

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 19 - 22 octobre 1999

SCHÉMAS DE STRATÉGIE

Point 5 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/99/5/2
10 septembre 1999
ORIGINAL: ANGLAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PROGRAMME—TERRITOIRE PALESTINIEN

RÉSUMÉ

L'insécurité alimentaire et la pauvreté, dans le Territoire palestinien, sont dues essentiellement à l'incertitude du climat politique marqué par une sérieuse agitation et une conjoncture économique qui s'obscurcit de plus en plus. Ce climat d'incertitude politique a eu un impact sur les perspectives de développement, spécialement en décourageant l'investissement privé, qui est le moteur de l'expansion économique, en restreignant les échanges et en réduisant les possibilités d'emploi pour les travailleurs migrants. La stagnation de la base économique et un taux d'accroissement démographique relativement élevé se sont traduits par une baisse continue des niveaux de vie. Plus de 20 pour cent de la population vit dans la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Les possibilités qu'a l'Autorité palestinienne de gérer un filet de sécurité limité pour assister les plus pauvres des pauvres sont limitées par des problèmes de ressources. Compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles vit la population, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé que le Territoire palestinien serait assimilé aux pays les moins avancés et jouirait par conséquent du même traitement préférentiel que ces derniers (résolution 43/178 de l'Assemblée générale).

La stratégie de programme proposée ci-après par le PAM porte sur la période triennale 2001–2003. Conformément à la décision 1999/EB.A/2 du Conseil d'administration, le PAM axe ses activités de développement sur cinq objectifs. Les principaux types d'assistance proposés dans ce schéma de stratégie auraient les objectifs 1, 2 et 3 (permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes; permettre aux familles pauvres d'investir dans du capital humain grâce à l'éducation et à la formation; et permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver.

Les différents éléments de la stratégie envisagée sont les suivants: i) *Mise en place d'un filet de sécurité pour les plus pauvres des pauvres.* L'aide alimentaire fournie aux indigents les aidera à compléter leur régime alimentaire et permettra à ceux qui pourraient travailler de tirer profit des possibilités qui existent de développer leur capital humain grâce à une formation et à une éducation; ii) *Appui aux efforts communautaires visant à mettre en valeur les ressources humaines parmi les groupes pauvres et marginalisés.* Une aide alimentaire sera fournie par l'entremise des ONG locales aux jeunes des groupes à faible revenu (souvent orphelins, enfants abandonnés et femmes) pour les aider à valoriser leur capital humain grâce à une formation et à une éducation; iii) *Amélioration de la sécurité alimentaire dans les secteurs les plus pauvres grâce à des programmes de développement de l'agriculture à haute intensité de main-d'oeuvre.* Des activités vivres-contre-travail aideront les agriculteurs les plus démunis des régions les plus pauvres à transformer leurs terres empierreées, actuellement inutilisables, en avoirs productifs. Ces activités fourniront également un emploi aux travailleurs agricoles pauvres sans terre; iv) *Appui concerté visant à lutter contre les carences en micronutriments et à sensibiliser les populations à la santé génésique et à la planification de la famille.* Le PAM collaborera avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP) et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) pour permettre aux femmes et aux enfants de compter sur une alimentation riche en fer ainsi que pour fournir aux bénéficiaires des projets du PAM une éducation en matière de santé et de nutrition et les sensibiliser aux questions liées à la santé génésique; v) *Assistance à l'intégration des activités de promotion de la parité hommes-femmes et de l'habilitation des femmes.* Le PAM aidera les processus d'intégration des activités visant à promouvoir la parité hommes-femmes et l'habilitation des femmes, notamment en aidant les ménages pauvres, et spécialement les filles et les femmes, à investir dans la valorisation de leur capital humain grâce à une formation et à une éducation.

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_public/EB_Home.html).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Attaché de liaison principal: P. Bourgeois tel.: 066513-2725

Attaché de liaison: P. Turnbull tel.: 066513-2800

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2641).



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

FNUAP	Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNWRA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient



L'INSECURITE ALIMENTAIRE, LA PAUVRETE ET LA FAIM

1. L'insécurité alimentaire et la pauvreté dans le Territoire palestinien autonome—la Bande de Gaza et la Cisjordanie—sont dues essentiellement à l'incertitude du climat politique, qui est marqué par de sérieuses turbulences et un panorama économique qui ne cesse de s'obscurcir. Toutefois, plusieurs éléments structurels contribuent également à l'insécurité alimentaire et à la pauvreté, notamment une forte dépendance à l'égard des importations d'aliments de grande consommation, et spécialement de blé, la superficie très limitée des terres agricoles, l'insuffisance de l'emploi et des revenus et un taux d'accroissement démographique relativement élevé.

Contexte politique et économique

2. Les Accords d'Oslo de 1993 et les accords conclus depuis lors entre l'Organisation de libération de la Palestine et le Gouvernement israélien constituent d'importants jalons dans le processus devant déboucher sur l'autonomie des Palestiniens. L'un des principaux résultats de ces accords négociés est la création de l'Autorité palestinienne en tant qu'entité intérimaire chargée d'administrer certains secteurs de la Bande de Gaza et de la Cisjordanie. Toutefois, la mise en oeuvre de nombreux aspects de ces accords s'est heurtée à des difficultés, des obstacles et des revers sérieux. La signature du Mémorandum de Wye River, en octobre 1998, a ravivé l'espoir d'une relance du processus de paix. Ce climat d'incertitude politique n'a pas manqué d'avoir un impact sur les perspectives de développement à moyen et à long terme de l'économie, spécialement en décourageant les investissements privés dans le Territoire palestinien et en limitant le commerce extérieur. Il a également entravé la capacité de l'Autorité palestinienne d'investir et de dépenser davantage dans le développement de l'infrastructure sociale et économique. Par exemple, plusieurs grands projets (construction d'un port et établissement de zones industrielles et de zones franches) qui devraient générer de nouvelles possibilités d'emploi ne se sont pas encore matérialisés soit parce que différents aspects du processus de paix restent sans règlement, soit faute de ressources. L'exécution des programmes de développement est hautement tributaire de l'assistance extérieure. Toutefois, une proportion relativement élevée des fonds fournis par les donateurs (plus de 25 pour cent, selon les estimations de la Banque mondiale) pour des investissements publics a dû être réorientée vers les dépenses publiques par suite des perturbations économiques causées par les crises politiques qui se sont succédées.
3. Le rigoureux système de permis et de bouclages imposé par les autorités israéliennes existe depuis 1993. Ce système a fait obstacle aux déplacements de personnes, de biens et de facteurs de production entre le Territoire palestinien et Israël, entre la Bande de Gaza et la Cisjordanie et entre le Territoire palestinien et le monde extérieur. Selon les estimations de l'Institut palestinien de recherche sur les politiques économiques, le coût économique, c'est-à-dire le coût d'opportunité, de la politique de fermeture a atteint environ sept milliards de dollars pendant la période 1993–98. Simultanément, la population et la main-d'oeuvre palestiniennes continuent de s'accroître à un rythme relativement rapide, ce qui complique encore plus les mesures à prendre pour relancer le progrès social. La population augmente en effet à un taux annuel d'environ 3,8 pour cent. Les taux de fécondité sont d'environ 5,8 en Cisjordanie et 7,7 dans la Bande de Gaza. Entre 1990 et 1998, la population s'est accrue de près de 40 pour cent et compte actuellement 2,6 millions de personnes, dont 1,6 million vivent en Cisjordanie et le reste dans la Bande de Gaza. La



population devrait doubler d'ici 15 à 18 ans. A la fin de 1999, la main-d'oeuvre palestinienne aura sans doute dépassé pour la première fois 600 000 personnes, dont un tiers vivent dans la Bande de Gaza et le reste en Cisjordanie. En 1997, plus de 20 pour cent de la population active était au chômage. Si l'on tient compte du sous-emploi, le taux de chômage est sans doute de l'ordre de 25 à 35 pour cent.

4. Le taux annuel moyen d'augmentation du produit national brut (PNB) pendant la période 1990–98 a été de 2,5 pour cent, tandis que le taux annuel d'accroissement démographique a été de l'ordre de quatre pour cent, ce qui s'est traduit par une baisse de 14 pour cent du revenu réel par habitant. Pendant la même période, le produit intérieur brut (PIB) s'est accru à un rythme de 3,6 pour cent. Comme le PNB est égal au PIB plus les revenus que les Palestiniens résidents gagnent à l'étranger, le PNB a été plus affecté par l'imposition de la politique de bouclages, de permis et de séparation instituée en 1993. Entre 1992 et 1998, le PIB réel par habitant a fléchi de 12 pour cent.
5. La nature des circonstances politiques et l'effet que celles-ci ont eu sur les aspects économique et social de la vie quotidienne ont conduit à traiter le Territoire palestinien comme un cas particulier aux fins de l'aide au développement. L'Assemblée générale des Nations Unies a décidé que le Territoire palestinien serait assimilé aux pays les moins avancés et qu'il pourrait par conséquent jouir du même traitement préférentiel que ces derniers (résolution 43/178 de l'Assemblée). La Banque mondiale, par décision spéciale de son Conseil d'administration, a autorisé l'Association internationale de développement à fournir une assistance au Territoire palestinien, et le PNUD accorde lui aussi un statut spécial à ce dernier pour ce qui est de la fourniture de ressources et d'une assistance technique.

Insécurité alimentaire et pauvreté

6. Pour les populations palestiniennes qui vivent dans la Bande de Gaza et en Cisjordanie—régions géographiquement distinctes—la sécurité alimentaire dépend pour l'essentiel de la capacité d'acheter des aliments, et spécialement des farineux importés de grande consommation. Les estimations disponibles de la pauvreté portent à conclure que plus d'un cinquième de la population, soit un peu plus de 600 000 personnes, a sans doute grand peine à se procurer une alimentation suffisante. La Commission nationale pour l'atténuation de la pauvreté a défini le seuil de pauvreté comme étant de 1,92 dollar des Etats-Unis par personne et par jour, ce montant étant censé couvrir les besoins essentiels d'alimentation, d'habillement, de logement, de santé, d'éducation et de transport. Or, en 1997, l'on estimait que 22,5 pour cent de la population vivait en deçà du seuil de pauvreté. Sur ce chiffre, environ un quart, qui constitue la cible de l'assistance du PAM, vivait sur moins d'un demi-dollar par jour, y compris l'assistance pécuniaire de l'Autorité palestinienne. Les taux de pauvreté dans la Bande de Gaza et en Cisjordanie étaient de 38,2 pour cent et de 15,6 pour cent, respectivement. En chiffres absolus, toutefois, il y avait presque autant de ménages pauvres en Cisjordanie que dans la Bande de Gaza. Dans ces deux secteurs, la pauvreté était plus forte dans les villages que dans les villes. Les régions les plus affectées de la Cisjordanie étaient les gouvernorats de Jénin (23 pour cent) et de Hébron (25 pour cent), tandis que la moitié de la population du Sud de la Bande de Gaza vivait dans la pauvreté.
7. La pauvreté chez les ménages dirigés par des femmes était plus forte (30 pour cent) que parmi les ménages dirigés par des hommes (22 pour cent). Parmi ceux qui n'avaient pas accès à l'éducation élémentaire, le taux de pauvreté était de 32 pour cent, et il atteignait 23 pour cent pour ceux qui avaient achevé leurs études élémentaires.



8. Il ressort des recherches menées par l'Institut palestinien de recherche sur les politiques économiques, entité non gouvernementale, que l'incidence de la pauvreté a eu tendance à augmenter ces dernières années: entre 1995 et 1997, la pauvreté s'est aggravée de près de six pour cent en Cisjordanie et de 11 pour cent dans la Bande de Gaza.
9. **Approvisionnements alimentaires.** Presque tous les produits de grande consommation comme farine de blé, sucre, riz, huile végétale (autre que l'huile d'olive), ainsi qu'une proportion substantielle de la viande, de la volaille, du lait et des aliments pour les animaux, doivent être importés. Le tableau 1 illustre la dépendance de plus en plus grande du Territoire palestinien à l'égard des importations de denrées alimentaires de grande consommation. En revanche, il ne dépend pas de l'aide alimentaire pour compléter les importations et satisfaire ainsi les besoins alimentaires des populations. Toutefois, des quantités relativement modestes d'aide alimentaire ont été fournies pour appuyer la réalisation de projets, pour la plupart de l'UNRWA et du PAM.

TABLEAU 1: PRODUCTION, CONSOMMATION ET IMPORTATIONS NATIONALES DE DENRÉES ALIMENTAIRES (en tonnes)

Produit	1996			1998		
	Production	Consommation	Importations	Production	Consommation	Importations
Blé	30 0	373 000	343 0	33 0	400 000	367 000
Orge	20 0	273 000	253 0	21 0	272 000	251 000
Riz	n.d.	n.d.	n.d.	0	69 000	69 000
Haricots (<i>foul</i>)	700	21 600	20 9	800	23 200	22 400
Pois chiches	3 0	13 500	9 9	2 0	14 500	12 000
Lentilles	1 7	13 500	11 8	1 0	14 500	12 900

10. Pour ce qui est des capacités d'entreposage dans le Territoire palestinien, il importe au plus haut point de préparer des plans d'intervention. S'il était imposé des bouclages généraux, ou s'il devait survenir d'autres types de troubles, le système d'approvisionnements alimentaires pourrait se trouver sérieusement perturbé. Les installations locales d'entreposage dans la Bande de Gaza et en Cisjordanie sont limitées et ne peuvent stocker que l'équivalent d'environ une semaine de consommation. L'entreposage est assuré pour l'essentiel par le secteur privé; l'Autorité palestinienne, pour sa part, peut, au moyen des installations du Ministère des affaires sociales, stocker environ 4 000 tonnes de produits. Le PAM pourrait peut-être aider l'Autorité palestinienne à accroître ses capacités de préparation de plans d'intervention en cas d'urgence pour renforcer la sécurité alimentaire des populations.
11. **Agriculture.** L'agriculture est dominée par la production de récoltes de haute valeur: légumes, fruits, agrumes et olives. L'augmentation de la production agricole est limitée surtout par le manque de terres arables. Sur les 6 000 kilomètres carrés que compte actuellement le Territoire palestinien, pas plus de 32 pour cent sont cultivés, et les terres de parcours représentent une superficie semblable. La contribution du secteur agricole au revenu national est tombée d'environ 36 pour cent en 1968–1972 à 14 pour cent en 1997. Pendant la même période, la population active dans l'agriculture est tombée d'environ 50 à 20 pour cent. Ces tendances reflètent à la fois une augmentation de l'importance relative



des autres secteurs de l'économie et l'insuffisance de l'expansion dans le secteur agricole lui-même.

12. Dans une étude de l'économie palestinienne, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a mis en relief l'importance critique que revêt le secteur agricole pour les perspectives aussi bien à court terme qu'à long terme des efforts de reconstruction et de développement. Vu l'importance relative du secteur et le fait que les populations rurales en demeurent en partie tributaires, les efforts déployés pour réduire le chômage devront pour une large part tendre à développer l'activité dans l'agriculture. L'Autorité palestinienne a d'ailleurs reconnu cette réalité dans son plan de développement de l'agriculture. L'un des principaux objectifs de ce plan consistera à défricher des terres et à les préparer aux cultures et, parallèlement, à créer des emplois. Les terres visées par ce programme sont celles qui se trouvent dans les secteurs où la pauvreté est la plus grave et où le chômage est de l'ordre de 20 à 25 pour cent (Jénin, Hébron et Sud de la Bande de Gaza). Pour préparer la terre, il faudra désespier les collines qui se prêtent à l'agriculture et aménager des terrasses. Il faudra à cette fin construire des murs de retenue, activité à forte intensité de main-d'oeuvre. Il ressort d'un projet pilote qui a été mené à bien avec l'aide du Gouvernement japonais que l'élément main-d'oeuvre représente 55 pour cent du coût total.
13. **Nutrition.** Un problème nutritionnel qui constitue depuis longtemps une source de grave préoccupation est celui de l'incidence élevée de l'anémie chez les enfants et les femmes enceintes. Selon les données recueillies par l'UNRWA et l'UNICEF, l'anémie affecte de 50 à 70 pour cent des femmes enceintes et 40 pour cent environ des enfants de moins de cinq ans par suite, principalement, de carences en fer. Si elle n'est pas traitée, l'anémie réduit l'énergie et les capacités de travail, accroît la vulnérabilité aux infections et augmente les risques de morbidité et de mortalité lors de la grossesse et de l'accouchement. Les interventions mises en oeuvre par le passé pour résoudre ce problème en distribuant des comprimés de fer n'ont pas donné les résultats escomptés. Selon les études de l'UNRWA, le principal problème a tenu à la difficulté d'assurer une administration régulière de comprimés, indispensable si l'on veut remédier aux carences en fer. Apparemment, les bénéficiaires n'aiment généralement pas le goût des comprimés, lesquels ont en outre semblé aggraver les nausées chez les femmes enceintes. Selon ces études, il conviendrait d'avoir recours à des stratégies plus générales consistant notamment à enrichir en fer la farine de blé.

Parité hommes-femmes

14. Le taux de participation des femmes à la population active est relativement faible (12,4 pour cent en moyenne). En Cisjordanie, ce taux est estimé à 15 pour cent mais, dans la Bande de Gaza, à 5,5 pour cent seulement. Il y a lieu de noter cependant que plus de la moitié des hommes et des femmes de plus de 15 ans considérés comme ne participant pas à la population active étaient classés dans la catégorie des chefs de ménage. L'indice synthétique de fécondité, qui est de 6,06 enfants par femme dans le Territoire palestinien, est l'un des plus élevés du monde. Ce taux varie entre 3,95 dans le gouvernorat de Jérusalem et 7,44 dans le gouvernorat de Gaza. Le taux de fécondité est beaucoup plus faible (4,52) chez les femmes ayant dépassé le niveau des études secondaires que chez celles qui n'ont pas achevé les études secondaires (6,32). Bien que les taux d'alphabétisation paraissent élevés aussi bien chez les hommes que chez les femmes, le taux d'analphabétisme chez ces dernières—plus de 25 pour cent—est nettement plus élevé que chez les hommes. Pour ce qui est de l'éducation, 21,3 pour cent des femmes n'étaient pas scolarisées, contre 7,5 pour cent des hommes. Comme 37 pour cent des femmes se



mariant avant 17 ans, les mariages précoces sont considérés comme l'une des principales causes du risque accru de complications lors de l'accouchement.

Population cible

15. Dans le contexte socio-économique du Territoire palestinien, la cible de l'assistance du PAM devrait être les groupes classés par le Ministère des affaires sociales de l'Autorité palestinienne dans la catégorie des indigents, c'est-à-dire des "ultra pauvres". Même compte tenu de l'assistance que le Ministère des affaires sociales leur fournit, les revenus par habitant de ces indigents sont nettement inférieurs au seuil de pauvreté d'un dollar par jour calculé par la Banque mondiale. Ce groupe comprend les veuves, les femmes divorcées, les personnes âgées, les orphelins, les invalides ou les grands malades. Ces dernières années, le nombre des indigents a eu tendance à augmenter, principalement parce que la dégradation de la situation économique a sérieusement ébranlé les sources habituelles de soutien pour certains de ces ménages, comme la famille élargie et les institutions caritatives, religieuses et communautaires. Ces sources de soutien ont également été affectées par la diminution marquée, depuis la guerre du Golfe Persique, des sommes rapatriées par les résidents qui travaillent à l'étranger.
16. Indépendamment de l'alimentation, ces ménages pauvres ont un besoin urgent d'assistance pour améliorer leur nutrition de base, leur état de santé et leurs pratiques d'hygiène, pour s'instruire et pour accroître leurs capacités productives. Ces besoins sont particulièrement urgents pour les femmes. De ce fait, l'aide alimentaire devra jouer un rôle d'assistance au développement, laquelle pourra être fournie par l'intermédiaire d'un grand nombre d'ONG et groupes religieux qui fournissent une assistance depuis plusieurs années dans le Territoire palestinien.
17. Les petits agriculteurs pauvres, dans certaines des régions escarpées les plus démunies, ne peuvent pas exploiter les petits lopins de terre qu'ils possèdent, qui sont couverts de pierres, et ils ont besoin d'une assistance pour pouvoir les transformer en terres productives. Ces régions sont aussi celles où le chômage est élevé parmi les travailleurs agricoles sans terre. Par le passé, certains projets de travaux publics ont été mis en route par intermittence pour absorber une partie des chômeurs. Toutefois, il n'est pas jugé possible, dans les circonstances actuelles, de mettre en place un filet de sécurité plus large et plus systématique étant donné que, pendant la période de transition en cours, les efforts d'investissement et de développement doivent être orientés vers d'autres secteurs prioritaires. Le plan de développement élaboré par l'Autorité palestinienne prévoit plusieurs projets de bonification des terres agricoles qui permettront d'employer la main-d'oeuvre excédentaire dans les régions en question. Les agriculteurs pauvres et les travailleurs agricoles sans terre au chômage employés à ces projets de développement pourraient bénéficier d'une aide alimentaire du PAM.
18. Les réfugiés pauvres ont également besoin d'une assistance particulière. L'assistance aux réfugiés relève de la responsabilité exclusive de l'UNRWA, dont les interventions ont été de plus en plus sérieusement limitées par un manque de ressources.



PRIORITES ET POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'INSECURITE ALIMENTAIRE

Politiques générales

19. Les efforts de développement et de reconstruction déployés récemment par l'Autorité palestinienne ont été entrepris dans un environnement caractérisé par de vives tensions politiques, de sérieuses incertitudes et de graves perturbations de l'activité économique. Néanmoins, des progrès significatifs ont été accomplis sur la voie du renforcement des institutions, de la remise en état de l'infrastructure et de la création d'un environnement propice aux investissements aussi bien nationaux qu'étrangers. Le Plan palestinien de développement pour la période 1999–2003 vise à consolider ces processus et à les élargir de manière à promouvoir le développement économique et social. Le plan quinquennal de développement vise les quatre objectifs suivants:
- croissance économique et création d'emplois;
 - relance de l'activité et développement en milieu rural;
 - amélioration de la situation sociale et mise en valeur des ressources humaines;
 - développement des institutions et élaboration de politiques dans le secteur financier.
20. L'accent mis sur la relance de l'activité et le développement en milieu rural est particulièrement important pour la sécurité alimentaire. Le secteur de l'agriculture a été négligé dans la prestation de nombre de services économiques et sociaux de base et, de ce fait, les différences de niveau de vie des populations urbaines et rurales se sont creusées. Nombre de villages de Cisjordanie sont misérables. Ce fossé a été aggravé par les problèmes d'accès à l'eau et à la terre, qui ont affaibli le secteur agricole et exacerbé le chômage ouvert et déguisé en milieu rural. L'Autorité palestinienne a adopté pour politique d'encourager les agriculteurs, notamment en les aidant à tirer le plus grand parti possible des terres disponibles, par exemple en appuyant des travaux de défrichage et de bonification des terres, des programmes de formation et d'éducation et des services de vulgarisation afin de faciliter l'adoption de technologies avancées. Elle encourage également la création dans ces régions d'industries agro-alimentaires.
21. Il faudra mettre nettement l'accent sur la valorisation des ressources humaines si l'on veut pouvoir assurer une expansion économique rapide et créer des emplois productifs. Il faudra élaborer des politiques afin de satisfaire les besoins essentiels de la population, assurer leur participation au processus de développement, améliorer la qualité des services sociaux, élever les niveaux de vie et réduire la pauvreté. L'on s'attachera tout particulièrement à fournir des services d'éducation et de santé dans les régions rurales et dans les autres secteurs où l'accès à ces services est limité.
22. **Promotion de la condition de la femme.** Des projets tendant spécifiquement à promouvoir l'habilitation des femmes et la parité hommes-femmes sont prévus dans les domaines de la mise en valeur des ressources humaines et du développement social. Les projets visant à promouvoir l'habilitation des femmes portent notamment sur la santé, y compris la santé génésique, la construction de bâtiments communautaires et collectifs, des activités de formation et la fourniture d'un appui à la Direction des affaires féminines du Ministère de la planification et de la coopération internationale. Le montant total des ressources allouées à ces projets est d'environ 14 millions de dollars. L'Autorité



palestinienne a également entrepris un programme de création, au sein des différents ministères, de directions spécifiquement chargées de promouvoir l'habilitation des femmes.

23. Le montant des ressources requises pour mettre en oeuvre le Plan palestinien de développement pour la période 1999–2003 est au total d'environ 4,6 milliards de dollars. Le financement attendu des donateurs a été estimé sur la base des tendances passées. Les fonds fournis par les donateurs à des fins d'équipement en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza augmentent régulièrement depuis 1993 et sont passés de quelque 400 millions à 510 millions de dollars par an. Près de 50 donateurs, y compris l'Union européenne, des institutions financières internationales et des organismes des Nations Unies, ont décaissé plus de 2,5 milliards de dollars pendant la période 1994–98. Le Plan repose sur l'hypothèse que le financement fourni par les donateurs (décaissements effectifs) représentera en moyenne environ 510 millions de dollars par an. Le Plan prévoit la réalisation avec l'appui d'organismes des Nations Unies de 171 projets d'une valeur de 286 millions de dollars.

Politiques de renforcement de la sécurité alimentaire

24. Les priorités ont obligé, pendant les premières étapes actuellement en cours de la transition vers l'autonomie, de centrer les activités visant à promouvoir la sécurité alimentaire sur la garantie des approvisionnements en vivres en période normale et la préparation des mesures à prendre en période d'urgence. A ce stade, les politiques tendant à renforcer la sécurité alimentaire ne concernent pas directement l'accès à l'alimentation, sauf dans le cas des plus pauvres des pauvres, c'est-à-dire les indigents, qui n'ont aucune source de revenus. L'on s'attachera à améliorer l'accès à l'alimentation de manière indirecte en encourageant les investissements et la création d'un environnement propice à une accélération de l'expansion économique et à la création d'emplois productifs. Les interventions directes visant à secourir les pauvres, par exemple sous forme de subventionnement des denrées alimentaires, de coupons d'alimentation ou de programmes de garantie d'emploi, ne seront sans doute pas privilégiées dans le contexte des politiques de sécurité alimentaire. Le subventionnement des prix des denrées alimentaires, par exemple, ne serait pas conforme à la politique de liberté du marché. Un système de coupons d'alimentation exigerait de mettre en place une vaste structure institutionnelle pour le ciblage des activités et la distribution des coupons, ce qui n'est pas au nombre des dépenses prioritaires envisagées par l'Autorité palestinienne dans la conjoncture économique actuelle. Des programmes systématiques de garantie d'emploi pour les pauvres obligeraient également à réduire les dépenses dans les secteurs prioritaires. Néanmoins, la stratégie élaborée par l'Autorité palestinienne pour faire face à l'aggravation du chômage et du sous-emploi comporte un certain nombre de projets de création d'emplois tendant à préparer des terres jusqu'à présent inutilisées pour qu'elles puissent être cultivées.
25. Comme indiqué ci-dessus, l'Autorité palestinienne a élaboré un programme d'assistance aux plus pauvres des pauvres, qui est réalisé par le Ministère des affaires sociales. Le nombre total de bénéficiaires est actuellement de 19 200 ménages (74 608 personnes) dans la Bande de Gaza et de 9 816 ménages (46 845 personnes) en Cisjordanie. En outre, quelque 10 000 familles ont reçu une aide alimentaire dans le cadre d'un don bilatéral, lorsque les ressources ont été disponibles. Le Ministère des affaires sociales fournit une assistance modique en espèces et en vivres (avec l'appui du PAM) aux familles indigentes. L'aide en espèces aide à compléter le revenu total des ménages (à l'exclusion de la valeur de l'aide alimentaire en nature) pour le porter à 300 nouveaux shekels israéliens¹, soit

¹ En juillet 1999, un dollar des Etats-Unis équivalait à 4,07 nouveaux shekels israéliens.



moins d'un demi-dollar par personne et par jour pour une famille de six ou sept personnes. Lorsqu'un membre de la famille apte au travail atteint l'âge de 22 ans, il cesse de pouvoir bénéficier de l'assistance du Ministère des affaires sociales, l'hypothèse étant qu'il peut gagner sa vie et contribuer à subvenir aux besoins du ménage. Les prestations cessent que l'intéressé trouve ou non un emploi.

Politiques d'aide alimentaire

26. Les Palestiniens reçoivent depuis longtemps une aide alimentaire, qu'il s'agisse des rations distribuées aux réfugiés inscrits sur les registres de l'UNRWA ou des programmes d'assistance sociale menés à l'intention des ménages pauvres par des institutions publiques et des ONG caritatives (Administration civile israélienne, CARE et Service de secours catholique entre 1967 et 1994). Dernièrement, les ménages pauvres ont également reçu une aide alimentaire de l'Autorité palestinienne et du PAM (depuis 1995), tandis que l'UNRWA a fourni des secours alimentaires à un grand nombre de familles de réfugiés.
27. Les denrées alimentaires n'étant pas subventionnées et les prix des produits de première nécessité ne cessant d'augmenter, il est de plus en plus généralement admis qu'une aide alimentaire est nécessaire pour améliorer la sécurité alimentaire des ménages qui vivent dans la misère. Les institutions sociales, aussi bien publiques que privées, sont de plus en plus nombreuses à reconnaître que l'aide alimentaire (du PAM et d'autres sources) a un rôle à jouer pour compléter leurs propres programmes et pour secourir de nouvelles catégories de bénéficiaires autres que les indigents, à savoir les chômeurs, les agents bénévoles et les travailleurs peu rémunérés. Le Ministère de l'agriculture ainsi que le Ministère de la planification et de la coopération internationale ont fait savoir que l'aide alimentaire pourrait apporter une contribution positive à la réalisation des projets de développement dans les régions les plus pauvres où le chômage est élevé.

Contributions d'aide alimentaire

28. L'UNRWA et le PAM sont les organismes qui fournissent le plus d'aide alimentaire au Territoire palestinien. L'aide alimentaire de l'UNRWA vise exclusivement les personnes considérées comme indigentes parmi les réfugiés de Cisjordanie et de la Bande de Gaza qui sont inscrits sur ses registres. L'aide alimentaire du PAM est distribuée, pour l'essentiel, aux ménages pauvres qui peuvent bénéficier du filet de sécurité sociale de l'Autorité palestinienne.
29. En 1997, l'UNRWA a révisé son programme d'aide alimentaire et a décidé de limiter son assistance aux indigents inscrits et de cesser ses distributions générales de vivres à tous les réfugiés. L'Office a également réduit les rations distribuées et a remplacé l'aide alimentaire par un versement en espèces (montant représentant l'équivalent de 40 dollars par an par bénéficiaire).
30. Le Ministère des affaires sociales est devenu, avec l'aide du PAM, la principale institution chargée de la distribution de l'aide alimentaire. Toutes les contributions bilatérales *ad hoc* d'aide alimentaire sont désormais acheminées par l'intermédiaire du Ministère, qui a apporté la preuve qu'il pouvait gérer efficacement les produits et veiller à ce qu'ils parviennent aux bénéficiaires cibles.



EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS PAR LE PAM JUSQU'A PRESENT

31. Le PAM fournit depuis septembre 1991, par intermittence, une assistance aux populations palestiniennes autres que les réfugiés qui vivent dans la Bande de Gaza et en Cisjordanie. Initialement, cette assistance revêtait la forme de secours aux populations affectées par des crises, comme celles résultant du ralentissement de l'activité économique pendant la guerre du Golfe Persique et des fermetures des frontières en mars 1993. Il s'agissait d'opérations de secours à court terme et de projets d'intervention rapide.
32. Les activités d'aide alimentaire ont commencé à être programmées et exécutées selon les procédures usuelles en 1996 lorsqu'il a été entrepris une opération d'urgence de six mois, d'une valeur d'un million de dollars, intégralement financée au moyen d'un don bilatéral à emploi spécifique du Gouvernement italien. Grâce à une contribution supplémentaire de l'Union européenne, cette opération d'urgence a été prolongée pour une nouvelle période de six mois.
33. Du fait de la dégradation constante des niveaux de vie ainsi que des contraintes financières auxquelles se heurte la nouvelle Autorité palestinienne, le PAM s'est attaché surtout à appuyer les programmes de filet de sécurité sociale du Ministère des affaires sociales. En 1997, dans le cadre d'un projet d'intervention rapide d'une valeur de 3,9 millions de dollars approuvé par le Directeur exécutif, le PAM a fourni une aide alimentaire aux ménages les plus démunis bénéficiant du Programme d'assistance sociale de l'Autorité palestinienne. Ce projet a été suivi par le projet biennal No 5474.00 (7,07 millions de dollars) qui a été approuvé par le Conseil d'administration en octobre 1997 et qui est actuellement en cours. Dans le cadre de ce nouveau projet, le PAM a entrepris d'étendre son assistance à la Cisjordanie et à la faire porter surtout sur des activités davantage orientées vers le développement pour aider les pauvres; ainsi, un assez grand nombre de bénéficiaires jusqu'alors non enregistrés ont dû être inscrits sur les listes de personnes pouvant prétendre à une assistance du Ministère des affaires sociales.
34. Depuis 1991, le PAM a alloué à ses programmes d'assistance au Territoire palestinien un montant représentant l'équivalent de 17,3 millions de dollars (voir l'annexe I), y compris le projet en cours No 5474.00.

Effacité du ciblage

35. A l'heure actuelle, l'assistance du PAM vise principalement à appuyer le programme de filet de sécurité sociale du Ministère des affaires sociales pour secourir les groupes les plus nécessiteux dans le Territoire palestinien. En outre, il appuie les ONG participant aux programmes de santé et d'alphabétisation s'adressant aux femmes ainsi que de petits projets vivres-contre-travail tendant à aider les petits exploitants dans les régions agricoles pauvres. Un petit projet ponctuel d'une durée de six mois visant à promouvoir l'assainissement urbain a été réalisé en 1998 dans la région de la Municipalité de Gaza, où une aide alimentaire a été fournie aux agents bénévoles participant à une campagne de nettoyage de la voirie. La partie en cours du projet doit prendre fin en avril de l'an 2000.
36. Le Ministère des affaires sociales emploie des mécanismes de ciblage très complets. Il a de la sélection des bénéficiaires et de la mise en place de filets de sécurité sociale une longue expérience qui remonte à l'époque de l'occupation israélienne. Du fait des bouleversements économiques et sociaux entraînés par les événements récents, il a fallu renforcer et rationaliser ces mécanismes, ce à quoi est fort bien parvenu le Ministère des affaires sociales, en consultation avec le PAM. Il a notamment recruté un plus grand



nombre de travailleurs sociaux, et spécialement de femmes, qui sont responsables de la sélection des bénéficiaires et de la distribution de vivres.

37. Il était initialement prévu, dans le cadre du projet en cours, de fournir un appui à 67 500 bénéficiaires des prestations du Ministère des affaires sociales qui vivent dans la Bande de Gaza et dans les régions rurales de Cisjordanie, en sus des 6 300 bénéficiaires auxquels une assistance est fournie par l'intermédiaire d'ONG dans le cadre d'activités vivres-contre-travail et de programmes tendant à promouvoir la parité hommes-femmes. Toutefois, lorsque le projet a été mis en route, en mai 1998, le nombre total d'indigents était de 99 200 (54 000 dans la Bande de Gaza et 45 000 en Cisjordanie), chiffre qui a atteint 121 453 (74 608 dans la Bande de Gaza et 46 845 en Cisjordanie) en décembre 1998. Cette forte augmentation a été due surtout à deux facteurs. Le premier a été la dégradation de la situation économique, qui a affaibli les structures sociales et les groupes religieux sur lesquels pouvaient compter les indigents, ce qui les a conduits à solliciter l'assistance du programme de l'Autorité palestinienne. Le second a été la rationalisation des procédures d'enregistrement visant à mieux faire un tri parmi les nouveaux demandeurs et à éliminer les bénéficiaires ne pouvant pas prétendre à une assistance. Il en est résulté l'inscription d'un grand nombre de nouveaux bénéficiaires. Le fait que ces derniers répondent à de rigoureux critères de sélection a été relevé dans les activités de suivi du projet réalisées par le PAM.
38. Environ 10 pour cent des ressources qui sont actuellement allouées au projet sont utilisées pour appuyer les activités des organismes internationaux et des organisations non gouvernementales locales. En tout, 11 ONG ne disposant que d'un budget opérationnel limité ont reçu une assistance du Programme, qui leur a permis de recruter et de conserver le personnel dont elles avaient besoin ainsi que des agents bénévoles et d'améliorer leurs services aux communautés. Parmi l'assistance fournie aux groupes vulnérables par l'intermédiaire d'institutions non gouvernementales, il convient de citer l'aide apportée à plus de 900 bénéficiaires vivant dans différents établissements, dont des orphelins, des enfants handicapés et des personnes âgées.
39. Plusieurs initiatives ont été adoptées dans le contexte du projet pour mettre en oeuvre les Engagements du PAM en faveur des femmes. Le Programme s'attache, en collaboration avec ses partenaires opérationnels et les ONG, à résoudre les problèmes particuliers des femmes et à fournir une assistance directe aux groupes vulnérables. Ainsi, les femmes sont à la tête de plus de 65 pour cent des ménages auxquels le PAM apporte une assistance. Plus de 750 femmes ont suivi avec succès le programme d'alphabétisation. Des cours de formation à l'éducation sanitaire ont été organisés à l'intention de 385 femmes avec la coopération du Service de secours catholique et d'ONG locales. Il est également dispensé une formation aux femmes dans des domaines comme l'assistance sociale, la cuisine, le jardinage et le recyclage des eaux usées. Le Ministère des affaires sociales, à la demande du PAM, a recruté un plus grand nombre de femmes comme travailleurs sociaux.
40. Le PAM a également réorienté son assistance vers l'appui au développement dans le cadre d'activités vivres-contre-travail. Un projet pilote d'aménagement de terres agricoles en terrasses a été lancé avec la coopération du Service de secours catholique. En outre, une assistance est fournie, par l'intermédiaire du Ministère de l'agriculture, à 720 petits exploitants et agriculteurs sans terre dans le Sud de la Bande de Gaza. Ces efforts ont permis aux petits exploitants, grâce à la participation des communautés et des ONG, à mettre en culture des terres jusqu'alors en friche.



Réussites et difficultés

41. L'assistance du PAM va à ceux qui ont le plus besoin d'une aide alimentaire. Les critères de sélection qui ont été établis et la façon dont ils ont été appliqués ont permis de faire en sorte que l'assistance parvienne aux bénéficiaires cibles. Les agents du PAM et du Ministère des affaires sociales surveillent souvent les activités de distribution, interrogent les bénéficiaires et s'assurent que le transport et la distribution des produits se font méthodiquement. Les plans de distribution sont préparés en consultation avec le PAM. Les capacités d'entreposage du Ministère des affaires sociales sont limitées, ce qui a parfois causé des goulets d'étranglement. Dans le cadre du projet actuellement appuyé par le PAM, il a été alloué des fonds pour améliorer la situation. Le PAM aide également à acquérir du matériel, par exemple du matériel d'entreposage temporaire, pour faire face aux situations d'urgence. Dans le contexte des projets de moindre envergure, l'aide alimentaire du PAM a bénéficié à un groupe très particulier (enfants abandonnés, orphelins) qui ne pourrait survivre sans l'aide des ONG. Ces dernières ont réalisé ces projets avec succès.

Rapport coût-efficacité

42. La valeur alpha est un bon indicateur du rapport coût-efficacité. Elle est obtenue en divisant la valeur marchande d'une unité du produit distribué par le coût unitaire du produit que paie le PAM pour distribuer la ration. Une valeur alpha supérieure à l'unité signifie que l'activité du PAM est efficace. Les valeurs alpha indiquées au tableau 2 ci-dessous ont été calculées sur la base: a) du coût pour le PAM (coût actuel des produits distribués par le PAM, transport extérieur et transport intérieur, manutention et entreposage et autres coûts directs et indirects connexes); et b) des prix des produits en question actuellement pratiqués sur les grands marchés locaux. D'une manière générale, les valeurs alpha montrent que les transferts d'aide alimentaire ont été efficaces par rapport à leur coût.

TABLEAU 2: VALEURS ALPHA DES PRODUITS FOURNIS PAR LE PAM

Produit	Prix marchand moyen par tonne (équivalent en dollars)	Coût par tonne pour le PAM (en dollars)	Valeur alpha
Farine de blé	32	289	1,15
Riz	598	419	1,43
Sucre	289	354	0,82
Huile végétale	1 255	909	1,38

Impact sur les marchés locaux et la production nationale

43. Les bénéficiaires sélectionnés sont ceux qui vivent dans une situation de grave insécurité alimentaire. La majeure partie de la population cible, n'ayant pas de revenus, ne peut pas se nourrir en achetant des aliments au marché. Aussi est-il peu probable que l'aide alimentaire du PAM affecte les achats sur les marchés. Plus de 90 pour cent des aliments vendus au marché sont importés, de sorte que tout effet de déplacement affecterait les importations et non la production locale.

44. En 1998, le PAM a fourni 10 750 tonnes de farine de blé. La production céréalière annuelle est actuellement de 59 000 tonnes alors que la consommation est de 793 000 tonnes par an; en moyenne, la production locale ne couvre que 7,5 pour cent de la consommation totale. Les quantités de farine de blé fournies par le PAM sont trop



modestes pour affecter les prix sur les marchés. L'aide alimentaire du PAM a représenté moins de 1,5 pour cent de la consommation totale et trois pour cent seulement du déficit vivrier total. La production locale est limitée non pas par la faiblesse des prix mais plutôt par la nature de la base de ressources et par des raisons techniques. Comme les bénéficiaires ne recevront une aide alimentaire que pendant une période de durée limitée, il ne sera pas créé de dépendance.

Conclusion

45. D'une manière générale, l'exécution du projet est satisfaisante. Il a été acquis une solide expérience des activités visant à renforcer la sécurité alimentaire des secteurs les plus pauvres des populations du Territoire palestinien. La décision qui a été prise de réorienter de petites quantités d'aide alimentaire vers des activités d'aide au développement s'est également avérée judicieuse. Les circonstances politiques et économiques qui justifient une aide alimentaire pour secourir les plus pauvres des pauvres n'ont pas changé. En fait, elles se sont plutôt dégradées. Les efforts déployés par le PAM dans ce contexte sont bien accueillis par les bénéficiaires, l'Autorité palestinienne, les donateurs et les organismes du système des Nations Unies qui opèrent dans le Territoire palestinien. Il semble tout à fait justifié pour le PAM de continuer à fournir une assistance au cours des années à venir dans le cadre d'une stratégie tendant à maximiser l'impact des activités.

ORIENTATION FUTURE DE L'ASSISTANCE DU PAM

46. La stratégie proposée par le PAM consiste à atténuer l'insécurité alimentaire dans laquelle vivent les plus pauvres des pauvres dans le Territoire palestinien. Cette stratégie sera mise en oeuvre en association avec l'Autorité palestinienne, les ONG et les autres institutions des Nations Unies. Elle couvre la période de trois ans allant de 2001 à 2003 et fera suite à une opération relais d'une durée d'un an, qui sera réalisée en l'an 2000 comme prolongement de l'actuel projet No 5474.00. Ce cycle d'exécution correspond à la période couverte par le Plan de développement de l'Autorité palestinienne pour la période 2000–2003.

Principaux domaines d'assistance

47. Les domaines stratégiques dans lesquels l'aide alimentaire du PAM serait le plus utile sont indiqués ci-dessous:

Fourniture d'un filet de sécurité pour les plus pauvres des pauvres

48. Dans ce domaine d'activité, le PAM appuiera le programme d'assistance réalisé par l'Autorité palestinienne au profit des groupes les plus pauvres dans les Territoire palestinien. Les programmes de filet de sécurité sociale du Ministère des affaires sociales ont le double objectif d'aider les plus démunis à satisfaire certains de leurs besoins essentiels au moyen d'un minimum de transfert de revenus et à améliorer les possibilités qui s'offrent à eux de devenir autonomes en dispensant une formation aux membres des ménages bénéficiaires qui pourraient gagner leur vie. L'aide pécuniaire à ces ménages, qui représente moins d'un demi-dollar par jour, sera complétée par l'aide alimentaire du PAM, sans laquelle leur régime alimentaire serait sérieusement déficient. Assurées de pouvoir disposer d'une alimentation minimum, ces familles pourront orienter leurs choix vers l'investissement dans le développement du capital humain grâce à une éducation et à une



formation. Des possibilités d'éducation et de formation existent dans le Territoire palestinien, notamment sous forme des programmes spéciaux réalisés par le Ministère des affaires sociales. Or, les ménages qui souffrent de la faim ne peuvent pas tirer efficacement parti de ces possibilités. L'aide alimentaire du PAM éliminera cette contrainte et créera parmi les ménages pauvres un capital durable, c'est-à-dire des travailleurs potentiels mieux éduqués et mieux formés. L'aide alimentaire permettra également aux jeunes enfants et aux femmes enceintes et allaitantes de satisfaire leurs besoins en général ainsi que leurs besoins nutritionnels particuliers, notamment en enrichissant en fer la farine de blé, comme proposé par le PAM (voir ci-dessous).

Appui à la société civile: mise en valeur des ressources humaines et assistance sociale aux pauvres et aux marginaux

49. Dans le Territoire palestinien, les organismes bénévoles communautaires ont une solide tradition d'assistance aux membres les moins fortunés de la communauté au moyen de toute une série d'activités, et notamment en distribuant des vivres et en fournissant des soins de santé de base et des services de formation. Les bénéficiaires de ces programmes sont notamment les jeunes enfants des familles pauvres (souvent orphelins ou abandonnés) qui reçoivent une éducation et une formation professionnelle; les femmes qui participent aux cours d'alphabétisation et les agents sanitaires et travailleurs sociaux bénévoles qui appartiennent souvent eux-mêmes à des ménages pauvres. Le déclin incessant de l'activité économique et la persistance de l'incertitude politique ont sérieusement affecté le financement de ces institutions, lesquelles ont dû réduire leurs services et leurs activités. L'aide du PAM aidera à mettre ces institutions mieux à même de maintenir et d'élargir la couverture de leurs services aux groupes cibles et de continuer à investir dans la mise en valeur du capital humain grâce à des activités de formation et d'éducation.

Amélioration de la sécurité alimentaire dans les régions les plus pauvres grâce à des activités de bonification des terres et de production agricole à forte intensité de main-d'oeuvre

50. L'on trouve dans plusieurs des régions les plus pauvres du Territoire palestinien des terres qui pourraient être bonifiées et cultivées. Les petits exploitants pauvres qui en sont propriétaires ont besoin d'une assistance pour transformer ces terres arides en avoirs productifs et les préserver. Pour préparer ces terres, il faudra les désempierrer, aménager des terrasses, construire des murs de retenue en pierre, préparer la terre pour les semis et construire des citernes. Ces travaux exigeront aussi bien des machines que de la main-d'oeuvre. Il ressort d'un projet réalisé par le PNUD avec une aide du Gouvernement japonais que la main-d'oeuvre représente 55 pour cent du coût total, ce qui augure bien des possibilités de créer des emplois pour les ruraux sans terre, dont les possibilités de gain ont été réduites à néant par les fermetures des frontières. Une étude réalisée conjointement par la Banque mondiale et la FAO est parvenue à la conclusion que ce type de projet serait techniquement viable et aurait des avantages économiques et sociaux dans le Territoire palestinien. Dans le cadre de l'un des projets réalisés conjointement avec une ONG, que le PAM vient de mener à bien, des activités vivres-contre-travail ont été utilisées pour aménager des terrasses et construire des murs de retenue sur des terrains appartenant à des agriculteurs pauvres de Hébron, région où l'incidence de la pauvreté est élevée. Dans les secteurs d'intervention proposés, les bénéficiaires seront les agriculteurs pauvres sélectionnés sur la base de la superficie de leurs terres et d'autres indicateurs de pauvreté choisis par la communauté elle-même. Le PAM fournira une aide alimentaire pour le travail de préparation de la terre, qui sera réalisé sous l'égide du Ministère de l'agriculture.



Le projet aura pour effet de créer des avoires agricoles pour les agriculteurs pauvres des régions les plus pauvres du Territoire palestinien. En outre, il contribuera à renforcer la sécurité alimentaire en augmentant la production agricole et en créant des emplois.

Efforts concertés visant à lutter contre les carences en micronutriments et à sensibiliser les populations à la santé génésique et à la planification de la famille

51. Le PAM collaborera avec d'autres organismes des Nations Unies pour entreprendre de nouvelles initiatives tendant à combattre les carences en fer. L'UNRWA, l'UNICEF, l'OMS et le PAM pensent que la meilleure solution à ce problème serait d'enrichir la farine de blé, qui est le principal aliment de base de la population palestinienne. L'UNICEF se chargera de rassembler des informations sur la viabilité de cette solution, en particulier à la lumière de l'expérience concrète acquise dans la région, afin d'obtenir de l'Autorité palestinienne qu'elle s'engage sans réserve à appuyer la distribution de farine de blé enrichie en fer afin de lutter contre les carences en cet élément trace. Si la viabilité technique d'un enrichissement en fer de la farine de blé est établie, le PAM sollicitera une assistance des donateurs pour obtenir de la farine de blé enrichie en fer pour utilisation dans le cadre des projets qu'il appuie. Il ressort des discussions menées avec l'Autorité palestinienne que celle-ci n'aurait pas d'objection à ce que le PAM distribue de la farine de blé enrichie en fer, étant donné qu'il ne se pose pas de problème de coût ou de préférences. L'initiative du PAM démontrera aux autorités que l'on peut enrichir la farine de blé sans en altérer le goût ni en modifier les caractéristiques de cuisson. Cette initiative aidera aussi l'UNICEF, l'OMS et l'UNRWA à promouvoir l'adoption de mesures législatives dans ce domaine.
52. Le programme de pays de l'UNICEF prévoit la fourniture de services de formation et d'éducation dans les domaines de la santé et de la nutrition. Le PAM collaborera avec le Fonds pour étendre la couverture de ses services de manière à englober spécifiquement les groupes ciblés par les projets du PAM.
53. Les recherches récemment menées en Ethiopie par l'Université canadienne McGill ont montré qu'utiliser des pots en fer pour la cuisine peut constituer une autre solution au problème des carences en fer (*Lancet*, février 1999). L'on a estimé qu'une campagne traditionnelle de distribution de comprimés de fer à une population de 10 000 personnes coûterait environ 20 000 dollars par an, tandis que distribuer à ces familles des pots en fer qu'elles utiliseraient pour la cuisine (pendant plusieurs années) coûterait environ 5 000 dollars. Le PAM aidera à promouvoir cette formule bon marché en réalisant un projet de démonstration parmi un groupe de bénéficiaires et en participant à une campagne publicitaire en collaboration avec l'Autorité palestinienne, les ONG et d'autres organismes des Nations Unies. Cette initiative serait financée au titre du Fonds des donateurs pour l'amélioration de la qualité.
54. Les activités menées par le FNUAP dans le domaine de la santé génésique comprennent un élément tendant à sensibiliser les populations aux différents aspects de la question, et notamment aux inconvénients d'un mariage précoce, à un comportement responsable des hommes en matière de santé sexuelle et génésique, à la santé génésique des femmes et à leurs droits en matière de procréation et à la participation des femmes au développement communautaire. Le FNUAP et le PAM collaboreront pour faire en sorte que cette campagne de sensibilisation atteigne les groupes cibles du PAM, c'est-à-dire les plus pauvres des pauvres. Le PAM fournirait des rations alimentaires et le FNUAP financerait les autres apports nécessaires à cette activité.



Assistance à la promotion de la parité hommes-femmes et à l'habilitation des femmes

55. Il s'offre au PAM une occasion de contribuer à combler le fossé entre l'acceptation générale du concept de parité entre hommes et femmes et la réalité pratique d'une nette inégalité. Une plus grande égalité entre hommes et femmes encouragera une meilleure sécurité alimentaire parmi les ménages par le biais d'une élévation des revenus, d'une meilleure gestion de l'alimentation et d'une sensibilisation nutritionnelle accrue. Le PAM appuiera les processus d'intégration des activités de promotion de la parité hommes-femmes et de l'habilitation des femmes, essentiellement en permettant aux ménages pauvres, et spécialement aux filles et aux femmes, d'investir dans la mise en valeur de leur capital humain grâce à une formation et à une éducation. Le PAM aidera à concevoir et à exécuter des microprojets s'adressant spécialement aux filles et aux femmes pauvres et désavantagées des régions rurales dans les domaines de la formation, de l'alphabétisation, de la gestion de l'alimentation et des activités génératrices de revenus. En outre, il organisera une formation à la promotion de la parité hommes-femmes à l'intention de ses agents et du personnel de contrepartie de l'Autorité palestinienne et des ONG. Le PAM tirera le plus grand parti possible, dans le cadre de ces efforts, de la longue expérience qu'il a acquise et la masse de connaissances qu'il a accumulées dans le contexte de la mise en oeuvre de ses engagements en faveur des femmes. En particulier, il collaborera avec les autres institutions des Nations Unies pour mener à bien des activités de collecte et d'analyse de données ventilées par sexe.

Suivi et évaluation

56. L'une des faiblesses relevées dans l'exécution du projet est liée aux capacités de suivi et d'évaluation du Ministère des affaires sociales. L'accent a été mis, comme cela est compréhensible, sur l'enregistrement des bénéficiaires et la distribution des vivres. Ces efforts devront être développés au moyen d'un plus large programme de suivi des bénéficiaires, de l'utilisation qui est faite de l'aide alimentaire au sein des ménages et de l'impact qu'elle a sur ces derniers pour minimiser les fuites qui peuvent se produire avec le temps. Afin de renforcer les capacités de suivi et d'établissement de rapports de l'Autorité palestinienne, le PAM organisera un séminaire de formation à l'intention du personnel de contrepartie des ministères intéressés et des ONG. Ce séminaire portera en particulier sur les éléments qui ont pu contribuer à l'insuffisance du suivi et de l'évaluation et tendra à faire mieux comprendre les objectifs de ce processus et les méthodes à employer. Les questions examinées seront notamment les objectifs des transferts de revenus en matière d'alimentation, l'objet des activités de suivi et d'évaluation, les processus de suivi et la nécessité de rassembler et d'analyser des données ventilées par sexe. Outre cette formation, le PAM aidera à rassembler des données de référence qui faciliteront l'évaluation de l'impact du projet après son achèvement. Ce travail sera réalisé avec l'assistance de consultants techniques et de l'Unité régionale de cartographie et d'analyse de la vulnérabilité du PAM.

57. Au moins un an avant la fin de la période couverte par la présente stratégie de programme, il serait entrepris une évaluation spéciale pour décider des orientations futures de l'aide alimentaire.

Possibilités de programmation conjointe avec d'autres organismes

58. L'un des éléments clés de la stratégie proposée consistera à créer des partenariats avec d'autres organismes comme l'UNICEF, le FNUAP et l'OMS et avec des ONG. Les



mécanismes de collaboration qui ont été convenus appuieront les efforts déployés pour améliorer les conditions des secteurs les plus pauvres du Territoire palestinien.

Ressources nécessaires

59. Le volume des produits alimentaires de base nécessaires pour mettre en oeuvre cette stratégie triennale est estimé comme étant de l'ordre de 9 000 à 11 000 tonnes par an. Pour l'étendre à tous les bénéficiaires des programmes du Ministère des affaires sociales, il faudrait prévoir un financement supplémentaire de l'ordre de 4 000 à 6 000 tonnes de produits. La majeure partie des ressources distribuées—environ 80 pour cent—seront affectées à l'appui au programme de secours aux indigents du Ministère. L'intervention prévue dans le secteur de l'agriculture en absorbera 15 pour cent, et le reste ira à l'appui aux ONG et aux programmes de formation. Au cas où il ne serait pas possible d'obtenir un financement supplémentaire, ce sont les programmes du Ministère des affaires sociales qui seraient les plus touchés. Ce dernier devrait accroître ses versements en espèces pour soutenir la consommation alimentaire et, étant donné les contraintes budgétaires auxquelles il est soumis, une telle augmentation risquerait d'être difficile.
60. En outre, il sera sollicité une allocation de 100 000 dollars au titre du Fonds des donateurs pour l'amélioration de la qualité afin de s'attaquer au problème posé par les carences en micronutriments.

PRINCIPAUX PROBLEMES ET RISQUES

61. Le Territoire palestinien aura la possibilité de se développer rapidement une fois que la stabilité politique sera solidement rétablie. Toutefois, la situation à cet égard demeure très incertaine. Pendant un avenir prévisible, le Territoire palestinien continuera de faire partie des pays les moins avancés et une aide alimentaire demeurera un apport précieux. La stratégie proposée tend à cibler l'assistance sur les groupes qui vivent dans l'insécurité alimentaire.
62. Cependant, l'Autorité palestinienne risque de ne pas pouvoir mobiliser le surcroît de ressources internes nécessaires pour couvrir le coût des programmes de filet de sécurité sociale.
63. Dans le secteur de l'agriculture, le succès du programme dépendra des allocations budgétaires et du soutien que les pays donateurs apporteront pour pouvoir acquérir les autres ressources requises.
64. Tout nouveau retard dans l'instauration de la paix et tous nouveaux bouclages ne manqueront pas d'avoir un impact négatif sur la situation économique des populations et l'économie en général.



ANNEXE I

ASSISTANCE DU PAM À LA BANDE DE GAZA ET À LA CISJORDANIE (MARS 1991—AVRIL 2000)

Numéro du projet	Titre	Commencement	Fin	Coût total pour le PAM (en dollars)	Statut
4668 Q	Assistance au peuple palestinien	mars 1991	août 1991	787 502	Achevé
5363 Q	Assistance aux Palestiniens nécessiteux autres que les réfugiés dans la Bande de Gaza	mars 1994	sept. 1995	3 889 396	Achevé
Op. d'urg. 5585	Assistance post-conflit aux victimes dans la Bande de Gaza et à Jéricho	janv. 1996	juillet 1996	925 000	Achevé
Op. d'urg. 5585 e	Assistance post-conflit aux victimes dans la Bande de Gaza et à Jéricho (prolongation)	sept. 1996	déc. 1996	585 000	Achevé
5761 Q	Appui aux programmes de protection sociale dans la Bande de Gaza	déc. 1996	avril 1998	3 916 354	Achevé
Op. d'urg. 5884	Aide d'urgence à la Cisjordanie	oct. 1997	déc. 1997	162 257	Achevé
5474	Soutien aux programmes d'aide sociale	mai 1998	avril 2000	7 702 000	En cours
Total				17 337 509	



ANNEXE II

DONNÉES STATISTIQUES

1. Superficie (en kilomètres carrés)

Bande de Gaza	360
Cisjordanie	6 200

2. Population¹

Population totale	2 641 626
Bande de Gaza	1 020 813
Cisjordanie	1 620 813

Chiffres tirés des résultats préliminaires du Recensement de la population, du logement et des établissements de 1997.

Répartition par âge (pourcentage)

0–4 ans	18,4
5–9 ans	16,3
10–14 ans	12,4
15–19 ans	10,5
20–50 ans	33,6
Plus de 50 ans	8,8

Estimations pour 1996 provenant de l'Enquête démographique réalisée en 1994 dans la Bande de Gaza et en Cisjordanie, p.168.

Taux d'accroissement naturel (en pourcentage) 3,87

(Estimations pour 1997 provenant du rapport final sur l'Enquête démographique réalisée en 1998 dans la Bande de Gaza et en Cisjordanie)

Taux de fécondité

Indice synthétique	6,46
Bande de Gaza	7,78
Cisjordanie	5,84

Chiffres tirés de l'Enquête démographique réalisée en 1994 dans la Bande de Gaza et en Cisjordanie

Effectif moyen des ménages 7,00 (6,6 en Cisjordanie et 7,8 dans la Bande de Gaza)

(Chiffres tirés de l'Enquête démographique réalisée en 1995 dans la Bande de Gaza et en Cisjordanie)

3. Santé

Espérance de vie à la naissance

Hommes	68
Femmes	69

4. Education

Taux d'alphabétisation (pourcentage)

Femmes	77,0
Hommes	91,5
Moyenne	84,2

(Enquête démographique d'octobre 1996)

Taux d'abandon scolaire (pourcentage)

	Filles	Garçons
Enseignement élémentaire	2,4	2,4
Enseignement secondaire	8,1	6,0