

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 6-10 juin 2005

QUESTIONS DIVERSES

**Point 14 de l'ordre du
jour**

RAPPORT SUR LA VISITE DE MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DANS LE TERRITOIRE PALESTINIEN OCCUPÉ

*Pour information**



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2005/14-B
1 juin 2005
ORIGINAL: ANGLAIS

* Conformément aux décisions relatives à la gouvernance que le Conseil d'administration a approuvées à sa session annuelle et à sa troisième session ordinaire de 2000, les documents soumis au Conseil pour information ne sont discutés que si un de ses membres le demande expressément, suffisamment longtemps avant la séance, et si la présidence décide de faire droit à cette demande, considérant qu'il s'agit d'une utilisation appropriée du temps du Conseil.

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

REMERCIEMENTS

1. Nous remercions les membres de l'équipe de pays du PAM, dirigée par Jean-Luc Siblot, pour la patience et l'efficacité dont ils ont fait preuve lors de l'organisation de notre visite et pour leur chaleureuse hospitalité. Nous souhaitons également exprimer notre gratitude à Évelyne Togbe-Olory, Sous-Secrétaire du Conseil d'administration, et à ses collègues de Rome pour leur soutien. Nous sommes reconnaissants à l'Autorité palestinienne d'avoir facilité notre visite ainsi qu'aux bénéficiaires des programmes du PAM qui nous ont accueilli dans leur communauté et dans leur foyer.

INTRODUCTION

2. Les membres du Conseil d'administration, représentants de la Chine, du Nicaragua, du Sénégal et du Royaume-Uni, se sont rendus dans le Territoire palestinien occupé du 18 au 22 avril 2005, en compagnie d'Évelyne Togbe-Olory et de Torben Due, représentant du PAM en Iraq.
3. Les objectifs de la visite étaient i) d'évaluer les activités du PAM, notamment la mise en œuvre de l'opération d'urgence 10190.2 et les partenariats entre le PAM et les partenaires d'exécution tels que l'Autorité palestinienne, les organisations non gouvernementales (ONG), les organismes des Nations Unies et d'autres membres de la communauté internationale, et ii) d'examiner la nouvelle initiative de financement anticipé mise en place à titre d'essai dans le Territoire palestinien occupé.
4. L'équipe s'est entretenue avec les Ministres de la planification et de l'agriculture, des représentants d'autres organismes des Nations Unies intervenant dans le Territoire palestinien occupé, des représentants de la communauté diplomatique et d'ONG, dont les partenaires d'exécution du PAM. Nous n'avons pas rencontré le Ministre des affaires sociales, ni le représentant de la Banque mondiale, ni les représentants d'Israël, puissance occupante. Nous avons observé les activités du *Centro Regionale d'Intervento per la Cooperazione* (Centre régional d'action pour la coopération, CRIC) et du Service de secours catholique (CRS), mais pas celles des Comités palestiniens d'aide à l'agriculture, bien que nous ayons rencontré leur Directeur exécutif.
5. L'équipe a effectué deux visites sur le terrain. La première, à Gaza, dans l'entrepôt du PAM à Karni; la seconde, à Rafah, où nous avons assisté à une distribution alimentaire et à une session "vivres pour la formation" organisée par le CRIC à l'intention des femmes bédouines. Nous avons constaté les effets des bouclages et des destructions sur les habitants de Gaza et avons été fortement choqués par les dévastations causées par la démolition des maisons à Rafah.
6. Notre seconde visite s'est déroulée en Cisjordanie où nous avons contacté le maire de Yatta et rencontré le comité local de coordination. Nous nous sommes ensuite rendus sur les lieux où le CRS réalise plusieurs programmes vivres-contre-travail (VCT) et dans le foyer de deux bénéficiaires.

LE CONTEXTE

7. Tout au long de notre visite, notre attention a été attirée sur le contexte dans lequel le PAM et ses partenaires opèrent. Depuis le début de la deuxième intifada en 2000, les revenus des Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza se sont effondrés, et la pauvreté et



L'insécurité alimentaire ont augmenté de manière vertigineuse. Quelques statistiques sont présentées dans le tableau ci-dessous:

Population	3,6 millions, dont 1,4 million de réfugiés
PIB par habitant	930 dollars E.-U., contre 2 000 dollars en 1999
Chômage	30–40%, contre 10% avant la deuxième intifada
Personnes employées en Israël	35 000, contre 150 000 en 2000
Malnutrition	Aiguë: 1,9% (3,5% à Gaza); chronique: 9,4%
Revenus inférieurs à 2,20 dollars par jour	Cisjordanie: 38%; Gaza: 65%
Revenus inférieurs à 1,60 dollar par jour	Dans l'ensemble: 16%
Insécurité alimentaire	1,3 million – 750 000 non réfugiés; 560 000 réfugiés
Aide de l'étranger, par habitant et par an	300 dollars (total: 1 milliard de dollars par an)

8. Les mesures prises par la puissance d'occupation depuis l'éclatement de la deuxième intifada en 2000 sont à l'origine de l'augmentation spectaculaire de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Ces mesures comprennent:

- une politique de bouclage rigoureuse qui entrave la circulation des biens et des personnes, que ce soit à l'intérieur de la Cisjordanie et de Gaza, ou à l'extérieur avec Israël; rien qu'en Cisjordanie, on dénombre environ 700 barrages et postes de contrôle, ce qui a des conséquences catastrophiques sur l'économie et le quotidien;
- le mur de séparation qu'Israël¹ construit en grande partie sur des terres palestiniennes confisquées, qui nuit considérablement à l'agriculture et aux autres activités économiques en séparant, par exemple, les agriculteurs de leurs terres et de leurs marchés, et les travailleurs de leur emploi, et en réduisant l'accès aux services de base; si la construction du mur se poursuit conformément au projet existant, des dizaines de milliers de Palestiniens se retrouveront enfermés entre le mur et Israël, et des dizaines de milliers d'autres vivront dans des communautés pour ainsi dire encerclées; la Cisjordanie perdra de 5 à 10 pour cent de ses terres les plus fertiles et sera privée de son eau précieuse; enfin,
- les dommages résultant des incursions militaires à Gaza, en particulier la destruction de centaines d'hectares de terres fertiles et la démolition de milliers d'habitations (28 000 personnes ont ainsi perdu leur foyer), et les restrictions rigoureuses imposées aux pêcheurs (40 pour cent de la côte de Gaza est inaccessible et les pêcheurs ne peuvent exercer leur activité au large de la zone côtière restante qu'à une distance inférieure à 10 milles marins), ce qui ne fait qu'aggraver les dommages par les bouclages, les contrôles et les démolitions.

¹ D'après l'avis consultatif de la Cour internationale de justice en date du 9 juillet 2004, la construction de ce mur en terre palestinienne enfreint la loi internationale.



9. Dans ce contexte, il ne peut y avoir de développement durable. Il est possible que les autorités israéliennes connaissent les détails du plan de retrait de Gaza, mais il est justifié que le PAM et les autres organisations d'aide humanitaire s'organisent en partant de l'hypothèse que les besoins ne diminueront pas à Gaza, à court ou à moyen terme, et qu'ils risquent en fait de s'accroître dans un proche avenir. Selon une analyse convaincante de la Banque mondiale et d'autres organisations, le retrait ne suffira pas, à lui seul, à entraîner une croissance économique ou à faire reculer la pauvreté, même si ce processus s'accompagne d'une augmentation de l'aide au développement.
10. Pour que la Cisjordanie et Gaza puissent se développer de manière durable, il faudra que la paix soit bien enracinée et qu'un règlement politique juste ait été trouvé qui établisse un État palestinien viable, doté d'une superficie suffisante de terres contiguës, d'un accès adéquat aux ressources naturelles, y compris aux réserves aquifères², où les personnes et les biens seront libres de circuler à l'intérieur comme à l'extérieur, et qui sera responsable de la sécurité intérieure et du contrôle de ses frontières et de sa politique économique et commerciale.
11. En l'absence d'un tel accord, il y a peu de chances pour que la pauvreté régresse; il sera donc nécessaire de continuer à fournir une aide humanitaire importante.

L'AIDE INTERNATIONALE AUX PALESTINIENS DANS LE TERRITOIRE PALESTINIEN OCCUPE

12. Le droit humanitaire international stipule qu'une puissance d'occupation a la responsabilité de veiller à ce que les besoins humanitaires des personnes vivant dans le Territoire palestinien occupé soient couverts. En ce qui concerne le Territoire palestinien occupé, la communauté internationale, plus que la puissance occupante, finance les besoins humanitaires et soutient le développement à long terme dans toute la mesure du possible. L'aide au développement international, par le biais de l'Autorité palestinienne, des Nations Unies et des ONG, s'élève au total à 1,3 milliard de dollars par an. Le montant de l'appel humanitaire commun pour 2005 est de 303 millions de dollars; 184 millions de dollars doivent provenir de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), 42 millions de dollars du PAM et 41 millions de dollars du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).
13. De nombreux donateurs, dont le PAM³, cherchent avant tout à contribuer au renforcement des capacités de l'Autorité palestinienne, ce qui est essentiel à l'établissement des institutions d'un futur État palestinien. L'Autorité palestinienne a mis en place un plan de développement à moyen terme et la majorité de ses partenaires, dont le PAM, s'efforce de travailler dans ce cadre.

HARMONISATION, ALIGNEMENT ET REFORME DES NATIONS UNIES

14. Avant 1993, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le PNUD et l'UNRWA étaient les seules organisations à intervenir dans le Territoire palestinien occupé. Depuis, le nombre des organismes des Nations Unies est monté à 15, sans compter

² Il nous a été dit que les colons israéliens à Gaza consomment une quantité d'eau par personne dix fois supérieure à ce que les Palestiniens sont autorisés à consommer.

³ Conformément à la cinquième priorité stratégique du PAM: renforcement des capacités.



que de nombreux autres donateurs et d'ONG sont désormais présents. Du fait du nombre important d'intervenants, il est difficile, mais indispensable, d'assurer une bonne coordination. Les principaux partenaires du PAM sont le PNUD⁴, le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'UNICEF, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Banque mondiale, et de plus en plus souvent, le Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient (UNSCO). L'OCHA est chargé de coordonner les efforts humanitaires des Nations Unies par le biais de la procédure d'appel global. Un groupe chargé des politiques liées aux secours humanitaires d'urgence assure la coordination des politiques relatives aux questions humanitaires tandis qu'un groupe de coordination des opérations, présidé par l'UNRWA en Cisjordanie et à Gaza, traite des questions d'acheminement de l'aide. Une structure allégée permettrait sans aucun doute de gérer plus simplement la présence des Nations Unies, mais toute décision devra être prise dans le cadre de la réforme des Nations Unies et de l'évolution de la situation politique dans le Territoire palestinien occupé.

15. L'UNRWA, la principale organisation des Nations Unies, est responsable de 4 millions de réfugiés palestiniens, dont 1,5 million dans le Territoire palestinien occupé; son budget total pour 2004-2005 représentait 300 millions de dollars; ses effectifs sont aujourd'hui de 20 000 personnes, dont 9 000 à Gaza. Le Commissaire général rend directement compte à l'Assemblée générale, non au Secrétaire général. Le mandat de l'UNRWA en faveur des réfugiés est beaucoup plus vaste que celui du PAM pour les non réfugiés, mais l'UNRWA est tenu de fournir une aide alimentaire aux réfugiés, tout comme le PAM aux non réfugiés. Étant donné que réfugiés et non réfugiés vivent côte à côte dans de nombreuses zones, les deux organisations sont souvent amenées à fournir un service similaire dans une même région. Cette situation, de toute évidence inefficace, risque pourtant de perdurer en raison du contexte politique actuel; le PAM et l'UNRWA doivent toutefois continuer à renforcer la coordination de leurs activités et à mettre leurs compétences en commun. Il sera indispensable que les organismes des Nations Unies établissent des plans d'urgence dans la perspective du retrait de Gaza afin, par exemple, d'effectuer la mise en place anticipée de vivres et de couvrir les besoins alimentaires des communautés qui pourraient être isolées durant le retrait.
16. Nous avons appris avec satisfaction que les organismes des Nations Unies ont engagé un processus de "Bilan commun de pays – version allégée", sous la coordination de l'UNSCO, qui devrait aboutir à un bilan complet et à un plan-cadre des Nations Unies pour le développement en 2007–2008. Ce calendrier correspond au cycle de planification du plan économique à moyen terme établi par l'Autorité palestinienne; nous approuvons cette approche et l'engagement du PAM qui continuera à y participer. Nous avons regretté de n'avoir rencontré ni le représentant de la Banque mondiale, ni des représentants de l'UNSCO. Les responsables des organismes des Nations Unies que nous avons rencontrés étaient animés d'un esprit d'équipe vigoureux.

LES ACTIVITES DU PAM

17. Le PAM fournit une aide alimentaire dans le Territoire palestinien occupé depuis 1991, mais ses activités se sont intensifiées ces dernières années pour faire face à la progression

⁴ Le PNUD fournit des services administratifs et financiers au PAM et entretient des relations officielles avec le Gouvernement israélien.



de la vulnérabilité et de la faim. Il dispose aujourd'hui de bureaux de pays à Jérusalem Est, de bureaux auxiliaires et de locaux à Gaza et en Cisjordanie et d'un bureau chargé de la logistique au port d'Ashdod en Israël. L'opération d'urgence en cours 10190.2 est fondée sur une analyse et une cartographie de la vulnérabilité (ACV) qui évalue le nombre de Palestiniens victimes de l'insécurité alimentaire à 1 316 000, dont 752 000 non réfugiés. Sur ce total, le PAM estime que 272 000 personnes (les petits commerçants ou les familles dont l'un des membres est employé par l'Autorité palestinienne, par exemple) sont moins exposées. L'équipe a pris note de cette évaluation, mais encourage le PAM à suivre les effets de la situation sur les non bénéficiaires exposés à l'insécurité alimentaire qui ne sont pas ciblés par l'opération d'urgence ou par l'intervention de secours et de redressement qui la prolongera.

18. Cent quarante mille des 480 000 bénéficiaires de l'opération d'urgence vivent à Gaza et le reste en Cisjordanie. L'opération est assez bien financée – 78 pour cent au 28 mars 2005.
19. Près de 200 000 bénéficiaires, dont 100 000 à Gaza, sont particulièrement éprouvés et reçoivent des rations complètes; ils ont également droit aux allocations en espèces que leur verse le Ministère des affaires sociales. Ces allocations sont faibles et irrégulières, mais dans le cas où le Ministère serait en mesure de les augmenter, les opérations du PAM pourraient être modifiées. Le Ministère et le PAM ont fait remarquer que la mise en commun de l'information relative aux ménages bénéficiant d'une aide était utile et qu'il y avait peu de risque de chevauchement d'activités. Nous notons toutefois que ce risque existe dès lors que plusieurs donateurs interviennent dans une même zone; pour l'éviter, il est indispensable que toutes les parties coordonnent leurs activités.
20. L'équipe a assisté à une distribution alimentaire destinée aux plus éprouvés et a interrogé des bénéficiaires à Rafah, qui ont exprimé leur satisfaction; selon les bénéficiaires et les non bénéficiaires que nous avons rencontrés, le ciblage est adéquat. Hommes et femmes acceptent que ce soit ces dernières qui prennent livraison des rations, et donc qui en aient la maîtrise. L'équipe a jugé que l'opération était bien menée et répondait à des besoins réels, et que le partenariat avec le CRIC, l'ONG en charge de l'administration, était fructueux.
21. L'équipe s'est entretenue avec des femmes bédouines bénéficiant d'un programme de formation "vivres pour l'alphabétisation" organisé par le CRIC. La communauté, traditionnellement nomade, ne peut désormais plus quitter Gaza et s'y est installée. Les femmes sont enthousiasmées par la formation et par les rations. L'équipe a conclu que les activités du PAM réalisées à Gaza étaient nécessaires dans la mesure où elles permettent de fournir de la nourriture à des personnes qui, sans cela, seraient victimes de la faim. Nous félicitons le personnel du PAM que nous avons rencontré, en particulier Nehaia Abu-Nahla et Keith Ursel, nos accompagnateurs, et leurs partenaires ONG, pour leur conscience professionnelle et leurs compétences à administrer un programme de haute qualité dans un contexte difficile.
22. Le PAM considère qu'environ 250 000 personnes sont des "nouveaux pauvres", c'est-à-dire des personnes qui ont été privées de leur moyen d'existence depuis 2000. Ces "nouveaux pauvres" vivent en majorité en Cisjordanie. Nous avons eu un échange intéressant avec le maire de Yatta, M. Khalid Abu Jamel, M. Mousasa Abu Sabah du Conseil législatif palestinien et d'autres membres du comité local d'exécution. Le maire a fait l'éloge des activités du PAM et du CRS, et de leur collaboration avec la municipalité; il approuve la formule "vivres-contre-travail" car elle garantit que les participants retenus ont réellement besoin d'une aide et que les travaux effectués sont utiles, comme l'élargissement des routes et la remise en état des bâtiments communautaires. Le Ministre



de l'agriculture a souligné l'importance de ne cibler que les personnes ayant besoin d'une aide afin d'éviter qu'une "mentalité de l'assistance" ne se développe.

23. Nous nous sommes rendus chez deux agriculteurs et nous avons rencontré des participants aux projets VCT au travail. Certains se plaignent de la quantité des produits fournis; d'autres expriment le souhait de recevoir de l'argent en complément des vivres. Les bénéficiaires se plaignent également de la qualité de la farine parfois livrée par le PAM, qui semble provenir d'un don en nature précis, et demandent s'il est possible qu'une partie de la ration soit composée de riz. Le personnel du PAM a expliqué qu'il serait difficile de livrer simultanément du riz et du blé, et donc de fournir une ration mixte. L'équipe a convenu du fait que la priorité était d'assurer les livraisons en temps voulu aux personnes dans le besoin.

Nous nous sommes entretenus avec un ancien ouvrier agricole qui nous a raconté une triste histoire classique. Les terres de sa famille ont été confisquées en 1967 et font désormais partie d'une colonie israélienne. Jusqu'en 2000, il était employé en Israël en tant que travailleur non qualifié et gagnait assez pour subvenir à ses besoins et pour construire une maison. Depuis 2000, il ne peut plus travailler en Israël. Sans terre et sans emploi, il a été contraint de vendre peu à peu ses biens pour nourrir sa famille et il ne lui reste pour ainsi dire rien. Sa principale source de revenus aujourd'hui est le programme vivres-contre-travail du PAM, et la seule nourriture dans sa cuisine est celle que lui fournit également le PAM. Il a sept enfants, deux frères qui ont chacun construit une maison sur la même parcelle que lui et qui y vivent avec leur femme et leurs enfants. Ni les hommes, ni les femmes n'ont d'emploi régulier.

24. Il nous a été signalé que l'une des difficultés du programme VCT était de donner du travail qui n'exige pas de fortes dépenses d'investissement. L'IPSR projetée prévoit 1,4 million de dollars pour les autres coûts opérationnels directs (Autres COD) afin de financer les coûts non alimentaires liés aux activités VCT. Nous reconnaissons la valeur potentielle des projets communautaires, mais les fonds qui y sont consacrés ne sont plus alors disponibles pour fournir des vivres aux plus pauvres. Nous souscrivons aux recommandations d'un examen récent du PAM qui a souligné la nécessité de mieux équilibrer le nombre d'hommes et de femmes bénéficiant des activités VCT⁵.
25. Nous félicitons le PAM de ses efforts pour que l'aide alimentaire serve de passerelle vers le développement: les programmes VCT sont conçus de manière à produire des résultats utiles; les programmes vivres pour la formation ont pour objectif de créer un capital humain. Mais leurs effets à long terme dépendent d'un contexte politique plus vaste; la portée des activités du PAM entreprises dans le cadre de l'IPSR ne pourra contribuer au développement durable que si la situation politique s'améliore rapidement.
26. L'équipe s'est inquiétée de ce que les familles rencontrées ne semblent ni informées des services de planification familiale, ni conscientes du fait qu'elles peuvent déterminer le nombre d'enfants désirés. Le CRS et le PAM, qui sont en contact avec des agriculteurs pauvres et des journaliers, pourraient les sensibiliser; nous espérons que toutes les occasions de le faire seront mises à profit et que le Fonds des Nations Unies pour la

⁵ Selon les directives du PAM, 70 pour cent des bénéficiaires des activités vivres-contre-travail et vivres pour la formation doivent être des femmes; cela est le cas des programmes vivres pour la formation, mais pas des activités vivres-contre-travail, 87 pour cent des participants étant des hommes.



population (FNUAP) mettra des services de planification familiale à disposition de tous ceux qui en ont besoin.

27. Les achats locaux de produits alimentaires, en particulier de farine de blé, permettent de réduire les problèmes logistiques à Ashdod et à Karni, le point d'entrée à Gaza. Le PAM achète localement environ un tiers des vivres, dont la farine, qui ne proviennent qu'en faible quantité seulement de la production locale. Compte tenu des circonstances, cela est inévitable. Le PAM achète de l'huile d'olive aux agriculteurs palestiniens appauvris, ce dont ils sont reconnaissants, comme l'a exprimé le Dr. Walid Rabboh, Ministre de l'agriculture. Le prix de l'huile est élevé (quatre fois celui de l'huile végétale importée), mais ce programme permet de transférer des fonds en espèces aux agriculteurs ciblés qui vivent en dessous du seuil de pauvreté, et aide à protéger leurs moyens d'existence. L'équipe approuve l'approche du PAM concernant l'achat d'huile d'olive.
28. Bien que le réseau routier en Israël et dans la majeure partie du Territoire palestinien occupé soit en bon état, la logistique des opérations du PAM est entravée par les formalités douanières, les transbordements obligatoires, l'attente aux frontières et aux barrages, et le fait qu'il n'existe qu'un seul point d'entrée autorisé pour Gaza. Sous la direction de Mirjana Kavelj, le PAM a pris i) des dispositions pour s'assurer que les produits alimentaires sont livrés aux bénéficiaires à temps, quels que soient les obstacles, et ii) des mesures pour accélérer les formalités et réduire les coûts (révision des accords d'entreposage et établissement de contrats flexibles avec des fournisseurs turcs, par exemple). Le Système d'analyse, de traitement et de suivi du mouvement des produits (COMPAS), aujourd'hui opérationnel, aide le PAM à gérer les produits.
29. Nous n'avons pas eu le temps d'examiner le ciblage du PAM; nous avons toutefois rencontré l'équipe d'ACV qui réalise périodiquement des études sur la sécurité alimentaire, la vulnérabilité et les mécanismes de survie pour aider le PAM à cibler les plus vulnérables. Certains de nos interlocuteurs se sont toutefois montrés sceptiques quant à l'exactitude et à la cohérence des statistiques ayant trait à l'état nutritionnel des Palestiniens de la Cisjordanie et de Gaza. Dans le cadre de l'IPSR, le PAM, la FAO et l'Autorité palestinienne contribueront à mettre en place un système d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV) afin d'étayer les opérations du PAM par des données actualisées.
30. Nous avons rencontré le Ministre de la planification et le Ministre de l'agriculture. Les relations entre le PAM et l'Autorité palestinienne sont bonnes; la coopération est parfois limitée par les capacités réduites de l'Autorité palestinienne qui cherche toutefois à les renforcer en bénéficiant de l'expérience du PAM. La nouvelle équipe ministérielle est plus solide que la précédente et semble plus encline à régler les problèmes que rencontre le PAM pour acheminer l'aide.
31. Nous sommes résolument favorables au renforcement des capacités de l'Autorité palestinienne, qui est l'une des principales composantes de l'IPSR.
32. Il n'y a pas de problème d'approvisionnement pour les personnes qui ont les moyens d'acheter de la nourriture. Le Ministère des affaires sociales verse des allocations en espèces aux ménages les plus pauvres; dans certains cas, ces bénéficiaires reçoivent également des produits du PAM. Si l'Autorité palestinienne réussit à financer et à mettre en œuvre son plan de développement à moyen terme, les transferts en espèces destinés aux plus démunis risquent d'augmenter. L'équipe recommande que le PAM continue à être en relation avec le Ministère des affaires sociales afin de s'assurer que les vivres du PAM et les allocations du Ministère se complètent. L'équipe espère que le PAM s'appuiera sur son expérience de travaux novateurs entrepris dans d'autres pays lors de la mise en œuvre de l'IPSR afin de la placer dans une perspective d'avenir.



INITIATIVE DE FINANCEMENT ANTICIPE

33. Nous avons également pour mandat d'examiner l'initiative de financement anticipé mise à l'essai dans le Territoire palestinien occupé dont l'objectif est i) d'optimiser l'utilisation des ressources des projets et ii) d'améliorer les délais de livraison (voir WFP/EB.1/2005/5C). Cette initiative consiste à prévoir le financement disponible pour les opérations et à avancer les fonds pour lancer les activités avant la confirmation des contributions. On évite ainsi que les interventions soient retardées en attendant de connaître le montant du financement alloué par les donateurs et des soldes non dépensés en fin de projet.
34. Avant que les premières contributions des donateurs n'arrivent, cette initiative a permis d'avancer 9,6 millions de dollars en juillet 2004; on a pu ainsi i) éviter que le démarrage de l'intervention ne soit retardé de deux mois, ii) permettre au PAM de livrer deux fois plus de vivres dans les quatre premiers mois, et iii) cibler en temps voulu 80 pour cent des bénéficiaires dans les trois premiers mois. En l'absence d'une telle initiative, ces quelques mois auraient été difficiles pour le PAM et pour les bénéficiaires. Fin 2004, 80 pour cent de l'avance avait été remboursée; elle l'est aujourd'hui entièrement, le financement des donateurs ayant été reçu. Les avantages d'un financement anticipé sont importants, mais trois conditions doivent être réunies:
- les prévisions du PAM doivent être précises et prudentes afin d'éviter que les contributions permettant de rembourser l'avance ne fassent défaut. L'exactitude des prévisions dépend des informations que les donateurs veulent bien communiquer au PAM sur leurs intentions de contributions, même si celles-ci ne sont pas encore approuvées ou définitives, ou qu'elles concernent les années à venir;
 - les systèmes d'information financière du PAM doivent être efficaces; il faut que les outils nécessaires soient disponibles et que le personnel des bureaux de pays et des bureaux régionaux soit formé afin de pouvoir les utiliser;
 - les donateurs doivent être flexibles concernant l'utilisation des financements qu'ils accordent et les questions liées, par exemple, au marquage des sacs et aux rapports intermédiaires.
35. Ces conditions ont été assez bien remplies pour assurer la réussite du projet pilote dans le Territoire palestinien occupé. L'équipe approuve vigoureusement l'initiative de financement anticipé et encourage les donateurs à être flexibles afin que le PAM puisse en optimiser les avantages considérables.

QUESTIONS DE PERSONNEL

36. L'état d'esprit positif du personnel tient à la qualité de l'encadrement, à la conviction de l'utilité des activités et à la force de l'esprit d'équipe. Certains membres du personnel international ont exprimé leur souci quant aux effets négatifs de la récente révision de leurs conditions d'emploi dans le contexte de la nouvelle indemnité de subsistance des Nations Unies pour les opérations spéciales; ils s'en sont entretenus avec le Directeur régional.



CONCLUSIONS

37. Dans l'ensemble, nous avons été impressionnés par la conscience professionnelle et par l'efficacité de l'équipe du PAM dirigée par Jean-Luc Siblot et William Hart. Nous avons rencontré bon nombre des 55 membres du personnel national, qui se sont tous montrés très engagés, professionnels et compétents. Le vrai sens du travail en équipe était fortement présent. Les activités du PAM dans le Territoire palestinien occupé sont malheureusement indispensables au bien-être, voire même à la survie, de 500 000 personnes; nous considérons que l'opération d'urgence est bien menée et efficace. L'IPSR proposée, qui accorde une plus grande importance au renforcement des capacités, s'inscrit dans la lignée de cette opération d'urgence; nous recommandons au Conseil d'administration de l'approuver et encourageons les membres du PAM à y contribuer.
38. Nous adhérons fortement à l'initiative de financement anticipé et encourageons les donateurs à fournir au PAM les informations dont il a besoin pour en optimiser les avantages potentiels et à limiter les conditions dont ils assortissent leurs contributions.
39. Nous souhaitons exprimer notre inquiétude concernant les conditions difficiles dans lesquelles vivent les Palestiniens appauvris dans le Territoire palestinien occupé et les perspectives peu encourageantes qui sont les leurs, tout du moins sur le court terme, d'avoir des moyens d'existence durables et de parvenir à la sécurité alimentaire. Il sera impossible d'assurer un développement durable tant qu'un règlement politique ne sera pas conclu pour créer un État palestinien viable. En attendant, et tant que la puissance d'occupation n'aura pas manifesté l'intention de déléguer ses responsabilités aux habitants du Territoire palestinien occupé ou de réduire considérablement les mesures qui entravent toute activité économique, nous ne pouvons envisager de mettre un terme aux activités indispensables du PAM et de la communauté internationale visant à venir en aide à une population de plus en plus pauvre et exposée à l'insécurité alimentaire.

RESUME DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

- i) L'IPSR proposée est essentiellement un prolongement de l'opération d'urgence; elle accorde cependant comme il se doit une place plus importante au renforcement des capacités; nous recommandons au Conseil d'administration de l'approuver.
- ii) Nous encourageons les membres du PAM à contribuer à l'IPSR.
- iii) L'opération d'urgence en vigueur est bien menée et efficace.
- iv) Nous souscrivons résolument à l'initiative de financement anticipé. Nous encourageons les donateurs à fournir au PAM les informations dont il a besoin pour en optimiser les avantages potentiels et à limiter autant que possible les conditions dont sont assorties les contributions.
- v) Le développement durable et la sécurité alimentaire dans le Territoire palestinien occupé dépendent de la paix et d'un règlement politique visant à la création d'un État palestinien viable.
- vi) Il est indispensable que les nombreux organismes des Nations Unies et les autres donateurs assurent la coordination de leurs activités; cela sera particulièrement important lors du retrait israélien de Gaza.
- vii) Nous approuvons l'approche du système des Nations Unies concernant le processus de bilan commun de pays/plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et nous nous félicitons de la participation du PAM.



- viii) Le PAM devrait continuer de surveiller l'état nutritionnel des personnes qui bénéficient de ses programmes sans oublier ceux qui ne sont pas ciblés.
- ix) Le PAM devrait parvenir à mieux équilibrer le nombre d'hommes et de femmes bénéficiant des activités vivres-contre-travail.
- x) Nous reconnaissons que les Palestiniens ayant besoin des services de planification familiale devraient y avoir accès; le FNUAP pourrait jouer un rôle important à cet égard.
- xi) Nous adhérons à l'approche du PAM en matière d'achats locaux d'huile d'olive, malgré les coûts élevés.
- xii) Le service de la nutrition du PAM doit enquêter sur la divergence des informations relatives à l'état nutritionnel des Palestiniens.
- xiii) Nous appuyons énergiquement l'intention de faire du renforcement des capacités l'un des principaux axes de l'IPSR.
- xiv) Le PAM devrait continuer d'assurer la liaison avec le Ministère des affaires sociales et avec d'autres donateurs afin d'éviter les doubles emplois et de garantir que les dispositifs de protection sociale se complètent.



ANNEXE

LISTE DES PARTICIPANTS

M. Moussa Ly, Conseiller ministériel, Sénégal

Son Excellence Ma Shiqing, Ministre plénipotentiaire, Chine

Mme Amelia Silva Cabrera, Conseiller ministériel, Nicaragua

Son Excellence Matthew Wyatt, Ambassadeur, Royaume-Uni

PAM:

M. Torben Due, Directeur nouvellement nommé du service ODM

Mme Évelyne Togbe-Olory, Sous-Secrétaire du Conseil d'administration PDB



ACRONYMES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACOD	Autres coûts opérationnels directs
ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
COMPAS	Système d'analyse, de traitement et de suivi du mouvement des produits
CRIC	<i>Centro Regionale d'Intervento per la Cooperazione</i>
CRS	Service de secours catholique
EMOP	Opération d'urgence
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
OCHA	Bureau des Nations Unies de coordination des affaires humanitaires
ODM	Division de l'administration des programmes
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PDB	Secrétariat du Conseil d'administration
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SICIAV	Système d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UNSCO	Bureau du Coordinateur spécial des Nations Unies dans le Territoire palestinien occupé
VCT	Vivres-contre-travail

