage de rigueur, que l'on mène des contrôles internes, que l'on établisse des rapports et que les programmes soient fondés sur des données factuelles. L'absence de fonds de roulement complique encore le problème. Alors qu'en 2010, l'Office avait un solde des liquidités moyen d'environ 80 millions de dollars, il n'a pratiquement plus de fonds de roulement depuis 2012. Il a également dû suspendre temporairement le remboursement de ses créanciers à plusieurs reprises, faute de liquidités, ce qui a entamé la confiance des fournisseurs et l'a exposé à des risques juridiques et financiers accrus. Au cours de chacun des six derniers exercices, l'Office a dû demander à ses donateurs de lui verser des avances sur leurs contributions portant sur l'année suivante, ce qui a eu pour conséquence directe de creuser les déficits d'une année sur l'autre. Fin décembre 2014, le solde des liquidités du budget-programme de l'UNRWA s'élevait à 1,8 millions de dollars, avec des décaissements mensuels d'un montant de 52,5 millions de dollars, dont 39,9 millions pour les dépenses de personnel et 12,6 millions pour les autres dépenses. Cela signifie que l'Office ne dispose toujours pas d'un fonds de roulement suffisant.

33. Le personnel recruté sur le plan local touche un salaire considérablement inférieur à celui du personnel recruté sur le plan national par d'autres organismes des Nations Unies au motif que la politique salariale de l'Office veut que le personnel local soit rémunéré à l'aune des salaires que verse le gouvernement hôte pour des postes équivalents. Les indemnités servies par l'Office sont également moins élevées que celles qu'octroient d'autres organismes des Nations Unies; ainsi, le personnel local de l'Office ne perçoit pas de prime de danger dans les zones de conflit. Aux termes de la politique salariale de l'Office, des études salariales doivent être réalisées tous les deux ans; dans plusieurs zones d'opération de l'UNRWA, elles ne l'ont pas été depuis plus de trois ans, situation à laquelle il va remédier cette année en diligentant des enquêtes sur les conditions salariales dans chacune des cinq zones d'intervention. L'évolution des salaires versés par les gouvernements hôtes aura très vraisemblablement des répercussions financières et alourdira les dépenses de personnel de l'Office.

34. L'Office a fait part au Groupe de travail de sa préoccupation quant à l'absence de provisions pour régler les indemnités de cessation de service, chiffrées à 697,4 millions de dollars au 31 décembre 2015 (soit une augmentation de 137,2 millions de dollars par rapport à l'année précédente, où elles s'établissaient à 560,2 millions de dollars), sur la base du coût actuel et des dispositions de ses statut et règlement du personnel.

35. Le Groupe de travail se félicite de ce que la stratégie à moyen terme de l'Office pour 2016-2021, qui énonce un ensemble de recommandations stratégiques pour répondre aux besoins des réfugiés de Palestine, ait été rendue publique. Essentiellement mise en œuvre grâce au budget-programme, cette stratégie vise à optimiser l'utilisation des ressources de l'UNRWA et les retombées des opérations qu'il mène en faveur des réfugiés. Elle réaffirme l'engagement de l'Office à œuvrer pour le développement humain des réfugiés de Palestine et à répondre à leurs besoins en termes de protection. Les cinq recommandations ont trait aux droits et à la protection des réfugiés de Palestine, à leur santé, à leur éducation, à leurs moyens de subsistance et à leurs besoins essentiels en tant qu'êtres humains.

36. Les droits fondamentaux sont universels. C'est d'abord et avant tout aux États qu'il incombe de protéger ces droits. Pour sa part, l'Office contribue à la protection des réfugiés de Palestine lorsque cette responsabilité n'est pas assumée par d'autres acteurs; elle y veille à la fois sur le plan interne, en offrant une protection grâce et par le biais des services qu'elle rend, et sur le plan externe, en plaidant pour un meilleur respect du droit international, et notamment du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Conformément au mandat que lui a confié l'Assemblée générale, l'UNRWA s'occupe plus particulièrement du sort des femmes, des enfants et des personnes handicapées, ainsi que d'autres groupes vulnérables.

37. L'Office continue d'améliorer les actions qu'il déploie pour assurer la protection des réfugiés de Palestine. Il a ainsi récemment mis la dernière main à un dispositif de protection de l'enfance et adhéré à la Charte sur l'inclusion des personnes handicapées dans l'action humanitaire, qui a été adoptée lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire, en mai 2016. Tout au long de l'année 2016, l'Office poursuivra ses efforts en vue de promouvoir la protection des réfugiés de Palestine par le canal d'une nouvelle Division de la protection au Siège, qui a été

créée dans le but de conférer aux activités de protection de l'Office plus de constance et de cohérence.

38. L'Office fournit aux réfugiés de Palestine des soins de santé primaires de qualité et universellement accessibles. Chaque année, il dispense 9,5 millions de visites médicales dans ses 143 établissements de soins primaires, qui emploient plus de 3 300 professionnels de santé. L'allongement de l'espérance de vie des réfugiés de Palestine fait que les maladies transmissibles et les premiers soins ont cessé d'être les problèmes de santé les plus urgents; une attention croissante est accordée aux maladies non contagieuses, telles que le diabète et les maladies cardiaques, qui représentent la principale cause de décès parmi les réfugiés de Palestine et sont de plus en plus difficiles et onéreuses à gérer et à traiter.

39. L'Office a mis en place un concept d'équipes de santé familiale qui a modernisé la façon de prodiguer les soins de santé. Ce concept a été déployé à Gaza, en Cisjordanie, en Jordanie et au Liban, et sera bientôt étendu à la République arabe syrienne. L'idée est de créer un système de santé centré sur la personne tout en réduisant la charge de travail du personnel médical. En outre, un mécanisme visant à informatiser les données des centres de consultation de l'Office (e-health) va être adopté comme nouvel outil de gestion des systèmes de santé.

40. Le programme d'enseignement général et de formation technique et professionnelle de l'Office permet aux réfugiés d'acquérir des compétences et des connaissances susceptibles de leur ouvrir les portes du marché du travail ou de leur donner d'autres moyens de subvenir à leurs besoins et de contribuer au développement économique et social. Dans ses cinq zones d'opération, l'UNRWA assure un enseignement gratuit d'une durée de 9 ans, de l'école primaire au collège (excepté en Jordanie, où cet enseignement dure 10 ans), ainsi qu'un enseignement secondaire au Liban. Ces programmes d'éducation touchent près d'un demi-million d'enfants réfugiés de Palestine; ils sont dispensés par le truchement de quelque 692 écoles, un nombre qui augmente d'année en année, du fait, en grande partie, de l'accroissement de la population à Gaza, où l'on recense 8 000 élèves de plus chaque année.

41. L'Office a été l'un des premiers à mettre au point des programmes d'éducation en situation d'urgence, qui donnent aux réfugiés de Palestine vivant dans des situations de conflit la possibilité d'avoir accès à une éducation de qualité. Cela a notamment permis à des étudiants de recevoir un soutien psychologique, de s'intégrer socialement et, plus important encore, de poursuivre une scolarité normale. Ces programmes établissent un lien entre urgence et développement, en répondant aux besoins immédiats des enfants et en facilitant la mise en place d'un système d'éducation viable à plus long terme, géré par l'Office.

42. En favorisant et en défendant l'égalité d'accès à l'éducation, l'UNRWA a réussi à faire de l'égalité des sexes une réalité dans ses écoles. En outre, l'Office y dispense une éducation aux droits fondamentaux afin de promouvoir les valeurs prônant le règlement pacifique des différends, le respect des droits fondamentaux et la tolérance. Le programme d'éducation de l'Office absorbe près de 54 % de son budget-programme. Dans ses écoles, le coût annuel de scolarisation d'un élève représente à peine 14 % de ce qu'il est dans les États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

43. L'alphabétisation de l'ensemble des réfugiés de Palestine est l'une des principales réussites de l'Office. Des évaluations réalisées en toute indépendance placent régulièrement le programme d'éducation de l'Office dans le haut de l'échelle en termes de qualité et d'efficacité; c'est notamment le cas d'une récente étude de la Banque mondiale, selon laquelle les élèves qui fréquentent les écoles de l'Office dans ses zones d'opération ont un an d'avance par rapport à ceux qui suivent les cursus des systèmes scolaires nationaux.

44. La santé, l'éducation et l'emploi sont essentiels pour améliorer les moyens de subsistance des réfugiés de Palestine. L'Office contribue à l'emploi en fournissant des services d'orientation, en étudiant le marché du travail et offrant des programmes visant à encourager ceux qui sortent de l'école à poursuivre des études. Il administre son programme d'enseignement et de formation techniques et professionnels dans neuf centres de formation professionnelle répartis dans ses cinq secteurs d'activité (Cisjordanie, Gaza, Jordanie, Liban et République arabe syrienne). Entre 2010 et 2014, environ 20 000 étudiants sont sortis de ces centres, qui contribuent à réduire la pauvreté au sein de la communauté des réfugiés de Palestine. Le manque de débouchés est l'une des principales causes de l'aggravation de la pauvreté et de la perte de dignité des réfugiés de Palestine. Faute de moyens suffisants, l'Office verra augmenter le nombre de personnes démunies auxquelles il ne pourra venir en aide.

45. L'UNRWA offre des services de microfinancement, tant dans le cadre d'un programme expressément prévu à cet effet que par le biais du Programme d'aide aux organismes de microfinancement. Ces initiatives visent à faire en sorte que les réfugiés de Palestine, y compris les femmes et les personnes vivant dans un état d'extrême pauvreté, aient accès au microcrédit et à des services financiers complémentaires. Elles offrent aux réfugiés de Palestine un financement qui les aide à conserver de solides moyens de subsistance leur permettant de subvenir à leurs besoins.

46. L'Office cherche à répondre tant aux besoins matériels, par exemple en matière d'approvisionnement en eau, de logement et de salubrité de l'environnement, qu'à un ensemble plus vaste de besoins liés au développement humain. Il est difficile d'atténuer la pauvreté et d'accomplir, dans le même temps, des progrès sur la voie du développement humain si de nombreuses personnes et familles ne sont pas en mesure de satisfaire leurs besoins essentiels en matière de nutrition, de logement et de salubrité de l'environnement. L'Office s'emploie à assurer un niveau de vie décent en menant divers programmes d'aide alimentaire et en espèces, en offrant des services de microfinancement et en créant des emplois. Son programme de protection sociale, mis en place en 2013, visait à remédier à l'insécurité alimentaire des réfugiés vivant dans la pauvreté ou dans la misère grâce à la fourniture d'une aide alimentaire et en espèces.

47. Face à la crise financière qu'a connue l'UNRWA en 2015, le Commissaire général a publié un rapport spécial exposant la situation dramatique dans laquelle l'Office se trouvait (A/70/272). Il a souligné qu'une suspension du programme éducatif priverait les enfants de leur droit à l'éducation et exposerait les enfants et les jeunes vulnérables à des risques supplémentaires qui pourraient contribuer à aggraver l'instabilité dans la communauté des réfugiés de Palestine à un moment où le Moyen-Orient traversait une crise grave. Grâce à de généreux donateurs,

l'UNRWA a pu combler son déficit. Dans ce contexte, il s'est engagé à continuer de prendre d'importantes mesures pour assurer sa viabilité financière.

48. En 2015, l'Office a également porté à 50 le nombre maximal d'élèves par classe dans ses écoles. Il a considérablement réduit les effectifs internationaux recrutés dans le cadre d'un engagement ne conférant pas la qualité de fonctionnaire dont il assure le financement, et imposé un gel du recrutement pour tous les postes non indispensables à la fourniture de ses services essentiels. Des mesures de maîtrise des coûts rigoureuses, complétées par des mesures de gestion, ont été mises en place afin de réduire les incidences des inducteurs de coûts sur le budget. Ensemble, ces mesures et, notamment le programme facultatif de départ à la retraite anticipé et de départ volontaire lui ont permis de réaliser des économies de 15 et 18 millions de dollars, respectivement, en 2015 et en 2016.

49. Parallèlement, l'Office a mis en place des contrôles financiers et budgétaires stricts. La couverture des fonds des donateurs a permis de dégager des recettes supplémentaires d'un montant de 16 millions de dollars en 2016 et représente une nouvelle manière d'envisager la gestion financière, y compris la gestion des risques. En outre, la caisse des pensions du personnel de l'UNRWA recruté sur le plan régional a économisé 16 millions de dollars grâce à un meilleur suivi des fluctuations du marché, alors que les caisses administrées par d'autres organismes ont enregistré des pertes. L'Office est également parvenu à réaliser des économies de 300 000 dollars par an en renégociant avec succès les frais de transaction liés à ses placements.

50. Par ailleurs, l'UNRWA entrepris une réforme de plusieurs de ses programmes, qui améliorera la qualité et l'accessibilité de ses services pour les réfugiés les plus vulnérables et les plus marginalisés. Bien qu'elles ne soient pas exclusivement motivées par des considérations financières, ces réformes rendront les interventions moins onéreuses.

51. Le passage d'une aide alimentaire à une aide en espèces, qui s'inscrit dans le prolongement des initiatives prévues par le Sommet mondial sur l'action humanitaire, a été l'une des principales réformes mises en œuvre par l'Office en Cisjordanie, en Jordanie et au Liban en 2016. Des cartes électroniques sont actuellement distribuées à 160 000 réfugiés remplissant les conditions dans le cadre du nouveau programme de protection sociale en faveur des réfugiés de Palestine les plus pauvres dans ces trois secteurs. Le Groupe de travail approuve cette nouvelle politique, qui donne aux réfugiés les moyens de faire leurs propres choix et injecte des ressources dans les communautés locales. Il prend également note de la réduction des coûts logistiques et des dépenses d'appui qui en résulte. L'Office remercie les gouvernements hôtes de l'appui qu'ils ont apporté à ce nouveau système dont il faut espérer qu'il permettra de mobiliser davantage de ressources et de toucher un plus grand nombre de réfugiés en proie à l'insécurité alimentaire. Il a par ailleurs affecté environ 50 % du montant total de ses dépenses humanitaires à des programmes de subventions en espèces en 2015 et prévoit de généraliser cette formule lors de ses interventions en cas d'urgence.

52. En outre, l'UNRWA a modifié sa politique d'hospitalisation, ce qui contribuera à rationaliser son action dans ses secteurs d'activité et à la rendre plus durable tout en préservant l'accès des personnes les plus vulnérables. La tenue de consultations intensives avec les partenaires sur le terrain a permis d'apaiser les

tensions causées par ces changements au début de 2016 au Liban, qui a récemment reçu plus de 50 % du budget total que l'Office consacre à l'hospitalisation.

53. Parmi les autres réformes entreprises par l'UNRWA figurent l'ajustement de son programme novateur de formation technique et professionnelle visant à offrir de meilleures sources de revenus et de meilleurs débouchés aux étudiants et aux diplômés, ainsi que la numérisation de son programme de santé destinée à alléger la tâche de l'ensemble de son personnel médical. L'Office envisage également de forger avec un établissement médical de renom à Jérusalem un partenariat dans le cadre duquel ce dernier collaborerait, à l'hôpital de l'UNRWA à Qalqiliya, à la fourniture de soins de santé secondaires, y compris dans des domaines critiques tels que le traitement du cancer, ce qui lui permettrait de se concentrer sur ses activités essentielles de prestation de soins de santé primaires.

54. L'Office procède en outre à une restructuration interne de son programme de microfinancement qui permettra d'en augmenter le nombre de bénéficiaires sans en accroître les frais de fonctionnement et tout en maintenant un degré élevé de contrôle, de transparence et de responsabilité.

55. Le Groupe de travail félicite l'UNRWA des résultats qu'il a obtenus dans l'action menée pour apporter une aide d'urgence efficace aux réfugiés de Palestine touchés par le conflit au Moyen-Orient. Depuis qu'a éclaté la deuxième intifada en 2000, l'Office fournit à la Cisjordanie et à Gaza une assistance d'urgence financée grâce à l'appel d'urgence en faveur des territoires palestiniens occupés. C'est ce qu'il fait également en Jordanie, au Liban et en République arabe syrienne depuis juin 2012 dans le cadre du plan d'aide humanitaire pour la Syrie et du Plan de gestion régionale de la situation des réfugiés syriens, financés grâce à l'appel d'urgence en faveur de la République arabe syrienne. Les appels d'urgence portent sur neuf domaines critiques, à savoir l'aide alimentaire, l'aide en espèces, la création d'emplois, la santé mentale des collectivités, l'éducation, la santé, les logements temporaires et la réparation des logements, l'eau et l'assainissement, et la protection.

56. Pour 2016, les ressources nécessaires pour financer les interventions dans le cadre des appels d'urgence en faveur des territoires palestiniens occupés et de la République arabe syrienne représentent respectivement 403 millions et 414 millions de dollars, soit à peu près autant qu'en 2015. Cette année-là, les besoins les plus importants en Cisjordanie et à Gaza concernaient le logement (127 millions de dollars), l'aide alimentaire (129 millions) et le programme d'urgence « travail contre rémunération » (84 millions), tandis que près de 60 % du budget réservé aux réfugiés de Palestine dans le cadre de l'appel syrien ont été alloués à l'aide en espèces (249 millions).

57. Si la générosité des donateurs mérite d'être saluée, l'Office n'est parvenu à répondre qu'à moins de la moitié des besoins les plus pressants recensés en 2015. Au 18 août 2016, il manquait 259 millions de dollars pour atteindre l'objectif fixé dans l'appel d'urgence en faveur des territoires palestiniens occupés (les contributions annoncées s'élevant à 144 millions, soit 36 % du montant demandé). L'appel d'urgence en faveur de la République arabe syrienne accusait lui aussi un déficit considérable, d'une valeur de 253 millions, son financement étant assuré à hauteur de 39 %. Ce manque à recevoir a conduit l'Office à réduire le montant et la fréquence de l'aide en espèces distribuée aux réfugiés de Palestine en République arabe syrienne et de l'aide au logement accordée à ceux qui ont été déplacés vers le

Liban et la Jordanie. Le montant de l'aide en espèces nécessaire pour l'appel d'urgence syrien s'élève à 254 millions de dollars, dont seulement 54,6 millions ont été annoncés.

58. Depuis 2001, l'UNRWA constate que les réfugiés de Palestine dans les territoires palestiniens occupés ont de plus en plus besoin d'une aide d'urgence. Les conflits à répétition dans la bande de Gaza et la détérioration de la situation en Cisjordanie ont contribué à un accroissement général de leurs besoins. De ce fait, l'Office a également dû renforcer d'urgence ses services humanitaires de base, son aide pour l'obtention de moyens de subsistance et ses activités génératrices de revenus durables. En 2015, dans l'ensemble des territoires palestiniens occupés, les réfugiés de Palestine ont dû faire face à la poursuite de l'occupation israélienne, à l'expansion des colonies, aux violations répétées des droits de l'homme et à l'escalade constante de la violence et des hostilités.

59. Le Gouvernement israélien continue de restreindre l'accès des Palestiniens, y compris ceux de Jérusalem-Est, à la Cisjordanie ainsi que leurs déplacements à l'intérieur de cette zone et de démolir des structures palestiniennes, ce qui a des répercussions considérables sur le développement économique de la Palestine. De nombreux Palestiniens de Cisjordanie, y compris des réfugiés, risquent toujours d'être déplacés ou dépossédés et vivent dans un climat d'insécurité en raison de l'occupation israélienne. En Cisjordanie, près d'un réfugié de Palestine sur quatre est en proie à l'insécurité alimentaire et environ 200 000 ont besoin d'une aide pour satisfaire leurs besoins alimentaires essentiels. Afin de remédier à cette situation alarmante, l'Office s'est fixé les quatre objectifs stratégiques suivants : donner davantage les moyens d'acheter de la nourriture aux ménages vivant dans l'insécurité alimentaire et exposés à des chocs intenses; garantir aux réfugiés touchés par des crises l'exercice de leur droit aux services de base; protéger les réfugiés de Palestine des répercussions des conflits et de la violence; et gérer et coordonner efficacement les interventions d'urgence. En Cisjordanie, l'Office s'attachera en priorité à améliorer les moyens de subsistance, à promouvoir les activités génératrices de revenus durables et à mener des activités humanitaires essentielles, en particulier dans les communautés risquant d'être déplacées, dans la zone C, à Jérusalem-Est et dans la zone de jointure.

60. L'appel d'urgence en faveur de la République arabe syrienne s'articule autour de trois grandes priorités stratégiques, dont l'objectif est d'opérer un changement et de fournir des services aux 450 000 réfugiés de Palestine se trouvant encore en République arabe syrienne, qui sont particulièrement touchés par la violence et le conflit qui sévissent dans tout le pays, ainsi qu'aux 60 000 réfugiés de Palestine qui ont fui en Jordanie et au Liban. Ces trois priorités sont les suivantes : a) maintenir la résilience des familles vulnérables grâce à la fourniture d'une aide humanitaire; b) offrir un cadre protecteur aux réfugiés de Palestine afin de les rendre moins vulnérables; et c) renforcer les capacités, la coordination et la gestion humanitaires. L'Office a innové pour adapter ses programmes de développement actuels aux réalités nouvelles issues du conflit. Il a pu poursuivre son programme d'enseignement à l'intention des réfugiés de Palestine durant la crise. Du fait de l'instabilité dans le pays, 34 des 118 écoles que comptait l'Office avant le conflit ont été partiellement ou entièrement détruites et, en avril 2016, seules 44 étaient ouvertes. Cependant, 12 écoles de l'UNRWA servent de centres collectifs à plus de 2 500 déplacés et l'Office utilise à titre temporaire les locaux de 55 écoles publiques l'après-midi pour continuer à dispenser un enseignement aux enfants réfugiés de

Palestine, ce qui est essentiel compte tenu du risque qui existe pour certains d'entre eux de se trouver privés de ces services pendant cinq ans. En avril 2016, l'Office était en mesure d'assurer le fonctionnement de 99 écoles accueillant 45 000 élèves en République arabe syrienne.

61. L'UNRWA a également lancé l'un des plus vastes programmes d'aide en espèces dans une situation de conflit, dont bénéficient actuellement environ 430 000 réfugiés durant chaque cycle de distribution. Lors de chaque cycle, il faut environ huit semaines pour traiter l'ensemble des dossiers. Faute de fonds l'Office n'a pu effectuer que trois distributions au total en 2014 et 2015.

62. Le financement de l'assistance d'urgence apportée par l'Office est important pour les quelque 450 000 réfugiés se trouvant toujours en République arabe syrienne, dont 280 000 ont été déplacés à l'intérieur du pays et ont besoin d'une aide humanitaire. Ces fonds sont indispensables pour la mise en œuvre de toute une série d'activités humanitaires, notamment pour les services de santé, l'amélioration des infrastructures et des camps, la protection, la sûreté et la sécurité, les services éducatifs et la fourniture d'un soutien général. Rien qu'en 2016, 95 % des réfugiés de Palestine en République arabe syrienne ont besoin d'une aide humanitaire régulière. Malheureusement, le manque de financement généralisé et la lassitude des donateurs ont mis en péril plusieurs des principaux programmes d'urgence de l'Office. Les ressources nécessaires pour 2016 en République arabe syrienne seront de 58 millions de dollars pour l'aide alimentaire et de 200 millions de dollars pour l'aide en espèces (qui sert à subvenir à des besoins essentiels, tels que l'alimentation, le logement et l'achat d'articles non alimentaires). Pour ce qui est de l'aide en espèces destinée aux 60 000 réfugiés de Palestine ayant quitté la République arabe syrienne et se trouvant au Liban et Jordanie, le montant requis s'élève à 52,8 millions de dollars, ce qui représente 60 % des besoins du Liban et 84 % de ceux de la Jordanie.

63. Le Groupe de travail considère que ces projets font partie intégrante des activités de l'UNRWA. Le budget des projets vise à fournir l'assistance technique et l'infrastructure nécessaires à l'ensemble des opérations de l'Office. Il tient compte de tous les montants non compris dans le budget-programme et les appels d'urgence.

64. Le budget des projets a principalement pour but de rendre l'UNRWA mieux à même d'atteindre ses grands objectifs et de fournir des services plus efficaces. L'Office vise en priorité à étendre et à moderniser les infrastructures dans les secteurs de la santé et de l'éducation, à trouver des moyens de développer au maximum le potentiel économique et l'emploi, à améliorer l'infrastructure des camps, à renforcer la gestion des systèmes, à veiller au respect des règlementations des pays hôtes et à apporter l'assistance nécessaire aux groupes vulnérables.

65. En règle générale, le budget des projets est principalement axé sur la construction et la modernisation des infrastructures de l'Office afin de satisfaire les besoins des réfugiés de Palestine toujours plus nombreux, d'empêcher les installations vieillissantes de se détériorer et de fournir des services de qualité à ces réfugiés . Le financement des projets est également nécessaire pour mettre en œuvre les réformes prévues dans la stratégie à moyen terme en vue d'améliorer la qualité, l'efficience et l'efficacité des services de l'Office. Les 58 camps de réfugiés de Palestine officiels, qui étaient des villages de tentes, sont devenus des ensembles de bâtiments à plusieurs étages où s'entassent une population vivant dans la pauvreté.

Lorsqu'il est financé intégralement, le budget des projets vise notamment à contribuer à l'amélioration des conditions de vie.

66. Le montant alloué au titre des projets était de 210 millions de dollars pour 2015. En ce qui concerne le budget des projets de 2016, les ressources nécessaires s'élevaient à 695 millions de dollars. À la fin du mois d'août 2016, des contributions de 147 millions de dollars avaient été annoncées par des donateurs.

67. L'Office a appelé l'attention du Groupe de travail sur la situation particulière de deux de ses principaux projets qui, étant donné leur taille et les crises de financement actuelles, continuent d'avoir des répercussions sur des milliers de réfugiés de Palestine bien longtemps après leur déplacement.

68. La reconstruction du camp de Nahr el-Bared, dont la destruction lors des combats au Liban en 2007 a causé le déplacement de 27 000 personnes, est l'un des projets prioritaires de l'Office, qui nécessite un montant total de 345 millions de dollars. En juin 2016, les annonces de contributions fermes s'élevaient à 208 millions de dollars. Les 137 millions restants, soit 40 % du total, doivent être levés d'urgence pour achever les travaux. Plus de 12 000 personnes restent déplacées. Si ce projet, qui est l'un des plus importants jamais entrepris par l'Office, n'est pas mené à bon terme, une telle situation risquerait de déstabiliser gravement la région de Tripoli, dans le nord du Liban.

69. Du fait des déficits de financement prévus, l'UNRWA met en œuvre depuis 2013 une série de mesures visant à réduire les coûts liés à la fourniture de secours d'urgence dans le camp de Nahr el-Bared. À cette fin, de nouveaux critères d'admissibilité fondés sur le degré de vulnérabilité et une approche ciblée des services de secours destinés aux résidents déplacés de Nahr el-Bared. Ces mesures ont pris effet le 1er septembre 2013 et ont été maintenues. Elles ont notamment consisté à achever l'harmonisation de la couverture de santé offerte aux résidents déplacés du camp, pour que celle-ci soit conforme aux services de soins de santé fournis à tous les autres réfugiés de Palestine au Liban en 2015. Le budget consacré aux secours à Nahr el-Bared avait été ramené de 18,8 millions de dollars en 2010 à 8,7 millions de dollars en 2014, en application des mesures de réduction des dépenses prises pour faire face aux déficits de financement. Le budget prévu pour 2015 a été de nouveau réduit pour s'établir à 5,3 millions de dollars.

70. En raison des graves difficultés financières rencontrées à la suite de l'appel lancé en 2015 en faveur des secours dans le camp de Nahr el-Bared, qui avait permis de recueillir à peine plus de 2 millions de dollars auprès de deux donateurs, la priorité a été donnée aux allocations-logement en espèces au début de l'année tandis que d'autres activités ont été suspendues, comme indiqué dans l'appel. Il a été décidé ultérieurement de réduire de 450 à 300 dollars par famille le montant de ces allocations pour le troisième trimestre et de les suspendre indéfiniment à compter du quatrième trimestre. L'UNRWA reste préoccupé par les besoins humanitaires des derniers résidents déplacés du camp de Nahr el-Bared. En particulier, plus de 600 familles de réfugiés de Palestine vivent dans des conditions d'hygiène de l'environnement déplorables dans des logements provisoires situés aux abords du camp. Si l'Office tente d'entretenir ces logements le mieux possible avec le peu de ressources du budget-programme dont il dispose, une aide supplémentaire est indispensable pour que ces familles puissent vivre dignement en attendant un logement de plus longue durée.

71. À la suite du conflit intense qui a éclaté à Gaza en 2014, et des cycles de violence qui l'ont précédé, l'Office a participé à la reconstruction des habitations, des infrastructures et des moyens de subsistance détruits afin d'assurer une protection et des services aux réfugiés de Palestine victimes de cette violence. Pendant le conflit, 118 bâtiments de l'UNRWA, dont 83 écoles et 10 centres de santé, ont été endommagés. Plus de 12 600 logements, dont 9 117 appartenaient à des réfugiés de Palestine, ont été entièrement détruits, et près de 6 500 logements, dont 5 417 étaient la propriété de réfugiés de Palestine, ont subi de graves dégâts. En outre, 130 000 autres logements ont subi divers types de dommages qui les ont rendus inhabitables. Le conflit a conduit à une situation de crise à Gaza : 500 000 personnes étaient déplacées au plus fort de la crise, et des milliers d'entre elles le sont toujours.

72. En juin 2016, des contributions d'un montant de 247 millions de dollars avaient été annoncées en faveur du programme de reconstruction de l'Office, qui nécessitait un financement estimé à 720 millions de dollars. Il restait donc encore à trouver 473 millions de dollars. Si l'Office demeure résolu à mener à bien ses activités de reconstruction, il a toutefois besoin d'urgence de nouveaux financements pour y parvenir. Le Groupe de travail regrette que les contributions importantes annoncées (3,5 milliards de dollars) lors de la Conférence internationale du Caire sur la Palestine, tenue en octobre 2014, n'aient pas encore été versées par les donateurs.

73. Si le Groupe de travail se félicite du succès des mesures internes de réduction des dépenses prises par l'UNRWA qui ont permis à l'Office de fournir des services efficaces aux réfugiés, ces mesures ne peuvent à elles seules suffire à combler le déficit auquel il fait face. C'est aux donateurs qu'il incombe d'apporter à l'Office des contributions financières à la fois régulières et prévisibles. Le financement pluriannuel et la réduction des affectations de crédits, qui sont des mesures prévues par le grand compromis, faciliteraient également la gestion financière de l'Office. De manière générale, il faut que les principaux donateurs maintiennent au moins et, si possible, augmentent leurs contributions, que les partenariats avec les anciens donateurs soient rétablis, et que de plus grands efforts soient déployés pour toucher directement les partenaires nouveaux et régionaux qui pourraient devenir des piliers des services de base que l'Office fournit aux réfugiés de Palestine.

74. L'UNRWA a lui-même élaboré, en 2016, une nouvelle stratégie de mobilisation des ressources en vue de s'acquitter du mandat qui lui a été confié d'apporter une assistance et une protection aux réfugiés de Palestine dans ses cinq secteurs d'activité au cours des trois prochaines années (2016 à 2018). Cette stratégie comporte cinq objectifs : obtenir le financement requis grâce à une mobilisation des ressources plus efficace; renforcer les partenariats avec les donateurs traditionnels; élargir la base de donateurs, qui contribue de plus en plus à répondre aux besoins en ressources; créer un environnement propice à l'amélioration de la gestion des relations avec les donateurs; et assurer la sécurité des fonds de roulement et du personnel. La stratégie de mobilisation des ressources complète la stratégie à moyen terme et examine les meilleurs moyens pour l'Office d'obtenir les ressources dont il a besoin pour atteindre ces objectifs grâce au maintien ou, si possible, à l'augmentation des contributions des principaux donateurs. Elle prévoit des mesures internes permettant de faire plus précisément connaître aux États Membres et aux autres donateurs l'usage auquel sont destinés les fonds qu'ils fournissent à l'Office.

75. Notant les efforts considérables déployés par l'UNRWA pour diversifier sa base de donateurs (les recettes provenant de donateurs non traditionnels se sont élevées à 18,8 millions de dollars en 2015), le Groupe de travail soutient les initiatives de l'Office visant à forger de nouveaux partenariats avec des institutions internationales, telles que la Banque mondiale, et le secteur privé. Les pays hôtes, les donateurs et la communauté internationale dans son ensemble ont un rôle crucial à jouer pour maintenir, consolider et harmoniser les objectifs de l'Office dans ses cinq secteurs d'activité. L'UNRWA continuera également de s'efforcer d'obtenir le soutien de sa base de donateurs internationaux grâce à des programmes tels que le programme des administrateurs auxiliaires, qui offre actuellement 21 postes d'administrateur auxiliaire à l'Office, à la fois au siège et dans les bureaux de zone. Le Groupe de travail demande aux donateurs actuels et à venir d'envisager et d'élaborer des moyens non traditionnels d'appuyer l'Office.

76. Les États qui accueillent des réfugiés de Palestine ont également un rôle important à jouer dans l'action menée pour soutenir les interventions de l'Office et ses activités de sensibilisation. Le Groupe de travail se félicite du soutien précieux du Secrétaire général, non seulement auprès des États Membres mais aussi dans la recherche de nouveaux partenariats. L'élargissement de la base de donateurs serait bénéfique à la fois pour l'Office et pour les nouveaux donateurs. L'UNRWA aurait plus largement accès à des réseaux influents et pourrait mettre ses compétences techniques à la disposition des nouveaux donateurs et accroître leur visibilité sur le terrain.

IV. Conclusions et recommandations

77. En premier lieu, le Groupe de travail souhaite remercier tous les États Membres, les donateurs et les pays hôtes qui soutiennent les travaux de l'UNRWA depuis sa création et qui ont contribué au bien-être des réfugiés de Palestine en situation de vulnérabilité.

78. Le Groupe de travail réaffirme que tant que n'aura pas été trouvé un règlement juste et durable à la question des réfugiés de Palestine, qui soit conforme au droit international, notamment aux 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.

79. Le Groupe de travail se déclare vivement préoccupé par le grave déficit de financement du budget-programme de l'UNRWA en 2016, et réaffirme que c'est avant tout à l'Assemblée générale et à la communauté internationale qu'il incombe de veiller à ce que le niveau des services de l'UNRWA reste acceptable, à la fois en quantité et en qualité, et que le financement tienne compte de la nécessité pour l'Office de satisfaire les besoins croissants des réfugiés. Le Groupe de travail craint en outre l'effet déstabilisateur que ces déficits de financement, auquel s'ajouteraient de nouvelles mesures d'austérité impopulaires, risquent d'avoir sur la région, dans un Moyen-Orient déjà en proie à des crises d'intensité variable.

80. Le Groupe de travail accueille favorablement la stratégie de mobilisation des ressources pour la période 2016-2018 de même que la stratégie à moyen terme pour 2016-2021, et appuie la réalisation des objectifs et des résultats prévus dans ces instruments. Il salue également les réformes de grande envergure décrites dans le

présent rapport, mais estime que les réformes actuelles ne suffiront pas à elles seules à régler les problèmes de déficit de l'Office.

81. Le Groupe de travail se dit gravement préoccupé par la situation des réfugiés de Palestine en République arabe syrienne. Il demande à toutes les parties au conflit d'assurer l'acheminement ininterrompu et régulier de fournitures humanitaires, notamment d'aliments et de médicaments, dans les zones assiégées et difficiles d'accès, dont Yarmouk et Khan el-Chih. Il les engage en outre à préserver la neutralité de l'ensemble des réfugiés de Palestine dans le pays. 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 appels d'urgence lancés par l'Office pour aider les réfugiés de Palestine en République arabe syrienne, et ceux qui ont fui vers le Liban et la Jordanie.

82. De même, le Groupe de travail est très préoccupé par les souffrances endurées par les réfugiés de Palestine vivant dans les territoires palestiniens occupés, où les déplacements du personnel et l'acheminement des secours humanitaires de l'Office qui sont soumis à des restrictions constantes, l'aggravation généralisée des conditions socioéconomiques et les conflits à répétition ont encore accru la détresse de cette population. Il demande au Gouvernement israélien d'accorder à l'UNRWA le droit d'accéder librement et sans entrave aux territoires. Le Groupe de travail demande la levée des restrictions imposées à Gaza et l'assouplissement des conditions d'accès. Il préconise une plus grande ouverture des points de passage à Gaza, de sorte que l'aide humanitaire, les marchandises et les personnes puissent circuler librement à destination et en provenance du territoire, conformément aux résolutions 1850 (2008) et 1860 (2009) du Conseil de sécurité. Il exhorte tous les donateurs potentiels – traditionnels ou non – à redoubler d'efforts pour répondre pleinement à l'appel d'urgence lancé par l'Office en faveur des territoires palestiniens occupés pour 2016.

83. 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 déplore que 30 fonctionnaires de l'UNRWA aient péri depuis 2011 en République arabe syrienne lors d'actes de violence liés au conflit, et se dit préoccupé par la disparition, la détention ou l'enlèvement de 25 autres fonctionnaires.

84. Le Groupe de travail s'inquiète également de l'insuffisance des financements reçus pour la reconstruction du camp de Nahr el-Bared au Liban, le plus grand projet jamais entrepris par l'Office, et pour les travaux de reconstruction à Gaza à la suite du conflit de 2014. Il invite tous les donateurs, notamment les pays du Moyen-Orient, à soutenir pleinement ces deux projets prioritaires de l'Office, faute de quoi la sécurité des réfugiés et la stabilité de la région tout entière risquent d'être compromises. Il invite aussi les États Membres à envisager de financer d'autres projets importants qui figurent parmi les priorités de l'Office.

85. Le Groupe de travail encourage l'Assemblée générale à continuer à examiner le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2018-2019 afin de veiller à ce qu'il ne compromette pas l'aptitude de l'Office à fournir des services d'une importance vitale pour les réfugiés de Palestine. À cet égard, il demande à l'Assemblée de continuer d'appuyer le renforcement des capacités de gestion de

l'UNRWA, comme le Secrétaire général l'a préconisé dans le rapport qu'il a publié sur la question en 2009 (A/65/705). Le Groupe de travail se déclare une nouvelle fois vivement préoccupé par le fait que, faute de ressources suffisantes, les réformes globales de l'Office, tout comme sa capacité d'accomplir pleinement sa mission, soient mises en péril. Il 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 traduira par un soutien financier accru d'un plus grand nombre d'États Membres et d'autres donateurs, qui permettra à l'Office de poursuivre son action sur une base financière solide.

86. Le Groupe de travail engage vivement tous les gouvernements à tenir compte des considérations qui précèdent lorsqu'ils détermineront le montant de leurs contributions à l'UNRWA pour 2016 et, une fois de plus :

a) Invite instamment tous les Gouvernements à augmenter, si possible, leurs contributions à l'UNRWA et à participer aux trois types de financement de l'Office décrits dans le présent rapport, tout en gardant à l'esprit qu'il est essentiel de financer intégralement son budget-programme. Les gouvernements devront tenir compte du fait que l'Office doit satisfaire les besoins croissants des réfugiés de Palestine et prendre en considération les effets de l'inflation et les autres facteurs qui font monter les coûts des services fournis;

b) Invite instamment tous les Gouvernements à fournir un financement pluriannuel à des fins non spécifiées, à apporter des contributions régulières et prévisibles à l'UNRWA, conformément aux recommandations formulées lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire et à verser ces contributions le plus tôt possible dans l'année. L'UNRWA sera ainsi mieux en mesure de planifier ses activités.

c) Félicite l'UNRWA pour les mesures qu'il a prises en vue d'accroître son efficacité tout en maintenant la qualité des services destinés aux réfugiés de Palestine, préconise le maintien de ces mesures et souligne que, pour soutenir l'Office dans ses efforts, les États Membres doivent accompagner ces mesures d'un solide appui financier.

d) Remercie les gouvernements qui, au fil des ans, ont fait preuve de générosité à l'égard des réfugiés de Palestine et de l'UNRWA, notamment les principaux donateurs et les partenaires du Conseil de coopération du Golfe, et les engage vivement à n'épargner aucun effort pour maintenir, ou augmenter, si possible, leurs contributions à l'Office.

e) Encourage tous les États Membres à donner une suite favorable au rapport du Secrétaire général (A/67/365) et à toutes les résolutions relatives au financement de l'Office afin de combler les déficits budgétaires récurrents et de soutenir comme il convient l'action vitale menée par l'UNRWA.