

# Introduction

Ce document n'est pas une présentation détaillée de ce qu'est l'UNRWA, mais un rappel de quelques faits qui devraient permettre de comprendre un peu mieux les enjeux de ce qui se joue en Suisse et dans le monde au niveau de son financement.

La volonté d'Israël de supprimer cette agence de l'ONU se justifie par la référence que fait la mission de l'UNRWA au droit au retour, résolution 194 de 1948 des Nations Unies.

Les réfugié·e·s palestinien·ne·s, parce qu'ils/elles sont pris·e·s en charge par l'UNRWA, ne dépendent pas du HCR et donc pas couvert·e·s par la convention de 1951. Donc si l'agence disparaît, les réfugié·e·s perdraient l'un des principaux symboles de leur reconnaissance.

Mais les pays d'accueil font également très attention à ce que les Palestinien·ne·s ne perdent pas leur statut. Excepté la Jordanie, les pays arabes d'accueil ont décidé de ne pas accorder la citoyenneté en reconnaissance de la nationalité palestinienne. Accorder la nationalité serait, selon eux, équivalent à les assimiler complètement, à leur faire oublier leur droit au retour.

Pour des informations plus générales, on peut se référer au rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 18.3557 Nantermod du 14.06.2018.<sup>1)</sup>

Les références sont données dans le texte entre () et renvoient à la liste en fin de document.

<sup>1)</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/63246.pdf>

# **UNRWA**

## **United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East**

### **Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugié·e·s de Palestine dans le Proche-Orient**

Entre le 29 novembre 1947 (date du vote de l'assemblée des Nations unies sur le partage de la Palestine) et juillet 1949, 750'000 Palestiniennes et Palestiniens ont dû quitter leurs terres et leurs villages, chassé·e·s par les milices sionistes. Ces réfugié·e·s se sont installé·e·s dans des camps dans les pays voisins, entre autres au Liban, en Jordanie, en Cisjordanie, dans la bande de Gaza et en Syrie. Pour venir en aide à ces réfugié·e·s, dont le statut était provisoire selon la résolution 194 des Nations unies, l'ONU crée en 1949 l'Agence de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugié·e·s de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) dont le mandat est renouvelable par l'Assemblée générale de l'ONU tant que la situation demeure inchangée.

### **Renouvellement du mandat**

En décembre 2022, la majorité des États des Nations - Unies a prolongé le mandat de l'UNRWA jusqu'au 30 juin 2026.<sup>2)</sup>

<sup>2)</sup><https://www.unrwa.org/newsroom/news-releases/un-general-assembly-renews-unrwa-mandate>

## Mandat

L'UNRWA intervient dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'aide d'urgence et des services sociaux.

L'UNRWA est présente dans 58 camps abritant plus de 5,5 millions de réfugiés.

## Éducation

En 2018, l'UNRWA finançait 711 établissements scolaires fréquentés par environ 526'000 filles et garçons. Sans cette aide, les enfants palestiniens ne pourraient pas avoir accès à l'éducation.

58% du budget de l'UNRWA en 2020 étaient consacrés à l'éducation<sup>3)</sup>



<sup>3)</sup> <https://fr.wikipedia.org/wiki/>

## Santé

L'UNRWA soutient des projets de santé avec environ 9 millions de visites médicales par année. 15% du budget de l'UNRWA en 2020 étaient consacrés au programme de santé



## Aide d'urgence

L'UNRWA fournit également une aide d'urgence à plus de 250'000 personnes habitant dans ces camps et soutient des projets de reconstruction à la suite de conflits, comme en Syrie ou dans la bande de Gaza. L'UNRWA consacre environ 6% de son budget à cette aide d'urgence et 4% à la reconstruction et l'amélioration de l'infrastructure des camps.



Et environ 13% du budget de l'UNRWA est destiné à financer des opérations devant fournir un niveau de vie décent à la population.

## Budget

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

### 1. 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.

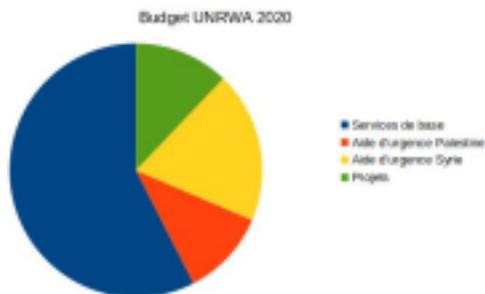
### 2. Aide d'urgence :

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).

### 3. 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.



## **Suspension du versement de la contribution de plusieurs pays à l'UNRWA.**

Suite aux accusations non prouvées d'Israël contre certains employés de l'UNRWA d'avoir participé aux attentats du 7 octobre, plusieurs pays dont les États-Unis, le Canada, l'Italie, l'Australie, Le Royaume Uni, la Finlande, les Pays-Bas, l'Allemagne, le Japon, l'Autriche, la Roumanie, la Nouvelle-Zélande et la Suède, ont suspendu fin janvier 2024 leur contribution à l'agence.

Suite au rapport du l'UNRWA commandé par les Nations-Unies, certains pays ont repris leur financement, notamment le Canada, la Finlande, la Suède, l'Islande, la France, le Japon et l'Allemagne.

En juillet 2024, le Royaume-Uni a décidé de reprendre son financement de l'UNRWA.

Il ne reste maintenant plus que les États-Unis, dont le financement est bloqué par une loi votée au Congrès jusqu'en mars 2025 et la Suisse.

### **Conséquences et réactions**

Le Commissaire général de l'UNRWA, Philippe Lazzarini, a également plaidé en faveur de la poursuite du financement de son agence, estimant que les décisions par plusieurs pays de suspendre leur financement « *menacent notre travail humanitaire en cours dans la région, y compris et en particulier dans la bande de Gaza* ».

*« Il est choquant de voir une suspension des fonds accordés à l'agence en réaction à des allégations contre un petit groupe d'employés, en particulier compte tenu de l'action immédiate prise par l'UNRWA en résiliant leurs contrats et en demandant une enquête indépendante et transparente. Le Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies (BSCI), la plus haute autorité d'enquête du système des Nations Unies, a déjà été saisi de cette affaire très grave », a-t-il dit dans un communiqué de presse.*

M. Lazzarini a rappelé que *« l'UNRWA est la principale agence humanitaire à Gaza, avec plus de 2 millions de personnes qui en dépendent pour leur simple survie »*. *« Beaucoup ont faim alors que le temps presse et qu'une famine approche. L'agence gère des abris pour plus d'un million de personnes et fournit de la nourriture et des soins de santé primaires, même au plus fort des hostilités »*, a-t-il souligné.

M. Lazzarini a noté également que dans son arrêt, la Cour Internationale de Justice (CIJ) a ordonné à Israël de prendre *« des mesures immédiates et efficaces pour permettre la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire dont il y a un besoin urgent pour remédier aux conditions de vie défavorables auxquelles sont confrontés les Palestiniens dans la bande de Gaza »*.

*« La seule façon d'y parvenir est de coopérer avec les partenaires internationaux, en particulier l'UNRWA en tant que plus grand acteur humanitaire à Gaza »*, a dit le chef de l'UNRWA, précisant que quelque 3.000 employés sur 13.000 à Gaza continuent de se présenter au travail.

*« Il serait extrêmement irresponsable de sanctionner une agence et une communauté entière qu'elle sert en raison d'allégations d'actes criminels contre certaines personnes, en particulier en période de guerre, de déplacements et de crises politiques dans la région »*, a affirmé le Commissaire général, rappelant que l'UNRWA partage chaque année la liste de tout son personnel avec les pays hôtes, y compris Israël et qu'elle n'a jamais reçu de préoccupations concernant des membres spécifiques du personnel<sup>4)</sup>.

<sup>4)</sup><https://news.un.org/fr/story/2024/01/1142707>

## **Et la Suisse ?**

Finalement, la Suisse ne versera en 2024 que la moitié de sa contribution habituelle, soit 10 millions de dollars.

### **Lundi 9 septembre 2024**

Le National veut couper les vivres à l'UNRWA.

(ats) Les contributions suisses à l'agence onusienne pour les réfugiés palestiniens doivent être suspendues. Le Conseil national a soutenu lundi par 99 voix contre 88 et 7 abstentions une proposition de l'UDC qui veut couper les vivres à l'UNRWA sans tarder.

Le National a ainsi voté contre les recommandations de la commission compétente et contre l'avis du Conseil fédéral. L'UDC a reçu le soutien de plusieurs centristes et d'élus PLR. Le Conseil des Etats devra encore se prononcer.

### **Vendredi 25 octobre 2024**

La Commission de politique extérieure du Conseil des États décide d'ajourner son vote sur le financement de l'UNRWA<sup>5)</sup>.

La décision est reportée au 21 novembre, juste avant la session d'hiver où tout pourrait se jouer.

<sup>5)</sup> Le Temps, 25 octobre 2024

## 10 principaux donateurs en 2022<sup>6)</sup>

	<b>Pays</b>	<b>Montant arrondi en mios de \$</b>
1	États-Unis	344
2	Allemagne	202
3	Europe	114.2
4	Suède	61
5	Norvège	34.2
6	Japon	30.2
7	France	29
8	Arabie Saoudite	27
9	Suisse	25.5
10	Turquie	25.2

<sup>6)</sup> [https://www.unrwa.org/sites/default/files/overall\\_donor\\_ranking\\_2022.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/overall_donor_ranking_2022.pdf)

## Et en 2024

Depuis octobre dernier, l'agence onusienne a collecté près de 150 millions de dollars auprès de fondations, d'organisations non gouvernementales (ONG), d'entreprises et de particuliers.

Certains ont même doublé ou triplé leurs dons, a souligné Karim Amer, le Directeur des partenariats de l'agence, qui a répondu aux questions d'ONU Info à l'occasion de la Journée internationale de la charité, célébrée chaque année le 5 septembre.

*« Vos dons comptent, quelle que soit leur taille », a déclaré M. Amer. « Votre soutien a un impact sur des dizaines de milliers de familles qui souffrent de pertes, de déplacements, de blessures, d'anxiété et de peur constantes ».*

Pour l'agence à court d'argent, ce soutien est essentiel. L'UNRWA a perdu 450 millions de dollars lorsque 16 pays donateurs ont suspendu leur financement à la suite d'accusations du gouvernement israélien en janvier selon lesquelles une douzaine d'employés étaient impliqués dans les attaques sanglantes du Hamas le 7 octobre dans le sud d'Israël, qui ont déclenché la guerre en cours<sup>7)</sup>.

<sup>7)</sup> <https://news.un.org/fr/story/2024/09/1148566>

## Inquiétudes

Notre ministre des affaires étrangères Ignazio Cassis proclamait en mai 2019 que soutenir l'UNRWA était maintenir le conflit israélo-palestinien en vie. Il reprenait ainsi le propos de Benyamin Netanyahou qui souhaite reléguer aux oubliettes le problème de retour des réfugiés palestiniens.

À noter que l'engagement de la Suisse dans cette partie du monde est remise en question par des parlementaires. Suite à une série d'articles parus dans la NZZ, plusieurs interventions et postulats ont été déposés pour remettre en cause ce soutien.

Les décisions prises par la Suisse aux Nations-Unies démontrent l'alignement de notre politique sur celle du gouvernement israélien.

Lors d'un vote au Conseil de sécurité demandant que la Palestine soit acceptée comme un État à part entière au sein de l'ONU (19 avril 2024), la Suisse s'est abstenue.

Et idem lors du vote de l'Assemblée générale (10 mai 2024) concernant l'admission de la Palestine comme état à part entière, la Suisse s'est aussi abstenue, alors que la demande a été approuvée par une écrasante majorité.

*Ndlr : on veut une solution à deux états, mais on ne veut pas reconnaître le deuxième*

# Implantations des camps de réfugiés palestiniens au Proche-Orient



## Fin des activités de l'UNRWA en Israël ?

Le 28 octobre 2024, la Knesset (parlement israélien) a adopté 2 lois visant l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés palestiniens (UNRWA), et qui pourrait mettre un terme à ses opérations dans les territoires palestiniens occupés<sup>8)</sup>.

### Que disent ces lois ?

Les projets de loi, approuvés à une écrasante majorité par les parlementaires israéliens (92 pour, 8 contre), interdiraient aux autorités du pays tout contact avec l'UNRWA et interdiraient à l'agence d'opérer en Israël même. Le passage de l'aide à Gaza et en Cisjordanie nécessite une étroite coordination entre l'UNRWA et les autorités israéliennes. Si la législation est mise en œuvre, Israël ne délivrera plus de permis de travail ou d'entrée au personnel de l'agence, et la coordination avec l'armée israélienne, essentielle pour le passage sûr de l'aide, ne sera plus possible.



<sup>8)</sup> <https://news.un.org/fr/story/2024/10/1150181>

## La Suisse complice de génocide

Selon une note interne du DFAE, rédigée déjà en février 2024, couper les vivres de l'UNRWA à Gaza pourrait placer la Suisse en position d'être accusée de violation de la Convention sur le génocide. Et, de ce fait, valoir des poursuites à la Suisse pour complicité alors qu'une procédure a déjà été ouverte contre Israël devant la Cour internationale de justice (CIJ).

(RTS , 10 novembre, 19h30)<sup>9)</sup>

*"L'un des crimes de génocide, c'est le fait de soumettre une population visée à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle. A partir du moment où la Suisse cesse de financer l'UNRWA, elle a un impact direct sur les conditions d'existence auxquelles la population civile est soumise. Et à partir de là, elle peut basculer dans la complicité d'un acte de génocide",* explique au 19h30 Philippe Currat, avocat spécialiste de droit pénal international.

## Les obligations de la Suisse

*"Selon l'article 1 de la Convention sur le génocide, toutes les parties contractantes, y compris la Suisse, sont tenues de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour empêcher le génocide. Dans ce cas, cela s'applique non seulement à la livraison d'armes, mais surtout à la fourniture d'aide humanitaire",* poursuivent les auteurs de cette notice.

Dans cette note, le rôle joué par l'UNRWA pour la distribution de l'aide alimentaire dans la bande de Gaza est qualifié de central. Couper les vivres de cet organisme pourrait être lourd de conséquences, préviennent les auteurs: *"Il n'est pas exclu que la décision de la Suisse puisse être considérée comme une violation potentielle de ses obligations en matière de prévention et donc une violation de la convention sur le génocide."*

<sup>9)</sup> <https://www.rts.ch/info/suisse/2024/article/financement-de-l-unrwa-un-document-embarrassant-passe-sous-silence-28690560.html>

## **Le Conseil fédéral informe les commissions de politique extérieure du Parlement sur les conséquences juridiques des lois de la Knesset sur l'UNRWA**

Le 28 octobre 2024, le Parlement israélien, la Knesset, a adopté deux lois visant à empêcher le travail de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé. En vue de l'examen des trois motions de l'UNRWA par la Commission de politique extérieure du Conseil des États le 21 novembre 2024, le Conseil fédéral a chargé la Direction du droit international public (DDIP) du DFAE de rédiger, en collaboration avec la Division MENA et la DDC, un rapport succinct sur les conséquences des lois israéliennes en matière de droit international public, d'aide humanitaire et de politique. Ce rapport a été porté à la connaissance du Conseil fédéral le 13 novembre, puis transmis aux commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des États.

Le rapport<sup>10)</sup> conclut que les lois israéliennes relatives à l'UNRWA sont en grande partie incompatibles avec les obligations d'Israël en matière de droit international, notamment avec la Charte des Nations unies et le droit international humanitaire. En outre, il est très probable qu'avec la mise en œuvre des lois israéliennes sur l'UNRWA, la population civile du territoire palestinien occupé sera confrontée à court terme à un effondrement des services de base et de l'aide humanitaire. La Suisse a demandé à Israël, notamment dans le cadre du Conseil de sécurité de l'ONU, de respecter ses obligations de droit international en tant que puissance occupante et de veiller à ce que les besoins de base de la population du territoire palestinien occupé soient couverts.

Selon l'évaluation actuelle, il n'existe actuellement aucun acteur susceptible de reprendre les tâches de l'UNRWA. Cette évaluation est largement partagée par la communauté internationale, y compris les États-Unis. Le DFAE suivra de près la mise en œuvre de ces lois et continuera à se coordonner avec ses partenaires.