

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Etat des lieux

La résolution 302 (IV) de l'Assemblée Générale de l'ONU confère à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) une double responsabilité :

- La mise en place d'assistance humanitaire « en partenariat avec les gouvernements locaux [...] comme recommandé ».
- La consultation des gouvernements du Proche Orient « en préparation de la cessation de l'assistance internationale ».

Au cours de ses 70 ans d'existence, l'UNRWA a considérablement étendu ses services d'assistance humanitaire, en raison de l'évolution des besoins des réfugiés de Palestine, faisant d'elle une « institution quasi-étatique ». Néanmoins, cette extension a été contrebalancée par des restrictions concrètes imposées à la force de négociation politique de l'Agence, puisque son mandat restreint ses activités à la pure assistance humanitaire, en dehors de ses tâches visant à préparer une transition de pouvoir. Néanmoins, l'UNRWA a aujourd'hui du mal à renoncer à l'hégémonie dont elle a progressivement bénéficié. Elle fait en effet preuve de rigidité quand il s'agit de transférer certaines de ses responsabilités à l'Autorité Palestinienne, ce qui va pourtant à l'encontre de son mandat.

Les développements politico-historiques ayant trait au conflit ont fait se muter l'Agence d'une solution à court-terme centrée autour du soutien humanitaire, en une « institution quasi-étatique » qui fournit des services d'éducation et de santé à plus de cinq millions d'individus. Cette tendance a été exacerbée par les difficultés financières extrêmes provoquées par le retrait américain de \$305 millions de financements prévus, alors que les Etats-Unis étaient jusqu'ici un donateur historique et essentiel. En réaction, l'Union Européenne et ses États-Membres (EMUE) ont accru leurs dons de \$465 millions, devenant ainsi le principal donateur de l'agence onusienne.

Ces difficultés financières ont renforcé et fait éclater plusieurs accusations de manquements éthiques adressées aux dirigeants de l'UNRWA, faisant état de népotisme, d'esprit de vengeance, de discrimination et d'autres abus de pouvoir. Ces révélations ont même poussé plusieurs acteurs externes à réclamer un changement au sein de l'institution. Ainsi, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande et la Suisse ont réagi en suspendant leurs financements à l'UNRWA, nuisant gravement à ses activités. Il en ressort néanmoins que les expansions à la structure interne de l'UNRWA donnent des indications sur la manière dont ses principaux financeurs, à savoir l'UE et ses États-Membres, devraient réagir, considérant le rôle essentiel qu'ils jouent aujourd'hui dans la survie de l'agence onusienne.

L'implication de l'UE et des EMUE

Les donateurs ont principalement un rôle de conseil de direction et d'investisseurs, puisqu'ils fournissent l'intégralité des ressources de l'UNRWA. Ce rôle pourrait être utilisé afin de mettre en place une réforme de grande ampleur au sein de l'UNRWA, et ainsi de tenter de parer aux manquements précédemment mentionnés.

A tort, l'UE a attribué à l'UNRWA une certaine responsabilité politique, dont cette dernière n'est pas sensée disposer au regard des limites imposées par son mandat. Cette responsabilité forcée transparaît notamment dans les discours officiels prononcés par l'ancienne Haute Représentante de l'Union Européenne, qui indique que « l'UNRWA est essentielle à la perspective-même d'une solution à deux États ». De plus, un manque de coordination entre plusieurs EMUE a entraîné un excédent financier au sein de certains programmes, et un déficit majeur dans d'autres. Cet

article analyse ainsi le soutien des EMUE à partir des chiffres officiels de l'UNRWA. L'Allemagne, la France, la Belgique et la Suède, en tant que financeurs principaux et réguliers, font l'objet de plusieurs cas d'études.

Affirmer que l'UNRWA peut exister en tant qu'agent politique indépendant ne relève pas seulement d'une incompréhension des contraintes légales de l'UNRWA, mais également d'une grave incompréhension de la Déclaration Conjointe UE-UNRWA pour 2017-2020. En substance, bien que l'UE semble pleinement réaliser le rôle crucial joué par l'organisation internationale sur le terrain, elle ne prend pas en compte ses contraintes légales réelles qui l'empêchent de jouer un quelconque rôle politique.

Recommandations

- L'UE et les EMUE, dans chacune de leurs actions relevant de leur politique avec l'UNRWA, devraient abandonner toute formulation ou expression qui n'est pas directement liée à l'assistance humanitaire, et exclure dès lors le rôle politique que l'agence a de fait en Israël et dans le territoire palestinien occupé. Dans ce contexte, la Déclaration Conjointe entre l'UE et l'UNRWA devrait être reconsidérée au regard du contexte actuel. Le document n'ayant aucune force obligatoire, l'UE et les EMUE devraient user de leurs financements comme moyens de pression envers l'agence, en gardant à l'esprit son mandat et en imposant certaines contraintes :

- a. Forcer l'UNRWA à réorganiser son administration pour éviter de futurs problèmes éthiques et
- b. Renforcer la responsabilité (accountability) au sein de l'organisation, dans le cadre de son mandat.

- L'UE, en tant que principal financeur de l'UNRWA, devrait être plus présente, en observant minutieusement son organisation administrative et la gestion générale du financement. Le département de Planification, de Relations Extérieures et de Communication au siège de l'UNRWA pourrait se voir réclamer davantage de transparence dans sa communication avec les donateurs, conformément aux indicateurs de suivi et d'évaluation développés. L'UE et les EMUE devraient également adopter une approche plus coordonnée à travers les deux voies de financement dont ils disposent.

- Concernant la probable transition dans le mandat de l'UNRWA, l'UE et les EMUE devraient se concentrer sur l'établissement d'un plan de transition, élaboré conjointement avec les responsables de l'Agence. Ce plan devrait viser à transférer certaines responsabilités de l'institution onusienne aux pays d'accueil, ainsi qu'aux réfugiés palestiniens eux-mêmes. En premier lieu, le rassemblement des activités entre le bureau de Jordanie et le quartier général à Amman semble l'option la plus envisageable.

- Enfin, l'EU devrait réclamer l'établissement d'un budget permanent pour l'UNRWA, supervisé par l'ONU, ainsi que le renforcement d'évaluations harmonisées et plus régulières, afin de tenter de rectifier les problèmes éthiques au sein de l'organisation.