



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/38/143
1er août 1983
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

2WO
De
ars
Un
20
34

rente-huitième session
points 73 d) et 114 de l'ordre du jour
provisoire*

OFFICE DE SECOURS ET DE TRAVAUX DES NATIONS UNIES POUR LES
REFUGIES DE PALESTINE DANS LE PROCHE-ORIENT (UNRWA)

CORPS COMMUN D'INSPECTION

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Rapport sur l'UNRWA" (E/CN.4/REP/83/8).

* A/38/150.

RAPPORT SUR L'UNWRA

Etabli par

le Corps Commun d'inspection

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Pages</u>
I. INTRODUCTION	1 - 7	3
II. PROGRAMME ET ACTIVITES	8 - 97	5
A. Education et formation	8 - 52	5
B. Santé	53 - 70	18
C. Secours	71 - 97	25
III. PROBLEMES DE GESTION	98 - 156	33
A. Budget et finances	98 - 117	33
B. Questions relatives au personnel	118 - 146	41
C. Structure et délégation de pouvoir	147 - 156	55
IV. QUESTIONS INSTITUTIONNELLES	157 - 163	58
A. Protection des réfugiés	157 - 159	58
B. Rôle de la Commission consultative	160 - 163	59
V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	164 - 168	60
ANNEXE		
I. ORGANIGRAMME DE L'UNRWA		69

I. INTRODUCTION

Objet du rapport

1. Par sa décision 36/462 du 16 mars 1982, l'Assemblée générale a prié le Corps commun d'inspection de "procéder à un examen complet de l'organisation de l'Office, de son budget et de son fonctionnement, afin d'aider le Commissaire général à faire l'usage le plus efficace et le plus économique possible des fonds limités dont dispose l'Office".

2. Le libellé de ce texte, ainsi que celui des autres parties de la décision, dans lesquelles il est demandé aux gouvernements de verser des contributions "plus généreuses", "d'augmenter leurs contributions" ou de "commencer à en verser", semble indiquer que la principale préoccupation de l'Assemblée générale en invitant le Corps commun d'inspection à examiner les activités de l'UNRWA, était les problèmes de financement de l'Office et le rapport coût-efficacité dans l'utilisation des modestes ressources dont il dispose.

3. En abordant le problème sous cet angle, le Corps commun d'inspection n'a pas tardé à s'apercevoir que les difficultés financières créaient de graves contraintes, qui nuisaient à une gestion rationnelle de l'Office. Parallèlement, il est apparu à l'évidence que le fait d'aider l'Office à améliorer au maximum sa gestion renforcerait la confiance des Etats membres dans son efficacité, améliorerait son image de marque et sa crédibilité et faciliterait un financement régulier et stable.

4. Dans le présent rapport, le Corps commun d'inspection examine en premier lieu les résultats obtenus par l'UNRWA dans l'exécution de ses trois principaux programmes, relatifs à l'enseignement, à la santé et aux secours (chap. II). L'examen des difficultés de fonctionnement et des méthodes suivies amène ensuite à étudier les problèmes de budget et de financement, de personnel, de structure et de décentralisation (chap. III), ainsi que les questions liées au mandat et au cadre institutionnel de l'UNRWA (chap. IV). Le chapitre V expose les conclusions et les recommandations auxquelles est parvenu le Corps commun d'inspection.

Observations préliminaires

5. Avant d'entrer dans le vif du sujet, il convient de rappeler au lecteur quelques données essentielles concernant l'UNRWA :

a) L'UNRWA a été créé par la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 1949 et est entré en service au début de 1950 en reprenant les tâches et les responsabilités incombant à l'Aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine, qui avait déjà commencé, en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies et avec des organisations bénévoles, à fournir des services de base aux réfugiés palestiniens, sans préjudice du paragraphe 11 de la résolution 194 (III) de l'Assemblée générale qui prévoyait le rapatriement des réfugiés palestiniens et le versement d'indemnités à ceux qui décidaient de ne pas rentrer dans leurs foyers. En vertu de la résolution portant création de l'UNRWA, l'Office

avait principalement pour fonctions d'exécuter, en collaboration avec les pouvoirs publics locaux, des programmes de secours et de travaux. En ce qui concerne l'aide en matière de santé, de bien-être et d'éducation, les fonctions de l'Office, bien qu'implicites puisque ces services étaient déjà fournis par l'Aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine, sont mentionnées pour la première fois dans la résolution 513 (VI) de l'Assemblée générale datant de 1952. Ces services devaient représenter l'essentiel des activités de cet organisme, puisqu'il est progressivement avéré impossible d'exécuter le programme de travaux publics;

b) Le mandat de l'Office a été prolongé par l'Assemblée générale tous les deux ou trois ans en moyenne et la dernière fois jusqu'au 30 juin 1984. L'UNRWA devait initialement s'occuper des réfugiés du Liban, de la Syrie, de la Jordanie et de la bande de Gaza qui avaient été déplacés à la suite des hostilités israélo-arabes de 1948. Cependant, depuis 1967, l'Office est aussi autorisé par l'Assemblée générale à fournir "une assistance humanitaire, dans toute la mesure possible, à titre d'urgence et en tant que mesure temporaire, aux autres personnes de la région qui sont actuellement déplacées et ont gravement besoin d'une assistance" du fait des hostilités de juin 1967 (résolution 2252 ES-V du 4 juillet 1967);

c) L'Office fournit des services d'enseignement et de santé, ainsi que des secours qui intéressent quelque deux millions de réfugiés palestiniens, mais aucune disposition concernant leur protection n'est prévue dans les résolutions de l'Assemblée générale;

d) Sur le plan des effectifs, l'Office est, de loin, l'organisme le plus important du système des Nations Unies : son personnel comprend près de 110 fonctionnaires internationaux (dont 20 sont rémunérés par l'Unesco et cinq par l'OMS) et quelque 17 000 employés locaux dont la majorité sont des réfugiés palestiniens;

e) Le budget annuel de l'Office s'élève à plus de 200 millions de dollars des Etats-Unis. A l'exception d'une faible contribution provenant des budgets ordinaires des Nations Unies, de l'Unesco et de l'OMS et qui sert à couvrir les traitements des fonctionnaires internationaux de l'Office, l'essentiel de ses ressources est constitué par des contributions volontaires. Ces dernières années, les ressources mises à la disposition de l'Office ne lui ont pas permis de répondre entièrement aux besoins des trois programmes et encore moins de faire face aux coûts supplémentaires entraînés par l'accroissement du nombre de réfugiés et par le taux d'inflation.

6. Depuis sa création, en 1950, l'Office a fonctionné dans des conditions très difficiles, qui tenaient non seulement aux incertitudes concernant son financement et la prolongation de son mandat, mais aussi au contexte politique extrêmement délicat dans lequel il se trouve placé. Les opérations militaires ont non seulement causé des pertes en vies humaines et des effusions de sang parmi les effectifs de l'Office comme parmi la population des réfugiés, mais entraîné des perturbations dans la fourniture de ses services.

7. Durant toute la préparation du présent rapport, les inspecteurs ont reçu une aide très utile de la part du Commissaire général et de son personnel. Ils se sont rendus au siège de Vienne à plusieurs occasions pour examiner les divers problèmes avec le Commissaire général et ses collaborateurs. En janvier-mars 1983, l'UNRWA a également pris des dispositions pour permettre à une équipe du Corps commun d'inspection de se rendre au siège d'Amman et dans tous les bureaux des zones d'activité, y compris divers camps et installations. En outre, des entretiens fructueux ont eu lieu avec le personnel de l'Unesco et de l'OMS, tant dans les zones d'activité qu'au siège de ces institutions, ainsi qu'avec le personnel du Haut Commissaire pour les réfugiés. Les inspecteurs tiennent à exprimer leurs remerciements à tous ceux qui les ont aidés dans cette étude.

II. PROGRAMME ET ACTIVITES

A. Education et formation

8. En coopération avec l'Unesco, l'UNRWA se charge de l'enseignement et de la formation de quelque 340 000 jeunes réfugiés palestiniens. Ce secteur, qui représente environ 60 p. 100 de ses dépenses (110,5 millions de dollars des Etats-Unis en 1982) est de loin le plus important de ses trois programmes. L'Unesco est responsable des aspects techniques et professionnels du programme d'éducation, tandis que l'UNRWA assume des fonctions administratives et prend à sa charge le coût du système d'enseignement, à l'exception des salaires et émoluments des 20 fonctionnaires internationaux de l'Unesco.

1. Niveau et étendue des services d'enseignement

9. Le tableau I expose succinctement les informations chiffrées dont on dispose sur les services d'enseignement fournis par l'UNRWA. Il convient d'observer que l'Office n'assure que neuf années d'enseignement scolaire pour la plupart des réfugiés (10 années au Liban). Après avoir terminé la neuvième année (fin du cycle primaire supérieur ou secondaire du premier cycle), les enfants réfugiés peuvent recevoir un enseignement secondaire du deuxième cycle dans les écoles publiques de leur lieu de résidence. L'UNRWA fournit un petit nombre de services d'enseignement professionnel et technique. Des instituts de formation pédagogique forment les enseignants nécessaires pour les écoles de l'UNRWA. L'Office octroie un petit nombre de bourses d'études supérieures.

10. Le diagramme figurant à l'annexe I indique la structure organisationnelle de l'UNRWA. Au siège de Vienne, il existe un département de l'enseignement qui est représenté au siège d'Amman par une division importante. Dans chaque zone d'activité, il y a également un département de l'enseignement chargé de la gestion administrative des services d'enseignement au niveau de la zone. Les inspecteurs ont estimé que cette structure d'ensemble était satisfaisante.

Qualité de l'enseignement

1. Dans les cinq zones d'activité, le système d'enseignement et les programmes sont analogues à ceux des écoles destinées à la population non réfugiée. Au Liban, les élèves commencent à apprendre l'anglais ou le français dès les premières classes du primaire élémentaire. En raison de l'importance particulière que présentent les langues étrangères pour les enfants réfugiés, la possibilité d'étendre cette pratique aux autres régions pourrait être étudiée par l'UNRWA et l'Unesco. Sur la rive occidentale et dans la bande de Gaza, les écoles de l'UNRWA suivent les programmes scolaires jordaniens et égyptiens, à moins que l'absence de certains manuels les en empêche (voir par. 35). En Jordanie, au Liban et en Syrie, les programmes scolaires de ces pays sont ceux suivis par les écoles de l'UNRWA. Les inspecteurs ont ainsi pu comparer les résultats obtenus par les enfants des écoles de l'UNRWA et par ceux des écoles publiques et privées qui ont les mêmes programmes et le même système d'enseignement. Ils ont également pu se faire une opinion sur la qualité de l'éducation en visitant divers établissements d'enseignement et en s'entretenant avec le personnel enseignant de l'UNRWA.

Tableau I

Niveau et étendue des services d'éducation fournis par l'UNRWA pour l'année scolaire 1982-1983

Zone d'activité	Nombre d'élèves de l'UNRWA	1/ 2/	Nombre d'enseignants (à tous les niveaux d'enseignement)	Elèves des écoles primaires élémentaires	Elèves des écoles primaires supérieures	Etudiants des écoles normales 3/	Enseignement professionnel et technique			Nombre total d'étudiants post-secondaire	Nombre de sources d'études supérieures
							Etudiants de niveau post-préparatoire	Etudiants de niveau post-secondaire	Etudiants de niveau post-secondaire		
Liban	86		1 300	23 217	9 425	110	480	232	33 464	4/	28
République arabe syrienne	115		1 529	34 213	15 426	-	544	176	50 359	4/	100
Jordanie	215		3 891	93 826	39 903	550	608	432	135 310		110
Rive occidentale	101		1 398	28 404	11 164	650	432	440	41 090		46
Bande de Gaza	142		2 197	59 942	20 687	-	604	-	81 233	5/	65
Total	659		10 315	239 602	96 605	1 310	2 668	1 280	341 465		349

En outre, 88 662 6/ enfants réfugiés fréquentent les classes primaires élémentaires, primaires supérieures et secondaires des écoles privées et publiques; en revanche, 45 746 6/ enfants inscrits dans les écoles de l'UNRWA sans y avoir droit sont compris dans les chiffres ci-dessus.

1/ Y compris les centres d'enseignement professionnel et technique et de formation pédagogique.

2/ Y compris les instructeurs et instructeurs principaux des centres d'enseignement professionnel et de formation pédagogique.

3/ Nombre de places prévues pour la formation des maîtres.

4/ Non compris 1 021 élèves réfugiés déplacés qui fréquentent actuellement des écoles de l'UNRWA en Syrie. Leur nombre est inclus dans celui des élèves inscrits en Syrie.

5/ En outre, 1 500 enfants réfugiés fréquentent des centres pré-scolaires.

6/ Chiffres pour 1981-1982. Les chiffres pour 1982-1983 ne sont pas encore disponibles.

12. Malgré de nombreuses difficultés, notamment les troubles et les grèves, l'insuffisance des installations, le manque de matériel et de moyens pédagogiques, le surpeuplement, etc., les inspecteurs ont estimé que la qualité de l'éducation dispensée dans les écoles de l'UNRWA et de l'Unesco est satisfaisante. Les étudiants de l'UNRWA qui se sont présentés aux examens d'Etat - généralement à la fin du cycle primaire supérieur dans la plupart des zones - ont obtenu des résultats largement comparables à ceux obtenus par les élèves des écoles publiques ou privées équivalentes. Il y a eu davantage de réussites parmi les filles que parmi les garçons. Ces résultats sont imputables à l'importance que les parents réfugiés attachent à l'éducation, ce qui crée un haut degré de motivation chez les étudiants. Un facteur non moins important est la forte motivation des enseignants et la compétence technique et le dévouement du personnel de l'UNRWA chargé du programme d'enseignement, en particulier les hauts fonctionnaires palestiniens de l'enseignement. Cependant, cette motivation n'aurait pas été suffisante pour donner de bons résultats sans les avis techniques éclairés fournis par l'Unesco pendant toutes ces années.

13. En matière d'éducation (de même que pour les autres programmes), ce sont les principaux fonctionnaires locaux palestiniens dans chaque bureau de zone qui sont chargés des programmes. Ils reçoivent des conseils du Directeur de l'enseignement UNRWA/Unesco au siège de Vienne et des chefs de division et spécialistes locaux de la division UNRWA/Unesco au siège d'Amman, et relèvent des directeurs des opérations de l'UNRWA dans les zones d'activité, qui leur fournissent un appui administratif. Cependant, ce sont les fonctionnaires locaux des zones d'activité qui dirigent les programmes et c'est d'eux que dépend en grande partie la qualité des services. Les fonctionnaires en poste dans chaque zone sont le responsable de l'enseignement dans la zone, le directeur du Centre pour le développement de l'éducation et les inspecteurs qui en relèvent, les fonctionnaires chargés de l'enseignement local et les directeurs des centres de formation. Les inspecteurs ont examiné les programmes d'études avec bon nombre de ces cadres. Les fonctionnaires locaux sont maintenant en mesure de diriger le programme d'éducation sans recourir aussi souvent que par le passé aux avis et aux directives des spécialistes de l'extérieur. Leur principal problème est l'absence de ressources adéquates pour construire des bâtiments scolaires, acquérir des moyens et du matériel d'enseignement, etc.

14. Une bonne partie des principaux fonctionnaires locaux de l'enseignement sont en poste à l'UNRWA depuis longtemps; certains ont plus de 30 ans d'exercice et approchent de l'âge de la retraite. En raison du caractère temporaire de l'Office, il n'existe pas de plan de carrière officiel et il sera donc difficile de remplacer un certain nombre de fonctionnaires de rang élevé à leur départ à la retraite; dans certaines zones d'activité, il arrive qu'un chef de service et son adjoint doivent prendre leur retraite à peu près au même moment. Il convient de prendre des mesures d'urgence si l'on veut maintenir la qualité de l'éducation.

a) Comparaison avec d'autres systèmes d'enseignement

15. Les inspecteurs ont identifié un certain nombre d'indicateurs permettant de comparer les services d'enseignement de l'UNRWA avec ceux de neuf pays se trouvant à un niveau analogue de développement dans le monde entier. Ces comparaisons ont été établies avec l'aide de l'Unesco. Il n'a pas été possible de procéder à des comparaisons précises étant donné que les systèmes d'enseignement présentent

d'importantes différences d'un pays à l'autre. Cependant, l'Unesco a pu fournir des informations suffisantes pour permettre aux inspecteurs de juger des résultats obtenus par l'UNRWA en matière d'éducation. D'une manière générale, les comparaisons ont été favorables à l'UNRWA malgré les difficultés et les contraintes particulières qui entravent son fonctionnement. On trouvera ci-après un résumé des informations concernant les principaux indicateurs.

16. Pourcentage d'inscriptions - Au niveau primaire élémentaire (de 6 à 11 ans), 83 p. 100 des enfants réfugiés appartenant à ce groupe d'âge sont scolarisés. Au niveau primaire supérieur (de 12 à 14 ans), le pourcentage correspondant est de 73 p. 100. Bien que ces chiffres ne soient pas directement comparables à ceux de certains des neuf pays en raison de la répartition différente des groupes d'âge entre les cycles, il apparaît que le taux de scolarisation des enfants réfugiés est supérieur à la moyenne, ce qui s'explique par l'importance accordée à l'éducation par les familles de réfugiés. Ces résultats sont d'autant plus méritoires que l'UNRWA n'a aucun moyen d'imposer la scolarisation obligatoire des enfants réfugiés.

17. Pourcentage de filles - Avec un pourcentage de 48 p. 100 de filles au niveau primaire élémentaire et de 47,7 p. 100 au niveau secondaire du premier cycle, les écoles de l'UNRWA ont un pourcentage de filles plus élevé que la moyenne dans les neuf pays retenus aux fins de comparaison.

18. Rapport entre le nombre d'enseignants et le nombre d'élèves - Avec une moyenne de 41 élèves par enseignant au niveau primaire élémentaire et de 31 élèves au niveau primaire supérieur, les écoles de l'UNRWA ont un nombre d'élèves par enseignant beaucoup plus élevé que la moyenne dans les neuf pays. Cet indicateur est le seul pour lequel la comparaison ne soit pas en faveur de l'UNRWA. Il s'explique par des contraintes budgétaires. Cependant, la qualité de l'éducation ne semble pas en souffrir en raison du degré de motivation exceptionnellement élevé des élèves et des maîtres.

19. Coût annuel par étudiant - Pour l'année scolaire 1981-1982, les dépenses renouvelables directes engagées au titre de l'exécution du programme dans les écoles de l'UNRWA du cycle primaire élémentaire et primaire supérieur se sont élevées en moyenne à 245 dollars des Etats-Unis par élève et par an. Ce montant ne tient compte ni des frais communs, ni des dépenses non renouvelables telles que la construction de bâtiments scolaires. Il a été particulièrement difficile d'établir une comparaison précise entre ces dépenses et celles des neuf pays en raison des différences en ce qui concerne la durée de chaque cycle d'enseignement et la répartition des groupes d'âge entre les cycles, des taux de change fluctuants et irréalistes et de la diversité des systèmes de comptabilité. Néanmoins, cette comparaison fait apparaître que les dépenses de l'UNRWA sont légèrement inférieures à la moyenne. En gros, elles sont équivalentes à celles des pays d'accueil, un peu plus élevées en Jordanie et un peu plus faibles au Liban. Le coût de la formation professionnelle dans les écoles de l'UNRWA se situe en moyenne entre 1 500 et 2 100 dollars des Etats-Unis par an, y compris le coût de la pension et du logement des étudiants. En raison du petit nombre d'étudiants suivant un enseignement professionnel dans les écoles de l'UNRWA (environ 4 000), il n'a pas été établi de comparaison avec d'autres pays, mais de l'avis des inspecteurs, les dépenses engagées pour ce type d'enseignement ne sont pas très élevées.

20. Abandons scolaires et redoublements - Selon la méthode statistique des cohortes, le pourcentage d'abandons scolaires dans les écoles du cycle primaire élémentaire est de 6,7 p. 100, soit moins que dans sept des neuf pays pour lesquels on dispose de données. Le pourcentage des élèves qui redoublent leur classe est très inférieur à la moyenne dans les autres pays. Cependant, il n'a pas été possible de déterminer les raisons pour lesquelles les enfants quittent l'école avant la fin de leurs études, étant donné que l'on ne tient pas de dossiers scolaires et qu'il n'existe pas de conseillers pour donner des avis sur les mesures correctives à prendre.

b) Plan de travail biennal en matière d'éducation

21. Le premier de ces plans a été établi pour les années 1980-1981/1981-1982, avec les encouragements et sous la direction des spécialistes de l'Unesco en poste au siège d'Amman. Il a été établi pour chacune des cinq zones d'activité et fixe notamment le calendrier des objectifs, des priorités et des activités qui doivent faire l'objet d'un examen et d'une évaluation périodiques. Ce plan est assorti d'un système d'établissement de rapports donnant des renseignements sur l'état d'avancement de chaque activité et indiquant les mesures correctives à prendre, le cas échéant. Un deuxième programme de travail biennal est actuellement en préparation pour les années 1982-1983 et 1983-1984.

22. Au début, certains responsables de l'enseignement dans les zones d'activité étaient peu enclins à consacrer à ce plan un temps qui leur paraissait mieux employé à régler d'autres questions urgentes. Le caractère positif de cette expérience les a maintenant tous convaincus de l'importance de cet instrument de planification, qu'ils utilisent efficacement pour la gestion des activités. L'UNRWA devrait envisager d'employer une méthode analogue de planification et de contrôle pour les services de santé et de secours (voir ci-après les chapitres II. B. et II. C.).

c) Centres de développement de l'éducation

23. Dans quatre des cinq zones d'activité, il existe des centres de développement de l'éducation. Au Liban, l'unité de développement de l'éducation a été convertie en un Centre à part entière. Ces centres ont pour fonction d'améliorer la qualité de l'éducation grâce à la surveillance des écoles (inspection) et à la formation en cours d'emploi du personnel enseignant, la mise au point de programmes d'étude, le renforcement des procédures d'examen et d'évaluation et l'organisation de bibliothèques, de services de documentation et de moyens audio-visuels pour les cadres enseignants locaux, ainsi que d'autres activités pédagogiques, conformément aux dispositions du plan de travail biennal en matière d'éducation pour la zone considérée.

24. Chaque centre relève directement du responsable de l'enseignement dans la zone d'activité et chacun d'eux est placé sous l'autorité d'un directeur. Le personnel administratif comprend outre le directeur, un directeur adjoint, un bibliothécaire et des inspecteurs de l'enseignement dont le nombre varie entre 24 et 38 et qui participent à toutes les activités du Centre. Compte tenu des fonctions pluridisciplinaires de ces inspecteurs, il n'a pas été facile d'établir des normes agréées pour déterminer leur nombre dans chaque zone. L'une des normes utilisées

prévoit un inspecteur pour 100 à 120 enseignants, mais on a envisagé la possibilité d'augmenter considérablement le nombre d'enseignants par inspecteur. Une telle mesure irait à l'encontre du but recherché, car elle ne pourrait que nuire à la qualité de l'éducation et entraîner par la suite des dépenses supplémentaires pour redresser la situation. Même actuellement, certaines matières ne sont pas l'objet d'un contrôle adéquat et les inspecteurs, qui s'efforcent de surveiller les travaux de chaque enseignant sur place deux fois par an ou à des intervalles plus fréquents pour les enseignants nommés depuis peu, trouvent difficilement le temps nécessaire pour se consacrer à cette tâche essentielle, du fait des nombreuses fonctions qui leur incombent dans d'autres domaines.

25. Les inspecteurs du Corps commun d'inspection ont estimé qu'une norme acceptable serait un inspecteur pour 100 enseignants au niveau primaire élémentaire et un inspecteur pour 75 enseignants au niveau primaire supérieur. A cet effet, il faudrait accroître le nombre d'inspecteurs dans certaines zones d'activité, en particulier en Jordanie. Il serait souhaitable que les postes vacants puissent être pourvus sans qu'il soit nécessaire d'en référer au préalable au siège de Vienne comme c'est le cas actuellement.

26. Les spécialistes de l'UNRWA/Unesco en poste au siège d'Amman se rendent de temps à autre dans les zones d'activité et collaborent aux travaux des centres, notamment pour assurer l'exécution du plan de travail biennal en matière d'éducation. Comme ils se tiennent en contact avec toutes les zones d'activité, ils sont en mesure de signaler les initiatives prises avec succès dans une zone d'activité et susceptibles de s'appliquer à d'autres zones.

d) Enseignants

27. Il y a plus de 10 000 enseignants dans les écoles de l'UNRWA. Lors des premières années d'activités de l'Office, très peu d'enseignants possédaient les qualifications professionnelles requises. A l'heure actuelle, la situation s'est radicalement modifiée. La grande majorité des enseignants répondent aux normes de compétence voulues; la plupart de ceux qui ne sont pas dans ce cas ont été nommés lors des premières années de l'Office et approchent actuellement de l'âge de la retraite. Il convient d'observer que les normes exigées sont élevées. C'est ainsi qu'au Liban, les enseignants des écoles primaires supérieures doivent être diplômés de l'Université, soit en obtenant un diplôme d'enseignement officiel, soit en menant à terme, avec succès, une formation pédagogique en cours d'emploi, ce dans les trois ans suivant leur nomination.

28. L'UNRWA organise des cours de formation pédagogique tant avant l'entrée en fonction qu'en cours d'emploi, ce qui lui a permis de répondre aisément à la demande de nouveaux enseignants créée par l'accroissement du nombre de réfugiés ou par les démissions ou les départs à la retraite des enseignants. Les inspecteurs ont examiné certains des résultats des examens dans les centres de formation pédagogique et ont observé brièvement les travaux de nombreux enseignants. Ils ont estimé que les résultats des examens attestaient l'excellent niveau des professeurs stagiaires, qui était corroboré par la façon efficace dont les enseignants organisaient leurs classes, la discipline généralement bonne des salles de classe

lité
ur
jet
aux
ants
re
ii
ire
il

et l'impression générale d'efficacité qui se dégageait de l'enseignement donné. La formation en cours d'emploi organisée par les centres pour le développement de l'éducation est également satisfaisante. Environ 1 000 enseignants bénéficient de ce type de formation chaque année.

29. En principe, les rémunérations et les indemnités que reçoivent les enseignants de l'UNRWA sont basées sur celles des enseignants des écoles publiques de la région où ils exercent. Il est normal que les enseignants de l'UNRWA soient légèrement mieux rémunérés pour compenser l'absence de sécurité d'emploi et le fait que leurs responsabilités sont plus nombreuses; l'Office ne dispose pas des nombreux services d'appui qui existent dans les écoles publiques (conseillers, moniteurs, etc.) et les enseignants de l'UNRWA travaillent souvent dans des conditions difficiles (manque de manuels et de matériels scolaires, absence de chauffage, etc.). En outre, les enseignants de l'UNRWA ont moins de possibilités de travailler à l'extérieur que ceux des écoles publiques.

3. Problèmes à résoudre

30. Même si l'on est amené à conclure à la qualité de l'éducation, il existe un certain nombre de problèmes graves qui devront être résolus d'urgence si l'on veut qu'elle se maintienne. La plupart de ces problèmes tiennent à l'absence d'un financement suffisant et régulier, mais il est possible de les atténuer en procédant à des réformes de gestion et de procédure et en prévoyant des fonds supplémentaires pour certains projets prioritaires (voir, en outre, le chapitre III).

a) Bâtiments scolaires

31. Il existe deux principaux types de bâtiments scolaires : ceux construits par l'UNRWA et les locaux loués. En outre, il a été fait don à l'UNRWA de quelques écoles qui sont généralement de bonne qualité. Les bâtiments loués sont généralement en très mauvais état et les salles de classes exigües. La qualité des écoles construites par l'UNRWA varie d'une zone à l'autre, ou à l'intérieur d'une même zone. C'est en Jordanie que l'état des écoles est le moins satisfaisant; d'importantes réparations devront être entreprises et un programme d'entretien efficace prévu pour rendre ces bâtiments acceptables. Au cours des visites qu'il a effectuées dans quelques-unes des écoles d'Amman, le Corps commun d'inspection a pu constater que les salles de classe n'étaient pas chauffées, malgré une température proche de 0 °C. De nombreuses vitres étaient brisées, les installations sanitaires étaient insuffisantes et le mobilier scolaire rudimentaire. En revanche, sur la rive occidentale, si le chauffage manquait, les bâtiments scolaires étaient généralement en bon état, propres et bien entretenus et étaient dotés de jardins et d'installations sportives appropriées. Cette différence s'explique, au moins en partie, par le fait que sur la rive occidentale, les réfugiés considèrent qu'ils sont chez eux, ce qui les a incité à entretenir et à améliorer les écoles dans le cadre de programmes d'auto-assistance. Ces programmes ont été entrepris par des réfugiés qui ont présenté des propositions spécifiques à l'UNRWA. D'une manière générale, l'Office fournit les éléments et les matériaux de construction et les réfugiés exécutent eux-mêmes les travaux nécessaires. En encourageant l'application de quelques programmes d'auto-assistance dans d'autres zones d'activité, on pourrait améliorer considérablement l'état des bâtiments scolaires et de leurs alentours à un minimum de frais.

32. Au Liban, la guerre a causé d'importants dégâts. Quatre écoles de l'UNRWA ont été complètement détruites et nombre d'entre elles endommagées. Certaines écoles ont servi de logement aux réfugiés dont les maisons avaient été détruites. C'est ainsi qu'en janvier 1983, dans de nombreuses écoles, les salles de classe étaient utilisées successivement par trois groupes d'élèves; toutefois les dirigeants de l'UNRWA espéraient que l'on pourrait résoudre ce problème en réparant et en reconstruisant les écoles à l'aide de fonds extraordinaires.

33. Les bâtiments loués posent un problème particulier. Non seulement ces bâtiments sont généralement en très mauvais état mais, le plus souvent, les dimensions réduites des salles de classe ne permettent d'accueillir que 20 à 30 élèves. Dans l'ensemble, 18 p. 100 des enfants continuent de fréquenter des écoles installées dans des locaux loués, sauf à Gaza. Si les bâtiments loués étaient remplacés par des écoles construites par l'UNRWA, le coût de construction serait amorti dans un délai de deux à cinq ans, en raison des économies de loyer ainsi réalisées, et du fait que la capacité plus vaste des salles de classe permettrait de réduire le nombre des nouveaux enseignants nécessaires pour faire face à l'augmentation de la population scolaire (environ 2 p. 100 par an). On devrait envisager la possibilité d'établir un fonds autorenouvelable afin de remplacer les bâtiments loués par de nouvelles constructions scolaires dont le coût serait remboursé par les économies réalisées sur les frais d'exploitation. Cependant, cette solution ne serait probablement pas d'un grand secours au Liban où près de 50 p. 100 des locaux scolaires sont loués (contre 29 p. 100 en moyenne pour l'ensemble des zones d'activité), étant donné la rareté des terrains et le coût prohibitif de ceux qui sont disponibles, qui empêchent d'utiliser les fonds affectés à la construction à cette fin dans cette zone.

34. Dans les zones d'activité qui disposent de fonds pour la construction d'écoles et les réparations majeures, l'impossibilité de trouver des ingénieurs qualifiés pour planifier les travaux constitue une difficulté qui a freiné les activités de construction. Une autre cause de retard est la nécessité de demander l'approbation du siège de Vienne pour effectuer de grosses réparations ou même de petits travaux (construction d'une salle de classe supplémentaire), bien qu'il existe des normes de construction bien établies. Il faut parfois jusqu'à sept mois pour obtenir cette approbation. Une solution consisterait à transférer, dans les zones d'activité où il y a le plus de travaux de construction (Syrie et Jordanie), deux des six postes de fonctionnaires chargés des bâtiments scolaires qui sont actuellement établis au siège de Vienne. Selon le volume de travail, ces fonctionnaires pourraient aussi prêter assistance aux zones d'activité avoisinantes. Ils devraient être autorisés à prendre des décisions sur place avec l'approbation du comité local pour les contrats et du Directeur du bureau de la zone.

35. Les inspecteurs ont visité les écoles de l'UNRWA en janvier 1983, par un froid rigoureux, et ils ont ainsi pu constater l'absence totale ou l'insuffisance de chauffage dans les salles de classe, en particulier, en Jordanie et en Syrie. En Syrie, lorsque les services de chauffage étaient assurés, ils ne disposaient que d'un litre de combustible par jour. En Jordanie, il n'y avait pas de chauffage. Il conviendrait de procéder d'urgence, avec la participation de personnel médical, à une étude sur le problème du chauffage et le meilleur moyen de le résoudre.

36. En règle générale, la plupart des écoles de l'UNRWA sont surpeuplées, ce qui se traduit par des classes nombreuses (jusqu'à 50 élèves) et par le système des classes alternées. Dans toutes les zones d'activité, plus de la moitié des élèves fréquentent des écoles où ce système est appliqué, et celui-ci est en vigueur dans près de 75 p. 100 des écoles de l'UNRWA. Il va de soi que c'est là une situation peu satisfaisante, étant donné que les classes alternées imposent aux étudiants et aux enseignants des horaires incommodes et les empêchent d'utiliser les écoles dans certaines activités périscolaires. De toute évidence, il est nécessaire de construire davantage de bâtiments scolaires mieux équipés afin de réduire le surpeuplement et de créer des conditions matérielles satisfaisantes pour l'enseignement.

b) Bibliothèques scolaires

37. Du fait des contraintes budgétaires, il n'a pas été possible d'établir des bibliothèques scolaires appropriées et de fournir des livres et des publications aux étudiants et aux enseignants. On prévoit la création de bibliothèques scolaires centrales desservant plusieurs écoles d'une région. Lorsqu'il en existe, ces bibliothèques manquent de personnel et sont insuffisamment équipées. Chaque école possède une petite collection de textes que l'on ne peut guère qualifier de bibliothèque. Les inspecteurs du Corps commun d'inspection ont été informés que tant les étudiants que les enseignants souhaitent vivement disposer de la documentation qui leur fait défaut. Il ne semble pas que les bibliothèques scolaires soient à même de satisfaire ces besoins. L'Unesco pourrait lancer une campagne afin d'obtenir des dons de livres et de périodiques en langue arabe et en langues étrangères. Il faudrait demander aux organismes des Nations Unies de mettre à la disposition des écoles de l'UNRWA leurs stocks considérables de publications et de périodiques en surnombre (tel le Courrier de l'Unesco) qui seraient susceptibles d'intéresser les étudiants et les enseignants. Tout doit être fait pour que les autorités d'occupation n'opposent pas d'obstacle à l'entrée de ces livres et publications à Gaza et sur la rive occidentale.

c) Manuels et autres matériels d'enseignement

38. Les écoles de l'UNRWA ont les mêmes manuels que les écoles des pays où elles se trouvent, auxquelles elles empruntent leurs programmes scolaires : Egypte, Jordanie, Liban, République arabe syrienne. Selon une procédure convenue, les manuels utilisés par les écoles de l'UNRWA sont soumis à l'approbation de l'Unesco. Cette procédure a donné lieu à des difficultés à Gaza et sur la rive occidentale. Ainsi, à Gaza, sur les 115 manuels égyptiens prescrits, seuls 61 sont utilisés. Quelque 38 manuels n'ont pas été approuvés par l'Unesco et les autorités d'occupation ont refusé le permis d'importation pour neuf manuels approuvés par cette organisation. Ceci entraîne un surcroît de travail important pour les enseignants et aux centres pour le développement de l'éducation qui doivent s'efforcer de remplacer ces manuels par des notes qu'ils improvisent et qui n'ont pas la même valeur pédagogique. Souvent, lorsque les approbations et les permis d'importation nécessaires ont été obtenus, les manuels sont remplacés par une nouvelle édition et il faut recommencer la procédure de demande d'autorisation. Les inspecteurs recommandent que l'Unesco accélère le plus possible ses procédures d'approbation et que les autorités d'occupation accordent sans difficulté à l'UNRWA un permis d'importation pour tous les livres ainsi approuvés à Gaza et dans la rive occidentale.

39. Les écoles de l'UNRWA ne sont pas bien équipées en ce qui concerne les autres matériels d'enseignement. La plupart de ceux dont ils disposent sont fabriqués par les enseignants et les élèves eux-mêmes. Cependant, le siège d'Amman produit un petit nombre de moyens audio-visuels destinés principalement à l'enseignement des langues étrangères et à la formation des enseignants. Il reste malgré tout à améliorer les matériels d'enseignement, tant sur le plan qualitatif que quantitatif.

d) Enseignement professionnel et technique

40. L'UNRWA dispose de centres de formation professionnelle (compte non tenu des écoles normales) groupant près de 4 000 étudiants. La demande est particulièrement forte pour ce type d'enseignement puisqu'on enregistre quatre à neuf candidats pour chaque place vacante (selon la zone d'activité considérée). Les diplômés de ces centres n'ont généralement aucune difficulté à trouver un emploi dans leur domaine de spécialisation, sauf, au cours des deux dernières années, au Liban, où les réfugiés ont du mal à obtenir des permis de travail et des visas pour travailler dans d'autres pays. Dans une moindre mesure, il y a eu quelques problèmes à Gaza où 30 p. 100 des diplômés ont dû accepter un travail non qualifié qui ne correspondait pas à leur spécialisation.

41. Les centres disposent de bâtiments adéquats et d'un équipement approprié (sauf à Amman). Une bonne partie des instructeurs sont d'anciens étudiants des centres qui ont reçu une formation supplémentaire. Les inspecteurs ont été impressionnés par la compétence, la capacité d'organisation et le dévouement des directeurs des quatre centres qu'ils ont visités.

42. Les inspecteurs sont convaincus que l'une des tâches prioritaires du programme d'éducation consiste à développer considérablement la formation professionnelle. Le principal obstacle qui s'oppose à la réalisation d'une telle mesure est son coût élevé. Les dépenses annuelles par étudiant, y compris la pension et le logement, se situent entre 1 500 et 2 100 dollars des Etats-Unis. Ce montant est faible au regard des résultats que l'on pourrait obtenir, mais il dépasse les possibilités budgétaires actuelles de l'UNRWA.

43. Une grande partie des bâtiments et du matériel existants a été financée à l'aide des subventions fournies par les gouvernements et par certaines organisations tel le Fonds de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Les inspecteurs recommandent que l'UNRWA, de concert avec l'Unesco, lance une campagne pour inciter les gouvernements, les organisations non gouvernementales, les organismes intergouvernementaux, les sociétés privées et les particuliers, à fournir des fonds et du matériel en vue de développer l'enseignement professionnel. Ces contributions pourraient être affectées à des projets spécifiques, notamment à l'extension des capacités d'accueil des centres et l'introduction d'une troisième année de formation technique pour un plus grand nombre d'étudiants de niveau post-secondaire.

44. Le fait que la plupart des diplômés des centres n'ont aucune difficulté à trouver un emploi dans leur domaine de spécialisation et s'installent parfois à leur compte avec succès démontre que l'enseignement dispensé est adapté aux besoins de la région. Cependant, l'UNRWA n'a jamais procédé à une étude systématique des besoins de techniciens dans chaque localité et dans chaque pays où les réfugiés

peuvent trouver un emploi. S'il est possible de développer l'enseignement professionnel comme il est suggéré ci-dessus, il serait prudent que les décisions qui seront prises, soit d'étendre les cours actuels, soit de créer de nouveaux ateliers de travail, soient fondées sur une enquête sur l'emploi. L'UNRWA devrait demander l'assistance de l'OIT à cet effet.

f. 45. Un domaine non encore exploré, qui offre des perspectives intéressantes, est l'entretien et la réparation du matériel de traitement électronique des données. Un autre domaine prometteur est la formation de spécialistes de l'hygiène dentaire. On a déjà décidé de former 22 de ces spécialistes destinés aux services de l'UNRWA (voir par. 60) pour un coût total de 70 000 dollars des Etats-Unis réparti sur deux années universitaires, y compris un montant de 17 200 dollars des Etats-Unis pour les investissements initiaux en matériel. De toute évidence, il serait rationnel d'amortir ces investissements en continuant à assurer ce type de formation au cours des prochaines années, pour autant que l'existence d'une demande de spécialistes de l'hygiène dentaire soit démontrée dans d'autres parties de la région.

e) Bourses d'études supérieures

f 46. Après avoir achevé le cycle primaire supérieur, les élèves des écoles de l'UNRWA peuvent généralement poursuivre leurs études secondaires dans les écoles locales, avec ou sans l'aide d'une modique subvention de l'UNRWA. Après avoir terminé avec succès l'école secondaire, les étudiants réfugiés peuvent se présenter à un concours en vue de bénéficier du petit nombre de bourses d'études supérieures octroyées chaque année par l'UNRWA. Ce nombre est si faible que seuls les étudiants les plus brillants - ceux qui ont obtenus des résultats scolaires exceptionnels - sont pris en considération. Pour l'année scolaire 1981-1982, il n'y a eu que 351 titulaires de bourses d'études supérieures de l'UNRWA et le montant de ces bourses était peu élevé : 690 dollars des Etats-Unis par an et par étudiant.

e 47. En février 1981 (résolution 36/146E) et en 1982 (résolution 37/120D), l'Assemblée générale a lancé un appel à tous les Etats et à toutes les institutions spécialisées et organisations non gouvernementales pour qu'ils augmentent les subventions et les bourses d'études supérieures, y compris pour la formation professionnelle, qu'ils accordent aux réfugiés. Jusqu'à présent, cet appel a trouvé très peu d'écho. Cependant, les inspecteurs estiment que les possibilités d'obtenir des fonds ou des bourses de l'extérieur sont favorables. L'Unesco, l'UNRWA et les autres organismes du système des Nations Unies devraient redoubler d'efforts pour mieux appliquer les résolutions de l'Assemblée générale. En outre, la création à Jérusalem, d'une université pour les réfugiés de Palestine, comme il est demandé dans les résolutions 36/146G et 37/120C de l'Assemblée générale, répondrait à un besoin évident en assurant l'enseignement supérieur des réfugiés de Palestine. Si ces résolutions étaient appliquées, l'UNRWA devrait faire en sorte que les fonds affectés aux bourses soient utilisés en priorité pour permettre aux réfugiés nécessiteux de fréquenter cette université.

f) Rôle de l'Unesco

48. L'accord officiel conclu entre l'UNRWA et l'Unesco, qui a été signé pour la première fois le 26 janvier 1967 et qui est reconduit périodiquement depuis cette date, prévoit des "Principes généraux de coopération", aux termes desquels :

a) Les programmes d'éducation pour les réfugiés relèvent du Commissaire général de l'UNRWA sur le plan administratif et du Directeur général de l'Unesco sur le plan technique;

b) L'Unesco fournira, sur son propre budget, le personnel supérieur de direction nécessaire pour l'élaboration et l'exécution du programme, et l'UNRWA prendra à sa charge, dans la mesure du possible, toutes les autres dépenses.

49. En vertu de cet accord, l'Unesco prélève, sur son budget ordinaire, les crédits nécessaires pour assurer le coût de 20 postes de fonctionnaires internationaux au Département de l'enseignement de l'UNRWA et se charge du recrutement des titulaires de ces postes et des questions administratives les concernant. Dans le passé, de nombreux postes étaient vacants, mais actuellement (mai 1983), tous les postes sont occupés, à l'exception de trois. Au Département de l'éducation, les postes se répartissent comme suit 1/ :

	Postes de fonctionnaires internationaux	Coût en dollars E.-U. (Budget de l'Unesco)	Coût en dollars E.-U. (Budget de l'UNRWA)	Postes locaux	Coût en dollars E.-U.	Total Postes	Coût en dollars E.-U.
Siège (Vienne)	2	136 596	-	10	348 733	12	485 329
Siège (Amman)							
Unesco	19	1 469 928		56		81	(2 595 326)
UNRWA	6		453 024		672 374		
Totaux	27	1 606 524	453 024	66	1 021 107	93	3 080 655

50. Il convient de féliciter l'Unesco d'avoir mis en place un système viable d'enseignement de bonne qualité dans des circonstances exceptionnellement difficiles. Son succès est attesté par l'établissement progressif d'un groupe de fonctionnaires palestiniens hautement compétents qui assurent l'exécution du programme d'éducation. Alors que, les premières années, ces fonctionnaires avaient besoin d'être conseillés et dirigés par des spécialistes de l'Unesco, la situation n'est plus la même actuellement. Les responsables locaux de l'éducation possèdent à la fois la compétence professionnelle et la connaissance approfondie des situations et des problèmes locaux qui leur sont nécessaires pour pouvoir gérer efficacement et améliorer le système d'enseignement, sans avoir recours aussi souvent que par le passé aux avis de spécialistes étrangers; en conséquence, on

devrait envisager une concertation entre l'UNRWA et l'Unesco en vue d'une réorientation partielle du rôle de l'Unesco, de façon à déterminer dans quelle mesure son action pourrait être amenée à renforcer les aspects de l'enseignement qui ont actuellement un rang de priorité élevé, en particulier, l'enseignement professionnel.

51. Peut-être pourrait-on également, dans le cadre de ces discussions, définir sous quelle forme l'Unesco fournirait une aide en vue d'exécuter des projets déterminés qui ne pourraient être financés sur le budget de l'UNRWA. On pourrait envisager de s'adresser, pour obtenir des fonds supplémentaires, à divers donateurs, particulièrement aux gouvernements et aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales (voir également par. 117).

52. Cette réorientation partielle du rôle de l'Unesco devrait permettre à l'UNRWA de réaffecter une partie des effectifs régionaux actuellement en poste au Département de l'enseignement dans des zones d'activité données en vue de renforcer la capacité administrative des zones et de remplacer les cadres régionaux qui prennent leur retraite.

B. Santé

1. Description du programme

53. Dans le domaine de la santé, l'Office a pour politique de fournir des services de santé aux réfugiés palestiniens remplissant les conditions requises, conformément à la politique humanitaire de l'Organisation des Nations Unies et aux concepts fondamentaux de l'Organisation mondiale de la santé et selon la situation et les progrès réalisés en ce qui concerne les soins de santé et les soins médicaux assurés par les gouvernements des pays d'accueil arabes à leur population nationale aux frais de l'Etat. L'OMS se charge de la supervision technique du programme de santé et a délégué à cet effet, au siège de l'UNRWA, sans exiger de remboursement, cinq de ses fonctionnaires, notamment le Directeur de la santé. Dans les cinq zones d'activité tout le personnel de santé est recruté localement; ce sont pour la plupart des Palestiniens.

54. Le programme de santé absorbe environ le sixième du budget annuel total, soit 39,5 millions de dollars sur 233,5 millions de dollars E.-U. dans le budget révisé de 1982. Ce programme comprend trois principaux éléments : l'assainissement du milieu, le programme médical et le programme d'alimentation d'appoint. L'exécution de tous ces programmes se poursuit énergiquement malgré des ressources très limitées. On compte plus de 1,6 million de réfugiés à assister; les ressources disponibles par réfugié s'élèvent donc à 24,5 dollars E.-U. environ par an. Plus d'un demi-million de réfugiés vivent dans des camps, auxquels le programme de santé est destiné principalement, mais pas entièrement - environ 78 p. 100 de la population réfugiée ayant droit à une assistance a recours plus ou moins aux services de santé de l'UNRWA. Au Liban, plusieurs centres de santé et installations médicales ont été endommagés ou détruits lors de l'invasion israélienne et le programme de santé a été interrompu pendant un certain temps; la disparition des hôpitaux du Croissant-Rouge palestinien au Sud-Liban, où, jusqu'à

l'invasion, les réfugiés palestiniens recevaient des soins gratuits, pourrait avoir des répercussions plus durables sur le programme au Liban; dans les conditions actuelles, tous les Palestiniens réfugiés et déplacés au Liban sont considérés comme ayant droit à bénéficier du programme de santé.

a) Assainissement du milieu

55. Ces activités consistent à fournir des services d'assainissement du milieu, tels que routes en revêtement en dur, alimentation en eau courante, enlèvement des ordures et évacuation des eaux usées, services qui, dans la plupart des pays, ne relèvent pas du Ministère de la santé. Ces services sont fournis aux réfugiés qui vivent dans des camps, c'est-à-dire environ le tiers, et leurs dépenses ont représenté en 1982, 7 millions de dollars E.-U. environ; ce chiffre comprend à la fois les dépenses courantes, le coût de certaines améliorations et le développement de certains services. Nombreuses sont les réalisations, mais il reste encore beaucoup à faire. Lorsqu'ils se sont rendus dans des camps situés près d'Amman en janvier 1983, par mauvais temps, les inspecteurs ont vu de nombreuses ruelles envahies par la boue et les eaux de pluie, alors que d'autres avaient été recouvertes de béton, avec une rigole centrale pour évacuer l'eau de pluie. Un grand nombre des baraquements qui abritent les réfugiés ne sont alimentés en eau que par une seule conduite commune; beaucoup ne sont pas reliés aux principales canalisations d'égoûts et une partie des réfugiés doivent encore utiliser des latrines publiques. Les ordures sont portées aux points de collecte, où elles sont évacuées de temps à autre par des manoeuvres. Par ailleurs, des efforts énergiques ont été entrepris sur le plan communal et individuel dans certains camps, avec l'aide de l'Office, pour améliorer l'environnement. Les rues recouvertes d'un revêtement en dur, que les inspecteurs ont vues dans les camps d'Amman, ont été faites pour la plupart par les réfugiés vivant dans ces camps, l'Office ne fournissant que le matériel nécessaire. Dans un camp situé près de Jérusalem, 570 familles de réfugiés ont relié, à leurs frais, leurs logements à une canalisation d'eau et 534 latrines privées ont été construites avec l'aide nominale de l'Office. Dans un autre camp, les réfugiés ont pavé plus de 7 000 m² de rues.

56. On ne s'attend pas actuellement à trouver les fonds nécessaires pour assurer des services complets d'assainissement du milieu dans les camps mais on peut faire beaucoup grâce à des projets fondés sur l'initiative personnelle, avec l'équipement et les conseils techniques donnés par l'Office, les réfugiés fournissant la main-d'oeuvre et une partie des fonds. Les projets d'auto-assistance semblent plus fréquents dans certaines zones que dans d'autres, mais il faut les encourager dans toutes les zones.

b) Programme médical

57. Ce sous-programme est le plus important du point de vue financier, puisque son coût s'élève à environ 17 millions de dollars dans le budget révisé pour 1982. Ceci représente moins de 10 dollars E.-U. par tête pour 78 p. 100 de la population assistée par l'UNRWA, alors que la moyenne dépasse 17 dollars dans les pays d'accueil. Le problème médical est axé sur la prévention plutôt que sur les soins curatifs. Les maladies transmissibles sont soumises à une surveillance rigoureuse et un vaste programme d'immunisation a été entrepris contre les six principales maladies. Il existe en outre des programmes d'enseignement médical et sanitaire

dans chaque zone d'activité et un important programme de santé maternelle et infantile, avec des centres de consultations prénatales, des services pour superviser les accouchements à domicile ou à la maternité, ainsi que des services de supervision régulière et d'immunisation des enfants jusqu'à l'âge de 3 ans. L'Office gère 100 centres de santé et fournit des services dans 22 autres centres; il y a donc un centre de santé pour 13 000 réfugiés ayant droit aux soins ou un pour 4 800 réfugiés vivant dans des camps. Les résultats de ce programme se voient à la diminution des taux de mortalité due aux principales maladies, dont le chiffre est plus faible que chez les populations voisines, et à la diminution du taux de mortalité infantile, qui est tombé à environ 70 p. 1 000 dans certains camps du Liban et 50 en Syrie, alors que ces chiffres étaient le double il y a 20 ans. Le taux de mortalité infantile dans les camps de la rive occidentale est tombé de 60 en 1971 à environ 35 actuellement. Ces chiffres sont comparables avec ceux d'autres pays en développement.

58. Le personnel se heurte, dans un grand nombre de zones d'activité, à l'insuffisance des installations, au manque de chauffage ou d'eau chaude dans des bâtiments qui ne sont pas entretenus depuis des années faute d'argent. L'équipement médical et dentaire des centres de santé est généralement ancien et usé; il est urgent de le remplacer et de l'améliorer. Les dispensaires semblent posséder des stocks suffisants des médicaments les plus couramment prescrits mais les inspecteurs ont appris que les réfugiés avaient dû parfois acheter sur le marché local les médicaments qui leur étaient prescrits. Les résultats obtenus dans ces conditions sont donc d'autant plus remarquables. Une brève comparaison avec les centres de santé gouvernementaux dans deux pays d'accueil a montré que ces derniers disposaient généralement de meilleurs bâtiments, certains équipés du chauffage et de l'eau chaude, possédaient un personnel plus nombreux et un matériel plutôt meilleur. Certains centres de santé de l'UNRWA sont installés dans des bâtiments bien entretenus et, dans un cas, les réfugiés ont eux-mêmes construit une salle d'attente. Là encore, il est tout indiqué d'encourager des projets collectifs d'auto-assistance pour la réparation, la peinture et l'entretien des bâtiments qui abritent les centres de santé.

59. Du côté des services curatifs, l'UNRWA compte presque entièrement, pour les malades hospitalisés, sur les hôpitaux publics et autres, contre paiement. Toutefois, faute de fonds pour les remboursements, il est arrivé souvent que les réfugiés aient à payer eux-mêmes leur traitement, en particulier vers la fin de l'année. Pour des raisons financières, l'Office n'a pu continuer à honorer un contrat passé avec les autorités jordaniennes pour la fourniture de services d'hospitalisation aux réfugiés (toutefois un programme spécial a été adopté pour aider les malades en difficulté) et dans le Sud-Liban, la disparition des hôpitaux du Croissant-Rouge palestinien a privé les réfugiés malades d'un traitement gratuit. Le traitement ambulatoire est assuré, dans une large mesure, dans les centres de santé de l'UNRWA, qui disposent de 26 laboratoires pour les analyses cliniques (et de santé publique); en 1981, plus de 350 000 analyses ont été effectuées. Les examens qui ne peuvent être faits dans les laboratoires de l'UNRWA sont confiés à d'autres institutions, tantôt moyennant des honoraires qui sont payés par l'UNRWA, tantôt gratuitement.

60. Pour les soins dentaires, on se heurte à de graves difficultés faute des installations nécessaires : il existe 24 centres de soins dentaires où opèrent 14 dentistes en tout et, du point de vue statistique, moins d'un sur douze des réfugiés ayant droit aux soins, ou un sur quatre des réfugiés des camps, s'est rendu même une fois chez un dentiste de l'UNRWA en 1981. Dans trois zones d'activité, au moins, plus de 90 p. 100 des enfants des écoles ont des dents abîmées ou manquantes et 1 p. 100 seulement ont des dents obturées. L'Office semble avoir beaucoup de chemin à parcourir pour atteindre l'indicateur global de l'OMS, selon lequel un enfant de 12 ans ne doit pas avoir plus de trois dents abîmées, manquantes ou obturées (objectif qui doit être atteint 'ici 1989 par 55 p. 100 au moins des Etats membres de l'OMS). Les conseillers de l'OMS ont recommandé un programme de trois ans prévoyant le recrutement d'un dentiste supplémentaire par zone, la création de sept nouveaux centres de soins dentaires, la formation de 22 hygiénistes dentaires dans les établissements de formation professionnelle et l'organisation d'un programme énergique d'hygiène dentaire dans les écoles, pour un coût total de 480 000 dollars E.-U. Ce programme a été approuvé.

c) Programme d'alimentation d'appoint

61. Pour un coût d'environ 10 millions de dollars E.-U. en 1982, ce programme fournit un complément d'alimentation aux groupes vulnérables, à savoir les nourrissons, les jeunes enfants, les femmes enceintes et les mères allaitantes, en particulier. Environ 7 p. 100 des enfants de moins de 2 ans et 4 p. 100 des enfants du groupe d'âge de 2 à 3 ans souffrent de malnutrition à différents degrés. Ces pourcentages sont tout à fait comparables à ceux qu'on relève dans les pays d'accueil et ont accusé une diminution considérable au cours des 20 dernières années. En 1966, par exemple, 44 p. 100 des enfants de 1 à 2 ans vivant dans des camps en Syrie étaient sous-alimentés. En 1982, ce pourcentage était de 3,5 p. 100. Dans toutes les zones d'activité, les cas graves de malnutrition chez les enfants ont disparu (N.B. ce programme est à distinguer de la distribution de rations alimentaires aux réfugiés particulièrement nécessiteux au titre du programme de secours; voir par. 85 et 86).

2. Organisation

62. Le programme est dirigé du siège par le Directeur de la santé, de grade D-1, détaché par l'OMS, qui relève de la Direction générale de la région de la Méditerranée orientale de l'OMS; il est chargé de conseiller le Commissaire général sur toutes les questions relatives à la santé. Il est chargé en outre de la répartition des ressources disponibles. Il est secondé à Vienne par son adjoint (fonctionnaire recruté sur le plan international, de grade P-5) qui est également chef de la Division de la médecine curative et le chef de la Division de la nutrition et de l'alimentation d'appoint, membre du personnel local, de grade 18. Dans la section d'Amman, au siège de l'UNRWA, se trouvent les chefs des Divisions de la médecine préventive, de l'assainissement du milieu et des soins infirmiers, tous fonctionnaires internationaux de grade P-4. Tout le personnel international est détaché gratuitement par l'OMS.

63. On retrouve la même structure dans chacun des sièges administratifs locaux, dont le personnel se compose d'un fonctionnaire des services de santé extérieurs, de grade 18, de son adjoint, chargé également de la médecine curative, de grade 16 ou 17 et de fonctionnaires de grades 14 à 16 qui dirigent les services de médecine préventive, d'assainissement du milieu et des soins infirmiers, ainsi qu'un administrateur de grade 13, chargé d'un petit bureau extérieur de contrôle de l'alimentation. Dans chaque zone, un fonctionnaire des services de santé régionaux est chargé du bureau régional pour tous les aspects du programme de santé. Dans les cinq zones d'activité, le personnel des services de santé compte plus de 2 900 fonctionnaires mais 733 seulement possèdent des qualifications médicales ou paramédicales. On compte un médecin pour 11 300 réfugiés ayant droit à des soins, un infirmier pour 3 000 réfugiés et, actuellement, un dentiste pour 115 000 réfugiés. Si l'on ne considère que la population des camps, chacun de ces chiffres doit être divisé par trois mais le temps qu'un médecin ou un dentiste peut accorder en moyenne à chaque malade est très bref.

64. Les fonctionnaires des services sanitaires extérieurs se réunissent régulièrement, parfois dans l'une des zones d'activité, pour examiner les problèmes de santé qui se posent dans les opérations ordinaires de l'Office. Ces fonctionnaires apprécient la valeur de ces réunions avec leurs collègues, mais certaines critiques ont été formulées : les ordres du jour sont parfois trop vagues et les documents à examiner, ainsi que les débats eux-mêmes, ne sont pas toujours suffisamment orientés vers l'action.

65. Les chefs de division au siège se maintiennent en contact étroit avec chaque zone d'activité et s'y rendent fréquemment lorsque des problèmes se posent, par exemple un accroissement soudain des cas de maladies transmissibles ou une élévation du pourcentage d'enfants sous-alimentés. Tous les fonctionnaires des services de santé extérieurs ont tenu à souligner combien il était important pour eux de pouvoir recevoir facilement des conseils techniques de ces chefs de division qui connaissent bien la situation locale.

3. Budget

66. Les budgets de santé des divers services extérieurs font partie du budget de la zone d'activité correspondante mais ils doivent d'abord être examinés avec le Directeur de la santé, à Vienne, avec des justifications à l'appui. En général, il s'agit essentiellement de poursuivre le programme de l'année en cours, en l'adaptant pour tenir compte de l'inflation ou d'autres facteurs inévitables, selon les besoins; actuellement, toute demande de fonds supplémentaires se heurte à une forte résistance. Les fonctionnaires des services de santé extérieurs sont chargés de contrôler leurs propres dépenses et lorsque des économies sont réalisées, ils peuvent généralement obtenir l'autorisation de les affecter à une autre utilisation dans le cadre du programme de santé. Les inspecteurs n'ont entendu aucune critique grave à l'adresse des règles financières telles qu'elles sont appliquées; un fonctionnaire a estimé que le désir du siège de tout uniformiser dans toutes les zones d'activité empêchait les différentes zones de se développer librement de manière à pouvoir satisfaire les besoins de chacune individuellement. Lorsqu'on leur a demandé quels étaient les postes qui méritaient le plus l'attribution de

crédits supplémentaires le cas échéant, la plupart des fonctionnaires ont répondu que c'était l'assainissement du milieu, la santé maternelle et infantile venant immédiatement après. Un fonctionnaire a attribué le deuxième rang de priorité à une amélioration de l'équipement.

67. Etant donné la pénurie de ressources, la qualité des services fournis peut être raisonnablement qualifiée de bonne. L'Office peut se prévaloir de résultats honorables obtenus dans la lutte contre les maladies et en matière de santé maternelle et infantile. Mais les difficultés financières ont freiné le développement de ces services de sorte que, alors qu'il y a 20 ou 30 ans, l'Office était en quelque sorte une organisation modèle dans la région et avait pris l'initiative d'un certain nombre d'innovations médicales, il a pris du retard sur l'expansion des services médicaux et sanitaires nationaux qui s'est produite dans les pays d'accueil par suite du développement économique général de la région. Les services médicaux et les services d'assainissement du milieu sont maintenant un peu inférieurs à ceux des autorités locales.

4. Problèmes à résoudre

68. Presque tous les problèmes sont la conséquence du manque de crédits :

a) Insuffisance des installations et absence de services d'entretien. Le programme de construction et d'entretien des dispensaires, comme le programme de construction et d'entretien des écoles, a été forcément négligé depuis des années. Cette question est examinée aux paragraphes 80 à 84 du présent rapport. Il suffit de dire ici qu'il est urgent de réparer certains dispensaires et d'en rénover et moderniser certains autres;

b) Insuffisance de l'équipement. L'équipement médical et dentaire s'use ou se démode plus rapidement qu'il n'est possible de le remplacer, pour ne rien dire de la nécessité de développer et d'améliorer l'équipement, étant donné l'accroissement de la population des réfugiés et l'amélioration générale des normes;

c) Salaires insuffisants. Les salaires, pour l'ensemble du personnel médical, sont fixés sur la base d'études comparatives par la Commission de la fonction publique internationale mais, dans certaines zones, les émoluments (considérés en même temps que les autres conditions d'emploi telles que les perspectives de promotion et les possibilités de formation) sont, semble-t-il, insuffisants pour attirer et retenir du personnel médical compétent. En 1982, 38 p. 100 des docteurs, 40 p. 100 des chirurgiens-dentistes et des pharmaciens locaux et 54 p. 100 des techniciens de laboratoire avaient travaillé pour l'Office cinq années ou moins. En matière de recrutement, la préférence est accordée à juste titre aux réfugiés palestiniens, mais beaucoup de réfugiés, en particulier les dentistes et le personnel infirmier, préfèrent les salaires élevés qu'ils peuvent recevoir ailleurs dans les pays arabes, en particulier dans les Etats du Golfe, et les postes de l'administration locale (lorsque les réfugiés sont en droit de postuler) comportent des avantages accessoires et la perspective d'une retraite. La politique qui consiste à exiger que le personnel médical supérieur soit capable de lire et d'écrire en anglais compromet en outre les possibilités que l'Office aurait de recruter du personnel dans un pays comme la Syrie, par exemple, où la

Information médicale est donnée en arabe et où les fonctionnaires des administrations locales ne sont pas tenus de parler une langue étrangère. Même les salaires offerts aux travailleurs de l'assainissement sont, dans certaines zones, insuffisants pour attirer des hommes valides. Cette situation explique non seulement le taux élevé de renouvellement du personnel et le nombre des postes vacants mais aussi l'absence de personnel qualifié de grade moyen qui pourrait occuper les postes de direction d'ici cinq ou dix ans, lorsque les titulaires actuels prendront leur retraite;

d) Insuffisance de l'assainissement du milieu. Il semble que l'assainissement du milieu, dans certains camps, ait été comparable dans le passé à celui que procurent les gouvernements des pays d'accueil arabes à la population autochtone vivant dans des conditions analogues, mais il n'a pas été possible de suivre le rythme des améliorations apportées par les gouvernements ces 10 dernières années au niveau de l'assainissement;

e) Au Sud-Liban, les services hospitaliers se sont ressentis de la disparition des hôpitaux du Croissant-Rouge palestinien. La grave pénurie de soins dentaires, mentionnée au paragraphe 60, pourrait s'acheminer vers une solution, à la suite des mesures récemment adoptées.

69. Etant donné la situation financière actuelle, il est peu probable que des changements importants seront apportés au programme, mais il existe des moyens de tirer parti au maximum des ressources disponibles :

- Des projets d'auto-assistance ont déjà donné de bons résultats pour l'amélioration des bâtiments et des installations et devraient continuer à être encouragés. Plus de 400 000 dollars E.-U., prélevés sur les fonds de l'Office, ont été consacrés, en 1982, à des projets d'auto-assistance intéressant l'environnement;
- Toutes les zones d'activité devraient exploiter pleinement cette possibilité lorsqu'il s'agit d'exécuter des travaux mineurs dans les bâtiments, notamment les centres de santé;
- Les directeurs locaux et les directeurs des services de santé extérieurs ne devraient pas négliger les sources bénévoles locales pour se procurer un supplément de médicaments, de denrées alimentaires ou de matériel médical. Certains le font déjà;
- En outre, la possibilité d'obtenir des crédits supplémentaires pour un projet déterminé (voir chap. III, par. 117) devrait être étudiée de manière approfondie.

70. En ce qui concerne l'organisation, il a déjà été question dans la section relative aux services d'éducation, des bons résultats obtenus grâce à l'adoption d'un plan de travail biennal. Les mêmes considérations s'appliquent au programme de santé. Un plan biennal introduirait une plus grande souplesse et permettrait de mieux tenir compte de l'avenir que le plan annuel actuel. Le programme de travail biennal concernant la santé, qui n'aurait pas besoin d'être élaboré d'une manière

aussi détaillée que le programme d'éducation, devrait, bien entendu, correspondre au budget biennal proposé au chapitre III du présent rapport. Les mesures récemment approuvées concernant les soins dentaires (par. 60 ci-dessus) et un nouveau plan destiné à organiser le programme de santé et d'hygiène dans les écoles pour une période de deux à trois ans représentent des mesures utiles dans ce sens.

C. Secours

1. Description du programme

71. Le programme de secours de l'Office a permis de fournir, de façon presque constante, aux réfugiés palestiniens une assistance sous forme de rations alimentaires et d'abris depuis la création de l'Office jusqu'en septembre 1982, où une transformation importante est intervenue dans ce service.

72. Le programme de secours, qui a été administré efficacement au cours de ces années, souvent dans des conditions difficiles, est une opération complexe visant à soulager la misère des réfugiés sur de multiples plans. Jusqu'à tout récemment, il avait trois fonctions distinctes : a) un programme massif de distribution de rations alimentaires de base; b) la fourniture d'abris et c) une aide aux réfugiés particulièrement nécessiteux. Cependant, après l'invasion israélienne du Sud-Liban en juin 1982, le Commissaire général a décidé de suspendre la distribution générale de rations aux réfugiés qui y avaient droit dans toutes les zones d'activité, sauf au Liban, de manière à conserver les stocks de l'Office pour les secours d'urgence qu'il faudrait apporter dans ce pays. Le programme de secours comprend en outre des services de restauration dans les hôpitaux, les écoles et les centres de formation professionnelle relevant du programme d'éducation et de santé, ainsi que des projets d'auto-assistance.

73. Ces dernières années, les dépenses faites au titre des secours ont représenté un peu plus de 20 p. 100 des dépenses de l'Office (52,4 millions de dollars E.-U. en 1982, selon les prévisions budgétaires révisées, soit 23,4 p. 100). L'élément le plus important du programme est la distribution de rations alimentaires de base (35,4 millions de dollars E.-U.), alors que l'aide aux réfugiés particulièrement nécessiteux et la fourniture d'abris représentent des éléments beaucoup moins importants (4,5 et 1,2 millions de dollars E.-U. respectivement). En outre, 11,1 millions de dollars E.-U. représentent la part des dépenses communes de l'Office correspondant au programme. Selon les dernières informations budgétaires disponibles, à la suite de l'interruption de la distribution des rations, la part du programme de secours dans les dépenses de l'Office devrait passer de plus de 20 p. 100 à tout juste 5 p. 100 pour la période de deux ans 1984-1985, avec un accroissement correspondant des parts du programme d'éducation (+ 13,5 p. 100) et du programme d'éducation (+ 3,5 p. 100). Pour les incidences de ce changement, voir plus loin aux paragraphes 88 à 90.

74. L'organisation des services de secours est analogue à celle des autres programmes. Le Directeur des services de secours (D-1) est en poste au siège, à Vienne, et coordonne les travaux de la Division des approvisionnements (dirigée par un P-5), du Bureau technique (P-4) et de la Division des services de secours (dirigée par un P-5 à Vienne, tandis que son personnel est en poste au siège

d'Amman). En tout, il y a au siège à Vienne cinq administrateurs recrutés sur le plan international, mais aucun au siège d'Amman. Dans toutes les zones d'activité, à l'exception de la Syrie, il y a un fonctionnaire international des services extérieurs de secours (P-4) et un fonctionnaire international des services extérieurs d'approvisionnement et des transports (P-4) qui relèvent du directeur local. Ces fonctionnaires sont secondés par des fonctionnaires des services extérieurs (secours, affaires sociales), des techniciens, des fonctionnaires des services d'approvisionnement aidés à leur tour par les fonctionnaires chargés de la détermination des ayant-droits et de l'immatriculation des réfugiés, des inspecteurs de la distribution et autre personnel administratif et manuel local. Cette organisation paraît logique et conforme aux besoins opérationnels de l'Office, mais elle a certainement besoin d'être rationalisée si la réorganisation envisagée du programme de secours est adoptée (voir par. 90). Les inspecteurs ont constaté qu'il existait de bonnes relations de coopération entre le personnel recruté sur le plan international et le personnel recruté localement dans les bureaux extérieurs. Ceci représente un atout important pour l'Office qui doit s'acquitter d'une tâche difficile. Aucune plainte n'a été signalée concernant la répartition des fonctions entre le personnel international et le personnel local. Certaines difficultés d'ordre psychologique et pratique se sont révélées toutefois en ce qui concerne la situation du siège. La distance d'où les opérations sont dirigées, en particulier en cas d'urgence, cause quelque inquiétude au personnel local, en particulier pour ce qui paraît être une centralisation rigide des décisions concernant les réparations et l'entretien des abris et autres installations. Cette question est examinée au paragraphe 93.

a) Distribution de rations alimentaires de base

75. L'administration (détermination des ayant-droits et enregistrement, contrôle et tenue à jour des registres de réfugiés) et la distribution de rations de base (farine, riz, sucre et huile culinaire) étaient une opération à grande échelle exécutée par un personnel international réduit (cinq personnes) aidé par du personnel local (168 personnes). Le nombre de réfugiés immatriculés auprès de l'Office se chiffrait à 1 925 000 en juin 1982; toutefois, avant l'annulation du programme de rations de base, le nombre moyen de réfugiés recevant des rations était de 820 000, soit environ 43 p. 100 du total.

76. Les inspecteurs ont constaté que la surveillance et la distribution des rations de base, qui est une opération longue et délicate, étaient bien organisées et que le programme fonctionnait depuis des années sans difficultés sérieuses. Les procédures suivies pour déterminer les ayants droit, les immatriculer et les contrôler ont été bien établies, encore que l'Office ne puisse enquêter sur l'emploi et les revenus des réfugiés de manière à déterminer avec certitude les besoins de chaque réfugié en matière de ration. Dès le lancement du programme ou presque, on s'est heurté à des difficultés pour la rectification des listes de bénéficiaires des rations, en raison soit du manque de coopération des gouvernements d'accueil, soit du peu de confiance que les réfugiés eux-mêmes éprouvent à l'égard de l'Office. Ceci a amené l'Office à adopter un plafond annuel arbitraire pour le nombre des rationnaires au début de 1952 et cette politique a été suivie dans toutes les zones d'activité jusqu'à l'interruption de la distribution des rations de base en septembre 1982.

77. Il n'a pas été possible de déterminer pleinement les incidences des secours de base sur la nutrition du bénéficiaire moyen. Les inspecteurs ont eu l'impression qu'ils ne jouaient pas un rôle important dans la subsistance quotidienne des réfugiés. En 1981, par exemple, chacun des 820 000 réfugiés recevait en moyenne pour 29 dollars des Etats-Unis environ d'aide alimentaire, soit environ 0,08 dollar des Etats-Unis par jour, ce qui est vraiment un montant négligeable, en particulier étant donné que, dans la plupart des cas, un membre de chaque famille de réfugiés travaille (à l'exception du Liban et de Gaza où les possibilités d'emploi sont rares ou réglementées). Ceci explique en partie le calme relatif avec lequel la population de réfugiés a accueilli la décision prise par le Commissaire général, en septembre 1982, de suspendre la distribution des rations de base.

78. Il importe de noter, toutefois, qu'au cours des années, les rations de base ont acquis une importance qui dépasse de loin leur valeur institutionnelle ou monétaire : elles sont considérées, comme les réfugiés, comme un symbole de leur condition et, ce qui est plus important, comme une preuve tangible de l'obligation assumée par la communauté internationale de les aider - obligation qui, depuis la résolution 302 (IV) du 8 septembre 1949, a été confirmée à plusieurs reprises par l'Assemblée générale. C'est ce qui a été souligné dans les cinq zones d'activité, où l'on est préoccupé de ce que l'interruption des rations de base pourrait représenter un pas vers la disparition totale des services de l'Office.

79. Les inspecteurs tiennent à rendre hommage au dévouement et à l'endurance dont a fait preuve le personnel des services de secours de l'Office au Liban dans leurs activités professionnelles et humanitaires, alors qu'il s'acquittait de ses devoirs dans les circonstances les plus difficiles et parfois les plus précaires. Les services de secours au Liban opèrent dans une situation d'urgence et reçoivent dans une certaine mesure de l'aide d'autres zones, en particulier de la Rive occidentale (services d'approvisionnement du Sud-Liban) et de la Syrie (distribution de rations alimentaires et autre forme d'appui dans les régions de Tripoli et la Vallée de la Beqaa). Une ration journalière de 2 100 calories est distribuée à tous les réfugiés sans distinction. Au moment où le présent rapport a été rédigé, il n'était pas possible de prévoir la durée de cette aide d'urgence. Toutefois, étant donné les conditions généralement atroces où se trouvent les réfugiés depuis que les Israéliens ont envahi le Liban et en raison des combats qui ont lieu dans ce pays, il sera sans doute nécessaire de continuer à aider les populations réfugiés dans un avenir prévisible.

b) Logement

80. Cette partie du programme de secours comprend la construction, la réparation et l'entretien des installations de l'Office (écoles, dispensaires, entrepôts) et la construction ou la réparation de logements (baraquements) occupés par les réfugiés. En moyenne, les dépenses consacrées à l'élément logement représentent moins de 3 p. 100 des dépenses de secours (588 000 dollars des Etats-Unis en 1981, dont 401 900 dollars des Etats-Unis pour la location de bâtiments) 1/. Le programme est administré par un personnel relativement peu nombreux qui comprend dans chaque zone un administrateur technique, un ingénieur et deux techniciens.

Ceci correspond peut-être à la réduction des crédits budgétaires et du volume de travail. Cependant, après s'être rendus dans la région, les inspecteurs ont estimé qu'il convenait de donner au logement un rang de priorité plus élevé. Le détachement du siège de deux fonctionnaires spécialisés dans les bâtiments, recommandé au paragraphe 34 ci-dessus, pourrait contribuer à améliorer la situation.

81. Le tableau des dépenses consacrées aux services de secours des 15 dernières années montre bien que le budget prévu pour ces opérations a été constamment insuffisant, à l'exception des opérations entreprises en Jordanie pendant deux ans, immédiatement après la guerre de 1967. Le résultat a été, ainsi que l'a souligné à diverses reprises le Commissaire général dans son rapport annuel à l'Assemblée générale, une dégradation considérable des locaux de l'Office. Les inspecteurs en ont visité quelques-uns, par exemple, les écoles du nouveau camp et les centres de santé d'Amman et certains locaux scolarisés de location à Damas et ils ont constaté que bien souvent les bâtiments avaient besoin de grosses réparations ou d'être entièrement reconstruits.

82. Les inspecteurs n'ont pas visité toutes les installations des zones d'opération extérieures de l'Office mais ils ont constaté que l'entretien des locaux varie considérablement. Dans certains endroits, comme le camp d'Am'ari sur la Rive occidentale, les écoles et les centres de santé (école préparatoire de garçons, école préparatoire de filles, centre de santé et centre d'activités de la jeunesse) sont bien entretenus. Il en est de même du centre de formation professionnelle féminin de Ramallah, du centre de santé de Gaza, du centre suédois de santé de l'Office à Gaza, du centre de formation professionnelle de Damas, etc. S'il en est ainsi, c'est surtout grâce aux projets d'auto-assistance entrepris par les écoles ou par les réfugiés. Il en va tout autrement des locaux où l'Office doit abriter ses services. Des plaintes ont été exprimées au sujet des restrictions de crédit imposées, du contrôle rigoureux des fonds par le siège, du manque de personnel d'encadrement sur le terrain, etc.

83. Désormais, ce sont les réfugiés qui se chargent presque entièrement des travaux de construction, de réparation et d'entretien de leurs logements. La participation financière de l'Office se limite à quelques contributions en espèces, à une aide sous forme de matériaux de construction pour les projets collectifs d'auto-assistance et à la réparation des logements dans les cas particulièrement difficiles. Aucune difficulté notable n'a été constatée à cet égard - si ce n'est les problèmes que posent la démolition punitive fréquente des logements des réfugiés sur l'ordre des autorités militaires israéliennes sur la Rive occidentale et à Gaza et la reconstruction de nouveaux logements pour les réfugiés au Liban et en Syrie à la suite de la destruction des camps et des installations au Liban. Ces opérations devraient être entreprises d'urgence.

1/ Voir le document A/37/5, Add.3, p. 14.

84. Les inspecteurs notent que la plupart, sinon la totalité, des difficultés rencontrées dans l'exécution du programme de logement tiennent à la pénurie chronique d'allocations de crédit. Il est compréhensible que le peu de ressources dont dispose l'Office soit affecté à d'autres priorités, en particulier aux programmes de santé et d'éducation. Cependant, la dégradation des installations de l'Office a maintenant atteint le point où elle a des effets intolérables sur la qualité des services fournis : il est difficile de voir comment les grands programmes de l'Office dans le domaine de l'éducation et de la santé pourraient se dérouler avec succès si on laisse les installations tomber en ruine. Des suggestions concernant les mesures à prendre pour remédier à cette situation sont présentées aux paragraphes 94 à 97 ci-après.

c) Assistance aux familles nécessiteuses

85. Depuis de nombreuses années, il existe dans la plupart des zones d'activité des projets d'assistance sociale en faveur des familles et des personnes qui se trouvent dans l'indigence. Actuellement, environ 40 000 réfugiés ont droit à une ration alimentaire quotidienne de 1 900 calories; ils reçoivent en outre des couvertures, des vêtements usagés, etc. Les enfants des familles particulièrement nécessiteuses sont admis en priorité dans les centres de formation de l'Office. L'Office s'occupe de la reconstruction ou de la réparation des logements et distribue quelques dons en espèces; il fournit également des travailleurs sociaux qui sont chargés de conseiller et d'orienter les personnes seules ou les familles pour les aider à résoudre leurs difficultés.

86. Ces dernières années, les dépenses ont varié entre 1,6 et 3 millions de dollars des Etats-Unis par an (3,1 millions de dollars des Etats-Unis en 1982), avec des ajustements réguliers. Ces activités sont bien organisées et bien accueillies et elles sont dirigées par une poignée de fonctionnaires dans chaque zone. Les inspecteurs n'ont enregistré aucune plainte concernant la façon dont ces fonctionnaires s'acquittent de leur tâche. Certaines remarques ont été faites toutefois en ce qui concerne les procédures administratives adoptées pour déterminer les cas de dénuement particulièrement graves. Les inspecteurs ont examiné les instructions pertinentes des services de secours et ils ont constaté qu'elles étaient assez détaillées et pouvaient donner l'impression d'être trop bureaucratiques. Il serait possible de réduire la paperasserie (par exemple, il faut une recommandation à cinq niveaux avant qu'un cas soit approuvé et enregistré), mais ces instructions ont été jugées correctes et conformes aux besoins de ce service. Les inspecteurs ont noté que les cas urgents peuvent être examinés sans délai inutile et que les directeurs de zone sont investis d'un pouvoir suffisant pour prendre des décisions en la matière.

d) Services de restauration

87. En plus des rations de base et de l'assistance aux familles nécessiteuses, l'Office a assuré des services de restauration aux malades tuberculeux non hospitalisés et aux malades en général, dans les hôpitaux psychiatriques et dans les maternités, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes, dans les hôpitaux pour enfants et dans les services de pédiatrie des hôpitaux, au personnel

hospitalier, aux étudiants des centres de formation professionnelle - soit en tout 130 000 repas environ par jour. La valeur nutritionnelle varie dans chaque cas, de 200 calories par jour pour les enfants de 2 à 3 ans à environ 2 500 calories pour les garçons des centres de formation professionnelle. Ces services ont un caractère permanent et, bien entendu, ils ne doivent pas être supprimés.

2. Problèmes à résoudre

a) Conséquences de l'interruption de la distribution des rations de base

88. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, la distribution de rations de base aux réfugiés remplissant les conditions requises a été interrompue par le Commissaire général en septembre 1982. Malgré la résolution 37/120 F de l'Assemblée générale, qui lui demandait de reprendre la distribution à titre permanent "dès que possible", il semble peu probable, étant donné la situation financière actuelle de l'Office, qu'une distribution de rations de base à grande échelle soit rétablie. Les conséquences politiques et psychologiques de l'interruption des rations de base semblent beaucoup plus importantes que l'aide alimentaire elle-même car la décision du Commissaire général semble avoir profondément ébranlé la confiance des réfugiés et des autorités locales dans les opérations de l'Office. Une réduction moins draconienne de ces services - par exemple, un abaissement du plafond annuel, peut-être avec un assouplissement des conditions requises pour être admis dans cette catégorie de bénéficiaires - aurait été plus facile à expliquer et à faire accepter.

89. Les inspecteurs sont convaincus que la décision du Commissaire général offre l'occasion depuis longtemps attendue de revoir entièrement la façon d'aborder le problème des secours dans son ensemble. Ils estiment que l'organisation de l'assistance est restée la même trop longtemps. Ainsi, ils ont constaté que la distribution de farine a depuis longtemps perdu son utilité initiale. Les réfugiés, en principe, ne font plus leur pain eux-mêmes. Ils échangent leur farine, à environ 70 p. 100 de sa valeur, à la boulangerie locale contre du pain, pour un poids inférieur. Il semble qu'il vaudrait mieux leur distribuer des bons d'achat au lieu de farine. De même, il n'est pas certain qu'il soit nécessaire de maintenir l'assistance alimentaire traditionnelle et qu'il ne soit pas plus avantageux de revoir le problème sous un angle nouveau.

90. En particulier, il conviendrait d'envisager en premier lieu les changements suivants :

- La fusion de l'aide actuelle aux familles nécessiteuses et de la distribution de rations de base en un seul programme de secours et de protection sociale en faveur des réfugiés nécessiteux (par exemple, en étendant l'assistance réservée aux familles nécessiteuses aux réfugiés de toutes les zones qui sont considérés comme ayant un besoin réel d'être aidés). Il faudrait demander au Commissaire général d'établir, en coopération avec les gouvernements des pays d'accueil, pour déterminer quelles sont les personnes habilitées à bénéficier de cette assistance, de nouveaux critères qui seraient soumis pour approbation à la Commission consultative. L'application de ces nouveaux critères devrait permettre de constituer une catégorie de réfugiés prioritaires.

- Le remplacement progressif de l'aide alimentaire par des bons d'achat. Ceci paraît réalisable depuis que certains contributeurs ont accepté de verser leur contribution à l'Office en espèces plutôt qu'en nature. La nourriture disponible continuerait d'être distribuée selon les procédures établies. En outre, des bons d'achat seraient remis aux réfugiés remplissant les conditions requises pour l'achat de produits alimentaires dans des magasins qui seraient désignés. Ce mode de distribution aurait aussi l'avantage d'être moins compliqué et moins coûteux.
- Le plafond annuel des rations serait supprimé; la quantité de rations - en nature ou sous forme de bons d'achat - serait, bien entendu, déterminée selon les possibilités budgétaires. Les augmentations et les diminutions seraient appliquées de la même manière dans toutes les zones d'activité.

b) Difficultés causées par l'insuffisance des ressources

i) Dégradation des locaux de l'Office et des logements des réfugiés

91. Les inspecteurs sont persuadés que la plupart, sinon la totalité, des difficultés du programme de logement proviennent de ce qu'il n'est pas suffisamment financé. Depuis 1970, moins de 3 p. 100 en moyenne du budget des services de secours ont été consacrés à la location, à la construction et à l'entretien des installations. Si l'Office veut rétablir la confiance des réfugiés dans ses opérations, il paraît évident qu'il lui faut d'urgence mieux équilibrer la planification et la répartition des ressources consacrées au logement. D'après les documents budgétaires disponibles au moment de la rédaction du présent rapport, on ne voit pas très bien s'il est envisagé de consacrer au programme du logement une partie des ressources libérées par l'interruption de la distribution de rations de base.

92. Les inspecteurs sont conscients des difficultés financières auxquelles se heurte l'Office mais ils estiment qu'il faut redoubler d'efforts et peut-être changer de méthode pour financer la construction, les réparations et l'entretien des locaux de l'Office. Il conviendrait tout d'abord d'élaborer, comme on l'a fait dans le domaine de l'éducation, un plan d'action biennal dans lequel les domaines prioritaires - construction ou reconstruction des installations de l'Office dans les diverses zones - seraient clairement définis.

93. Les inspecteurs recommandent de confier la responsabilité de l'entretien des locaux de l'Office aux fonctionnaires des services extérieurs chargés de l'éducation et de la santé et à leurs subordonnés. Les fonctionnaires des services extérieurs techniques continueraient comme par le passé à surveiller les travaux entrepris. Les inspecteurs recommandent en outre que la procédure actuellement suivie pour autoriser les dépenses prévues au budget pour les réparations et l'entretien soit précisée et modifiée afin que les directeurs de zone se chargent entièrement et soient responsables pleinement de l'utilisation convenable des ressources.

ii) Projets d'auto-assistance

94. Ainsi qu'il est indiqué aux paragraphes 82 et 83 ci-dessus, l'Office fournit une assistance limitée aux projets collectifs d'auto-assistance soit sous forme de matériaux de construction, soit en espèces. Ces projets jouent un rôle important dans l'amélioration des conditions de vie des réfugiés. Ils comprennent certaines activités à grande échelle, allant de la construction de rues bétonnées et de routes asphaltées dans les camps et les écoles à la construction de salles de classe supplémentaires, de laboratoires scolaires, de centres de jeunesse, de cours d'écoles et de terrains de jeux, à l'installation de canalisations d'eau, d'égouts et de l'électricité, etc. L'entretien des installations sanitaires et scolaires dans certaines régions est assuré également au moyen de projets d'auto-assistance. Les avantages de ces activités sont nombreux.

95. Les inspecteurs ont constaté que la responsabilité des projets d'auto-assistance était inégalement répartie. Dans certaines zones, ces projets relèvent du programme sanitaire et ailleurs, du programme de secours, ou bien la responsabilité est partagée entre les trois programmes. Ceci explique peut-être les différences dans l'importance qui est accordée à ces projets et les variations qui en résultent dans l'élaboration de projets de ce genre dans les diverses zones. Par exemple, au cours des dix dernières années, environ 13 millions de dollars des Etats-Unis, soit environ 7 dollars des Etats-Unis par réfugié, ont été consacrés en Jordanie à ces projets. Sur ce montant, la part de l'Office a été de 2,2 millions de dollars des Etats-Unis, soit environ 1,15 dollar des Etats-Unis par réfugié en dix ans. Une comparaison avec la Rive occidentale montre que le double de cette somme a été dépensé pour les réfugiés vivant dans des camps au cours de la même période. Dans d'autres zones, la différence est encore plus forte. Il y a donc lieu d'adopter une meilleure organisation pour les projets d'auto-assistance et de leur accorder une plus large place.

96. Etant donné la pénurie de ressources avec laquelle l'Office se trouve perpétuellement aux prises, il semble que des projets d'auto-assistance exécutés sous la responsabilité de l'Office offrent une possibilité nouvelle qui pourrait contribuer à remédier à certaines des difficultés psychologiques et politiques causées par l'interruption de la distribution des rations de base. Les inspecteurs estiment que de petits projets d'auto-assistance générateurs de revenus pourraient aussi donner de bons résultats. On peut en trouver de bons exemples dans plusieurs coopératives d'exploitation de la Rive occidentale et de Gaza. Les possibilités de cette méthode devraient être examinées avec soin en même temps que les suggestions concernant la formation aux professions contemporaines mentionnée au paragraphe 44 ci-dessus. Si cette étude devait prouver le bien-fondé de cette méthode, les institutions spécialisées des Nations Unies pourraient contribuer au financement de petits projets de développement et leur apporter un appui technique et autre jusqu'à ce qu'ils accèdent à l'auto-financement. S'ils sont bien organisés et menés à bien, ces projets devraient à leur tour produire des ressources financières pour les programmes d'éducation et de santé.

97. En conclusion, les inspecteurs estiment que l'Office a conservé trop longtemps la même organisation pour ses opérations de secours. Il a mis sur pied un système complexe d'opérations de secours à grande échelle qui a fonctionné dans son ensemble de façon satisfaisante, dans des conditions politiques et militaires instables. Ce système a joué un rôle vital dans l'accomplissement du mandat de l'Office au Proche-Orient. Les inspecteurs ont constaté toutefois que peu d'efforts ont été faits pour chercher de nouveaux moyens de résoudre le problème de l'assistance aux réfugiés nécessiteux. Ce n'est que récemment qu'a été entreprise une étude des opérations. Des projets collectifs d'auto-assistance, ainsi que des projets de développement coopératif patronnés par l'Office semblent offrir, malgré leur faible envergure, une possibilité d'investissement productif des ressources limitées dont dispose l'Office.

III. PROBLEMES DE GESTION

A. Budget et finances

1. Application d'un système de budgétisation et de financement

98. La situation de crise financière dans laquelle se trouve constamment l'UNRWA - chaque année le montant des contributions volontaires est inférieur à celui des dépenses prévues - pourrait peut-être être moins grave si les méthodes utilisées pour faire connaître les besoins de l'Office aux Etats Membres qui lui versent des contributions étaient améliorées. Au lieu de présenter plusieurs fois dans l'année des prévisions de dépenses dont les montants diffèrent et de laisser les Etats Membres prendre des décisions concernant le financement sans examen approfondi du budget, on pourrait adopter une méthode plus rationnelle comportant les éléments suivants :

- Etablissement d'un véritable budget détaillé.
- Examen approfondi et approbation du budget par les Etats Membres.
- Détermination par les Etats Membres du montant de leur contribution en fonction du budget approuvé.

99. Dans les domaines budgétaire et financier, la pratique de l'UNRWA diffère de celle des autres organismes du système des Nations Unies, du fait essentiellement que l'UNRWA ne présente pas aux Etats Membres un budget ou un budget-programme officiel contenant des informations précises sur les dépenses prévues : il n'y a donc pas de véritable examen du budget par un organe intergouvernemental. Il existe plusieurs documents qui fournissent des informations budgétaires, mais aucun d'eux n'est un véritable budget détaillé, et les relations existant entre le budget et le programme ne sont pas clairement expliquées.

100. Pour l'usage externe, c'est-à-dire pour la présentation des prévisions de dépenses aux Etats Membres, on dispose seulement :

- a) De trois pages dans le budget-programme biennal de l'ONU, qui sont très sommaires et dont les chiffres ne correspondent pas avec ceux des documents ultérieurs;

b) Des informations qui sont fournies annuellement dans un chapitre du rapport du Commissaire général, qui présente un budget révisé pour l'année en cours et le projet de budget pour l'année suivante. On sait que le rapport du Commissaire général est présenté au mois de septembre et qu'il décrit au chapitre III les activités de l'UNRWA pour la période de 12 mois qui va du 1er juillet de l'année précédente au 30 juin de l'année en cours. Dans ce chapitre figure un tableau divisé en cinq parties avec 18 rubriques budgétaires. Chacune de ces rubriques est divisée entre dépenses renouvelables et dépenses non renouvelables et est accompagnée d'un bref commentaire expliquant généralement les différences avec l'année précédente. Divers tableaux présentés en annexe donnent quelques informations sur le nombre total de réfugiés, d'élèves, de bourses, etc., et sur les recettes de l'UNRWA.

c) Les informations fournies à diverses dates à la Commission consultative dans des documents intitulés "Aperçu financier pour l'année 19.." ou "Situation financière de l'UNRWA au", qui ne contiennent aucunes prévisions sur les prévisions de dépenses et n'expliquent pas clairement pourquoi leurs montants ont varié par rapport à ceux qui étaient précédemment indiqués.

101. Les différences entre les montants des prévisions de dépenses initiales et révisées et des dépenses effectives sont indiquées dans le tableau ci-après :

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	(Dollars des Etats-Unis)					
Estimations présentées au mois de septembre précédant l'exercice considéré		151 838	185 158	230 925	265 574	273 352
		114 727	133 545	160 536	185 316	185 294
		37 111	56 813	70 389	80 258	86 058
Estimations révisées au 30 juin de l'exercice considéré	139 800	166 346	211 289	238 667	233 526	
	125 595	138 029	164 416	193 818	191 487	
	13 845	28 317	46 873	44 849	42 039	
Recettes et dépenses effectives à la fin de l'exercice considéré	132 111	152 188	183 677	180 728	182 854	
	130 504	158 871	184 568	190 722	181 877	
	-1 600	+6 683	+891	+10 193	-977	

102. On voit que le déficit indiqué au mois de septembre de l'année précédant l'exercice considéré est généralement très élevé (entre 25 et 30 p. 100 du montant total du budget) puis se réduit assez sensiblement au 30 juin de l'exercice avant d'aboutir finalement en fin d'exercice, à un équilibre approximatif (marqué par un léger déficit ou un léger excédent). Ce résultat est imputable :

- Soit, comme en 1980, à une augmentation massive des recettes qui sont passées cette année-là, de 133 millions à 183 millions de dollars,
- Soit, comme en 1981 et en 1982, à une réduction non moins massive des dépenses : 50 millions de dollars en 1981 et 80 millions de dollars en 1982. Pour l'année 1981, la réduction a porté sur l'ensemble des programmes de l'Office, le budget de l'éducation ayant été réduit de 32 millions, celui de la santé de 6 millions et celui des secours de 11 millions de dollars. En 1982, les réductions ont été comparables, c'est-à-dire de l'ordre de 43 millions de dollars pour l'éducation, de 8 millions pour la santé et de 27 millions pour les services de secours.

103. Cette situation ne peut s'expliquer que par les raisons suivantes :

a) Il n'y a pas de date exacte à laquelle soit connu, au début de l'année, le montant des contributions volontaires qui constitueront les recettes de l'UNRWA pour l'année considérée. Une conférence pour les annonces de contributions a généralement lieu vers la fin du mois de novembre de l'année précédant chaque exercice, mais, pour la plupart, les principaux contributeurs ne sont pas alors en mesure d'indiquer avec précision leurs intentions. Le Commissaire général doit tenir, pendant toute l'année, des négociations pour obtenir des engagements fermes de chacun des principaux contributeurs;

b) L'issue qu'ont ces négociations entraîne une révision des prévisions établies tout au long de l'année. Afin d'éviter que les dépenses ne soient supérieures aux recettes, une politique de stricte économie est appliquée. Un document à usage interne intitulé "Rapport sur l'état du budget" est mis à jour plusieurs fois par an (six fois en 1979, cinq en 1980, quatre en 1981 et quatre en 1982). Il contient en annexe une liste des "dépenses non encore approuvées". Le montant de ce "budget non encore approuvé" correspond généralement au déficit prévu ou, en d'autres termes, à la différence entre le montant du budget présenté dans le rapport du Commissaire général et le montant total des contributions annoncées lors de l'établissement de ce rapport. Les indications qui y sont données sur les modifications éventuelles sont extrêmement détaillées et visent souvent des sommes très modestes.

104. Les autorisations de dépenses (allocations) envoyées aux directeurs des bureaux de zone sont elles aussi très détaillées, les rubriques étant subdivisées en nombreux objets de dépenses. Les allocations sont réparties en trois catégories ("annuelles", "à justifier" et "non encore approuvées") et portent sur trois périodes de quatre mois chacune. Cette procédure permet d'exercer un contrôle plus rigoureux sur l'utilisation des fonds.

105. On s'efforce donc d'établir une correspondance entre dépenses et fonds disponibles. Mais ces mesures d'économie restent exclusivement du ressort de l'Office. Les Etats Membres ne prennent aucune part à ces décisions budgétaires quotidiennes, qui ont de graves répercussions sur la gestion, les services fournis aux réfugiés, l'entretien des bâtiments scolaires, le niveau d'équipement des dispensaires, etc. On peut juger de l'étendue réelle du dommage à la lecture du chapitre II du présent rapport. Mais, la mesure exacte des conséquences des réductions de dépenses n'a pas été expliquée aux Etats Membres, qui risquent donc d'estimer qu'il est possible, sans que rien de très grave ne se produise, de ne financer que 75 p. 100 environ du montant des dépenses prévues. Il paraît donc indispensable d'adopter un système plus clair et plus précis qui permette aux Etats Membres de connaître exactement les conséquences du niveau de contribution qu'ils déterminent pour l'Office.

106. Ce système devrait d'abord se fonder sur l'établissement d'un véritable budget, dont la présentation devrait avoir un degré de clarté et de précision beaucoup plus grand que celui atteint actuellement dans le rapport du Commissaire général. En fait, il serait préférable de disposer d'un document distinct du rapport annuel, intitulé "Budget-programme de l'UNRWA".

107. La structure actuelle du budget a le mérite de présenter séparément chacun des trois principaux programmes (trois premières parties), les frais généraux d'administration et les dépenses communes (quatrième partie), et les réserves pour imprévus (cinquième partie). Cette structure ne semble pas devoir être modifiée. En revanche, les explications fournies aux Etats Membres devraient être considérablement accrues : chacune des principales rubriques budgétaires actuelles devrait être subdivisée et des explications claires devraient accompagner chaque objet de dépenses.

108. Le degré de détail à atteindre devrait correspondre, au moins, à celui qui est fourni dans le rapport des vérificateurs extérieurs des comptes, dans le tableau (annexe A) indiquant les dépenses et les engagements de dépenses pour l'année considérée. Par exemple, dans ce rapport, la rubrique "hébergement" (troisième partie, services de secours) y est ventilée en quatre postes : construction et entretien d'abris, amélioration des camps et des routes, location des camps, administration; la rubrique "services médicaux" y est ventilée en 12 postes comprenant notamment : services de pharmacie, services de laboratoire, services de dispensaires, centres de maternité, hôpitaux généraux, etc.. pour chacun de ces postes de dépenses, il faudrait faire la distinction entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement ou non renouvelables et adjoindre :

- Un tableau d'effectifs (avec indication des dépenses relatives au personnel);
- Un tableau des dépenses de matériel (décomposées entre les cinq régions et les sièges);
- Un narratif fournissant l'explication du programme correspondant à la rubrique, accompagné des chiffres caractéristiques essentiels (coût par élève ou par réfugié, nombre de personnes concernées, etc.,).

109. La description devrait atteindre un plus grand degré de détail pour les rubriques les plus importantes, par exemple pour l'enseignement aux niveaux primaire élémentaire et primaire supérieur, où les dépenses atteignent plusieurs dizaines de millions de dollars et devraient être ventilées de façon précise par établissement ou par école pour chacune des régions.

110. L'examen du budget et son approbation devraient s'organiser comme suit :

- En premier lieu, il faudrait bénéficier de conseils techniques avisés sur le contenu du budget. A cette fin, il est recommandé que le budget de l'UNRWA soit présenté au CCQAB, pour examen.
- En deuxième lieu, le budget, accompagné du rapport y relatif du Comité consultatif, devrait être examiné par la Commission consultative, qui établirait elle aussi un rapport sur le budget avant son approbation définitive par l'Assemblée générale par l'intermédiaire de la Commission politique spéciale (les membres du Groupe de travail chargé d'étudier le financement de l'UNRWA devraient également recevoir toute la documentation pertinente).

111. Toute réduction dans les prévisions de dépenses interviendrait au cours du processus d'examen et d'approbation. Les principaux contributeurs auraient la possibilité, pendant cet examen, de faire connaître leur opinion à ce sujet. Autrement dit, ils devraient pouvoir déduire de l'état détaillé des révisions apportées au budget du Commissaire général quelles seraient les conséquences des réductions qu'ils proposeraient. Après cet examen approfondi, c'est en fonction du budget approuvé que les Etats Membres contributeurs détermineraient le montant de leurs contributions. Des consultations officielles pourraient avoir lieu durant l'examen du budget entre les principaux contributeurs afin de fixer la part de chacun d'entre eux. Les Etats Membres contributeurs pourraient ainsi prendre des décisions concernant le niveau et la nature des activités qui incombent à l'UNRWA en connaissant mieux les conséquences de leurs décisions.

112. Si certains des contributeurs n'étaient pas en mesure de prendre des engagements sur le montant de leurs contributions avant le début de l'année sur laquelle porte le budget, il conviendrait de n'épargner aucun effort pour connaître avec précision, au plus tard en mai de l'année en cours, le montant des contributions annoncées : une seconde conférence pour les annonces de contributions pourrait peut-être se tenir vers cette époque, de même qu'une session extraordinaire de la Commission consultative (et éventuellement du Groupe de travail chargé d'étudier le financement de l'UNRWA) en vue d'arrêter le budget définitif de l'exercice en cours. Lors de cette réunion, on ne devrait pas se limiter aux prévisions de recettes mais procéder à un examen complet du budget approuvé et adopter les modifications qui pourraient s'avérer nécessaires si les prévisions de recettes étaient inférieures aux prévisions de dépenses. Cette méthode associerait les Etats Membres, et notamment les principaux contributeurs, à toute nouvelle réduction éventuelle du budget de l'UNRWA en ayant pleinement conscience de leurs répercussions.

2. Autres modifications souhaitables

113. Il existe d'autres différences entre les méthodes de budgétisation et de financement de l'UNRWA et celles des autres organismes des Nations Unies. Elles portent sur la longueur de l'exercice, sur l'existence d'une réserve spéciale pour les indemnités payables à la cessation de services et sur l'absence de liens entre programmation et budgétisation. Le CCI est d'avis que l'UNRWA aurait intérêt à éliminer ces différences.

Possibilité d'adopter un budget biennal

114. Les inspecteurs n'ont noté que très peu de différence de fond entre les budgets d'une année à l'autre. En conséquence, ils suggèrent qu'en tant que première mesure, l'UNRWA établisse son budget pour deux années civiles et, si nécessaire, y apporte des ajustements vers la fin de la première année. Cela réduirait le temps de travail actuellement consacré à l'établissement du budget dans les bureaux de zone et au siège. D'autres organisations financées uniquement à l'aide de contributions volontaires, par exemple le PNUD et le FISE, ont adopté un budget biennal. L'UNRWA pourrait fort bien suivre cet exemple.

Problèmes particuliers concernant la réserve pour les indemnités payables à la cessation de service

115. Pendant la trente-sixième session de l'Assemblée générale, le Commissaire général a demandé que la somme réservée au titre des indemnités payables à la cessation de service, pour le cas où il y aurait suppression massive de postes, soit inscrite au budget ordinaire de l'ONU; la proposition du Commissaire général n'a pas été adoptée. Le CCI est d'avis qu'il serait souhaitable que l'Assemblée générale revoie cette décision. Cette réserve représente une lourde charge pour le budget de l'UNRWA. Des indemnités payables à la cessation de service d'un montant substantiel n'auraient à être versées qu'au cas où l'UNRWA devrait arrêter ses opérations et où son personnel serait contraint de cesser toute activité, éventualité qui paraît peu probable. Au 31 décembre 1982, la réserve s'élevait à 52 857 576 dollars. Son augmentation régulière a atteint 8 millions de dollars en 1980, 5,8 millions en 1981 et 8 millions en 1982. Si l'Assemblée générale décidait simplement qu'en cas de suppression massive de postes l'ONU prendrait à sa charge le coût des indemnités payables aux fonctionnaires concernés à la cessation de service si l'UNRWA n'était pas en mesure de le faire, le risque encouru par l'Organisation serait minime et le montant total du budget de l'UNRWA pourrait être réduit de 5 à 8 millions de dollars par an.

L'adoption d'un budget-programme et son utilisation en tant qu'instrument de gestion

116. Le document relatif au budget recommandé plus haut pourrait être utilisé non seulement pour fournir des informations aux Etats membres, mais aussi pour gérer l'Office; il deviendrait un budget-programme ajusté pour tenir compte des besoins spécifiques de ses programmes et présenterait les avantages suivants :

a) Le processus d'examen du budget pourrait plus facilement être axé sur les questions de fond et la répartition des priorités entre les programmes et sous-programmes;

b) Un budget-programme permettrait de déléguer davantage de pouvoirs aux directeurs des bureaux de zone, tout en maintenant de la part du siège un contrôle adéquat, de manière à assurer que les dépenses n'excèdent pas les contributions;

c) Un budget-programme permettrait d'établir un lien direct avec l'un des principaux instruments actuellement utilisés pour la planification et le contrôle de l'exécution - le plan de travail biennal dans le domaine de l'éducation. Si des plans analogues étaient élaborés pour les domaines de la santé et des secours (voir, par. 70 et 92), ils pourraient être incorporés dans les sous-programmes et les éléments de programmes du budget-programme.

Les programmes et projets supplémentaires et leur financement

117. Lors de leurs visites dans les camps, les écoles et les dispensaires, les inspecteurs ont pu constater (voir plus haut, chap. II) que, dans un très grand nombre de cas, l'affectation de contributions supplémentaires à des projets spécifiques pouvait améliorer substantiellement la quantité et la qualité des services fournis aux réfugiés. Il a été noté, par exemple, (voir plus haut, par. 40), que l'UNRWA est à l'heure actuelle dans l'impossibilité d'accepter plus d'un candidat sur quatre à neuf, selon le bureau considéré, pour ses activités de formation professionnelle. Un programme spécial visant à élargir ces activités et donc à augmenter le nombre d'étudiants est exactement le type d'opération pour laquelle des contributions spéciales pourraient être sollicitées auprès des Etats membres. Le système des "projets notés" appliqué par le FISE pourrait constituer un modèle utile à cet égard. Des initiatives similaires seraient aussi souhaitables pour les programmes dans les domaines de la santé et des secours. Ce financement complémentaire pour des projets spécifiques ne devrait pas nécessairement être restreint aux contributions versées par des Etats membres; les possibilités de faire appel à des contributions volontaires de sources locales et non locales ne devraient pas être négligées.

B. Questions relatives au personnel

118. L'UNRWA est l'organisme des Nations Unies dont les effectifs sont de loin les plus nombreux. On trouvera ci-après un tableau récapitulatif de ces effectifs :

Répartition des postes de l'UNRWA

(au 1er avril 1983)

<u>Lieu d'affectation</u>	<u>Personnel local</u>	<u>UNRWA</u>		<u>OMS</u>	<u>UNESCO</u>	<u>TOTAL</u>
		<u>Personnel international</u>				
		<u>P</u>	<u>SG</u>			
Liban	2 391	4	-	-	-	2 395
République arabe syrienne	2 427	4	-	-	-	2 431
Jordanie	5 618	6	-	-	1	5 625
Rive occidentale	2 703	7	2	-	1	2 713
Gaza	3 739	5	-	-	1	3 745
Le Caire	3	-	-	-	-	3
Siège (Amman)	73	4	-	3	16	96
Siège (Vienne)	198	53	9	2	2	264
New York	-	2	1	-	-	3
	<u>17 152</u>	<u>85</u>	<u>12</u>	<u>5</u>	<u>21</u>	<u>17 275</u>

Trois cent sept postes locaux et, pour ce qui est des postes internationaux, 6 postes d'administrateur, 2 postes d'agent des services généraux et 3 postes relevant de l'UNESCO sont actuellement vacants.

119. Tous les postes internationaux d'administrateur - à l'exception de six qui sont inscrits au budget de l'UNRWA et des postes prêtés par l'OMS et l'UNESCO qui sont financés et gérés par leurs organisations - sont imputés sur le budget de l'ONU (encore que techniquement, les administrateurs de l'UNRWA recrutés sur le plan international ne soient pas fonctionnaires de l'ONU). Tous les postes internationaux d'agent des services généraux sont également imputés sur le budget de l'ONU, à l'exception de trois d'entre eux qui sont financés par l'UNRWA. Par ailleurs, neuf postes internationaux (six d'administrateur et trois d'agent des services généraux) sont financés à l'aide de contributions spéciales d'origine non gouvernementale affectées aux secours d'urgence au Liban.

120. Les 111 postes internationaux d'administrateur se répartissent comme suit : un poste de secrétaire général adjoint, 3 D-2, 11 D-1, 25 P-5, 24 P-4, 16 P-3 et 1 P-2. Les postes locaux de la classe 1 à la classe 18, les classes les plus élevées (à partir de la classe 13) correspondant à des fonctions et à des tâches relevant de la gestion ou de la direction des opérations. Le tableau ci-après donne la ventilation des postes locaux, par classe (au 30 avril 1983).

Répartition des postes locaux (services généraux et enseignants)
de l'UNRWA, par classe

(au 30 avril 1983)

<u>Classe</u>	<u>Services généraux</u>	<u>Enseignants</u>	<u>Total</u>
01	2 818		2 818
02	473	1	474
03	180	10	190
04	168	234	402
05	734	71	805
06	224	1 290	1 514
07	415	1 481	1 896
08	332	3 469	3 801
09	175	1 819	1 994
10	101	1 850	1 951
11	50	109	159
12	54	195	249
13	34	26	60
14	123	9	132
15	55	16	71
16	56	11	67
17	13	1	14
18	13	6	19
TOTAL	6 018	10 598	16 616

121. Les deux premières catégories de personnel (administrateurs et agents des services généraux recrutés sur le plan international) exercent des fonctions administratives et techniques traditionnelles ou "normales", mais dans un contexte politique et culturel assez exceptionnel; le personnel local, qui constitue la troisième catégorie, exerce des fonctions très variées. Certaines d'entre elles sont comparables à celles qui sont exercées dans le cadre des activités et des programmes d'autres organismes des Nations Unies (appui administratif, gestion du personnel et gestion financière, opérations de secours, distribution de fournitures, etc.). Mais la majorité sont des tâches qui incombent généralement aux gouvernements, notamment dans le domaine de l'éducation et de la santé. Les postes des classes 13 à 18 (correspondant à des activités de gestion ou de direction des opérations) se répartissent approximativement comme suit 2/ :

- 18 postes de la classe 18 : fonctionnaires d'administration (hors classe), y compris des spécialistes de l'éducation (hors siège) et de la santé (hors siège),
- 11 postes de la classe 17 : fonctionnaires d'administration (hors classe), 1 médecin hors classe, 1 spécialiste des questions médicales, 1 architecte,
- 75 postes de la classe 16 : 25 médecins, 50 fonctionnaires d'administration s'occupant de questions diverses,
- 79 postes de la classe 15 : 16 spécialistes de la formation, 39 médecins, 24 fonctionnaires d'administration s'occupant de questions diverses,
- 147 postes de la classe 14 : 55 médecins, 10 chirurgiens-dentistes et 5 pharmaciens, 12 ingénieurs, 65 fonctionnaires d'administration s'occupant de questions diverses,
- 70 postes de la classe 13 : fonctionnaires d'administration s'occupant de questions diverses (spécialistes de l'éducation, administrateurs locaux, vérificateurs des comptes adjoints, instructeurs chargés de la formation professionnelle, etc.).

En ce qui concerne les postes de la classe 13 à la classe 18, on compte donc 136 médecins, environ 30 ingénieurs et spécialistes et quelques 230 fonctionnaires d'administration s'occupant de questions diverses.

2/ Les nombres de fonctionnaires locaux, par postes et par grades, ne coïncident pas toujours du fait que de nombreux postes - d'enseignants notamment - sont occupés par des fonctionnaires appartenant à une classe inférieure.

122. Pour ce qui est des postes de classes 1 à 12, les principales fonctions se répartissent approximativement comme suit :

- Instructeurs et inspecteurs de l'enseignement (classe 11 et 12)	400
- Enseignants (classe 4 à 10)	environ 10 000
- Commis, secrétaires et assistants (classes 4, 5, 8 et 9)	environ 800
- Travailleurs qualifiés (classes 3, 4, 5, 6 et 7)	environ 1 000
- Chauffeurs (classe 5)	300
- Infirmier(e)s et sages-femmes (classes 4, 5 et 7)	360
- Manoeuvres, travailleurs manuels, plantons (classes 1 et 2)	3 600

123. Pour pouvoir faire une analyse approfondie des problèmes de recrutement, d'organisation des carrières, etc., il aurait fallu disposer de données statistiques beaucoup plus précises et complètes que celles que les inspecteurs ont pu obtenir. L'adoption, dans un avenir proche, d'un système informatisé plus efficace de gestion du personnel utilisant des fiches récapitulatives comparables à celles qui existent pour le personnel de l'ONU permettrait de se faire une meilleure idée de la situation. Le Corps commun d'inspection s'est borné à étudier les curriculum vitae des administrateurs recrutés sur le plan international et, dans le cas du personnel local, il s'est contenté d'effectuer quelques sondages pour examiner les carrières, le nombre de fonctionnaires recrutés par classe et par année, les départs à prévoir pour des raisons d'âge, etc. Les principales conclusions auxquelles il a abouti sont les suivantes :

1. Relations entre personnel international et personnel local

124. Dans le cas particulier de l'UNRWA, l'existence d'un personnel international est justifié par le rôle que cette organisation est appelée à jouer vis-à-vis des réfugiés palestiniens dans un climat politique très délicat. C'est une considération qu'il faut garder présente à l'esprit si l'on veut comprendre la nature des fonctions exercées par le personnel recruté sur le plan international car, de façon générale, le personnel local, et en particulier les 400 administrateurs des classes 13 à 18, est suffisamment qualifié pour être capable de gérer les programmes sans supervision quotidienne. C'est pourquoi, comme on l'a déjà noté dans le cas du personnel détaché par l'UNESCO, les administrateurs recrutés sur le plan international devraient assumer la responsabilité de décisions prises dans un contexte politique difficile et être capables, non seulement de superviser mais de former le personnel local et de donner des avis spécialisés dans les domaines de l'organisation, de la gestion, des finances, de la planification, de l'évaluation, de l'éducation, de la santé et des services sociaux. Dans cette optique, le recours à des fonctionnaires recrutés sur le plan international se justifie dans la mesure où ils possèdent, dans des domaines très spécialisés, des qualifications d'un niveau élevé différentes de celles du personnel local. Il s'agit là d'un point particulièrement important du fait que la rémunération des fonctionnaires recrutés sur le plan international est plusieurs fois supérieure à celle des "administrateurs locaux" 3/.

3/ Les conditions d'emploi des fonctionnaires généralement désignés sous le nom d'"administrateurs recrutés sur le plan national" dans les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies sont en cours d'examen par la Commission de la fonction publique internationale.

125. Lorsqu'il a présenté ses prévisions de dépenses à imputer sur le budget ordinaire de l'ONU pour 1984-1985, l'UNRWA a demandé le reclassement de 18 postes (un poste D-2 à la classe de sous-secrétaire général, 7 postes D-1 à la classe D-2, 6 postes P-5 à la classe D-1, 2 postes P-4 à la classe P-5 et 2 postes P-3 à la classe P-4), la création de six nouveaux postes (un D-1 et 5 P-5) et l'inscription au budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies de 7 postes actuellement financés par l'UNRWA. Le Corps commun d'inspection a appris que le Secrétaire général a appuyé la demande de transfert de ces sept postes, mais a décidé qu'il ne se prononcerait sur les reclassements et sur la création des nouveaux postes que lorsque le rapport des inspecteurs sur l'UNRWA serait terminé. Après avoir examiné la question et s'en être entretenu avec le Commissaire général, le CCI estime que la création de cinq nouveaux postes aux classes P-2 et P-3 serait justifiée. Le CCI a recommandé d'accepter cette proposition compte tenu de la nécessité d'augmenter le nombre de fonctionnaires recrutés sur le plan international dans les bureaux de zone, ce qui est indispensable pour que l'UNRWA puisse s'acquitter de son mandat, notamment dans des situations difficiles ou dans des situations d'urgence. Le CCI recommande en outre que ces nominations soient faites à la classe d'administrateur auxiliaire dans le but de corriger l'assymétrie actuelle de la pyramide des classes d'administrateur. Il espère également que lorsqu'il pourvoira ces postes, le Commissaire général prendra dûment en considération les recommandations formulées dans le présent rapport au sujet de la répartition géographique et des titres universitaires des administrateurs recrutés sur le plan international.

2. Méthodes de gestion du personnel

126. Il y a toujours eu un règlement et un statut du personnel de l'UNRWA qui s'appliquent tant aux fonctionnaires recrutés sur le plan local qu'aux fonctionnaires recrutés sur le plan international, qui sont titulaires d'une lettre de nomination de l'UNRWA et ne font pas partie du personnel de l'Organisation des Nations Unies, même quand ils occupent des postes qui, depuis 1975, sont imputés sur le budget de l'ONU. L'une des caractéristiques les plus intéressantes de l'UNRWA est l'existence d'un Manuel de classification professionnelle qui est propre à cette organisation. Ce manuel, qui a essentiellement pour objet de fixer des normes de classement ainsi que les taux et les conditions de paiement de certaines indemnités, date du début des années 60 et a été élaboré à la suite d'études sur la classification professionnelle effectuées par des consultants de l'Université américaine de Beyrouth. Les principaux éléments du système de gestion des rémunérations ainsi mis en plan ont été conservés bien qu'un certain nombre de modifications lui aient été apportées au cours des années. Plus de 600 emplois ont ainsi été classés (y compris les emplois d'enseignant entre lesquels une distinction a été établie en fonction de la matière enseignée) et on compte environ 25 types principaux d'indemnités s'ajoutant au traitement. Certaines de ces indemnités ont été instituées pour tenter d'affiner le système de classement et l'UNRWA s'emploie à intégrer progressivement un grand nombre d'entre elles dans le traitement de base. Dans d'autres cas, il s'agit d'indemnités provisoires qui sont versées en plus du traitement de base à titre de compensation en cas de pénurie ou pour d'autres raisons tenant à la situation du marché en attendant que des enquêtes permettent de fixer des taux de rémunération révisés. Ces indemnités sont supprimées à mesure que les enquêtes sont menées à bien.

127. En général, on considère que ce système de classement des emplois doit être modernisé car il est devenu périmé et il n'existe aucun mécanisme de planification des carrières. Il convient toutefois de reconnaître qu'au moment où il a été élaboré, le Manuel constituait un système très supérieur à celui qui est toujours en vigueur dans de nombreuses organisations internationales. Il a pour principal avantage de permettre de déterminer avec beaucoup de précision le niveau de qualification que doit posséder le personnel local.

128. La gestion du personnel est assurée à divers niveaux. Les administrateurs et les agents des services généraux recrutés sur le plan international relèvent des services d'administration centralisés à Vienne, quel que soit leur lieu d'affectation, à l'exception de ceux qui sont détachés de l'Unesco et de l'OMS qui sont administrés et payés par l'organisation à laquelle ils appartiennent. Bien entendu, les fonctionnaires locaux en poste à Vienne et au siège d'Amman relèvent aussi de l'administration centrale et sont rémunérés conformément aux conditions d'emploi les plus favorables en vigueur au lieu considéré. La gestion du personnel local en poste dans les bureaux de zone est du ressort des chefs de ces bureaux qui appliquent les règles et règlements élaborés à l'échelon central. Toutefois, le soin de superviser le personnel local sur le plan professionnel est confié à des fonctionnaires du siège, spécialistes de l'éducation, de la santé et des secours qui sont en poste à Vienne alors que la plupart des administrateurs des services organiques (qu'ils soient recrutés sur le plan international ou local) sont en poste au siège d'Amman et dans les bureaux de zone. Si un conflit du travail important surgit ou s'étend à l'ensemble de l'Office et lorsqu'il s'agit de représenter l'UNRWA lors d'une enquête sur les salaires effectués par la CFPI, ce sont les services du siège de Vienne qui s'occupent des problèmes qui se posent. Cette structure relativement complexe s'explique en partie par des événements historiques (transfert du siège de l'UNRWA de Beyrouth à Vienne et à Amman), mais d'un autre côté elle ne fait que refléter la complexité des activités de l'UNRWA.

3. Situation du personnel local

a) Niveaux de rémunération et relations entre l'administration et le personnel

129. Jusqu'en 1975, la politique suivie par l'Office a consisté à définir les conditions d'emploi et à fixer les rémunérations essentiellement par rapport aux pratiques en vigueur dans l'administration des pays concernés, et dans les enquêtes sur les salaires effectuées par la CFPI pour le compte de l'UNRWA les administrations nationales restent le principal point de comparaison. L'octroi d'indemnités spéciales est un mal endémique dans les administrations locales et il faut bien reconnaître que dans le passé l'Office a eu tendance, dans une certaine mesure, à suivre la même voie, mais des efforts sont faits pour remédier à cette situation. Au cours des trois dernières années, le nombre net des indemnités n'a pas augmenté. Il est même en diminution mais il va de soi que certaines de ces indemnités seront maintenues.

130. Les enquêtes approfondies sur les rémunérations qui ont été effectuées par la Commission de la fonction publique internationale en 1980, 1981 et 1983 ont entraîné des augmentations qui, compte tenu des difficultés financières de l'UNRWA, semblent raisonnables, sauf en ce qui concerne la catégorie des administrateurs recrutés sur le plan local qui exercent des fonctions de direction.

131. Ces difficultés financières ont eu des conséquences négatives. D'une part, cette situation a conduit à remettre à plus tard les réformes qui, dans l'esprit tous ceux qui ont été interrogés par le Corps commun, auraient dû intervenir depuis longtemps. D'autre part, l'insécurité en matière d'emploi engendre la frustration et incite certains membres du personnel à émigrer pour s'établir dans les Etats du Golfe vers lesquels se produit un véritable exode des cadres et de la main-d'oeuvre. Cette situation est particulièrement grave dans le cas des spécialistes de la santé (infirmières, techniciens de l'assainissement, etc.), dont les salaires sont peut-être les moins compétitifs, mais le personnel de l'enseignement est également de plus en plus touché.

132. Il n'est pas surprenant que dans une organisation ayant un caractère provisoire où le personnel ressent une certaine insécurité de l'emploi, où il n'existe aucun plan d'organisation des carrières et où de graves problèmes de rémunération se sont posés, il y ait eu entre le personnel et l'administration des frictions qui ont parfois débouché sur des grèves. Le personnel local de l'Office est fortement syndiqué et la possibilité de négocier les taux de rémunération a bien entendu entraîné des pressions continuelles en vue d'obtenir une révision en hausse des rémunérations et l'octroi d'indemnités spéciales à certaines catégories. Le Commissaire général a pris ces problèmes au sérieux et a engagé un processus de négociation permanent avec les représentants du personnel. Le personnel estime toutefois que ces négociations donnent des résultats insuffisants, ce qui est dû à n'en pas douter à la situation financière précaire et incertaine de l'Office qui fait qu'il est souvent impossible de satisfaire les revendications du personnel, même quand elles sont justifiées. Néanmoins, il existe un système d'indemnités de licenciement qui compense dans une certaine mesure l'insécurité de l'emploi et qui s'applique aussi aux fonctionnaires qui prennent leur retraite.

133. L'organisation syndicale varie quelque peu d'un bureau de zone à l'autre. Il existe une Conférence des associations du personnel dont le président a négocié une série de mémorandums d'accords avec le Commissaire général. L'accord le plus récent, signé en octobre 1982, porte sur toute une série de questions relatives au personnel, mais certains problèmes restent en suspens : exceptionnellement, sa période de validité n'est que d'un an, mais il restera en vigueur jusqu'à ce qu'un nouvel accord soit signé. L'UNRWA a entrepris d'examiner le bien-fondé des propositions concernant les conditions d'emploi présentées par les représentants du personnel. Celles dont on a de bonnes raisons de penser qu'elles permettront d'assurer dans les différents bureaux de zone des conditions d'emploi comparables à celles du marché local seront prises en considération par l'Office, quelle que soit sa situation financière. Les autres seront examinées en tenant compte notamment de l'aptitude de l'Office à les financer. Le CCI estime qu'il s'agit de la part du personnel de l'administration d'une démarche rationnelle qui tient compte, d'une manière raisonnable et juste, des difficultés financières de l'Office.

b) Niveaux de qualification

134. Les titres universitaires et les qualifications professionnelles requises pour le personnel local sont définis de manière très précise dans le Manuel de classification professionnelle; les exemples ci-après montrent que le niveau exigé est comparable à celui que doivent posséder les administrateurs recrutés sur le plan international :

- Enseignant de la catégorie A, classe 09 : être titulaire d'un grade universitaire (études supérieures du premier cycle, B.A.), ou avoir suivi un cycle de formation complet agréé par l'UNRWA.
- Responsable local de l'enseignement : être titulaire d'un grade universitaire (études supérieures du premier cycle) délivré par un College ou une université agréés par l'UNRWA.
- Spécialiste de la formation pédagogique : être titulaire d'un grade universitaire délivré par un College ou une université agréés par l'UNRWA dans une discipline directement liée aux fonctions à exercer et posséder une année au moins de formation pédagogique professionnelle.

135. Pour tous les postes dont les titulaires doivent avoir fait des études spécialisées, les compétences techniques et les aptitudes générales requises sont aussi indiquées avec beaucoup de précision :

- Fonctionnaire d'administration : grade universitaire (diplôme d'enseignement supérieur délivré par un College ou une université agréés par l'UNRWA) plus un certain nombre d'années d'expérience variant suivant la classe.
- Ensemble des médecins : être titulaire d'un grade universitaire ou d'un diplôme délivré par une université ou une faculté de médecine et avoir accompli un stage d'au moins 12 mois.

136. Dans chacune des 600 définitions d'emploi, les compétences particulières requises pour le poste correspondant sont indiquées avec beaucoup de précision. Il aurait certes été possible de simplifier ces définitions si on les avait établies dans le cadre de catégories professionnelles mais, appliqué avec détermination, le système utilisé a donné d'excellents résultats : de façon générale, les candidats retenus ont un niveau de qualification tout à fait satisfaisant.

c) L'insuffisance de la planification des carrières

137. Il existe des perspectives de carrière pour certaines catégories professionnelles, comme par exemple les enseignants et les infirmières. La plupart des instituteurs enseignant dans des écoles primaires élémentaires sont recrutés à la classe 6 tandis que leurs homologues qui enseignent dans des écoles primaires supérieures sont recrutés à la classe 8 (mais, chose curieuse, leurs postes semblent le plus souvent être classés à la classe 10 pour des raisons de comptabilité). Les règles régissant la promotion des enseignants sont exposées au paragraphe 17 A-C de la troisième partie du Manuel de classification professionnelle qui stipule :

"Les fonctionnaires de l'UNRWA qui occupent des postes d'enseignant et qui possèdent toutes les qualifications requises peuvent être promus à la classe supérieure au bout de trois ans si leurs services ont donné satisfaction et peuvent prétendre à une deuxième promotion trois ans plus tard s'ils ont continué à donner satisfaction, sous réserve des conditions ci-après : ..."
(suit la liste des diverses conditions requises).

Les enseignants de la catégorie A (classe 9) peuvent être promus à la classe 10 (professeur principal) dans les mêmes conditions. Il existe un système de promotion comparable pour les infirmiers(ères), qui doivent remplir les conditions suivantes pour être recruté(e)s à la classe 7 : avoir achevé leurs études secondaires et être titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation de base en soins infirmiers obtenu à l'issue de trois ans de formation. Les infirmiers(ères) de la classe 8 doivent posséder les mêmes qualifications plus trois années d'expérience professionnelle pendant lesquelles ils/elles ont donné satisfaction (cinq années au moins à la classe 9).

138. Il semble toutefois que la plupart des autres professions ne bénéficient pas de tels plans de carrière. En tout état de cause, même pour les catégories qui en bénéficient, ces plans de carrière portent sur des périodes très courtes, allant de deux ans à un maximum de six ans, ce qui est très inférieur à la durée totale d'une vie active. En outre, il n'existe aucun mécanisme interne permettant d'assurer un perfectionnement professionnel ou d'apporter une aide systématique pour acquérir une formation à l'extérieur (à l'exception des indemnités pour frais d'études et de possibilités de suivre des cours professionnels à l'extérieur offertes, en certains cas, au personnel des services de santé).

139. Il faudrait donc instituer un plan général d'organisation des carrières, ce qui impliquerait de créer des catégories professionnelles à l'intérieur desquelles il serait possible de faire carrière (les statistiques qui figurent aux paragraphes 121 et 122 donnent une idée des différentes catégories qui pourraient être créées) et de préciser, pour chaque catégorie, les conditions d'admission, le délai minimum et le délai moyen nécessaires pour pouvoir être promu à la classe supérieure, les moyens de formation offerts au personnel, etc. Un système de ce genre est particulièrement nécessaire pour le personnel administratif et technique des classes 13 à 18.

140. L'examen des carrières de quelques-uns des fonctionnaires locaux les plus haut placés et les renseignements recueillis au sujet de l'éventuel départ à la retraite de certains d'entre eux et des difficultés que l'Office éprouverait pour les remplacer montrent que les méthodes en vigueur ne permettent ni de résoudre les problèmes quotidiens ni d'assurer une planification cohérente pour l'avenir. Il faut que ces administrateurs recrutés sur le plan local bénéficient très rapidement d'un plan général prévoyant les conditions de recrutement, une formation en cours d'emploi, des profils de carrière portant sur toute la durée de la vie active, les conditions de promotion, les types de postes qui doivent être occupés par le roulement, etc. Il faudrait ensuite mettre au point des plans analogues pour les diverses catégories de personnel enseignant, d'infirmiers(ères), de travailleurs spécialisés et pour la masse des travailleurs non spécialisés.

141. Le CCI avait pensé que la Division de l'administration du personnel créée en 1981 entreprendrait sans tarder l'étude de ces problèmes. En fait, il n'y a guère eu de progrès, qu'il s'agisse de moderniser le Manuel de classification professionnelle ou de formuler les principes d'une réforme. Il semble que cette division consacre tous ses efforts à classer les postes des administrateurs recrutés sur le plan international; les résultats de ce travail sont toujours à l'étude et en tout état de cause il ne s'agissait certainement pas de la tâche la plus urgente. Divers documents directifs ont été élaborés, mais il semble

qu'aucune mesure précise n'ait été prise en ce qui concerne le personnel recruté sur le plan local. Dans ces conditions, il conviendrait, semble-t-il, de mettre au point le plus tôt possible le plan définissant les catégories professionnelles et prévoyant l'organisation des carrières dont il a été question plus haut et de réorganiser les structures afin de préparer et d'appliquer cette réforme.

4. La situation du personnel recruté sur le plan international

142. Bien que les règles concernant la répartition géographique du personnel recruté sur le plan international ne s'appliquent pas à l'UNRWA, la répartition des fonctionnaires selon leur nationalité y est anormale (par rapport à d'autres organismes des Nations Unies comparables). Même si l'on tient compte de facteurs historiques et des difficultés opérationnelles de l'UNRWA, il est difficile de comprendre pourquoi près de 90 p. 100 des administrateurs recrutés sur le plan international sont des ressortissants de pays développés et 10 p. 100 environ seulement des ressortissants de pays en développement : 33 p. 100 viennent du Royaume-Uni, 11 p. 100 des Etats-Unis, 17 p. 100 d'autres pays développés de langue anglaise, 9 p. 100 des pays nordiques, 10 p. 100 de la République fédérale d'Allemagne et 8 p. 100 d'autres pays européens (pour plus de précisions voir le tableau ci-dessous). Pour protéger le caractère d'organisation internationale de l'UNRWA, il conviendrait d'améliorer d'urgence la répartition géographique des postes et, dans toute la mesure du possible, de suivre les principes appliqués par l'Organisation des Nations Unies. Il faudrait élaborer un plan de recrutement du type de celui qui a été récemment adopté par l'Organisation des Nations Unies, c'est-à-dire un plan qui incite fortement à ne pas recruter des ressortissants des pays manifestement surreprésentés et qui indique dans quels pays ou régions il conviendrait de recruter.

143. Beaucoup trop peu d'administrateurs recrutés sur le plan international connaissent l'arabe. Sur l'effectif total, 96 fonctionnaires parlent couramment l'anglais, 18 le français, 4 l'espagnol et 35 connaissent d'autres langues, mais 8 seulement, parlent couramment l'arabe. Non seulement cette situation comporte de nombreux inconvénients, mais en outre elle place le personnel recruté sur le plan international dans une situation d'infériorité vis-à-vis du personnel local. Il est urgent de prendre des mesures pour remédier à cette situation : il faudrait notamment créer des cours de formation pour le personnel en poste et, en règle générale, les nouveaux fonctionnaires qui seront recrutés devraient être tenus de connaître l'arabe.

144. Le tableau ci-après indique le niveau d'études des fonctionnaires recrutés sur le plan international, selon leur classe. Il en ressort que :

- Le niveau d'études universitaires des administrateurs de l'UNRWA est inférieur à celui qui normalement exigé, lors du recrutement, dans le système des Nations Unies (M.A., maîtrise ou diplôme équivalent);
- 35 p. 100 des administrateurs ne possèdent pas de diplôme de B.A. ou de licence;
- 34 p. 100 d'entre eux ont fait des études supérieures du niveau du grade de B.A. ou de la licence et 21 p. cent seulement ont atteint le niveau de la maîtrise ou un niveau supérieur.

Fonctionnaires de l'UNRWA recrutés sur le plan international,
par nationalité et par classe au 1er avril 1983

Nationalité	SGA	D-2	D-1	P-5	P-4	P-3	P-2	P-1	Services généraux (Int.)	Total
Allemagne, Rép. féd. d'	-	-	-	2	4	2	-	-	-	8
Australie	-	-	2	-	-	1	-	-	-	3
Autriche	-	-	-	-	1	-	-	-	1	2
Canada	-	-	1	2	2	-	-	-	-	5
Danemark	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Etats-Unis d'Amérique	-	1	1	1	4	2	-	-	-	9
France	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Inde	-	-	1	-	1	-	-	-	1	3
Indonésie	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Irlande	-	-	-	-	3	-	-	-	-	3
Jamaïque	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Japon	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Norvège	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
Nouvelle-Zélande	-	-	-	1	2	-	-	-	-	3
Pakistan	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Pays-Bas	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
Philippines	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Royaume-Uni	-	1	3	5	12	5	-	-	4	30
Sri Lanka	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Suède	1	-	1	1	2	1	-	-	1	7
Suisse	-	-	-	1	1	-	-	-	-	2
Tanzanie	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Tunisie	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Total	1	2	9	18	36	12	1	-	10	89

Administrateurs recrutés sur le plan international.**/
Niveau d'études, par classe

Niveau d'études	Classes							Total
	P-1	P-2	P-3	P-4	P-5*/	D-1*/	D-2	
1	-	-	-	1	-	-	-	1 (1%)
2	-	-	3	4	2	-	-	9 (11%)
3	-	-	2	13	3	1	-	19 (23%)
4	-	-	5	13	11	5	-	34 (40%)
5	-	2	2	4	3	4	2	17 (20%)
6	-	-	1	-	-	-	-	4 (5%)
Total	-	2	13	35	22	10	2	84

*/ On ne connaît pas le niveau d'études de deux fonctionnaires de la classe p-5 et d'un fonctionnaire de la classe D-1.

**/ Non compris les fonctionnaires chargés de la formation professionnelle.

Codes :

- 1 : Etudes secondaires sans diplôme
- 2 : Etudes secondaires sanctionnées par un diplôme
- 3 : Etudes supérieures sans diplôme
- 4 : BA, licence ou diplôme équivalent
- 5 : MA, maîtrise ou diplôme équivalent
- 6 : PhD, doctorat ou diplôme équivalent

145. Compte tenu des titres universitaires exigés dans le manuel de classification professionnelle pour le personnel recruté sur le plan local (voir plus haut par. 134 et 135) et du rôle d'expert et de conseiller que devraient jouer les fonctionnaires recrutés sur le plan international, il est évident qu'il faudrait remédier d'urgence à la situation actuelle (les chiffres ci-dessus montrent clairement que 35 p. 100 des fonctionnaires recrutés sur le plan international sont moins qualifiés que la majorité des fonctionnaires recrutés sur le plan local occupant des postes équivalents). Il est vrai aussi que dans certains cas (par exemple pour les spécialistes de la formation professionnelle), les qualifications purement professionnelles sont plus importantes que les titres universitaires. Cette situation peut, bien entendu, s'expliquer par le fait que jusqu'à présent, l'Office a surtout mis l'accent sur l'expérience pratique plutôt que sur les résultats universitaires, en particulier pour les postes hors siège, partant du principe qu'en raison de son caractère opérationnel, le personnel international dont il a besoin est nécessairement différent de celui qu'on s'attend à trouver dans les autres organismes des Nations Unies, dont les activités sont exclusivement ou essentiellement de caractère consultatif et qui ont donc besoin d'experts d'un niveau très élevé.

146. Le CCI estime que cette conception est dépassée car on trouve parmi le personnel local, des fonctionnaires hautement qualifiés. La modernisation de l'UNRWA, les disparités salariales entre le personnel recruté sur le plan local et le personnel recruté sur le plan international et le rôle de l'UNRWA en tant qu'organisation internationale supposent que dans tous les domaines d'activité (éducation, santé, protection sociale, gestion, etc.), le rôle de conseillers et d'experts joué par les fonctionnaires recrutés sur le plan international soit considéré comme essentiel, ce qui implique une réorientation complète des pratiques actuelles en matière de personnel et la formulation d'une politique de recrutement du personnel claire et précise. Cela est beaucoup plus urgent que le classement des emplois en cours pour les fonctionnaires recrutés sur le plan international 4/.

C. Structure et délégation de pouvoir

147. L'examen des problèmes de finances et de personnel a montré que l'UNRWA était une organisation très centralisée, qui a secrété, au cours de son histoire, en particulier grâce à l'action d'un homme qui a joué un rôle fondamental dans ce processus - le contrôleur Lloyd Calow - au cours de 30 années d'exercice de ses fonctions, un système de réglementation et d'organisation très spécifique. L'ampleur des responsabilités dévolues au Commissaire général confirme ce caractère centralisateur. La philosophie administrative, qui a été appliquée, a consisté surtout à faire fonctionner les services au jour le jour, sans trop se préoccuper de l'avenir, compte tenu de l'incertitude qui planait, et continue de planer, sur le-dit avenir.

148. Cependant, l'UNRWA vit depuis maintenant plus de 35 ans, et il est impossible de dire si l'Office ne continuera pas encore pendant de nombreuses années. En outre, les fonctions en matière d'éducation, de santé et de services sociaux, qui sont assurées aujourd'hui par lui devront manifestement continuer d'être assurées quel qu'en soit le responsable futur et probablement, avec le même personnel local que celui qui est actuellement utilisé. D'autre part, ce personnel local atteint, grâce à l'UNRWA, un niveau de qualification et de compétence élevé, ce qui entraîne deux conséquences :

- La première est qu'il faut assurer la conservation et le développement de cet acquis.
- La deuxième, c'est qu'il faut mieux définir le rôle actuellement dévolu au personnel international.

149. Les réformes, dans les domaines budgétaire et financier et dans le domaine du personnel, qui ont été recommandées dans les paragraphes qui précèdent, exigent, pour être mises en oeuvre, une réorganisation des structures administratives et une plus grande délégation d'autorité du siège vers le terrain.

1. Organisation des services administratifs du siège

150. Au moment où le présent rapport a été rédigé, une réorganisation de la structure du siège de l'Office était récemment entrée en vigueur (voir l'organigramme qui figure à l'annexe I). La nouvelle structure correspond dans une certaine mesure aux vues du Corps commun d'inspection. Les principaux changements sont les suivants :

- La Division du personnel est désormais responsable des définitions d'emploi et du classement des emplois à la place de la Division de la gestion;
- La responsabilité du tableau d'effectifs passe de la Division de la gestion à la Division du budget;
- La Division de la gestion, qui faisait partie du Département des finances, relève maintenant directement du Commissaire général adjoint (et fonctionne avec un effectif réduit);
- enfin, en plus de ses fonctions de responsable en second le commissaire général adjoint est directement chargé de la supervision de deux des principaux départements, à savoir le Département des finances et le Département du personnel et de l'administration.

151. Il semble toutefois qu'il ne soit pas suffisamment tenu compte dans le nouvel organigramme de l'ampleur des réformes à accomplir, en particulier en ce qui concerne le budget et les questions relatives au personnel. En outre, le problème de l'intégration des services s'occupant de l'administration des finances et du personnel n'est apparemment pas résolu puisqu'il y a toujours deux services administratifs distincts. Enfin, le CCI estime que la Division de la gestion devrait être chargée de garantir la cohérence des mesures à prendre pour moderniser l'administration de l'Office. La mise en oeuvre des réformes préconisées dans le présent rapport, en particulier dans le domaine de la budgétisation par programme et du personnel, exige la création d'un service comprenant des experts hautement qualifiés dans les domaines de la planification, de la programmation, de la budgétisation, de la planification des carrières, des méthodes de décentralisation, etc. (et, par conséquent, une augmentation des effectifs actuels de la Division de la gestion).

152. Il est en outre indispensable de confier à la Division de la gestion le soin de suivre et d'évaluer l'exécution de programmes, tâche qui serait facilitée si la Division du budget était associée à l'élaboration des programmes, afin de garantir le fonctionnement du nouveau système de budgétisation par programme. En outre, il conviendrait de rattacher la Division de la vérification des comptes à la Division de la gestion, ce qui favoriserait la modernisation des méthodes de vérification des comptes et permettrait de vérifier plus souvent la comptabilité de la gestion et des programmes. Il faudrait également envisager le transfert de la Division de la vérification des comptes dans la zone d'opérations, de préférence au siège d'Amman. En attendant la réinstallation du siège de Vienne dans la région, ce transfert aurait pour effet de réduire le montant des frais de voyage et la Division de la gestion disposerait de services plus proches des bureaux de zone.

153. L'organigramme ci-après montre la structure recommandée par les inspecteurs. Elle diffère quelque peu de celle qui existe actuellement, notamment parce qu'elle prévoit une distinction entre activités budgétaires et activités purement financières. En ce qui concerne le rôle du Commissaire général adjoint et l'éventuelle fusion de son poste avec celui de Directeur à l'administration et à la gestion, le CCI considère que tout dépendra des qualifications qui seront exigées à l'avenir pour le poste de Commissaire général adjoint. Cette fusion pourra être envisagée si l'on insiste tout particulièrement sur les qualifications du titulaire dans les domaines administratif et financier, ce qui semble être le cas d'après la nouvelle définition d'emploi.

2. Délégation de pouvoirs

154. Bien que sur les cinq bureaux de zone, trois seulement aient déclaré ressentir comme un problème fondamental le fait que le siège ne délègue pas suffisamment de pouvoirs aux bureaux de zone, le Corps commun a conclu qu'en ce qui concernait les questions budgétaires et administratives et les questions relatives au personnel, il fallait une délégation d'autorité beaucoup plus étendue afin de confier les responsabilités à ceux qui sont le mieux placés pour les exercer, c'est-à-dire les directeurs des bureaux de zone. Les directeurs des bureaux de zone disposent de pouvoirs étendus pour régler sur place toute une série de grandes questions touchant la politique, la ligne de conduite à suivre, la sécurité et la gestion, mais ils doivent obtenir l'aval du siège pour de nombreuses mesures administratives qui ont des incidences budgétaires. Il ne semble donc pas qu'il y ait un manque de confiance dans l'aptitude des directeurs des bureaux de zone et de leurs collaborateurs à régler d'importantes questions conformément aux grands principes énoncés par le siège, mais il n'en demeure pas moins que pour des questions moins importantes qui ont des incidences budgétaires, les bureaux de zone sont soumis à des contrôles minutieux et ne peuvent guère prendre d'initiatives. Les inspecteurs ont constaté que si les contrôles exercés par le siège étaient très stricts et exigeaient un travail administratif considérable, il était rare qu'une demande formulée par un directeur d'un bureau de zone se heurte à un refus. Il est facile de comprendre comment cette situation s'est créée mais tout en estimant qu'il est indispensable de contrôler strictement les dépenses, le CCI est convaincu que ce sont les bureaux de zone qui sont les mieux à même de le faire, en suivant les instructions générales du siège et en laissant à ce dernier le soin de vérifier les comptes. Cela permettrait de mieux connaître les besoins d'utiliser les maigres ressources de l'UNRWA de manière plus rentable et inciterait les fonctionnaires des bureaux de zone à prendre des initiatives constructives en sachant parfaitement quelles dépenses elles entraîneraient.

155. L'Assemblée générale a demandé à plusieurs reprises que le siège de l'UNRWA soit réinstallé dans sa zone d'opérations. A sa dernière session, elle a demandé à nouveau, dans sa résolution 37/120K que le siège soit dès que possible réinstallé à son emplacement antérieur dans sa zone d'opérations. Le Corps commun d'inspection a examiné les incidences de l'installation prolongée du siège à Vienne et a conclu qu'il serait très souhaitable, sur les plans financier et opérationnel, qu'il fasse immédiatement retour dans sa zone d'opérations. Le CCI sait fort bien cependant que la situation qui règne au Liban exclut ce transfert. Il a également noté que les installations existant dans les autres lieux de la région qui pourraient être

pris en considération ne sont pas dotées des services de communication indispensables si l'on veut éviter toute interruption des opérations. C'est pourquoi le CCI ne recommande pas le transfert du siège dans la zone d'opérations. Il importe toutefois de souligner que son emplacement actuel est provisoire et que sa réinstallation dans sa zone d'opérations n'est qu'une question de temps.

156. Tout en attendant que les circonstances permettent la réinstallation de tous les services du siège, quelques-uns d'entre eux pourraient être transférés à la section du siège située à Amman ou dans des bureaux de zone : pour certains, qui ont été mentionnés plus haut (voir par. 34, 52 et 152), ce transfert pourrait intervenir sans délai. D'autres devront être désignés par le Commissaire général à la suite de la restructuration des bureaux du siège qu'a recommandée le CCI.

IV. QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

A. Protection des réfugiés

157. Dans sa résolution 37/120 J, l'Assemblée générale, "profondément consternée par les souffrances des Palestiniens par suite de l'invasion du Liban par Israël", a prié instamment "le Secrétaire général, en consultation avec l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et en attendant le retrait des forces israéliennes des territoires palestiniens et autres territoires arabes occupés par Israël depuis 1967, y compris Jérusalem, de prendre des mesures efficaces pour garantir la sûreté et la sécurité, les droits juridiques et les droits de l'homme des réfugiés de Palestine dans les territoires occupés". Cependant, le mandat de l'UNRWA ne s'étend pas à la protection des réfugiés et la participation du Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), seul organe des Nations Unies techniquement compétent dans ce domaine, est expressément exclue en ce qui concerne la protection des réfugiés palestiniens.

158. Le CCI est convaincu que c'est là une situation anormale qui ne peut pas et ne doit pas continuer. Il estime que le problème de la protection doit être examiné à l'échelon régional et qu'il convient de rechercher des mesures novatrices et acceptables qui pourraient être appliquées partout et à tout moment où elles s'imposent. Les considérations humanitaires devraient l'emporter sur tous les obstacles politiques ou bureaucratiques. Néanmoins, les aspects politiques sont importants et doivent être pris en considération si l'on veut trouver un moyen réaliste d'accroître la sécurité des réfugiés.

159. Le Corps commun considère que la participation du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pourrait avoir un effet positif sur la sûreté et la sécurité des réfugiés palestiniens. Il propose donc qu'en examinant les mesures à prendre pour mettre en oeuvre la résolution 37/120 J, le Secrétaire général consulte le Haut Commissaire pour les réfugiés afin de déterminer les possibilités de coopération entre le HCR et l'UNRWA dans l'application de la résolution.

B. Rôle de la Commission consultative

160. Lorsque l'Assemblée générale ne siège pas, le Commissaire général doit prendre des décisions sur des questions délicates sur le plan politique, sans recevoir d'avis appropriés d'un organe intergouvernemental. Les grandes orientations de la politique de l'Office sont généralement proposées par le Commissaire général lui-même dans son rapport annuel à l'Assemblée générale et, une fois approuvées par les résolutions de l'Assemblée, elles représentent les seules directives dont il dispose entre les sessions de l'Assemblée générale. En outre, comme on l'a indiqué au chapitre III A du présent rapport, il n'existe pas de dispositif intergouvernemental pour examiner en profondeur le programme de travail et le budget de l'Office. Entre les sessions de l'Assemblée générale, le Commissaire général peut évidemment demander l'avis du Secrétaire général de l'ONU et, dans certains cas, de la Commission consultative, mais c'est sur lui que repose la responsabilité du fonctionnement de l'Office.

161. La Commission consultative a été créée par la résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949 (la même que celle qui a institué l'UNRWA) afin "de conseiller et d'assister" le Commissaire général dans l'exécution du programme de l'Office. Sa composition initiale était limitée à quatre Etats membres (Etats-Unis, France, Royaume-Uni et Turquie). En 1953, on y a ajouté les pays d'accueil : Egypte, Jordanie, Liban et Syrie. La Belgique est devenue membre en 1954 et le Japon en 1972.

162. En examinant le rôle de la Commission consultative, le CCI a observé que lors des premières années qui ont suivi sa création, la Commission jouait un rôle plus important dans l'élaboration de plans en vue de l'organisation et de l'administration des programmes de l'UNRWA. C'est ainsi que jusqu'en 1954 elle présentait, de concert avec le Commissaire général, le rapport annuel, qui contenait des recommandations politiques et des prévisions budgétaires. Cette pratique a été abandonnée et le rôle de la Commission se borne actuellement à exprimer les avis de chaque Etat membre sur le rapport du Commissaire général à l'Assemblée générale. En dehors de cette activité, la Commission se réunit très rarement.

163. Les inspecteurs sont préoccupés de l'absence de directives intergouvernementales dans les activités de l'UNRWA, ainsi que des responsabilités exceptionnellement importantes par rapport à d'autres organismes des Nations Unies qui incombent au Commissaire général. Ils recommandent que l'Assemblée générale examine les mesures à prendre pour réactiver la Commission consultative et renforcer son rôle, notamment : la Commission devrait se réunir à New York régulièrement deux fois par an ou tenir des sessions d'urgence si nécessaire; elle examinerait, outre le projet de rapport du Commissaire général à l'Assemblée générale, des rapports d'activités qu'il établirait périodiquement sur l'administration, le fonctionnement, le budget et les finances de l'Office.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Conclusions

164. Lorsque son mandat actuel viendra à expiration, le 30 juin 1984, près de 35 années se seront écoulées depuis la création de l'UNRWA. A l'origine, il devait s'agir d'un organisme provisoire mais son mandat a été renouvelé à maintes reprises, ce qui tient à la nature du cadre politique dans lequel s'inscrit le problème des réfugiés de Palestine. Il ressort de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale que c'est en raison du rôle important que l'Office joue dans l'action menée par l'Organisation des Nations Unies dans la région que son mandat a été constamment prorogé.

165. Les importantes réalisations qu'il a à son actif devraient être appréciées avant tout selon des critères humanitaires cependant que pour juger de ses insuffisances il conviendrait de tenir compte du fait qu'il n'existe à ce jour aucune perspective de solution politique et de règlement équitable de la question des réfugiés de Palestine.

166. Les réalisations de l'UNRWA montrent clairement le rôle que peut jouer la coopération internationale dans la poursuite d'un objectif humanitaire. De concert avec l'Unesco et l'OMS, l'Office a élaboré un programme efficace et rentable d'aide humanitaire dans trois domaines : l'éducation, la santé et les secours. Les différentes activités de l'UNRWA (administration d'écoles élémentaires et d'écoles primaires supérieures, programme limité de formation professionnelle, octroi d'un nombre limité de bourses d'études supérieures, soins médicaux préventifs et curatifs et assainissement du milieu, distribution de rations de base et entretien, réparation et construction d'abris pour les réfugiés qui se trouvent dans une situation particulièrement précaire) permettent de fournir, avec plus ou moins d'efficacité, des services essentiels aux réfugiés.

167. L'UNRWA poursuit sa tâche dans des conditions difficiles, du fait notamment de ses besoins financiers croissants et de l'incertitude constante en ce qui concerne les ressources disponibles. Malgré ces difficultés, l'Office est parvenu, au cours des trois décennies et demie qui se sont écoulées depuis sa création, à fournir régulièrement des services comparables à ceux que fournirait un gouvernement et à mettre en place, dans les domaines de l'éducation, de la santé et des secours, un dispositif qui non seulement permet à une proportion importante des réfugiés de Palestine d'être socialement productif, mais en outre, contribue à maintenir une identité palestinienne. Ce faisant, l'UNRWA a été amenée à remplir des fonctions institutionnelles précises et elle a assuré la formation de milliers de fonctionnaires palestiniens. Il s'agit là de l'atout majeur de l'Office et il faut le préserver jusqu'à ce que l'on parvienne à un règlement équitable de la question palestinienne.

168. Bien que l'UNRWA fonctionne de manière satisfaisante, il ne fait aucun doute que des améliorations pourraient être apportées dans certains domaines. Des problèmes fondamentaux, comme l'état déplorable de nombreuses installations et de nombreux bâtiments de l'UNRWA, ne pourront être résolus que grâce à un financement adéquat. Il faut améliorer les politiques et les procédures, en particulier en ce qui concerne la programmation et la budgétisation, la dotation en effectifs et

l'organisation des services. Des recommandations précises visant à rationaliser l'utilisation des fonds disponibles sont présentées ci-après. Le fait que depuis quelques années, l'UNRWA ne peut pas compter sur des ressources financières suffisantes et stables gêne considérablement son action. Cette situation a même fait craindre à plusieurs reprises que l'Office ne doive interrompre certains services ou mettre fin à des programmes entiers, ce qui, ajouté au fait que le siège ne se trouve pas depuis longtemps dans la zone d'activité, s'est soldé par une perte de confiance dans l'aptitude de l'UNRWA à satisfaire les besoins minima à l'avenir. Il est urgent de remédier à ces insuffisances.

B. Recommandations

1. Programme et activités

a) Généralités

Plans de travail biennaux

En raison de son caractère provisoire et des incertitudes qui pèsent sur son financement et sur son avenir, l'UNRWA s'est moins préoccupée que d'autres organismes des Nations Unies de mettre en place des mécanismes précis de planification et de programmation. La nécessité d'instruments de gestion plus efficaces pour exécuter les programmes a commencé à se faire sentir récemment, du moins dans le programme d'éducation où un plan de travail biennal a été établi depuis 1980 et a donné des résultats positifs (par. 21 et 22, 70 et 92).

Recommandation 1 - Il convient d'élaborer des plans d'action biennaux, comme on l'a fait dans le domaine de l'éducation, pour les programmes relatifs à la santé et aux secours. Les domaines prioritaires, notamment en ce qui concerne la construction, la réparation et l'entretien des installations de l'Office dans les diverses zones devraient être clairement définis. Les plans de travail devraient être élaborés dans le cadre de la procédure améliorée d'établissement du budget-programme recommandé ci-après.

Financement de projets précis

Dans de nombreux cas, le versement de contributions supplémentaires destinées à des projets précis pourrait améliorer sensiblement la qualité et la quantité des services fournis avec l'aide de l'UNRWA et atténuer la gravité de situations critiques dues à la pénurie de ressources financières et à l'incertitude dans ce domaine. Ce financement complémentaire ne devrait pas être assuré uniquement à l'aide des contributions versées par les Etats membres; il faudrait aussi s'efforcer d'explorer les possibilités de faire appel à des contributions volontaires de sources locales et non locales (par. 51, 69, 96 et 117).

Recommandation 2 - Il conviendrait d'encourager dans les cas appropriés, l'affectation de fonds supplémentaires au financement de projets précis. Il faudrait explorer plus avant la possibilité de réaliser, sous l'égide de l'UNRWA, des petits projets de développement producteurs de recettes (par exemple des coopératives), l'Office devrait donc entreprendre une étude de faisabilité et

présenter ses conclusions à l'Assemblée générale à sa trente-neuvième session. Si les résultats de cette étude s'avéraient valables, les organismes des Nations Unies pourraient apporter à ces projets un appui financier, technique et autre jusqu'à ce qu'ils puissent se poursuivre sans aide extérieure.

Projets d'auto-assistance

Dans certaines zones d'activité plus que dans d'autres, on a constaté que des petits projets d'auto-assistance entrepris par des réfugiés avec l'appui de l'UNRWA constituaient un bon moyen d'améliorer l'état des logements, des bâtiments scolaires, des installations et de la salubrité dans les camps de réfugiés lorsque les fonds de l'UNRWA étaient insuffisants. Généralement, l'Office procure les fournitures et les matériaux de construction et les réfugiés effectuent eux-mêmes les travaux nécessaires (par. 28, 57 à 59, 70, 83 et 84 et 95).

Recommandation 3 - Etant donné que les projets fondés sur l'initiative personnelle entrepris dans les domaines mentionnés dans le paragraphe précédent continuent à jouer un rôle appréciable dans l'amélioration des conditions de vie des réfugiés, il faudrait lorsque l'UNRWA ne dispose pas de ressources suffisantes encourager la réalisation de tels projets dans tous les domaines de façon à tirer le meilleur profit possible des maigres ressources existantes.

b) Education et formation

Les structures mises en place par l'UNRWA et l'Unesco pour assurer un enseignement aux réfugiés de Palestine sont satisfaisantes et la qualité de l'enseignement dispensé est bonne. De façon générale, ce système éducatif ne le cède en rien à celui de pays dont le niveau de développement est comparable. Toutefois, si l'on veut maintenir la qualité de cet enseignement, il est urgent de prendre des mesures pour résoudre les graves problèmes exposés ci-après, dont beaucoup sont dus à l'insuffisance des ressources.

Recommandation 4

- i) Bâtiments scolaires. Les bâtiments scolaires loués qui sont en mauvais état devraient être remplacés chaque fois que possible par des écoles construites par l'UNRWA. Il faudrait examiner la possibilité de créer un fonds autorenouvelable en vue de remplacer les locaux loués par de nouvelles constructions scolaires, dont le coût serait couvert par les économies réalisées sur les frais d'exploitation (par. 33). Pour réduire les retards dans la construction ou la réparation d'écoles, deux des cinq des fonctionnaires chargés des bâtiments actuellement en poste à Vienne devraient être transférés dans les bureaux de zone et il faudrait leur confier davantage de pouvoirs (par. 34). L'UNRWA devrait étudier avec la participation de personnel médical quel serait le meilleur moyen de résoudre le problème posé par l'absence ou l'insuffisance de chauffage dans de nombreuses salles de classes (par. 35).

- ii) Les bibliothèques scolaires de l'UNRWA sont en général mal pourvues en particulier dans les territoires occupés. L'Unesco devrait lancer une campagne en vue d'obtenir des dons de livres et de périodiques en langue arabe et dans d'autres langues. Il faudrait demander aux organismes des Nations Unies de mettre à la disposition de bibliothèques scolaires de l'UNRWA les exemplaires excédentaires de publications et de périodiques (comme le Courrier de l'Unesco) qui seraient susceptibles d'intéresser les étudiants et les enseignants. Dans la bande de Gaza et sur la rive occidentale les autorités d'occupation devraient autoriser l'importation de ces livres sans discussion (par. 37).
- iii) Les manuels scolaires utilisés dans les écoles de l'UNRWA sont agréés par l'Unesco. Ceux qui avaient été approuvés pour être utilisés à Gaza et sur la rive occidentale ont fait l'objet de la part des autorités d'occupation israéliennes d'un examen minutieux et certains d'entre eux ont été refusés. Les autorités d'occupation devraient accepter sans discussion tous les manuels qui ont reçu l'aval de l'Unesco. De son côté, l'Unesco devrait accélérer ses procédures d'approbation (par. 38)
- iv) Il faudrait s'attacher en priorité à développer considérablement la formation professionnelle dispensée par l'UNRWA. L'UNRWA et l'Unesco devraient inciter les gouvernements, les organisations non gouvernementales et intergouvernementales, les sociétés privées et les particuliers à fournir des fonds et du matériel. Pour prendre une décision concernant l'extension des cours actuels, il faudrait se fonder sur des enquêtes sur l'emploi effectuées avec le concours de l'OIT (par. 40 à 45).
- v) Les réfugiés ne peuvent bénéficier que d'un très petit nombre de bourses d'études supérieures. L'Unesco, l'UNRWA et les autres organismes des Nations Unies devraient redoubler d'efforts pour mieux appliquer les résolutions dans lesquelles l'Assemblée générale a lancé un appel aux gouvernements, aux institutions spécialisées et aux organisations non gouvernementales pour qu'ils fournissent des subventions et des bourses d'études supérieures (par. 46 et 47).

c) Rôle de l'Unesco

L'Unesco a contribué à mettre en place un système scolaire viable de bonne qualité dans des circonstances difficiles. Cette réussite est notamment attestée par la constitution progressive d'un groupe de fonctionnaires palestiniens hautement qualifiés qui dirigent le programme d'éducation et qui ont moins besoin qu'auparavant d'être supervisés par l'Unesco (par. 48 à 52).

Recommandation 5 - Il faudrait envisager une réorientation partielle du rôle de l'Unesco de façon à ce que cette organisation renforce les aspects de l'enseignement qui ont un rang de priorité élevé, en particulier la formation professionnelle.

d) Secours

Le programme de secours de l'UNRWA est géré avec efficacité dans des conditions souvent difficiles. Quels que soient les regrets qu'elle suscite, la décision du Commissaire général de suspendre la distribution des rations de base à la suite de l'invasion du sud-Liban par Israël offre enfin l'occasion de revoir le programme (par. 89 à 97).

Recommandation 6 - En ce qui concerne le programme de secours, il faudrait envisager en priorité les changements suivants :

- i) Regrouper l'assistance actuellement fournie aux personnes particulièrement démunies et la distribution de rations de base en un seul programme de secours et de protection sociale en faveur des réfugiés nécessiteux, par exemple en étendant l'assistance accordée dans les situations particulièrement difficiles à tous les réfugiés que l'on juge véritablement en besoin d'être aidés. Pour déterminer quelles sont les personnes habilitées à bénéficier de cette assistance, le Commissaire général devrait fixer, en collaboration avec les gouvernements des pays d'accueil, de nouveaux critères qui seraient soumis à la Commission consultative pour approbation. L'application de ces nouveaux critères devrait permettre de créer une catégorie de réfugiés prioritaires.
- ii) Remplacer progressivement l'aide alimentaire par des bons d'achat. Dans l'immédiat, la nourriture disponible continuerait à être distribuée selon les procédures habituelles et par la suite des bons d'achat seraient remis aux réfugiés remplissant les conditions requises pour l'achat de produits alimentaires dans des magasins qui leur seraient désignés.
- iii) Supprimer le plafond annuel en ce qui concerne le nombre de réfugiés ayant droit à des rations; la quantité de rations - en nature ou sous forme de bons d'achat - serait déterminée en fonction des possibilités budgétaires. Le même régime serait appliqué dans toutes les zones d'activité pour ce qui est d'augmenter ou diminuer le nombre des rations.
- iv) Mieux équilibrer la planification et la répartition des ressources consacrées au logement dans le cadre du programme de secours car il s'agit là d'une nécessité urgente.
- v) Confier la responsabilité de l'entretien des locaux de l'UNRWA aux fonctionnaires des bureaux de zone chargés de l'éducation et de la santé.

2. Problèmes de gestion

a) Budget et finances

Présentation du budget et procédure budgétaire de l'UNRWA

Contrairement à la plupart des autres organismes des Nations Unies, l'UNRWA ne présente pas aux Etats membres un document budgétaire contenant des renseignements détaillés sur les dépenses prévues. Les indications chiffrées fournies dans un chapitre du rapport du Commissaire général publié chaque année au mois de septembre ne sont pas suffisamment précises et elles ne sont pas assorties d'explications suffisantes pour qu'on puisse considérer qu'elles constituent un véritable budget. En outre, les raisons pour lesquelles il existe des différences sensibles entre le montant estimatif et le montant effectif des dépenses ne sont jamais expliquées en détail (les rapports sur la situation budgétaire, qui sont en fait des documents budgétaires supplémentaires, sont uniquement à usage interne). Il convient donc de redresser d'urgence cette situation et le budget devrait faire l'objet d'un examen approfondi par les organes intergouvernementaux compétents (par. 98 à 117).

Recommandation 7 - Il faudrait que le budget soit présenté de manière plus claire et plus précise de façon que les Etats membres soient en mesure de l'examiner et de connaître exactement les conséquences du niveau de contribution qu'ils déterminent pour l'Office. Pour mettre en place ce système de présentation on pourrait préciser de la façon suivante :

- i) Il faudrait établir un document distinct du rapport annuel et intitulé "Budget-programme de l'UNRWA";
- ii) Ce budget-programme devrait être établi pour deux années civiles, des ajustements étant opérés le cas échéant vers la fin de la première année;
- iii) La structure actuelle du budget de l'UNRWA serait maintenue dans ses grandes lignes mais les explications fournies aux Etats membres seraient considérablement étoffées; le degré de précision à atteindre devrait correspondre à celui qui est indiqué aux paragraphes 108 et 109 du présent rapport;
- iv) Pour faciliter la tâche de la Commission consultative et de la Commission politique spéciale lorsqu'ils examineront ce document, il est recommandé de le présenter au préalable au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) afin qu'il donne son avis;
- v) Il faudrait présenter dans un document distinct une liste de "projets notés" qui permettraient d'améliorer sensiblement la quantité et la qualité des services fournis aux réfugiés et dont le financement pourrait être assuré à l'aide de ressources complémentaires d'origine gouvernementale ou privée (voir aussi recommandation 2).

Constitution d'une réserve pour les indemnités à verser à la cessation de service

L'augmentation annuelle des sommes destinées au versement d'indemnités lors de la cessation de service grève lourdement le budget de l'UNRWA, et ce pour faire face à une éventualité qui paraît peu probable. Jusqu'à présent, l'Assemblée générale s'est opposée aux tentatives visant à inscrire au budget ordinaire de l'ONU les indemnités à verser à la cessation de service. (par. 115).

Recommandation 8 - L'Assemblée générale devrait réexaminer la question des indemnités à verser à la cessation de service. Si elle décidait qu'en cas de suppression massive de postes, l'Organisation des Nations Unies prendrait à sa charge le coût de ces indemnités, le risque encouru par l'Organisation serait minime et le montant total du budget de l'UNRWA pourrait être réduit de 5 à 8 millions de dollars par an.

b) Questions de personnel

Administrateurs recrutés sur le plan international

Bien que les règles concernant la répartition géographique des administrateurs recrutés sur le plan international ne s'appliquent pas à l'UNRWA, la répartition des fonctionnaires selon leur nationalité y est anormale. En outre, les titres universitaires et les qualifications professionnelles des administrateurs recrutés sur le plan international, ainsi que leur connaissance de l'arabe, sont actuellement insuffisants (par. 142 à 146).

Recommandation 9 - En ce qui concerne les administrateurs recrutés sur le plan international, il faudrait prendre les mesures suivantes :

- i) Améliorer d'urgence la répartition géographique des postes d'administrateurs recrutés sur le plan international et, dans toute la mesure du possible, suivre les principes appliqués par l'Organisation des Nations Unies. Pour ce faire, il est indispensable d'élaborer un plan de recrutement;
- ii) Prévoir des conditions de recrutement rigoureuses en vue de redresser progressivement la situation en ce qui concerne les titres universitaires et les qualifications professionnelles et développer la connaissance de l'arabe parmi les administrateurs recrutés sur le plan international.

Personnel local

Il existe des perspectives de carrière pour certaines catégories professionnelles comme par exemple les enseignants et les infirmier(e)s. Il semble toutefois que beaucoup d'autres catégories professionnelles ne bénéficient pas d'un tel système de planification des carrières, qui est particulièrement nécessaire pour le personnel administratif, et notamment pour les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs (par. 129 à 141).

Recommandation 10 - Il faudrait élaborer un système général de planification des carrières pour le personnel local; pour ce faire, il conviendrait de se fonder sur la définition des groupes professionnels et pour chacun de ces groupes, il faudrait préciser les conditions d'admission et de promotion, redéfinir le classement des emplois et mettre en place un système de formation interne; le personnel administratif local de rang élevé devrait être le premier à bénéficier de ces mesures.

Gestion du personnel

Il semble qu'un système amélioré de classement soit en cours d'élaboration, mais en ce qui concerne les dossiers des fonctionnaires le système d'information actuel reste incomplet (par. 123).

Recommandation 11 - Il faudrait moderniser les conditions d'analyse et d'enregistrement des dossiers individuels ("fiches récapitulatives") dans le but de parvenir à mettre en place un système informatisé approprié d'information et de gestion du personnel.

c) Structure et délégation de pouvoirs

Les réformes qui ont été recommandées ci-dessus dans le domaine budgétaire et financier et dans le domaine du personnel exigent, pour être mises en oeuvre, une réorganisation des structures administratives et une plus large délégation de pouvoirs du siège vers les bureaux de zone (par. 147 à 154).

Recommandation 12

- i) L'effort qui a été entrepris pour améliorer l'organisation des départements du siège devrait être poursuivi sur la base de l'organigramme proposé au paragraphe 153.
- ii) La Division de la gestion devrait être chargée d'assurer la cohérence des mesures indispensables à la modernisation de l'organisation administrative de l'Office. Elle devrait en outre être chargée de suivre et d'évaluer l'application du programme. La Division de la vérification des comptes devrait être rattachée à la Division de la gestion de façon à faciliter la tâche de cette dernière.
- iii) En ce qui concerne les questions budgétaires et administratives et les questions de personnel, il est nécessaire de déléguer beaucoup plus largement les pouvoirs de façon à confier les responsabilités à ceux qui sont le mieux placés pour les exercer, c'est-à-dire les directeurs des bureaux de zone. Si, comme il est suggéré ci-dessus, la méthode du budget-programme était adoptée, il serait possible de déléguer beaucoup plus de pouvoirs aux directeurs des bureaux de zone tout en continuant à procéder aux contrôles essentiels. Des propositions précises sont présentées à cet égard au paragraphe 154.

d) Emplacement du siège de l'UNRWA et transfert de divers postes dans les bureaux de zone

L'Assemblée générale a demandé à l'UNRWA de réinstaller son siège, qui est actuellement à Vienne, là où il se trouvait auparavant et ce dès que possible. Aussi bien pour des raisons financières que pour des questions de fonctionnement, il apparaît extrêmement souhaitable de transférer immédiatement le siège dans la zone d'activité. Toutefois, la situation actuelle au Liban ne permet pas ce transfert. Le Commissaire général a indiqué au Corps commun d'inspection qu'à son avis, aucun des bureaux de zone ne disposait actuellement de moyens opérationnels suffisants pour justifier le transfert du siège (par. 155 et 156).

Recommandation 13 - En attendant que les circonstances permettent la réinstallation de tous les services du siège, quelques-uns d'entre eux pourraient déjà être transférés à la section du siège située à Amman ou dans des bureaux de zone. Certains ont été mentionnés aux paragraphes 34, 52 et 152. D'autres devront être désignés par le Commissaire général dans le cadre de la restructuration des services du siège conformément aux recommandations du Corps commun d'inspection, si celles-ci sont approuvées.

3. Questions institutionnelles

a) Protection des réfugiés

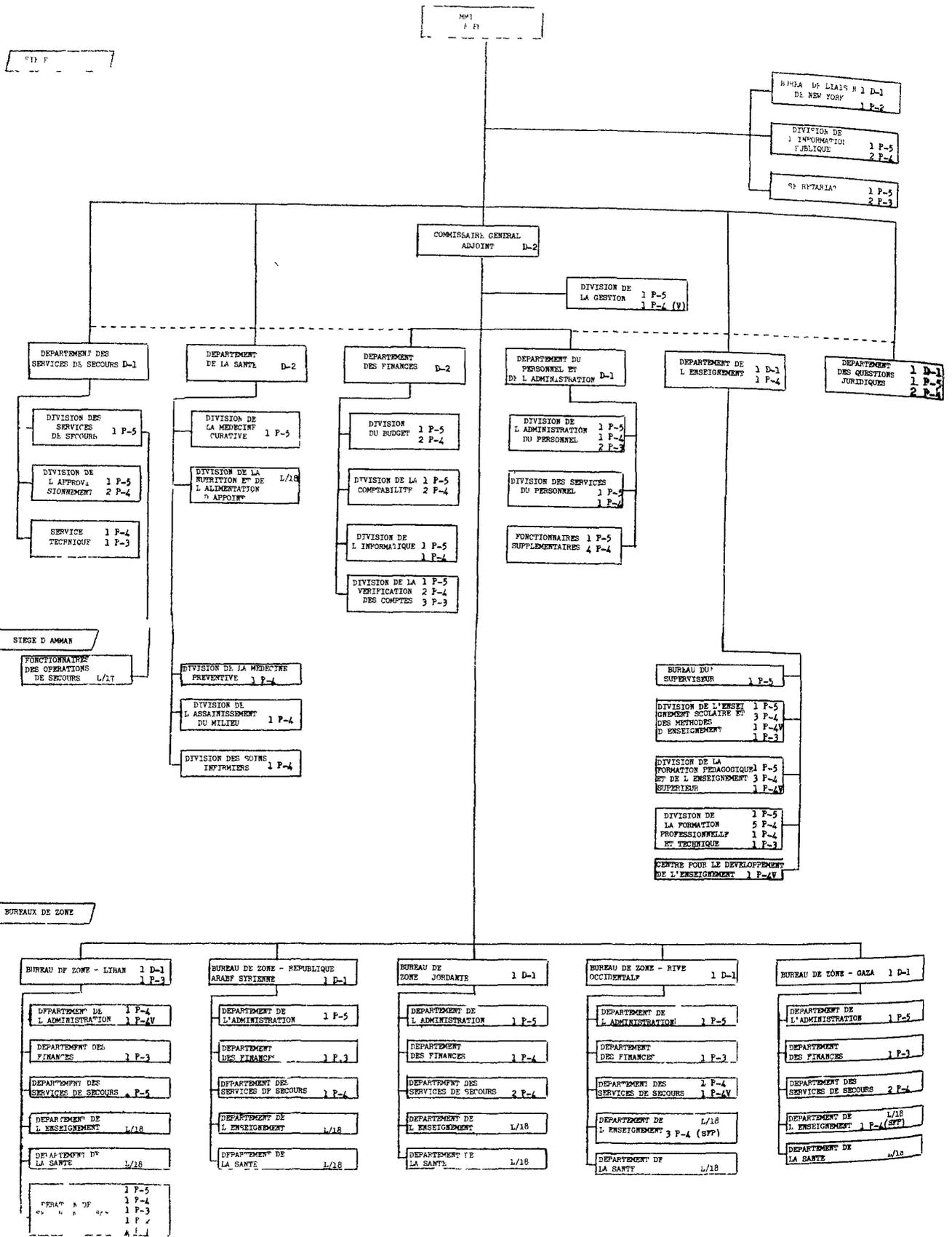
Le mandat de l'UNRWA ne s'étend pas à la protection des réfugiés. L'Assemblée générale a cependant prié le Secrétaire général, en consultation avec l'Office de "prendre des mesures efficaces pour garantir la sûreté et la sécurité, les droits juridiques et les droits de l'homme des réfugiés de Palestine dans les territoires occupés".

Recommandation 14 - En examinant les mesures à prendre pour mettre en oeuvre la résolution 37/120 J, le Secrétaire général devrait également consulter le Haut Commissaire pour les réfugiés afin de déterminer les possibilités de coopération entre le HCR et l'UNRWA dans l'application de la résolution.

b) Rôle de la Commission consultative

Etant donné que la Commission consultative ne semble pas jouer un rôle fondamental dans les affaires de l'UNRWA, les inspecteurs sont préoccupés par le fait que l'UNRWA se trouve privée de directives intergouvernementales et que le Commissaire général est investi de responsabilités exceptionnellement importantes par rapport à celles de ses homologues qui sont à la tête d'autres organismes des Nations Unies (par. 160 à 163).

Recommandation 15 - L'Assemblée générale devrait examiner les mesures à prendre pour réactiver la Commission consultative et renforcer son rôle, notamment : la Commission devrait se réunir à New York régulièrement deux fois par an ou tenir des sessions d'urgence si nécessaire; elle examinerait, outre le projet de rapport du Commissaire général à l'Assemblée générale, des rapports d'activités qu'il établirait périodiquement sur l'administration, le fonctionnement, le budget et les finances de l'Office.



Les administrateurs recrutés sur le plan international sont indiqués pour chaque service de ce tableau et ceux recrutés sur le plan local sont indiqués par un astérisque (*).
 V = Poste vacant (au 31 mai 1983)
 SFP = Spécialiste de la formation professionnelle
 L = Personnel local