



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

Berne, 14. Oktobre 2020

UNRWA. Bilan et perspectives après 70 ans

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 18.3557
Nantermod du 14.06.2018

Table des matières

RÉSUMÉ	1
Introduction	2
1 Développement historique	2
1.1 Création et mandat	2
1.2 Caractéristiques de l'aide aux réfugiés palestiniens	3
1.3 Nombre de réfugiés	5
1.4 Tâches	6
1.5 Financement	9
2 Eléments clés 2020	11
2.1 Contexte politique	11
2.2 Organisation	11
2.3 Budget 2020	13
2.4 Prolongation du mandat	14
3 Critiques	15
3.1 Rôle politique	15
3.2 Dépendance	15
3.3 Antisémitisme – Débat sur les manuels scolaires	15
3.4 Terrorisme	17
3.5 Gestion	17
4 La Suisse et l'UNRWA	18
4.1 Étapes	18
4.2 Financement	19
5 Appréciation et perspectives	21
ANNEXE 1 : Postulat 18.3557 Nantermod	23
ANNEXE 2 : Activités de l'UNRWA au 31 décembre 2019	25

RÉSUMÉ

Le présent rapport aborde les questions du postulat 18.3557 - « UNRWA. Bilan et perspectives après 70 ans », déposé par Philippe Nantermod et cinq cosignataires, et accepté par le Conseil national le 28 septembre 2018.

Développement historique

- Création de l'UNRWA par l'Assemblée générale des Nations Unies le 8 décembre 1949.
- Mandat : venir en aide aux réfugiés de Palestine à travers une aide humanitaire (*relief*) et des programmes de travail (*works*) et identifier, avec les gouvernements concernés du Proche-Orient, les mesures envisageables une fois l'aide de l'UNRWA achevée.
- Elargissement progressif du mandat par l'Assemblée générale des Nations Unies. Extension des activités à l'éducation et à la santé. Prise en charge de fonctions quasi étatiques.
- Caractéristiques historiques : solution institutionnelle spéciale en marge du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ; propre définition du terme de « réfugié » ; résolution sur le « droit au retour » comme point de référence ; prestataire de services ayant une forte présence sur le terrain.
- Augmentation du nombre de réfugiés enregistrés, qui est passé de 750 000 à l'origine à 5,6 millions aujourd'hui (auxquels s'ajoutent 620 000 autres ayants droit).

Eléments clés aujourd'hui

- Contexte politique : absence de solution au conflit au Proche-Orient ; instabilité croissante des pays d'accueil ; situation différente des réfugiés en fonction du pays d'accueil.
- L'UNRWA emploie plus de 27 000 personnes et dispose d'un budget total de 1,4 milliard de dollars. Ce montant comprend le budget-programme d'environ 800 millions de dollars ainsi que des financements destinés à des crises spécifiques (COVID-19, aide d'urgence pour Gaza ou la Syrie). Crise budgétaire persistante.
- L'UNRWA fournit ses services en Cisjordanie, dans la bande de Gaza, en Jordanie, au Liban et en Syrie. 709 écoles gérées par l'UNRWA, 141 établissements de santé.
- En 2019, le mandat a été prolongé jusqu'en 2023 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Critiques actuellement émises à l'encontre de l'UNRWA

- Rôle trop politique, s'engage trop en faveur des droits des réfugiés palestiniens.
- Réfugiés trop dépendants de l'UNRWA. Peu d'action en faveur de leur autonomie économique.
- Accusations d'antisémitisme et utilisation de matériel scolaire déséquilibré.
- Liens de certains employés de l'UNRWA avec le Hamas/des groupes armés.
- Critiques visant la gestion et les processus de conduite de l'UNRWA.

La Suisse et l'UNRWA

- Depuis la fin des années 1940, la Suisse fournit une aide humanitaire aux réfugiés de Palestine. Le montant total versé à ce jour s'élève à plus de 600 millions de francs.
- Depuis les années 1960, des débats récurrents de politique intérieure ont eu lieu, notamment sur la question de la dépendance continue de nombreux réfugiés.
- Depuis 2005, la Suisse est membre de la Commission consultative et participe aux discussions sur les réformes de l'Office.
- Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral de 2016, la contribution annuelle de la Suisse au budget ordinaire pour la période allant de 2017 à 2020 est d'environ 20 millions de francs, auxquels s'ajoutent des contributions extraordinaires (p. ex. en cas d'appel d'urgence).

Appréciation et perspectives

- L'UNRWA opère dans un environnement fortement politisé. Si les critiques formulées à l'encontre de son travail sont souvent l'expression de ce contexte politique, il arrive néanmoins qu'elles soient en partie parfaitement fondées.
- Faute de solution politique au conflit du Proche-Orient, l'UNRWA conserve sa raison d'être et reste un facteur de stabilité. L'Office a été et reste une organisation multilatérale essentielle pour la Suisse au Proche-Orient.
- Désormais, la Suisse s'efforcera avant tout d'accompagner les réformes de l'UNRWA qui ont été exigées et qui sont indispensables.
- La Suisse coopère avec les pays d'accueil pour développer des initiatives durables permettant d'améliorer la situation économique des jeunes.
- Le DFAE envisage de limiter dans un premier temps son soutien à deux ans au lieu des quatre ans actuels et soumettra une demande en ce sens au Conseil fédéral. Les réformes annoncées de l'UNRWA seront soutenues et suivies de près par la Suisse.

Introduction

En juin 2018, le Conseiller national Philippe Nantermod et cinq cosignataires demandaient un rapport sur l'UNRWA abordant notamment les points suivants :

- développement historique de l'UNRWA dans le cadre de la crise au Proche-Orient ;
- position de la Suisse concernant l'UNRWA au fil du temps ;
- développement des finances de l'organisation et des contributions suisses ;
- analyse des reproches auxquels l'UNRWA fait face régulièrement (antisémitisme, incitation au terrorisme, discrimination positive des réfugiés palestiniens envers les populations locales, etc.) et des mesures qui ont été mises en place pour remédier à ces reproches ;
- statut dont les réfugiés palestiniens bénéficient par rapport aux autres réfugiés qui relèvent du mandat du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ;
- état des lieux et perspectives.

Dans son avis, le Conseil fédéral s'est félicité de pouvoir s'exprimer sur la collaboration qu'il entretient de longue date avec l'UNRWA ainsi que sur les perspectives d'avenir en la matière (cf. avis du Conseil fédéral, annexe 1). Le Conseil national a accepté ce postulat le 28 septembre 2018.

Le présent rapport se compose de cinq chapitres : le chapitre (1) revient sur le développement historique de l'UNRWA et sur ses caractéristiques historiques. Le chapitre (2) intitulé « Eléments clés actuels » décrit l'organisation, son budget et ses activités actuelles. Les critiques formulées envers l'UNRWA sont exposées au chapitre (3), tandis que le chapitre (4) retrace la collaboration entre la Suisse et l'UNRWA au fil des ans. Enfin, le chapitre (5) propose une appréciation du travail de l'UNRWA ainsi qu'un aperçu des priorités qui seront celles de la Suisse au cours des prochaines années.

1 Développement historique

1.1 Création et mandat

L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) a été fondé par l'Assemblée générale des Nations Unies le 8 décembre 1949. Sa création est liée à la première guerre israélo-arabe. Après l'effondrement de l'Empire ottoman, la Grande-Bretagne avait obtenu de la Société des Nations un mandat d'administration sur la Palestine en 1920. Au cours des années suivantes, les affrontements entre le mouvement national juif¹ et le mouvement national arabe se multiplièrent, tout comme les actions hostiles contre des autorités mandataires. Dès l'adoption, le 29 novembre 1947, d'un plan de partage de l'ONU prévoyant la coexistence d'un État arabe et d'un État juif, des combats locaux éclatèrent entre milices arabes et organisations militaires juives. Les États arabes refusèrent le plan de partage et l'existence d'un État israélien. Le 14 mai 1948, dernier jour du mandat britannique, David Ben Gurion proclama l'État d'Israël, qui fut aussitôt attaqué par l'Égypte, la Syrie, le Liban, la Jordanie et l'Irak.

La guerre prit fin avec la victoire militaire d'Israël et la conclusion de différents accords de cessez-le-feu signés au cours du premier semestre 1949 avec l'appui de l'ONU. Auparavant, plus précisément le 19 septembre 1948, l'Assemblée générale de l'ONU avait déjà institué un fonds spécial baptisé *Aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine* (ANURP)². Ce fonds devait coordonner les opérations d'aide de courte durée en faveur des réfugiés de Palestine. Le nombre de réfugiés enregistrés durant cette guerre est encore controversé à l'heure actuelle. Les chiffres varient entre 700 000 et plus de 950 000 réfugiés. L'UNRWA parle aujourd'hui d'environ 750 000 réfugiés de Palestine en 1950.

Aucune solution rapide ne se dessinant pour les réfugiés, et face à la détresse engendrée par cette situation, l'Assemblée générale des Nations Unies institua, par la résolution 302 du 8 décembre 1949, un office appelé à succéder à l'ANURP : l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, UNRWA)³.

L'UNRWA débuta ses activités au printemps 1950. Conformément à la résolution 302, son mandat consistait à soutenir les réfugiés de Palestine en menant en leur faveur une aide humanitaire (*relief*) et des

¹ Depuis la fin du XIX^e siècle, la Palestine avait connu plusieurs vagues d'immigration juive dans le cadre du mouvement sioniste, ce qui avait porté la part de la population juive de 5% (1882) à 30% (1945). Bundeszentrale für politische Bildung : « [Die Gründung des Staates Israel](#) », 28.05.2008

² [Résolution 212 \(III\) de l'AG ONU](#), 19.11.1948

³ [Résolution 302 \(IV\) de l'AG ONU](#), 08.12.1949

programmes de travail (*works*) en collaboration avec les pays concernés. Elle avait en outre pour tâche d'identifier, avec les gouvernements intéressés du Proche-Orient, les mesures envisageables pour prendre le relais de l'UNRWA au terme de son mandat. Le mandat temporaire de l'UNRWA est renouvelé à chaque fois pour trois ans par l'Assemblée générale des Nations Unies.

1.2 Caractéristiques de l'aide aux réfugiés palestiniens

L'aide aux réfugiés palestiniens, telle que l'incarne l'UNRWA, présente différentes caractéristiques qui s'expliquent par le contexte historique spécifique dans lequel l'Office a vu le jour. Les éléments suivants doivent être pris en compte dans les débats sur l'UNRWA : son statut institutionnel en marge du Haut-Commissariat pour les réfugiés, sa définition du terme de « réfugié », la résolution sur le « droit au retour » et la focalisation opérationnelle de l'UNRWA en tant qu'agence de l'ONU.

- (i) **Statut institutionnel** : quelques mois après le début des activités de l'UNRWA, fin 1950, l'Assemblée générale de l'ONU crée le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)⁴, en lui confiant la mission de promouvoir et de surveiller l'application de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés adoptée le 28 juillet 1951⁵. Le HCR doit assurer la protection des réfugiés du monde entier, apporter une aide d'urgence aux plus déshérités d'entre eux et trouver des solutions pérennes pour les réfugiés en facilitant la recherche d'un nouveau foyer ou leur installation dans un pays d'accueil.

L'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de ne pas intégrer l'UNRWA au HCR, ce qui signifie, pour les réfugiés palestiniens, qu'ils sont formellement exclus de la protection prévue par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés⁶. L'UNRWA ne dispose d'aucun mandat explicite de protection. Cependant, l'Assemblée générale de l'ONU, lors de chaque renouvellement du mandat de l'UNRWA, a pris acte des efforts déployés par l'Office pour protéger les réfugiés et les a soutenus. Contrairement au HCR, l'UNRWA n'a pas pour mandat explicite d'apporter des solutions durables (retour ou réinstallation) aux réfugiés (cf. iii).

- (ii) **Définition du terme de réfugié** : faute de directives de l'Assemblée générale des Nations Unies, et en l'absence de définition clairement établie au niveau international, l'UNRWA a élaboré sa propre définition du « réfugié palestinien »⁷. Selon celle-ci, un réfugié palestinien est une personne dont le lieu de résidence normal était la Palestine entre le 1^{er} juin 1946 et le 15 mai 1948, et qui, en raison de ce conflit, a perdu à la fois son foyer et ses moyens de subsistance. Autres critères pour avoir droit aux aides : la personne doit être enregistrée auprès de l'UNRWA et avoir trouvé refuge dans l'un des pays où l'UNRWA opère.

Au fil du temps, cette définition a connu de multiples modifications ou extensions⁸. Le besoin d'assistance a ainsi parfois été un critère supplémentaire⁹ et la pratique a fait que les générations suivantes ont elles aussi été enregistrées comme réfugiés. Sur ce point, l'UNRWA ne se distingue que peu du HCR, qui enregistre lui aussi plusieurs générations de réfugiés (on peut citer comme exemples l'Afghanistan et la Somalie). À l'origine, l'UNRWA limitait l'enregistrement des descendants de réfugiés palestiniens à la lignée masculine. Mais depuis 2006, les femmes palestiniennes ayant épousé un non-Palestinien peuvent elles aussi demander à être enregistrées auprès de l'UNRWA, de même que leurs descendants (lignée féminine). Elles peuvent bénéficier des prestations de l'UNRWA, mais ne sont pas comptées dans la population des réfugiés palestiniens. De son côté, le HCR ne fait pas de différence entre les descendants des lignées féminine et masculine¹⁰.

⁴ [Résolution 428 \(V\) de l'AG ONU](#), 14.12.1950

⁵ [Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés](#) (entrée en vigueur le 22.04.1954)

⁶ Les réfugiés palestiniens qui ne sont pas soumis au régime de protection de l'UNRWA peuvent bénéficier dans certaines circonstances de la protection du HCR. Pour plus de détails à ce sujet : service scientifique du Bundestag allemand, [« Zum Flüchtlingsbegriff und der Arbeit des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten \(UNRWA\) »](#), 01.10.2019, p. 9 et 10

⁷ En revanche, le droit international des réfugiés et, par conséquent, le HCR considèrent comme réfugié toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social, etc., se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou ne veut se réclamer de la protection de ce pays (cf. art. 1A, par. 2 de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951).

⁸ Service scientifique du Bundestag allemand, [« Zum Flüchtlingsbegriff »](#), chap. 2.2. Voir également : Ilanda Feldman, [« The Challenge of Categories, UNRWA and the Definition of a Palestine Refugee »](#), *Journal of Refugee Studies* 25, n° 3 (2012), p. 387–406

⁹ James G. Lindsay, *Fixing UNRWA: Repairing the UN's Troubled System of Aid to Palestinian Refugees*, Policy Focus 91. The Washington Institute for Near East Policy, 2009, chap. 3

¹⁰ Service scientifique du Bundestag allemand, [« Zum Flüchtlingsbegriff »](#), p. 11

Après la guerre des Six Jours de 1967, les Palestiniennes et Palestiniens ayant fui à ce moment ont eux aussi pu prétendre à un soutien. Ils ne sont toutefois pas inscrits au registre officiel de l'UNRWA et ne sont pas comptés dans la population des réfugiés palestiniens¹¹.

Contrairement au HCR et à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, l'UNRWA ne prévoit aucun motif de perte du statut de réfugié, hormis le décès. Pour le HCR, par exemple, le droit à l'assistance s'éteint lorsque les réfugiés ont obtenu des droits civiques ou la nationalité de leur pays d'accueil. Dans le cas de l'UNRWA, un tel principe serait lourd de conséquences. La grande majorité des 2,2 millions de réfugiés enregistrés auprès de l'UNRWA vivant en Jordanie possèdent un passeport jordanien.

- (iii) **Droit au retour** : un an avant la création de l'UNRWA, le 11 décembre 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 194. À l'article 11, elle prévoit qu'« il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers et pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les Gouvernements ou autorités responsables »¹². Cette résolution a ensuite été réaffirmée plus de 135 fois, y compris par le Conseil de sécurité. Le droit au retour est également inscrit dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (Pacte II, art. 12, par. 4), cette fois sous la forme d'un droit individuel. Il y est dit : « Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays ». La manière dont le « droit au retour » prévu par la résolution 194 doit être compris et mis en œuvre dans le contexte du Proche-Orient donne lieu à différentes interprétations. Dans les négociations de paix qui ont suivi les accords d'Oslo de 1993, ce sujet a toujours fait partie des « questions relatives au statut final ».

L'UNRWA lui-même n'a pas de mandat relatif à la mise en œuvre de cette résolution. Cependant, sa propre résolution fondatrice, la 302, ainsi que les différentes résolutions adoptées par l'Assemblée générale de l'ONU en vue de renouveler son mandat font référence à la résolution 194 dès leur préambule. De nombreux réfugiés palestiniens considèrent l'UNRWA comme le garant de leur droit au retour et évaluent les actions de l'agence à cette aune¹³. L'UNRWA lui-même pose pour acquis qu'il continuera à assumer ses tâches jusqu'à ce que la résolution 194 soit appliquée ou qu'une solution « juste et durable » soit trouvée au problème des réfugiés¹⁴.

- (iv) **Un prestataire de services doté d'une forte présence sur le terrain** : le caractère hautement opérationnel de l'UNRWA distingue cet Office des autres agences de l'ONU ainsi que du HCR. Dans une large mesure, l'UNRWA fournit ses services lui-même et est donc très présent sur le terrain. C'est pourquoi l'UNRWA compte plus de 27 000 employés.

Faute de solution politique au conflit au Proche-Orient et compte tenu du manque d'intégration des réfugiés dans les pays voisins, l'éventail de tâches assumées par l'UNRWA s'est élargi et, dans certains cas, a été redéfini. Ainsi, comme le note l'UNRWA lui-même¹⁵, l'Office fournit des services similaires à ceux d'un État, ce qui n'était pas prévu dans son mandat initial et constitue l'une de ses principales caractéristiques. Cette évolution est exposée au chapitre 1.4.

¹¹ Ibid.

¹² [Résolution 194 \(III\) de l'AG ONU](#), 11.12.1948

¹³ Jalal Al Hussein et Riccardo Bocco, « The Status of the Palestinian Refugees in the Near East : The Right of Return and UNRWA in Perspective », *Refugee Survey Quarterly* 28, n° 2/3 (2010), p. 260–284

¹⁴ Site Internet de l'UNRWA : « [Frequently Asked Questions about UNRWA](#) »

¹⁵ Site Internet de l'UNRWA, citation : « [UNRWA operates as quasi-state body delivering services akin to a state](#) » Dans une présentation historique de l'organisation publiée par l'UNRWA lui-même, ce dernier parle de « development from a pure relief organization to a quasi-governmental institution » : *UNRWA : A Brief History, 1950–1982* (Vienne : UNRWA, approx. 1983), p. (i)

Question de l'indemnisation financière des réfugiés

La question de l'indemnisation financière a été à l'ordre du jour des négociations de paix menées ces 20 dernières années, sans qu'aucun accord n'ait pu être trouvé à ce jour. Les divergences de vue concernant le montant de cette indemnisation ont constitué la principale pierre d'achoppement. Les Nations Unies ont estimé à 8,6 milliards de dollars les biens perdus par les réfugiés palestiniens¹⁶. En 2001, à Camp David, les Américains ont proposé de verser aux réfugiés palestiniens un dédommagement individuel, dont le montant total de 20 milliards de dollars devait être financé par un fonds international¹⁷.

Une étude commandée par l'équipe de négociation palestinienne en 2008 a finalement estimé à 310 milliards de dollars le montant total des indemnités dues, ses calculs tenant compte non seulement de la perte de revenus ou des préjudices non matériels subis par les réfugiés, mais aussi des coûts supportés par ces derniers du fait de leur exil¹⁸.

1.3 Nombre de réfugiés

Selon la définition du « réfugié » donnée au chapitre 1.2, le nombre de réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA est passé d'environ 750 000 à l'origine (dont 30 000 sont encore en vie) à quelque 5,6 millions aujourd'hui¹⁹.

Le tableau suivant montre le nombre de réfugiés enregistrés auprès de l'UNRWA depuis 1950. Il convient de relever à cet égard que l'enregistrement auprès de l'UNRWA est volontaire. De plus, le registre n'est pas connecté aux systèmes officiels d'enregistrement de la population des différents pays. La radiation n'est donc pas automatique en cas de décès ou d'émigration. L'UNRWA suppose donc que le nombre effectif de réfugiés est inférieur au nombre de réfugiés enregistrés. À titre d'exemple, le registre que l'UNRWA tient au Liban répertorie 470 000 réfugiés palestiniens, alors qu'un recensement récent arrive à la conclusion que seuls 180 000 réfugiés vivent encore dans le pays²⁰.

Année	Nombre de réfugiés enregistrés auprès de l'UNRWA
1950	750 000
1960	1 120 889
1970	1 425 219
1980	1 844 318
1990	2 422 514
2000	3 737 494
2010	4 691 070
2019	5 629 829

Figure 1: Réfugiés enregistrés auprès de l'UNRWA (Source : Rapports annuels du Commissaire-Général 1950–2019)

Les prestations fournies par l'UNRWA bénéficient non seulement aux réfugiés enregistrés auprès de l'Office, mais aussi à d'autres réfugiés. Parmi ces derniers figurent notamment les 300 000 réfugiés ayant fui après la guerre de 1967, qui a conduit à l'occupation israélienne de la Cisjordanie, de la bande de Gaza, du plateau du Golan syrien et du Sinaï égyptien. S'y sont ajoutés quelque 250 000 réfugiés palestiniens du Koweït pendant la première guerre du Golfe (1990-1991), au cours de laquelle l'Organisation de Libération de la Palestine (OLP) a soutenu le dirigeant irakien Saddam Hussein.

¹⁶ Michael R. Fischbach, *Records of Dispossession : Palestinian Refugee Property and the Arab-Israeli Conflict*, Columbia University Press, 2003, p. 276 et suivantes

¹⁷ Rex Brynen, « Compensation for Palestinian Refugees : Law, Politics and Praxis », *Israel Law Review* 51, N° 1 (2018), p. 39

¹⁸ Thierry J. Senechal, *Valuation of Palestinian Refugee Losses*, PLO Palestinian Negotiations Support Unit, 18.06.2008, p. 17 à 40

¹⁹ Estimation tirée de : Michael Chiller-Glaus, *Tackling the Intractable: Palestinian Refugees and the Search for Middle East Peace*, Peter Lang, 2007, p.81-82

²⁰ Site Internet de l'UNRWA : « [Where we work](#) » et Lebanese Palestinian Dialogue Committee Central Administration of statistics, Palestinian Central Bureau of Statistics, « [The Population and Housing Census in Palestinian Camps and Gatherings - 2017, Key Findings Report](#) », Beyrouth, février 2018

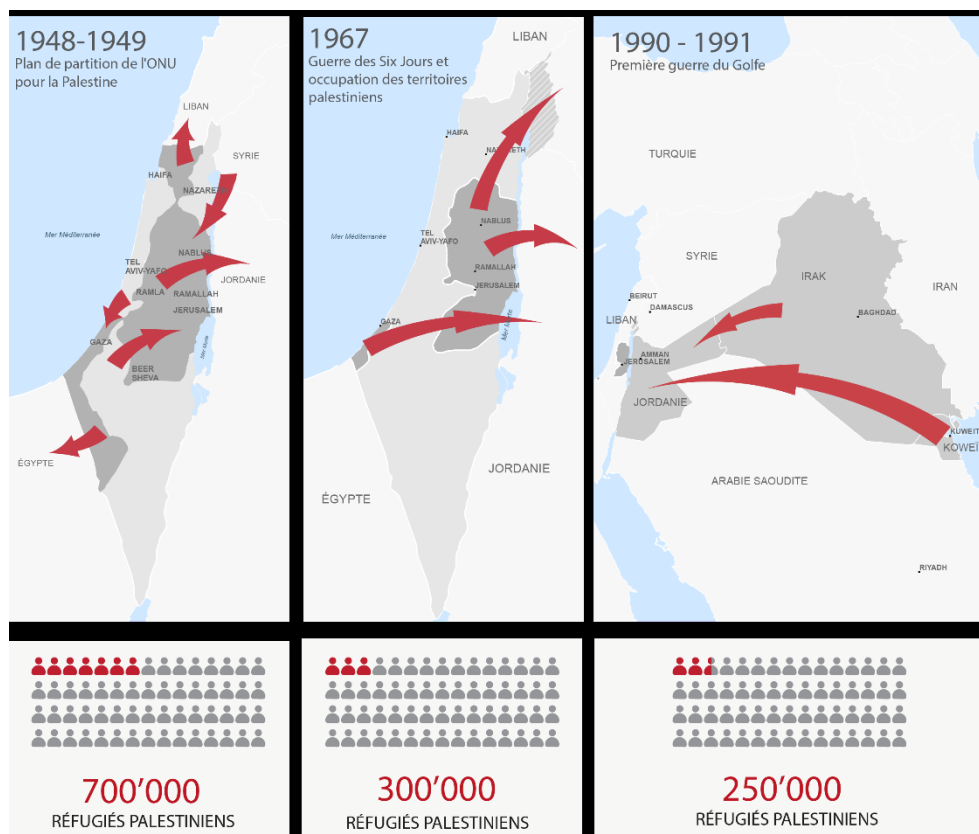


Figure 2 : Flux de réfugiés en 1948/49, 1967 et 1990/91²¹.

1.4 Tâches

À l'origine, l'UNRWA avait essentiellement pour mission de fournir une aide humanitaire (*relief*) et d'œuvrer pour l'autonomie économique des réfugiés grâce à des programmes de travail (*works*). L'**aide humanitaire** prenait principalement la forme d'une aide alimentaire et de la mise à disposition d'abris. Alors que 87% des réfugiés vivaient dans des tentes en 1951, trois ans plus tard, leur proportion était encore de 32%. À partir de 1955, les tentes ont été remplacées par des baraquements²².

Avec les **programmes de travail**, son deuxième axe d'intervention, l'UNRWA suivit une proposition de la *Mission d'étude économique des Nations Unies*, dont la tâche consistait à analyser le problème des réfugiés au Proche-Orient. La mission d'étude estimait que les programmes de travail (p. ex. construction de routes, agriculture) étaient dans l'intérêt à la fois des réfugiés et des pays d'accueil. Ils devaient diminuer le besoin d'aide d'urgence et réduire le nombre de réfugiés ayant besoin d'assistance²³. Dès le milieu de l'année 1951, l'UNRWA et certains pays donateurs sont allés encore un peu plus loin en proposant des projets de développement régional ambitieux (notamment dans le secteur de l'eau) combinés à de vastes mesures en matière d'emploi et de réinstallation des réfugiés. Plusieurs initiatives ont été lancées depuis lors en matière de planification des installations pour réfugiés. L'UNRWA a également développé de nouveaux instruments, tels que des prêts sans intérêt pour les réfugiés ayant des projets d'affaires prometteurs²⁴.

Dans l'ensemble, ces efforts n'ont pas été très fructueux. Le nombre de réfugiés ayant bénéficié de ces projets économiques a été inférieur à ce qui avait été escompté. Outre les attentes exagérées des pays donateurs, les conditions naturelles (projets dans des environnements climatiques difficiles et pauvres en ressources) ont également contribué à ce bilan très mitigé. En outre, les gouvernements arabes et de nombreux réfugiés se montraient sceptiques quant aux projets d'intégration sur le long terme. Il a souvent

²¹ Chiffres d'après : Helena Lindholm Schulz, *The Palestinian Diaspora: Formation of Identities and Politics of Homeland* (London, Routledge, 2003).

²² Site Internet de l'UNRWA : « [Replacing Tents with Fabricated Shelters](#) »

²³ [Rapport intérimaire du directeur de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient](#) (A/1451/Rev.1), 06.10.1950

²⁴ UNRWA : *A Brief History, 1950-1982*, p. 97-104 ; Benjamin Schiff, *Refugees unto the Third Generation : UN Aid to Palestinians* (New York : Syracuse University Press, 1995), p. 21-47

été fait référence à l'art. 5 de la résolution 302, en vertu duquel l'UNRWA doit fonctionner sans préjudice des dispositions de l'art. 11 de la résolution 194 (droit au retour). La revendication du droit au retour a donc fait obstacle aux tentatives de l'UNRWA d'intégrer et de réinstaller les populations de réfugiés²⁵. En conséquence, l'Office rappelle depuis longtemps que la recherche d'une solution durable pour les réfugiés ne relève pas de son mandat.

Fort de ces expériences et faute de solution au conflit au Proche-Orient, l'UNRWA a, dans le courant des années 1950, progressivement réorienté ses activités vers l'éducation et la santé au détriment de l'aide humanitaire. Ces priorités ont été définies dans le cadre de partenariats stratégiques conclus entre l'UNRWA et respectivement l'UNESCO et l'OMS. L'aide humanitaire – surtout alimentaire – a continué de figurer parmi les missions fondamentales de l'Office, mais au cours des décennies suivantes, elle a perdu de son importance, notamment par rapport à l'éducation. Le mandat de l'UNRWA a ainsi été étendu par l'Assemblée générale des Nations Unies, avec deux conséquences : tout d'abord, l'UNRWA est de plus en plus devenu une agence de développement. Ensuite, il a commencé à assumer un nombre croissant de tâches incombant normalement à l'État.

Les **programmes d'éducation** se sont rapidement développés. En 1961, l'UNRWA dirigeait déjà 390 écoles et divers centres de formation professionnelle avaient vu le jour. Deux décennies plus tard, on dénombrait environ 650 écoles pour un total de 340 000 élèves. À partir des années 1960, l'éducation est devenue le principal poste budgétaire de l'UNRWA et, depuis la fin des années 1970, elle absorbe environ 50% du budget ordinaire de l'Office, voire davantage²⁶.

Dès le début, ces programmes éducatifs ont été discutés à l'échelle internationale, où ils ont trouvé un écho le plus souvent positif. Dès les années 1960, par exemple, on a salué le fait que l'UNRWA prodiguait aussi son enseignement aux filles, encourageait la pensée critique, favorisait la formation professionnelle et, grâce à tous ces éléments, exerçait aussi une influence constructive sur le système éducatif arabe. Les écoles de l'UNRWA ont souvent obtenu des résultats supérieurs à la moyenne dans les comparaisons régionales.

En même temps, le système scolaire de l'UNRWA a aussi régulièrement fait l'objet de critiques. Au début, celles-ci visaient surtout la qualité des enseignants, dont la fonction est aujourd'hui encore exercée presque exclusivement par des réfugiés. Leur formation a d'abord exigé la création de structures appropriées. Des voix s'élevaient en outre pour accuser l'OLP d'utiliser abusivement les écoles et les infrastructures des camps de l'UNRWA à des fins d'endoctrinement et de formation paramilitaire²⁷. À partir des années 1950, il a souvent été reproché à l'UNRWA d'attiser la haine à l'égard d'Israël dans ses écoles et de dispenser un enseignement partial et très critique à l'égard d'Israël. De telles accusations figurent par exemple dans une étude de l'UNESCO datant de 1959²⁸.

L'UNRWA s'est défendu en rappelant qu'à l'instar des autres agences des Nations Unies, il était obligé d'utiliser les manuels scolaires des pays d'accueil. Au fil des décennies, il a pris diverses mesures pour que l'enseignement dans ses écoles respecte les valeurs des Nations Unies et sensibilise les élèves à la tolérance, à la non-discrimination et aux droits de l'homme. Le chapitre 3.3 expose les discussions actuellement en cours sur ce sujet.

²⁵ Riccardo Bocco, « [UNRWA and the Palestinian Refugees. A History within History](#) », *Refugee Survey Quarterly* 28, N° 2/3 (2010), p. 229-252

²⁶ Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, p. 51

²⁷ Bocco, « UNRWA and the Palestinian Refugees », p. 239

²⁸ Robert Faherty, *In Human Terms : The 1959 Story of the UNRWA-Unesco Arab Refugee Schools* (Unesco, 1959)

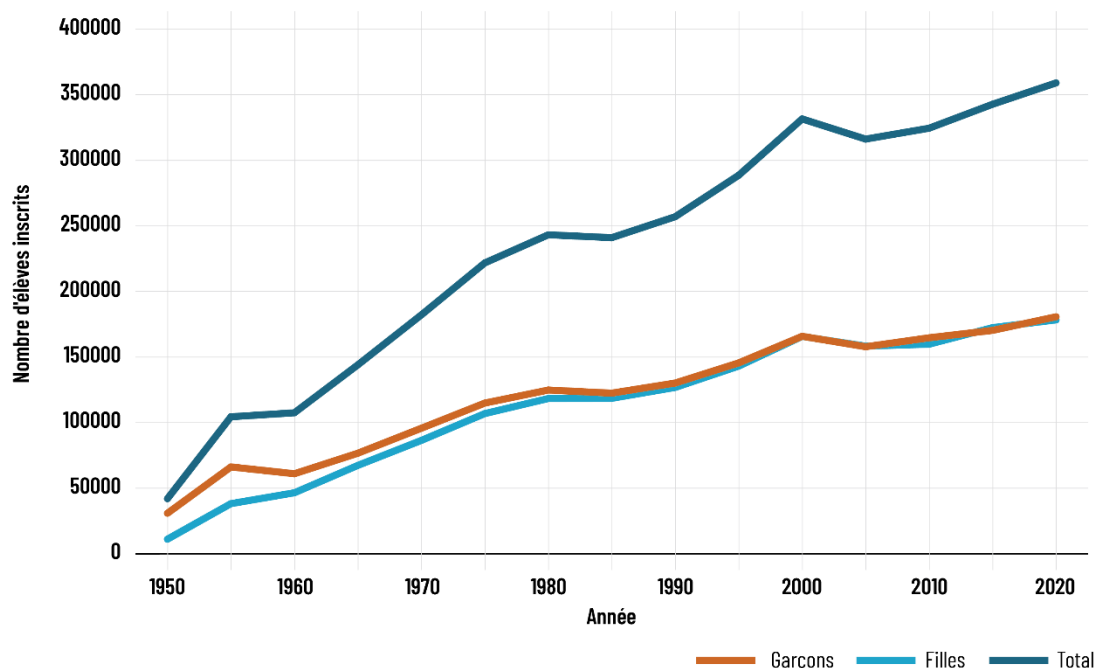


Figure 3 : Inscriptions dans les écoles primaires de l'UNRWA (Source : UNRWA)

Les **soins de santé** apportés par l'UNRWA ont suscité beaucoup moins de controverses. Depuis les années 1950, le système de santé n'a cessé de croître et de s'adapter à l'évolution des besoins médicaux. La plupart des employés des établissements de santé de l'UNRWA, dont bon nombre sont des réfugiés palestiniens, ont été formés sur place. Depuis la fin des années 1970, les soins de santé représentent environ 15 à 20% du budget ordinaire de l'Office. Aujourd'hui, l'UNRWA gère 141 dispensaires, qui permettent aux réfugiés d'accéder gratuitement aux soins de santé. Plus de 3 millions de réfugiés en font usage²⁹.

Les efforts déployés par l'UNRWA dans les années 1960 et 1970 pour diminuer les **distributions de denrées alimentaires de base** aux réfugiés se sont révélés difficiles. Certes, tous s'accordaient à reconnaître que les besoins en aide humanitaire directe diminuaient sur le long terme et que la distribution générale de nourriture (10 kg de farine, 500 g de sucre, 500 g de riz, ½ litre d'huile et du savon par réfugié et par mois) devenait inappropriée et coûteuse, mais tant les réfugiés que les États arabes opposèrent une résistance tenace à la réduction du programme. La principale raison résidait dans le fait que ce programme à forte valeur symbolique était perçu comme un témoignage de la solidarité internationale. Ce n'est qu'en 1982 que l'UNRWA a pu mener à bien cette réforme et réduire drastiquement la distribution mensuelle de vivres. Depuis lors, l'aide alimentaire n'est fournie qu'après évaluation des besoins individuels. Les fonds ainsi dégagés ont été réaffectés à l'éducation et à la santé³⁰.

Au fil des ans, d'autres missions sont venues s'ajouter au mandat initial. En 1991, l'UNRWA a lancé un nouveau programme de **services de microfinance**. Depuis 2005, il mène un programme visant à améliorer l'**infrastructure des camps**. Les anciens camps de tentes se sont transformés en zones de nature plus citadine, dont le développement s'appuie sur des instruments utilisés en urbanisme. En 2012, l'UNRWA s'est doté d'une **politique de protection** dans le but de protéger et de promouvoir les droits des réfugiés conformément au droit international. À cette fin, il a mis en place un ensemble d'instruments ad hoc. L'UNRWA fournit également des **prestations sociales** à plusieurs centaines de milliers de Palestiniennes et Palestiniens vivant dans l'extrême pauvreté³¹.

Les dispositifs d'**aide d'urgence** restent un pilier majeur de l'UNRWA et comprennent aussi bien des abris d'urgence que des programmes d'aide financière directe. Tout au long de son histoire, l'UNRWA a dû faire face aux conséquences de guerres, d'insurrections et de destructions. Il convient notamment d'évoquer les guerres israélo-arabes de 1967 et 1973, la guerre civile et l'invasion israélienne du Liban, les Intifadas

²⁹ Lindsay, p. 7-8; UNRWA : A Brief History, 1950-1982, p. 159-196; site Internet de l'UNRWA : « [What we do : Health](#) »

³⁰ DFAE, « [Bericht über die humanitäre Hilfe der Schweiz an das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina Flüchtlinge im Nahen Osten \(UNRWA\)](#) », 18.04.1984

³¹ Site Internet de l'UNRWA : « [What we do](#) »

de 1987 et 2000, la première guerre du Golfe en 1990/91, la guerre de Gaza de 2014 et la guerre en Syrie qui dure depuis 2011.

L'histoire mouvementée du Proche-Orient se reflète dans celle de l'UNRWA et a eu une grande influence sur les zones d'opération et les principaux axes d'intervention de l'Office. À maintes reprises, l'UNRWA a dû travailler dans des conditions très difficiles, ce dont témoigne entre autres le déplacement répété de son siège. Dans les années 1970, il a dû être déplacé de Beyrouth à Amman, puis à Vienne. Au début des années 1990, le processus d'Oslo a permis l'installation de son siège à Gaza. Aujourd'hui, l'UNRWA a deux sièges : l'un à Gaza, l'autre à Amman.

1.5 Financement

Le financement de base de l'UNRWA est constitué à 94% de contributions volontaires, tandis que 4% proviennent du budget-programme des Nations Unies et 2% de dons privés. Le budget alloué aux programmes de l'UNRWA n'a cessé d'augmenter en raison du nombre croissant de réfugiés (cf. chap. 1.3) et de l'élargissement des missions qui lui sont confiées (cf. chap. 1.4). Aux fonds ordinaires s'ajoutent des ressources extraordinaires de plus en plus importantes, dont la plupart sont destinées à la gestion d'une crise spécifique (p. ex. l'*Appel d'urgence pour le Territoire palestinien occupé* et l'*Appel d'urgence pour la crise régionale en Syrie*).

Année	Dépenses ordinaires	Dépenses extraordinaires (appels d'urgence et projets)
1950	19 220 237	
1960	34 701 276	
1970	47 937 938	
1980	183 677 394	
1990	292 544 581	
2000	280 671 920	17 823 473 ³²
2010	596 756 191	298 970 989
2018	763 957 000	426 266 000

Figure 4 : Évolution des dépenses de l'UNRWA de 1950 à 2018 (en dollars)³³.

Dans les années 1950, plus de deux tiers du budget étaient versés par les États-Unis. Parmi les principaux bailleurs de fonds figuraient ensuite essentiellement des pays européens. Cette prédominance de donateurs occidentaux persiste aujourd'hui, comme le montrent les deux graphiques suivants. La décision prise en 2018 par les États-Unis de retirer leur financement est lourde de conséquences pour l'UNRWA. En revanche, les pays arabes contribuent aujourd'hui nettement plus au financement de l'UNRWA que par le passé.

³² Des dépenses extraordinaires supplémentaires de 1 832 507 dollars ont été imputées à d'autres fonds.

³³ Les chiffres figurant dans ce tableau proviennent de l'UNRWA et reposent sur les rapports financiers officiels et les comptes vérifiés de l'UNRWA pour les années choisies.

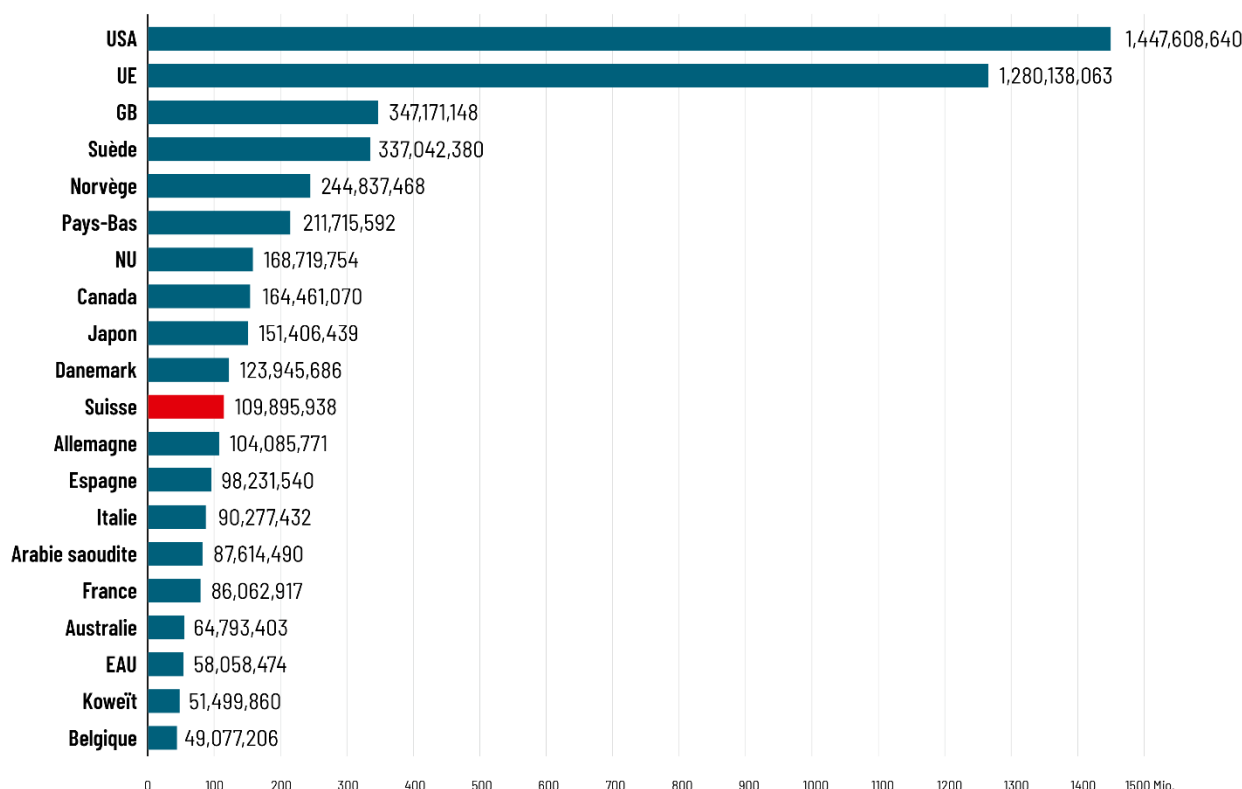


Figure 5: Les 20 plus grands donateurs de 2000 à 2009 en dollars³⁴.

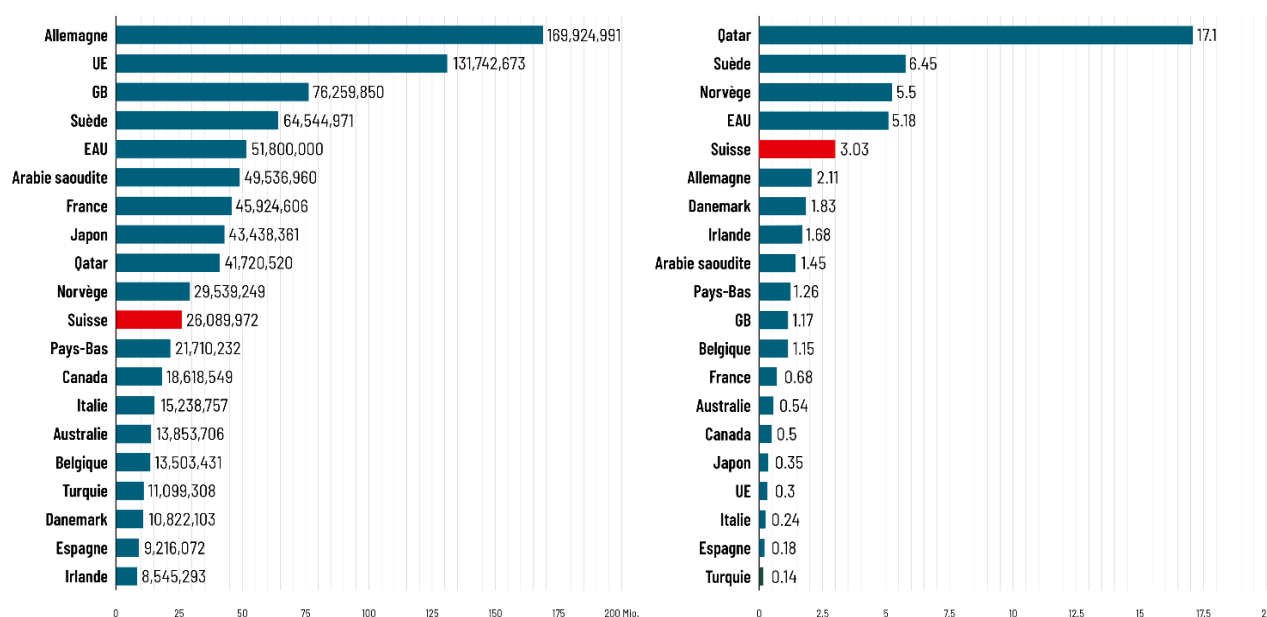


Figure 6: Les 20 plus grands donateurs en 2019, en dollars (à gauche) et par habitant (à droite)³⁵.

En 2019, l'Allemagne était le principal contributeur (170 millions de dollars), suivi par l'UE (132 millions), la Grande-Bretagne (76 millions), la Suède (65 millions), l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis (50 millions chacun). Venaient ensuite la France, le Japon et le Qatar (entre 41 et 46 millions), la Norvège (30 millions) et la **Suisse** (26 millions). En rapportant ce chiffre au nombre d'habitants, la Suisse a été le cinquième plus grand donateur en 2019. Depuis plusieurs années, l'UNRWA est confronté à une crise de financement. Même s'il en a connu bien d'autres au cours de son histoire, la perte du financement américain est particulièrement lourde de conséquences pour l'Office. De ce fait, l'UNRWA a sollicité des ressources supplémentaires auprès de ses principaux contributeurs. Il a également adopté des mesures d'austérité et licencié du personnel, notamment à Gaza et en Cisjordanie. La situation financière de l'UNRWA n'en reste pas moins problématique.

³⁴ Site Internet de l'UNRWA : « [Top 20 Donors to UNRWA in 2009](#) »

³⁵ Site Internet de l'UNRWA : « [Funding Trends](#) »

2 Eléments clés 2020

2.1 Contexte politique

Afin d'évaluer correctement l'UNRWA et le travail qu'il effectue à l'heure actuelle, il est nécessaire de considérer non seulement l'évolution de l'organisme au cours de l'histoire, mais aussi le contexte politique dans lequel il opère. Ce dernier se caractérise par trois éléments :

Premièrement, aucune solution politique au conflit israélo-palestinien ne se dessine pour l'heure. Tous les efforts de paix déployés à ce jour ont échoué. Les États-Unis, qui étaient jusqu'à présent le principal médiateur dans le conflit du Proche-Orient, ont en outre effectué un changement de paradigme qui implique, de facto, un désengagement du processus d'Oslo. Ce changement de paradigme se manifeste par exemple par le transfert de l'Ambassade américaine à Jérusalem et par l'arrêt de l'aide humanitaire, y compris de la contribution au budget de l'UNRWA. Le plan de paix pour le Proche-Orient présenté par Donald Trump début 2020, intitulé « *Peace to Prosperity* », s'inscrit dans la droite ligne de cette évolution. Il prévoit, après la signature de l'accord, la dissolution de l'UNRWA, un droit au retour restreint (les Palestiniens ne pouvant en aucun cas s'établir sur le territoire israélien, et dans l'État palestinien uniquement avec l'aval d'Israël) et la création d'un fonds de compensation. Au niveau international, le fondement de toute solution au conflit au Proche-Orient reste le droit international, y compris les résolutions des Nations Unies.

Au cours des derniers mois, les parties se sont montrées peu enclines à reprendre le processus de paix. Les questions clés du conflit israélo-palestinien (sécurité, frontières, colonies, Jérusalem, réfugiés) ne sont toujours pas résolues.

Deuxièmement, la situation dans les pays et les régions où l'UNRWA opère est parfois très précaire. Ces dernières années, elle s'est aggravée du fait de la crise syrienne, notamment, qui a provoqué d'importants flux de réfugiés à l'intérieur la région depuis 2011. Le grand nombre de réfugiés dans les pays voisins que sont la Jordanie et le Liban, associé au manque d'espace dans la plupart des camps de réfugiés, constituent des défis de taille. Une forte pression démographique, une faible croissance économique et des conditions très peu propices au développement de l'économie privée entraînent un taux de chômage élevé et une absence de perspectives, en particulier pour les jeunes adultes, aussi parmi les réfugiés palestiniens. La crise du coronavirus n'a fait qu'exacerber cette situation. Il faut s'attendre à une détérioration de la situation économique de tous les pays de la région, avec le risque de nouvelles tensions sociales et politiques, voire de radicalisation et de résurgence d'autres conflits régionaux.

Troisièmement, en ce qui concerne le contexte politique, il faut garder à l'esprit que les droits accordés aux réfugiés palestiniens ne sont pas identiques dans tous les pays d'accueil de l'UNRWA. En 1965, dans le Protocole de Casablanca, la Ligue arabe avait formulé à l'intention des États arabes diverses recommandations concernant le traitement des réfugiés palestiniens. Ces dernières visaient à assurer l'égalité de traitement entre Palestiniens et ressortissants des pays d'accueil du point de vue de l'accès à l'emploi et de la libre circulation des personnes, tout en respectant le principe du droit au retour. Aujourd'hui, la situation est la suivante :

- La Syrie est le pays qui a le mieux respecté le protocole en accordant aux Palestiniens une pleine égalité de traitement en matière d'emploi et d'activité commerciale.
- Le Royaume hachémite de Jordanie a été le seul pays à accorder la pleine nationalité aux réfugiés palestiniens (à l'exception de ceux venus de Gaza en 1967). En Jordanie, les Palestiniens n'en sont pas moins exclus des postes stratégiques de l'administration publique. Au Liban, des restrictions sont imposées aux Palestiniens dans presque tous les domaines, notamment en ce qui concerne l'emploi, les droits de propriété et les services sociaux. Ces mesures discriminatoires ont été mises en place dès l'arrivée des premiers réfugiés palestiniens, dans un contexte de relations généralement tendues entre l'OLP et les gouvernements libanais successifs, notamment pendant la guerre civile de 1975 à 1990. La population craint par ailleurs que les réfugiés palestiniens majoritairement sunnites ne fassent vaciller le fragile équilibre existant entre les 18 communautés religieuses reconnues (sunnites, chiites, chrétiennes, etc.) au Liban. Compte tenu de cette situation et du refus du Liban de prendre à sa charge l'assistance accordée aux réfugiés de Palestine, l'UNRWA assume dans ce pays des fonctions quasi étatiques.

2.2 Organisation

Fin 2019, l'UNRWA employait quelque 170 collaborateurs internationaux et 27 500 agents locaux, dont plus de 25 000 étaient des réfugiés palestiniens. L'UNRWA compte cinq zones d'opérations – la Jordanie, le Liban, la Syrie, la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est) et la bande de Gaza – et dispose d'un bureau dans chacune d'elles. L'Office a également des bureaux de liaison à New York, à Washington, à Bruxelles et au

Caire. C'est dans la bande de Gaza que travaillent le plus grand nombre d'employés de l'UNRWA (près de 12 000 personnes). Vient ensuite la Jordanie avec un peu moins de 6 000 personnes.

Depuis avril 2020, la fonction de commissaire général de l'UNRWA est assumée par Philippe Lazzarini (ressortissant suisse et italien), qui est conseillé et assisté dans sa mission par la Commission consultative instituée le 8 décembre 1949 par la résolution 302 (IV) des Nations Unies. Forte de quatre membres lors de la fondation de l'UNRWA, la commission compte désormais 28 membres à part entière et quatre membres ayant le statut d'observateur³⁶. Elle se réunit deux fois par an. La Suisse est membre de cette commission depuis 2005 et en a pris la présidence en juillet 2016 pour une durée d'un an (cf. chap. 3.1).

Fin 2019, un peu plus de 5,6 millions de personnes étaient enregistrées en tant que réfugiés auprès de l'UNRWA. Sur ce chiffre, plus de 2,27 millions vivent en Jordanie, 1,46 million dans la bande de Gaza, 850 000 en Cisjordanie, 560 000 en Syrie et un peu plus de 470 000 au Liban. En 2019, plus de 1,5 million (27%) des réfugiés enregistrés vivaient dans l'un des 58 camps officiels³⁷. Le nombre de réfugiés vivant dans des camps varie beaucoup d'un pays à l'autre : en Jordanie, par exemple, seuls 17,3% des réfugiés palestiniens enregistrés par l'UNRWA vivaient dans des camps en 2017, contre 50% au Liban³⁸.

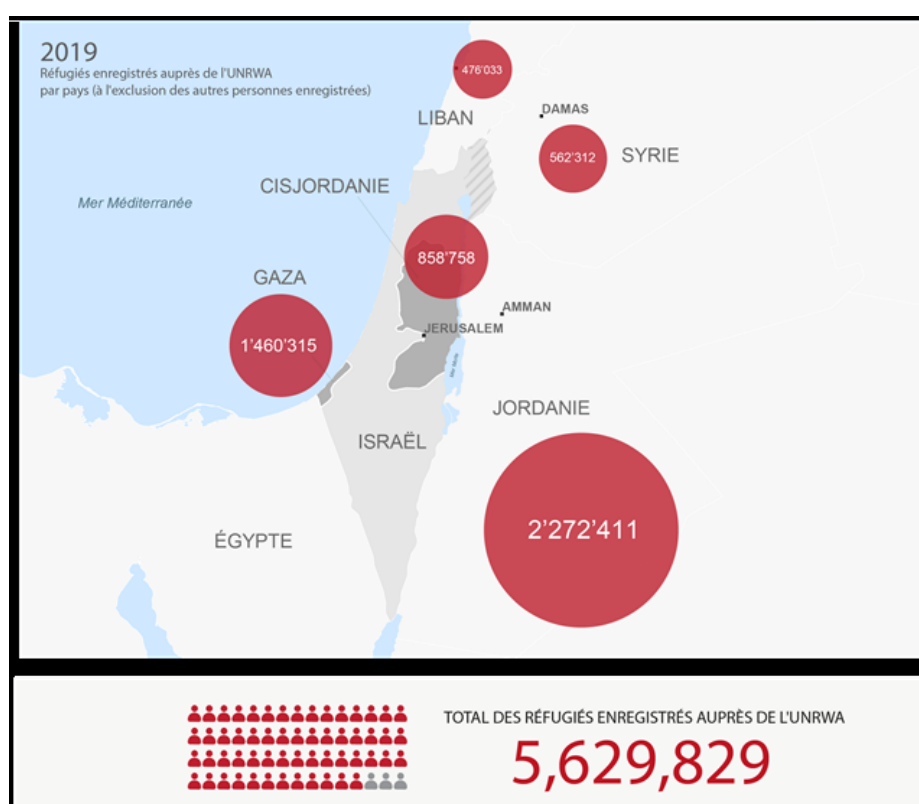


Figure 7 : Réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA en 2019 (Source : UNRWA)

En 2019, 663 000 personnes supplémentaires ont été enregistrées auprès de l'UNRWA sans avoir le statut de réfugié. De plus, de nombreux Palestiniennes et Palestiniens vivent en dehors des zones d'intervention de l'UNRWA. À l'échelle mondiale, la diaspora palestinienne est estimée à 13 millions de personnes. Aujourd'hui, cette diaspora réside principalement dans les pays du Golfe et aux États-Unis. Environ 100 000 Palestiniennes et Palestiniens vivent en outre sur le continent européen.

Fin 2019, plus de 20 000 enseignants dispensaient des cours à un peu plus d'un demi-million d'élèves dans les 709 écoles de l'UNRWA. Près de 3 000 employés de l'UNRWA travaillaient dans le secteur de la santé.

³⁶ La [Commission consultative](#) compte actuellement les États membres suivants : Allemagne, Arabie saoudite, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Danemark, Égypte, Émirats arabes unis, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Jordanie, Koweït, Liban, Luxembourg, Norvège, Qatar, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Syrie, Turquie. Ont un statut d'observateur au sein de la commission consultative : la Palestine, l'Union européenne, la Ligue des États arabes et l'Organisation de coopération islamique.

³⁷ Site Internet de l'UNRWA : « [Palestine refugees](#) »

³⁸ Palestinian Central Bureau of Statistics, [Registered Palestinian Refugees Who Living in Palestinian Refugee Camps, by Country](#), janvier 2017

En 2019, plus de 8,7 millions de consultations médicales ont été enregistrées dans les 141 établissements de santé de l'UNRWA, dont plus de 4,2 millions dans la bande de Gaza et un peu moins de 1,7 million en Jordanie. Dans le domaine de l'aide sociale et humanitaire, l'UNRWA employait 829 personnes fin 2019. Grâce à des partenariats, l'Office a soutenu 61 centres déployant des programmes en faveur des femmes (*Women's Programme Centres*), 38 centres de réhabilitation des communautés (*Community Rehabilitation Centres*) et 14 centres de développement communautaire (*Community Development Centres*). En matière de microfinance, l'UNRWA a accordé 35 576 prêts en 2019, dont 12 060 en Jordanie, 10 433 en Syrie et 10 161 en Cisjordanie³⁹.

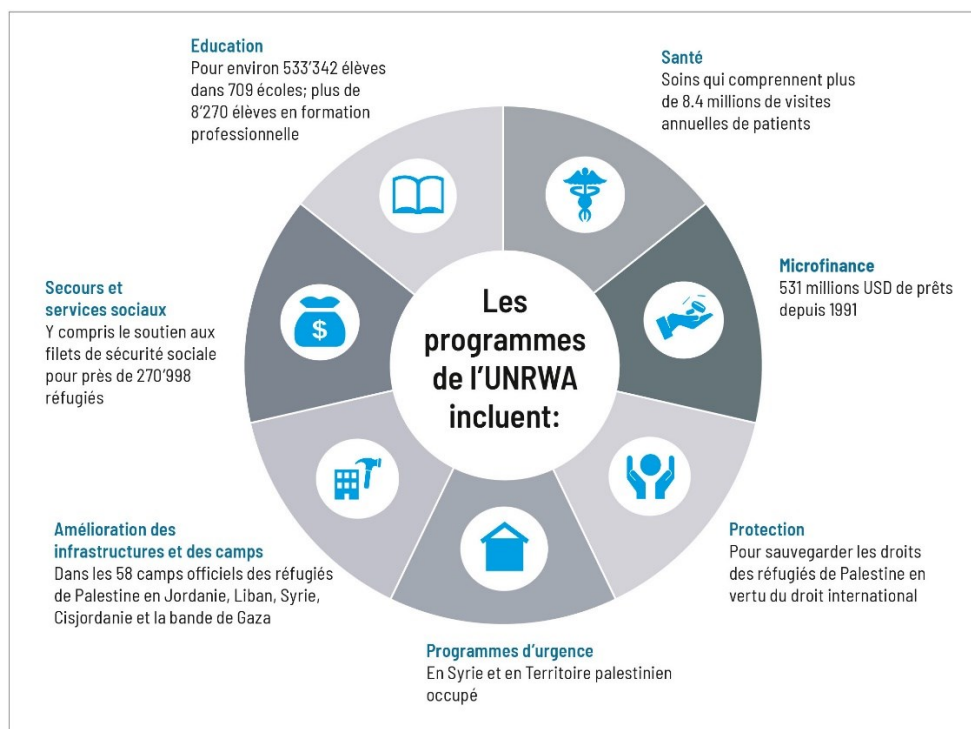


Figure 8 : Présentation des programmes 2020 de l'UNRWA⁴⁰.

L'orientation de l'aide diffère entre le territoire palestinien occupé et les pays d'accueil, selon le contexte propre à chacun. L'annexe 2 présente les activités de l'UNRWA en cours fin 2019 dans chaque pays.

2.3 Budget 2020

Le budget 2020 de l'UNRWA s'élève à **1,4 milliard** de dollars, répartis comme suit :

- (i) **Budget-programme** : 806 millions de dollars servent à assurer l'accès aux services de base (éducation, santé, aide d'urgence et assistance sociale) et les salaires des employés. À ces dépenses s'ajoutent les frais de fonctionnement.
- (ii) **Aide d'urgence** : cette catégorie regroupe la distribution de denrées alimentaires, la protection et l'accompagnement psychosocial dans les territoires palestiniens (155 millions de dollars) et en Syrie (270 millions de dollars).
- (iii) **Projets** : il s'agit ici de contributions à des projets devant être réalisés dans des délais précis, par exemple la reconstruction d'abris et d'installations publiques détruits pendant un conflit (170 millions de dollars) et le fonds d'urgence pour la crise régionale syrienne (*Syria Regional Crisis Emergency Fund*).

Ce budget peut être revu à la hausse en réponse à de nouvelles crises, comme cela a été le cas en 2020, lorsque l'UNRWA a lancé un appel pour faire face à la pandémie de COVID-19.

³⁹ Site Internet de l'UNRWA : « [UNRWA in figures](#) »

⁴⁰ Site Internet de l'UNRWA : « [About UNRWA](#) »

Ventilation du budget par domaine :

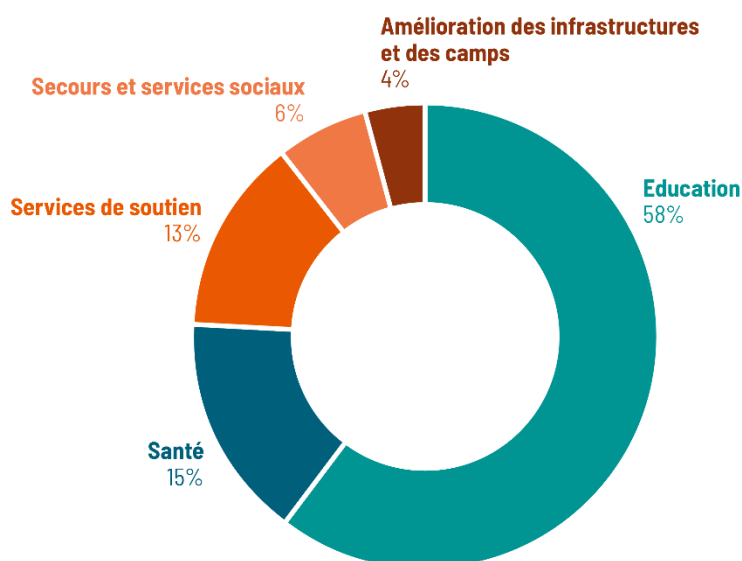


Figure 9 : Dépenses budgétisées de l'UNRWA pour 2020 par domaine (Source : UNRWA)

Les rapports budgétaires internes sont envoyés chaque mois aux membres de la Commission consultative. Le budget de l'UNRWA est vérifié chaque année par le Comité indépendant des commissaires aux comptes des Nations Unies, qui est composé d'éminents auditeurs des États membres de l'ONU.

2.4 Prolongation du mandat

En novembre 2019, le mandat de l'UNRWA a été prolongé de trois ans supplémentaires (jusqu'en 2023) par la quatrième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, à une large majorité des États membres de l'ONU (170 oui, 2 non, 7 abstentions). La Suisse a également approuvé cette prolongation, tandis que les États-Unis et Israël l'ont rejetée.

3 Critiques

Depuis sa création, l'UNRWA est régulièrement la cible de critiques dans le contexte hautement politisé du conflit israélo-palestinien (cf. chap. 1). Voici cinq points fréquemment évoqués dans les discussions sur l'UNRWA au cours des dernières années.

3.1 Rôle politique

Le reproche selon lequel l'UNRWA joue un rôle trop politique porte principalement sur deux aspects.

Premièrement, il est reproché à l'organisation de s'accrocher au « droit au retour » et de cimenter par là même l'un des principaux points de discord dans le conflit au Proche-Orient. L'UNRWA est accusé d'outrepasser son mandat et de rendre la recherche de solutions encore plus difficile.

De son côté, l'UNRWA a déclaré à maintes reprises qu'il n'a pas pour mandat d'apporter une solution au problème des réfugiés palestiniens. Il rappelle que c'est l'Assemblée générale des Nations Unies, et non l'Office, qui a instauré le droit au retour. Mais il est vrai aussi que depuis quelques années, l'UNRWA a renforcé son action en faveur des droits des réfugiés palestiniens dans le cadre de sa politique de protection. Son rôle est donc devenu plus politique, ce qui l'expose à des critiques dans ce domaine.

Deuxièmement, ses détracteurs font valoir le fait que l'enregistrement par l'UNRWA des réfugiés de deuxième et troisième générations entrave l'élaboration de solutions politiques. À ce sujet, il a déjà été exposé dans le premier chapitre qu'un tel enregistrement est parfaitement conforme à la pratique internationale et à celle du HCR. La multiplication du nombre de réfugiés est avant tout due au fait qu'aucune solution n'a pu être trouvée à ce jour au conflit du Proche-Orient.

3.2 Dépendance

L'UNRWA est accusé d'avoir créé une « culture de la dépendance ». Cette critique comporte deux éléments :

Premièrement, des réfugiés palestiniens utiliseraient leur statut pour bénéficier de l'aide internationale alors qu'un grand nombre des personnes enregistrées auprès de l'UNRWA n'en auraient pas besoin.

Cette critique portait à l'origine sur l'aide humanitaire et, plus particulièrement, sur l'aide alimentaire. Comme indiqué plus haut, l'UNRWA a réussi à introduire un critère de nécessité dans les années 1980. Depuis lors, la critique s'est déplacée vers le fait que tous les réfugiés enregistrés peuvent recourir gratuitement aux services de santé et d'éducation de l'UNRWA, qu'ils vivent dans des camps ou non, et quelle que soit leur situation sociale. Avec ce soutien, l'UNRWA encouragerait la dépendance et la corruption. Malgré ces débats, les réfugiés comme les États arabes veulent maintenir la gratuité des services, ne serait-ce que parce qu'ils sont associés au statut de réfugié et au droit au retour. Pour eux, l'UNRWA a également une fonction politique symbolique.

Deuxièmement, on reproche à l'UNRWA de ne pas faire assez pour renforcer l'autonomie économique et l'intégration des réfugiés dans leur pays d'accueil. Sur ce point, l'histoire a montré que la marge de manœuvre de l'UNRWA dépend pour l'essentiel des pays d'accueil et aussi des dispositions de l'Assemblée générale des Nations Unies. Le fait que ces projets aient toujours été maintenus dans des limites très étroites s'explique par des raisons politiques (« droit au retour »), mais aussi économiques.

3.3 Antisémitisme – Débat sur les manuels scolaires

L'UNRWA se voit souvent reprocher le fait de cautionner des actes antisémites. Depuis les années 1960, les manuels scolaires utilisés inciteraient à la haine contre Israël. Des organisations non gouvernementales⁴¹ publient régulièrement des rapports faisant état de livres dans lesquels le terme « Israël » n'apparaît pas et qui contiennent des cartes sur lesquelles Israël ne figure même pas. Selon ces rapports, les murs des écoles financées par l'UNRWA sont parés de slogans et de symboles révolutionnaires, et des manifestations, par exemple sportives, portent le nom de jeunes terroristes. Des appels à la haine et au meurtre auraient en outre été diffusés sur les réseaux sociaux par des enseignants et collaborateurs de l'UNRWA.

⁴¹ Par exemple : Eldad J. Pardo, *Impact-SE The New Palestinian Curriculum 2018-19 Update—Grades 1-12*, septembre 2018



Figure 10 : Images de manuels scolaires de l'Autorité palestinienne. L'image à gauche montre un bulldozer israélien sous la mosquée al-Aqsa. Le texte invite les enfants à rédiger un texte sur ce sujet. La carte à droite montre l'État historique de Palestine (sans Israël)⁴².

Ainsi qu'il est expliqué au chapitre 1, le matériel pédagogique critiqué ne provient pas de l'UNRWA. L'Office est tenu de suivre le programme et d'utiliser le matériel pédagogique de chaque pays d'accueil, ce qu'il fait depuis les années 1950. Ce n'est qu'à cette condition que les enfants palestiniens réfugiés effectuant leur scolarité dans une école de l'UNRWA peuvent passer les examens d'État à la fin de chaque cycle et accéder à l'enseignement secondaire supérieur ou tertiaire dans les pays d'accueil. L'UNRWA favorise ainsi l'intégration sociale des réfugiés dans le pays d'accueil.

L'UNRWA a déployé des efforts considérables pour assurer la qualité et l'équilibre de l'enseignement. N'ayant pas pour mandat de modifier les programmes et les manuels scolaires de ses pays d'accueil, il a élaboré lui-même du matériel pédagogique complémentaire pour les écoles. Il a également formulé des stratégies éducatives et développé des programmes de formation continue pour les enseignants. Dans une étude de 2019, l'Office gouvernemental des comptes des États-Unis (*United States Government Accountability Office*) a salué ces mesures et tiré un bilan positif⁴³.

Cela dit, le problème de la partialité des manuels scolaires des pays d'accueil reste entier. Le 20 septembre 2019, le *Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale*, dans son rapport annuel sur la Palestine, a exprimé son inquiétude face aux discours haineux véhiculés par les médias palestiniens, les dirigeants politiques et les manuels scolaires, soulignant que de telles déclarations pouvaient inciter à la violence et attiser l'antisémitisme. Le Comité a appelé les autorités palestiniennes à retirer de leurs programmes et manuels scolaires tous les textes et images qui perpétuent les préjugés et la haine. Des déclarations et des demandes très similaires figurent dans le rapport du Comité sur Israël du 12 décembre 2019⁴⁴.

Le 13 mai 2020, le Parlement européen a également exprimé sa préoccupation quant à la haine et à la violence toujours véhiculées par les manuels scolaires palestiniens. Il a exigé un alignement sur les normes de l'UNESCO, en recourant si besoin à des pressions financières pour y parvenir⁴⁵. La Norvège, pour sa part, a réduit sa contribution financière aux écoles palestiniennes de 50% le 5 juin 2020, au motif que les manuels scolaires utilisés inciteraient les enfants à la violence.

⁴² Manuel de l'Autorité palestinienne, sciences sociales, 7^e degré, 1^{er} semestre, pp. 56 et 67

⁴³ United States Government Accountability Office, « [West Bank and Gaza : State Has Taken Actions to Address Potentially Problematic Textbook Content but Should Improve Its Reporting to Congress](#) » (GAO-19-448), 04.06.2019

⁴⁴ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, « [Observations finales concernant le rapport de l'État de Palestine valant rapport initial et deuxième rapport périodique](#) » (CERD/C/PSE/CO/1-2), 20.09.2019 ; « [Observations finales concernant le rapport d'Israël valant dix-septième à dix-neuvième rapports périodiques](#) » (CERD/C/ISR/CO/17-19), 27.01.2020

⁴⁵ Parlement européen, « [Décharge 2018 : Budget général de l'UE – Commission et agences exécutives](#) » (P9_TA(2020)0114), 14.05.2020, p. 68

La Suisse ne participe pas au financement des plans d'études et des manuels scolaires des pays d'accueil. Les supports pédagogiques qui vont à l'encontre de l'esprit d'une solution à deux États, qui font l'apologie de la violence, incitent au racisme et à l'antisémitisme ou banalisent les violations du droit international ne sont pas conformes à sa position sur le Proche-Orient et sont dès lors condamnés par la Suisse. La Suisse continuera d'œuvrer pour l'utilisation de supports pédagogiques appropriés et soutient un examen permanent de ce matériel. De même, elle continuera à soutenir l'UNRWA dans ses efforts pour assurer une éducation de qualité.

3.4 Terrorisme

Par le passé, il a régulièrement été reproché à l'UNRWA d'être lié au Hamas et à des groupes terroristes. L'Office a été accusé d'employer des sympathisants militants du Hamas et de recevoir des dons de cette organisation. Pendant la guerre de Gaza, en 2014, il lui a été reproché d'héberger des combattants du Hamas et de stocker des roquettes et des explosifs dans ses écoles et ses locaux. En outre, l'UNRWA aurait toléré que le mouvement islamiste impose certains contenus scolaires.

Selon ses propres indications, l'UNRWA a renforcé ses contrôles au cours des dernières années et condamne régulièrement et publiquement l'utilisation abusive de ses établissements à des fins militaires ; la dernière fois remonte à avril 2020. Le personnel de l'UNRWA est tenu de respecter les principes de l'ONU. Là aussi, l'UNRWA a réagi par le passé en licenciant les employés qui ne s'y pliaient pas. La Suisse met à profit ses contacts avec les autorités de Gaza pour condamner toute utilisation abusive des installations de l'ONU à des fins militaires et exige en parallèle que l'UNRWA renforce encore ses mécanismes de contrôle.

3.5 Gestion

En 2007, l'UNRWA a lancé un vaste programme de réformes visant à renforcer ses capacités de gestion et à améliorer l'efficacité et l'efficience de ses services. Cette démarche, qui répondait à une évolution des besoins due à la croissance constante de l'organisation, n'a toutefois pas fait taire les critiques émises à l'encontre de la gestion et de la gouvernance de l'UNRWA.

Fin juillet 2019, il est apparu que le Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies (BSCI) avait ouvert une enquête sur l'UNRWA afin d'examiner si des manquements avaient été commis par des membres de la direction de l'UNRWA. En novembre 2019, les bailleurs de fonds ont été informés que l'enquête était terminée et que les rapports correspondants avaient été remis au secrétaire général des Nations Unies. Aucun détournement de fonds n'a été constaté, mais des problèmes dans la gouvernance interne de l'organisation ont été révélés. Suite à cette enquête, le commissaire général de l'UNRWA, le Suisse Pierre Krähenbühl, et quatre autres cadres de l'organisation ont démissionné de leurs fonctions.

Le secrétaire général des Nations Unies a nommé un commissaire général ad intérim en le chargeant de prendre immédiatement des mesures pour remédier aux problèmes identifiés dans le fonctionnement de l'UNRWA et engager les réformes nécessaires. Les mesures engagées sont notamment les suivantes :

- Surveillance et obligation de rendre des comptes : renforcement des organes de surveillance internes et externes, création d'un bureau de médiation et d'un poste d'ombudsman, mesures de protection contre le harcèlement sexuel, modification des directives sur le signalement des abus (*whistle-blowing*).
- Transparence et gouvernance : collaboration plus étroite avec la Commission consultative et responsabilité accrue envers cette dernière et les pays donateurs.
- Gestion : décentralisation et redéfinition des structures de direction dans le but de les rendre plus inclusives, révision des processus de recrutement, contrôle du cadre réglementaire, notamment dans les domaines des finances et des marchés publics, réorientation de la culture de communication et de prise de décision.

Le 29 juillet 2019, la DDC a décidé de geler le versement des contributions restantes pour 2019 jusqu'à ce que l'enquête soit terminée et que le secrétaire général des Nations Unies ait annoncé la prise de mesures. Il s'agissait d'une décision administrative standard reflétant le devoir du DFAE de gérer les fonds publics de manière responsable. Le 12 décembre 2019, au vu des mesures prises et des conclusions présentées, la DDC a décidé de reprendre les paiements. Depuis lors, la Suisse œuvre pour la mise en œuvre des réformes annoncées, qu'elle juge de la plus haute importance.

4 La Suisse et l'UNRWA

4.1 Étapes

Depuis le début du conflit au Proche-Orient, la Suisse participe aux efforts internationaux pour faire face à la crise des réfugiés. En 1948 déjà, elle a procédé à un premier envoi de vivres pour venir en aide aux réfugiés palestiniens. En 1949, à la demande de l'ONU, deux livraisons de médicaments ont suivi. Pourtant, pendant les premières années d'existence de l'UNRWA, la Suisse a plutôt fait preuve de retenue, car l'Europe et les pays voisins devaient eux-mêmes affronter un afflux considérable de réfugiés.

Dans les **années 1950**, l'aide de la Suisse s'est principalement concentrée sur des projets spécifiques en lien avec la santé, comme l'approvisionnement en eau des camps de réfugiés en Jordanie. Elle a également équipé en matériel médical des établissements de santé au Liban et en Jordanie. Entre 1958 et 1960, elle a dépensé un total de 600 000 francs pour financer de telles opérations. À la fin de la décennie, le Conseil fédéral a dressé un bilan positif des activités déployées par l'UNRWA. Dans son message à l'Assemblée fédérale concernant la poursuite des œuvres d'entraide internationale du 12 juillet 1960, le Conseil fédéral relevait que l'UNRWA, malgré ses ressources limitées, contribuait grandement à soulager la détresse des réfugiés⁴⁶.

Dans les **années 1960**, la Suisse a décidé d'étayer son aide : pour la première fois dans le contexte du Proche-Orient, son aide humanitaire a été complétée par des activités relevant de la coopération au développement. D'une part, la Suisse a soutenu une école professionnelle de l'UNRWA en Jordanie. D'autre part, en collaboration avec l'UNRWA et l'UNESCO, elle a créé à Beyrouth un institut de formation continue pour le corps enseignant. Pour la Suisse, la décision de focaliser son soutien sur les activités éducatives de l'UNRWA devait aider les jeunes réfugiés à mieux s'intégrer dans les pays d'accueil ou à leur permettre d'émigrer. En 1965, le Conseil fédéral a réexaminé la situation des réfugiés palestiniens. Au cours des discussions menées à ce sujet, d'aucuns ont regretté que certains États s'opposent à toute solution constructive pour les réfugiés, empêchant ainsi la poursuite des projets de réintégration. Mettre l'accent sur l'éducation permettait alors de créer des perspectives pour les réfugiés⁴⁷.

Dans les **années 1970**, la Suisse a fortement développé son aide alimentaire. Plusieurs centaines de tonnes de farine et de lait entier en poudre pour nourrissons et femmes enceintes ou allaitantes ont été régulièrement livrées, pour un coût souvent trois à sept fois supérieur à la contribution de base versée par la Suisse à l'UNRWA (qui était alors d'environ 1 million de francs suisses par an). À cette époque, les critiques se sont faites plus nombreuses au Parlement, notamment pour exiger qu'une solution soit trouvée à la crise des réfugiés en se concentrant sur leur intégration économique et sociale dans les pays d'accueil. L'analyse de la situation régionale a toutefois montré que ce projet était difficilement réalisable⁴⁸.

Une évaluation réalisée par l'administration fédérale au début des **années 1980** concernant l'engagement de la Suisse en faveur de l'UNRWA a démontré que l'Office fournissait un bon travail malgré des conditions difficiles et une précarité financière quasi permanente. Le manque de projets visant à favoriser la réalisation personnelle des réfugiés a néanmoins été critiqué. Le rapport incitait aussi la Suisse à réduire ses livraisons de farine pour réorienter son aide vers les secteurs de l'éducation et de la santé, une mesure qui s'inscrivait dans la droite ligne de la redéfinition des priorités de l'UNRWA (cf. chap. 1.4). Il parvenait à la conclusion

⁴⁶ [Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la poursuite des œuvres d'entraide internationale du 16.11.1951](#) ; administration fédérale, « [UNRWA : Contribution 1959-1960](#) » 27.05.1959 ; [Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la poursuite des œuvres d'entraide internationale du 12.07.1960](#)

⁴⁷ Département politique, « [Zusätzliche Leistung an die UNRWA](#) » (contribution supplémentaire à l'UNRWA), proposition (n° 545) au Conseil fédéral du 05.03.1962 ; Département politique, « [Coopération technique : Gewährung eines Bundesbeitrages von Fr. 1'600'000 an die Kosten des Lehrer-Weiterbildungs-Instituts der UNRWA in Beyrouth in den Jahren 1965 und 1966](#) » (octroi d'une contribution fédérale de 1 600 000 de francs aux frais de l'Institut de formation continue des enseignants de l'UNRWA à Beyrouth en 1965 et 1966), proposition (no 758) au Conseil fédéral du 09.03.1965 ; « [NOTIZEN aus der 23. Sitzung des Bundesrates vom 26.03.1965](#) » (notes de la 23^e séance du Conseil fédéral du 26.03.1965) ; Conseil national, « [Debatte über Botschaft und Beschlussentwurf vom 12.07.1966 über die Erneuerung des Kredits zur Weiterführung der internationalen Hilfswerke](#) » (débat sur le message et le projet d'arrêté du 12.07.1966 sur le renouvellement du crédit concernant la poursuite des œuvres d'entraide internationale), 05.10.1966 ; « [Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la poursuite des œuvres d'entraide internationale \(crédit pour les années 1970/72\) du 28.05.1969](#) »

⁴⁸ Département politique, « [UNRWA](#) », 11.05.1973 ; Département politique, « [Contributions de la Suisse à l'UNRWA](#) », 05.10.1977 ; Département politique, « [Beiträge an international tätige Hilfswerke zu Lasten des Rahmenkredits für humanitäre Hilfe für die Jahre 1979 bis 1981](#) » (contributions à des œuvres d'entraide internationale à la charge du crédit-cadre relatif à l'aide humanitaire pour les années 1979 à 1981), proposition (n° 619) au Conseil fédéral du 20.03.1979

que l'aide fournie par l'UNRWA était de nature essentiellement politique et ne répondait que subsidiairement à un besoin humanitaire. En effet, hormis au Liban, seule une petite minorité de réfugiés dépendaient de l'aide humanitaire au sens strict de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, et de nombreux réfugiés tenaient à leur carte d'enregistrement de l'UNRWA avant tout pour préserver leur identité palestinienne. Toutefois, aucune alternative à la poursuite du soutien à l'UNRWA ne pouvait être identifiée⁴⁹.

Dans les **années 1990**, lors du lancement du processus de paix au Proche-Orient, la Suisse a d'une part encore augmenté son aide matérielle à l'UNRWA. D'autre part, elle a commencé à considérer ses contributions comme faisant partie intégrante de sa politique d'ensemble au Proche-Orient. La Suisse s'est de plus en plus impliquée politiquement à l'égard de l'UNRWA. Elle s'est par exemple engagée pour une meilleure coopération entre les pays d'accueil, les pays donateurs et l'Office, et a financé plusieurs études sur la question des réfugiés⁵⁰.

Depuis les années 2000, la Suisse a participé aux différentes discussions sur la réforme de l'UNRWA, et notamment à la mise en place de plans-cadres stratégiques qui ont permis d'améliorer l'efficacité de ses structures opérationnelles. La Suisse a également contribué à des formations pour le personnel éducatif de l'UNRWA afin d'améliorer les normes qualitatives en matière de didactique et de transmission de valeurs telles que la neutralité et l'inclusion. Elle a en outre soutenu l'élaboration de directives sur l'égalité des sexes, la protection des enfants et l'inclusion des personnes handicapées. Ces directives sont utilisées par l'UNRWA et améliorent la qualité de ses services.

Par ailleurs, la Suisse a soutenu des mesures visant à améliorer la capacité de réaction de l'UNRWA aux défis posés par les crises régionales. Elle a également préconisé la création de parlements de jeunes, afin de véhiculer les valeurs démocratiques et d'encourager les jeunes à se mobiliser. En 2017, la Suisse a financé un recensement des réfugiés palestiniens au Liban. En plus de ressources financières, la Suisse a régulièrement mis à disposition de l'UNRWA une expertise technique. Elle a par exemple détaché des membres du Corps suisse d'aide humanitaire pour soutenir des processus internes de planification de l'UNRWA ainsi que le développement de projets⁵¹.

Depuis 2005, la Suisse est membre de la Commission consultative de l'UNRWA, qu'elle a présidée en 2016/17. À la demande du secrétaire général des Nations Unies António Guterres, elle a lancé en 2016, aux côtés de la Turquie, un processus de consultation sur des propositions visant à améliorer et à diversifier le mode de financement de l'UNRWA. Ce processus a conduit à une diversification des sources de financement de l'UNRWA (contributions de nouveaux, plus petits pays donateurs, apportant ainsi un soutien politique plus large). Il a également permis d'augmenter les contributions versées au budget-programme par les États du Golfe. Enfin, l'UNRWA a reçu des contributions supplémentaires de la part du secteur privé et de particuliers.

Compte tenu de la crise qui a frappé la direction de l'UNRWA en 2019, les questions relatives à la gestion et aux réformes comptent de nouveau parmi les priorités de la Suisse à l'égard de l'UNRWA. Ce point est également abordé au chapitre 5.

4.2 Financement

Comme indiqué précédemment, la Suisse a soutenu financièrement l'UNRWA depuis sa création. Dans les années 1950 et 1960, ses contributions sont restées relativement modestes, augmentant parallèlement au budget de l'UNRWA.

Les contributions de la Suisse ont progressé dans les années 1970 et 1980, principalement sous forme d'aide alimentaire (lait en poudre et farine). Suite au changement de stratégie de l'aide humanitaire dans les années 1990, des contributions financières ont progressivement pris le relais de l'aide alimentaire. À cette époque, le Parlement a considérablement augmenté les budgets généraux pour l'aide humanitaire et la coopération au développement. Dans ce contexte, il a été décidé d'allouer des contributions supplémentaires pour faire face aux différentes crises au Proche-Orient. Le conflit syrien qui a éclaté

⁴⁹ DFAE, « [Bericht über die humanitäre Hilfe der Schweiz an das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina Flüchtlinge im Nahen Osten \(UNRWA\)](#) » (rapport sur l'aide humanitaire accordée par la Suisse à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine et au Proche-Orient, UNRWA), 18.04.1984

⁵⁰ [Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération du 14.11.2001](#)

⁵¹ [Message concernant la coopération internationale 2013-2016 du 15.02.2012](#) ; [Message sur la coopération internationale 2017-2020 du 17.02.2016](#)

en 2011 a eu des conséquences particulièrement dramatiques pour les réfugiés palestiniens, aussi bien en Syrie que dans les pays voisins, une situation qui se reflète dans les sommes allouées par la Suisse.

La persistance des crises et l'absence de toute perspective de solution rapide au conflit du Proche-Orient ont amené la Suisse à remplacer à partir de 2014 une grande partie des fonds destinés aux appels d'urgence et aux projets par des contributions au budget-programme (*core contributions*). L'objectif était de permettre à l'UNRWA de planifier ses activités avec plus de sécurité et de renforcer son assise institutionnelle. En augmentant sa contribution, la Suisse a pu renforcer sa participation dans les organes de l'UNRWA et exercer ainsi une plus grande influence sur les questions institutionnelles.

Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 21 décembre 2016, la contribution annuelle de la Suisse s'élève à environ 20 millions de francs pour la période allant de 2016 à 2020. S'y ajoutent d'autres contributions versées au titre de l'aide d'urgence en rapport avec les nombreux conflits dans la région et la crise du COVID-19. Il existe deux types de contributions, dont le montant varie d'une année à l'autre en fonction des besoins : celles destinées au budget-programme et celles affectées à l'aide d'urgence.

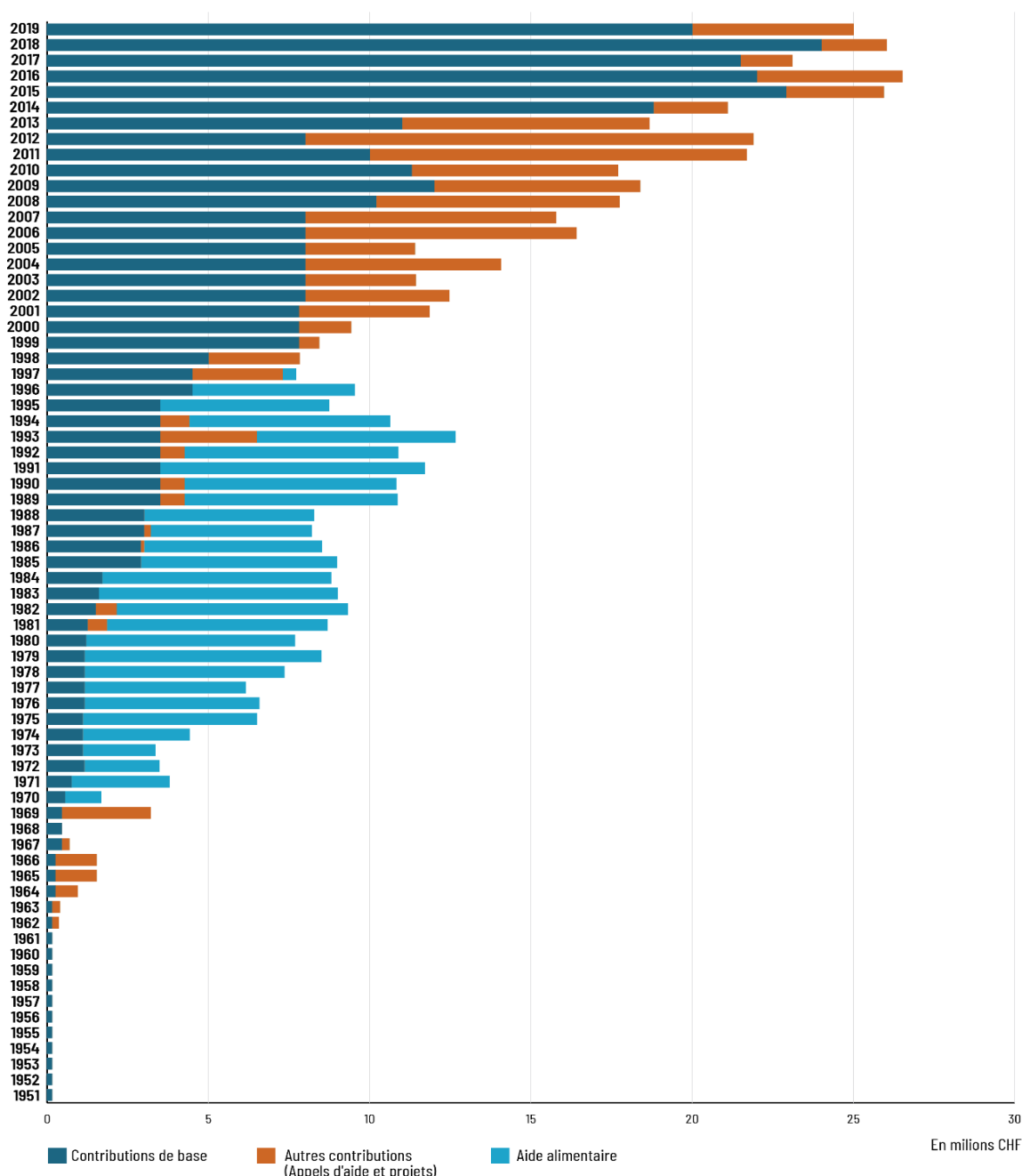


Figure 11 : Contributions annuelles de la Suisse à l'UNRWA⁵².

⁵² Pour les premières années, seuls les chiffres disponibles ont été indiqués ; il n'est pas exclu que d'autres contributions ponctuelles aient été versées.

En 2020, les contributions de la Suisse à l'UNRWA se répartissent comme suit :

- budget-programme : 20 millions
- soutien aux réformes : 1 million
- protection de la population civile : 1 million
- appel d'urgence COVID-19 : 3 millions
- appel COVID-19 Liban : 0,5 million

5 Appréciation et perspectives

L'UNRWA, dotée à l'origine d'un mandat à durée limitée, existe toujours 70 ans après sa création. Ses missions se sont progressivement étendues et transformées selon l'évolution du contexte, passant de l'aide humanitaire et alimentaire fournie initialement à des services dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'urbanisme et de l'assistance sociale. Dans le même temps, le nombre de réfugiés enregistrés est passé de 750 000 à 5,6 millions aujourd'hui.

L'UNRWA a toujours opéré dans un environnement très difficile et fortement politisé. Le fait qu'il poursuive et doive poursuivre ses activités témoigne de l'échec de la communauté internationale et des parties au conflit à trouver une solution au conflit du Proche-Orient et donc à la question des réfugiés. Si les critiques émises à l'encontre de son travail sont souvent l'expression de ce contexte politique, il arrive néanmoins qu'elles soient en partie parfaitement fondées.

La hausse constante des coûts nécessaires à la prise en charge d'une population de réfugiés en permanente augmentation ne saurait être satisfaisante. Il est en outre urgent que l'UNRWA mette en œuvre ses réformes. Dans le même temps, la Suisse reconnaît depuis longtemps que l'UNRWA contribue de manière significative à la stabilité de la région. Sans son action, il y aurait encore moins d'emplois, de possibilités d'éducation et, par conséquent, de perspectives d'avenir pour les réfugiés, et il y aurait encore plus de pauvreté et, probablement, encore plus de violence et d'extrémisme. Aucune alternative crédible n'a toutefois été identifiée à ce jour pour prendre le relais de l'UNRWA, qui bénéficie, par ailleurs, d'un très large soutien international. Il a été et reste une organisation multilatérale essentielle pour la Suisse au Proche-Orient.

Ces considérations ont amené la Suisse à accepter la nouvelle prolongation du mandat de l'UNRWA de trois ans lors de l'Assemblée générale des Nations Unies de 2019. Les priorités futures de la Suisse concernant l'UNRWA découlent de la stratégie 2021-2024 du Conseil fédéral pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, des besoins des réfugiés et des impératifs de réforme mis en lumière dans le présent rapport. La Suisse focalisera son action sur les réformes et les projets propres à améliorer les perspectives des jeunes Palestiniennes et Palestiniens et à augmenter les capacités des pays d'accueil.

Plus précisément, ces **priorités** sont les suivantes :

(i) Réformes

La Suisse attend du nouveau commissaire général, Philippe Lazzarini, qu'il mette rapidement en œuvre les mesures engagées et qu'il débloque les fonds nécessaires à cet effet. Elle se mobilise tout particulièrement pour une plus grande transparence des processus de travail et une efficacité accrue des activités de surveillance et de contrôle. Elle appelle à une culture de communication plus transparente et à une plus grande responsabilité de la direction de l'UNRWA devant la Commission consultative. Sur ces points, la Suisse travaille en étroite collaboration avec la nouvelle direction de l'UNRWA et les pays donateurs.

(ii) Perspectives pour les Palestiniennes et Palestiniens

Le chômage des jeunes est très élevé au Proche-Orient et au Moyen-Orient. Les Palestiniennes et Palestiniens ne sont pas suffisamment intégrés au marché du travail, ce qui les rend souvent tributaires des prestations de l'UNRWA. En coopération avec les pays d'accueil et les pays donateurs de l'UNRWA, la Suisse cherchera des moyens de réduire cette dépendance et de permettre aux Palestiniennes et Palestiniens d'améliorer leur situation économique afin de jouir d'une autonomie de vie et d'une indépendance financière. L'ensemble des acteurs impliqués, et en premier lieu les pays arabes, l'Autorité palestinienne et Israël, doivent assumer leur responsabilité à l'égard des réfugiés.

En **Jordanie et en Cisjordanie** en particulier, l'accent sera mis sur l'intégration professionnelle des jeunes et le développement du secteur privé local. Pour y parvenir, il conviendra de renforcer les services de placement dans les camps, et de conclure à cette fin des partenariats avec des entreprises privées, des instituts nationaux et internationaux de financement du développement, des universités et des ONG.

L'expertise suisse peut contribuer aux innovations requises, notamment en ce qui concerne le fonctionnement des services de placement.

L'instauration d'un **partenariat public-privé** avec des **entreprises suisses** actives sur place pourrait également être envisagée, surtout si ces entreprises intègrent un volet de formation professionnelle qui permette aux jeunes réfugiés palestiniens à la fois de décrocher un emploi et de bénéficier de formations, initiales ou continues. L'**hôtellerie et le tourisme** sont des secteurs économiques porteurs dans la région. Or dans ce domaine, la Suisse dispose d'une expertise sur place. Par ailleurs, il convient de développer les **programmes de microcrédit** de l'UNRWA, notamment pour faciliter l'accès des femmes au marché du travail.

(iii) Dialogue avec les pays d'accueil

D'autres programmes devront être développés avec des pays comme le Liban et la Jordanie dans le but d'améliorer le niveau de formation professionnelle des réfugiés. L'idée est de rallier des pays tels que l'Allemagne et l'Autriche, qui ont des compétences similaires à celles de la Suisse, ainsi que les riches pays du Golfe, pour qu'ils en assurent le financement. Au Liban, il est prévu d'encourager la « Stratégie pour la jeunesse » du Comité de dialogue libano-palestinien (LPDC), dont l'objectif est de lutter contre le chômage des jeunes réfugiés palestiniens. La création d'une zone industrielle et commerciale dédiée à la promotion de l'**entrepreneuriat chez les jeunes** est une piste à explorer.

(iv) Éducation

La Suisse poursuivra ses efforts pour que les programmes et le matériel pédagogique des écoles de l'UNRWA soient fondés sur les valeurs de l'ONU, dont la neutralité, les droits de l'homme, la tolérance et la non-discrimination. Dans ses échanges avec les pays d'accueil et l'UNRWA, elle soulève régulièrement la question du matériel pédagogique. La formation des personnes qui enseignent dans les écoles de l'UNRWA est un aspect décisif, mais la création de modules scolaires consacrés à la lutte contre l'antisémitisme, l'islamophobie et la radicalisation est tout aussi importante.

Le DFAE envisage de limiter dans un premier temps son soutien à deux ans au lieu des quatre ans actuels et soumettra une demande en ce sens au Conseil fédéral. Par la suite, son étendue pourra être revue en fonction de l'avancée des réformes annoncées. La contribution de base est destinée au financement des projets de réforme de l'UNRWA et de programmes durables en faveur des jeunes Palestiniennes et Palestiniens. Le Conseil fédéral prendra sa décision sur la question du financement de l'UNRWA avant fin 2020.

En plus de soutenir l'UNRWA, la Suisse continuera à œuvrer pour une solution au conflit au Proche-Orient. Elle est convaincue que seule une solution négociée à deux États, conforme au droit international et aux paramètres convenus au niveau international, peut conduire à une paix durable entre Israéliens et Palestiniens. La question des réfugiés palestiniens doit être résolue de manière durable par un accord global négocié. La Suisse a donc appelé les parties impliquées à s'abstenir de prendre des mesures unilatérales et à revenir à la table des négociations. Elle reste à disposition pour promouvoir le dialogue au moyen de ses bons offices.

ANNEXE 1 : Postulat 18.3557 Nantermod

Conseil national

18.3557

Postulat Nantermod

UNRWA. Bilan et perspectives après 70 ans

Texte déposé le 14.06.2018

Le Conseil fédéral est prié d'établir un rapport concernant l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine). Ce rapport doit se focaliser sur les questions suivantes.

1. Développement historique de l'UNRWA dans le cadre de la crise au Proche-Orient.
2. Position de la Suisse concernant l'UNRWA au fil du temps.
3. Développement des finances de l'organisation et des contributions suisses.
4. Analyse des reproches auxquels l'UNRWA fait face régulièrement (antisémitisme, incitation au terrorisme, discrimination positive des réfugiés palestiniens envers les populations locales, etc.) et des mesures qui ont été mises en place pour remédier à ces reproches.
5. Statut dont les réfugiés palestiniens bénéficient par rapport aux autres réfugiés qui relèvent du mandat du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ;
6. États des lieux et perspectives.

Cosignataires

Bigler, Derder, Eichenberger, Imark, von Siebenthal (5)

Développement

Le financement d'organisation par des contributions d'aide publique au développement (APD) est soumis à l'évaluation régulière conformément aux demandes du Parlement, suite au message du Conseil fédéral sur l'aide au développement. Ces questions doivent donc continuellement pouvoir être discutées ouvertement et de façon constructive, afin de pouvoir évaluer l'impact de notre action. En conséquence, la question du financement de la Suisse à l'UNRWA, et son lien par rapport aux intérêts de notre pays mérite un approfondissement.

Le rapport du Conseil fédéral doit permettre un débat public objectif sur le traitement des différentes questions, y compris une analyse des critiques au sujet du mandat et des activités de l'UNRWA. Finalement, il est crucial de faire un bilan intermédiaire du partenariat de la Suisse avec l'UNRWA et de préciser ses perspectives à moyen terme.

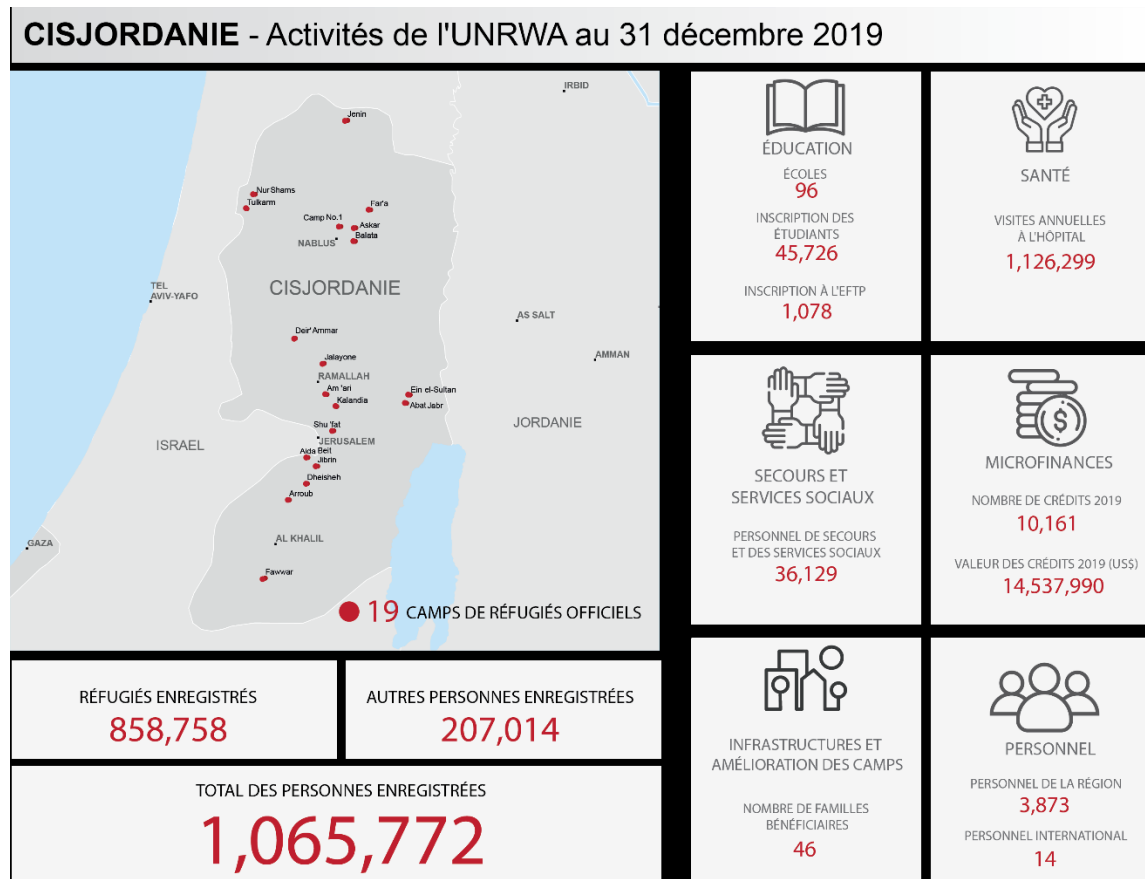
Avis du Conseil fédéral du 15.08.2018

Le Conseil fédéral se félicite de pouvoir s'exprimer sur la collaboration qu'il entretient de longue date avec l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) ainsi que sur les perspectives en la matière. L'UNRWA joue un rôle essentiel pour la stabilité de la région et la lutte contre la radicalisation. Il est légitime que la Suisse, qui est un des principaux bailleurs de fonds de l'UNRWA, participe aux réflexions sur l'avenir de cette organisation.

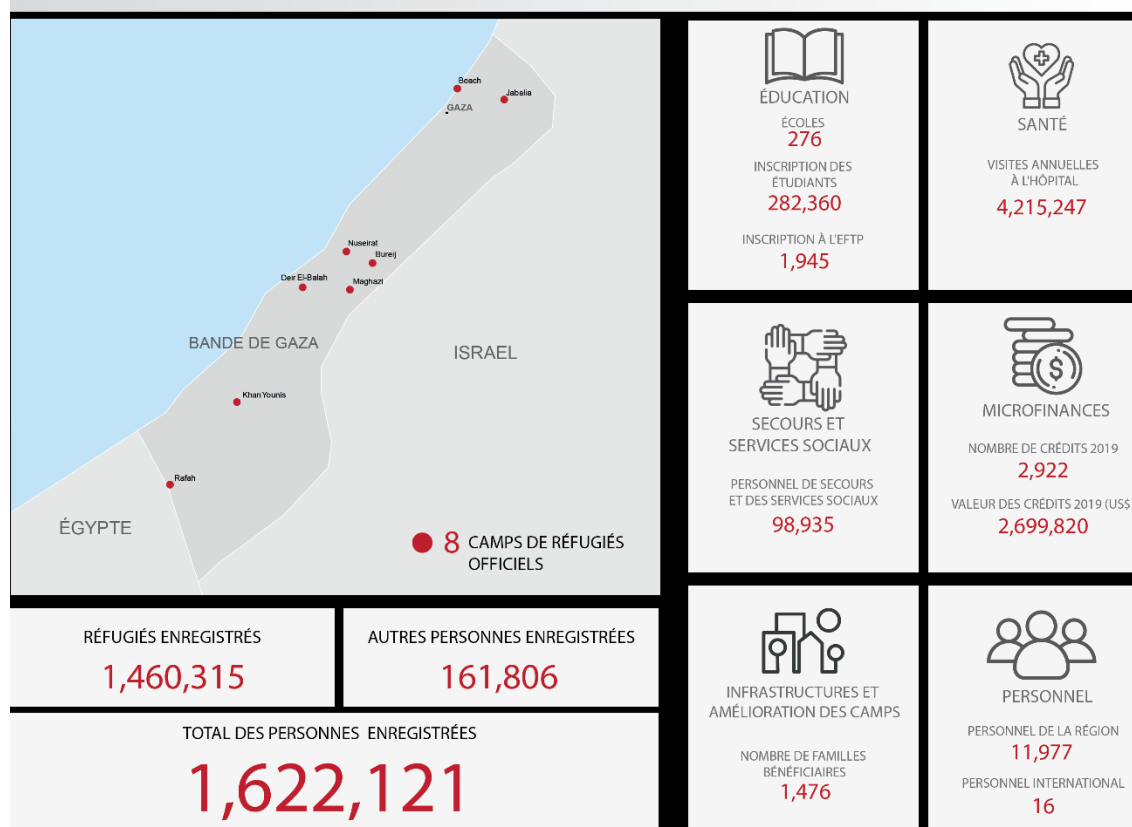
Proposition du Conseil fédéral du 15.08.2018

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

ANNEXE 2 : Activités de l'UNRWA au 31 décembre 2019⁵³

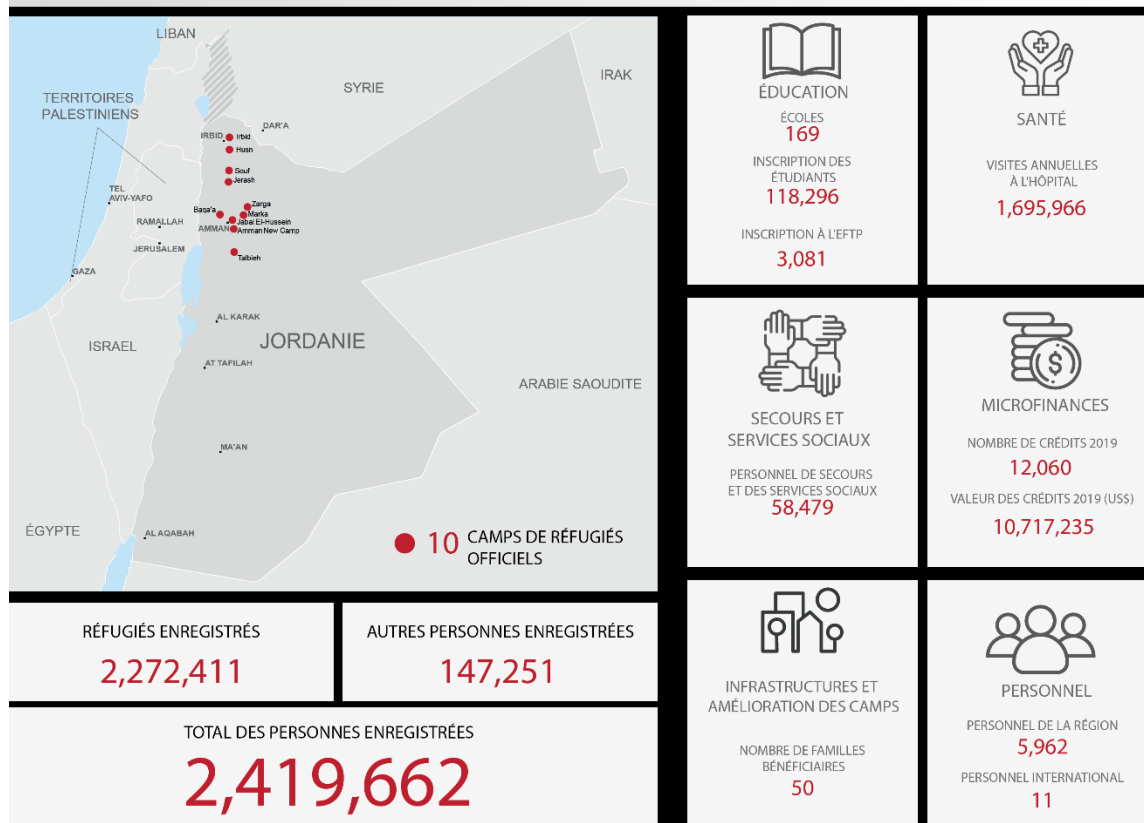


BANDE DE GAZA - Activités de l'UNRWA au 31 décembre 2019

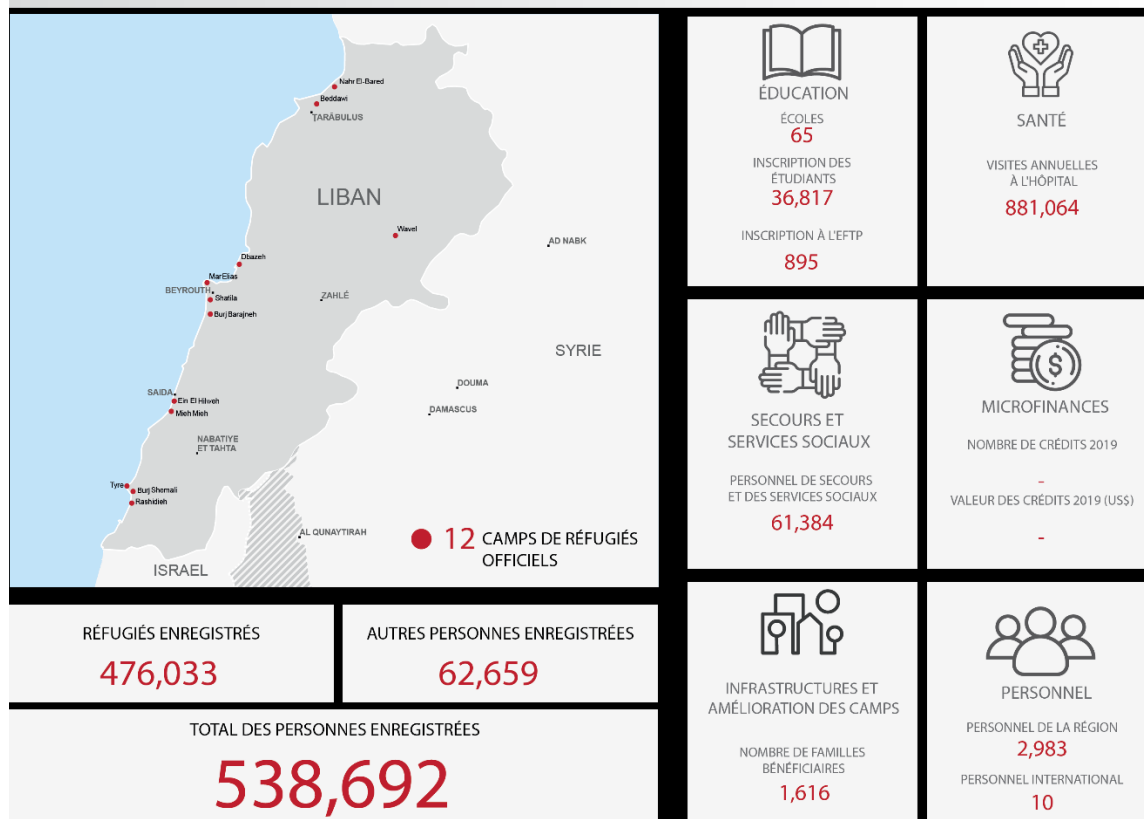


⁵³ Site Internet de l'UNRWA : « [UNRWA in figures](#) »

JORDANIE - Activités de l'UNRWA au 31 décembre 2019



LIBAN - Activités de l'UNRWA au 31 décembre 2019



SYRIE - Activités de l'UNRWA au 31 décembre 2019

