



**Conseil d'administration
du Programme
des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des
Nations Unies pour la
population**

Distr.
GENERALE

DP/1996/15
28 janvier 1996

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

Deuxième session ordinaire de 1996
25-29 mars 1996, New York
Point 13 de l'ordre du jour provisoire
FNUAP

PROGRAMME D'ASSISTANCE AU PEUPLE PALESTINIEN

Rapport de l'Administrateur

I. OBJET

1. On trouvera dans le présent rapport un compte rendu des activités du Programme d'assistance au peuple palestinien pendant l'année 1995, qui porte notamment sur la situation financière, l'exécution et la stratégie du Programme, les principaux aspects opérationnels et le rôle de coordination joué par le PNUD.

II. CONDITIONS GENERALES

2. En 1995, le Programme d'assistance a considérablement augmenté et évolué en réaction directe aux faits nouveaux qui se produisent et continuent de se produire dans le cadre du processus de paix historique établi entre le Gouvernement israélien et l'Organisation pour la libération de la Palestine (OLP). Tout au long de 1995, l'Autorité palestinienne a poursuivi ses efforts pour créer et maintenir des institutions administratives centrales, non seulement dans les zones autonomes de la bande de Gaza et dans la région cisjordanienne de Jéricho mais également dans toute la Cisjordanie et ce dans cinq domaines fondamentaux de l'administration civile ayant fait l'objet d'une délégation de pouvoirs, à savoir l'éducation et la culture, la santé, la protection sociale, le tourisme et la fiscalité directe.

3. Le 28 septembre 1995, l'Accord intérimaire historique d'autonomie, également connu sous le nom d'"Accord d'Oslo II", signé entre Israël et l'OLP, a ouvert une voie qui a permis de faire accéder à l'autonomie sous autorité palestinienne toutes les grandes villes et des centaines de villages de Cisjordanie. L'Accord intérimaire d'autonomie prévoit également l'élection du chef de l'Autorité palestinienne et d'un organe autonome de 82 membres, le Conseil palestinien. Cette élection doit se tenir le 20 janvier 1996.

III. SITUATION FINANCIERE

4. Le total des dépenses engagées au titre du Programme d'assistance en 1995 est évalué à 34 millions de dollars, soit une augmentation de plus de 50 % par rapport aux dépenses de 1994 qui s'élevaient à 22 millions de dollars. Les dépenses effectuées en 1995 ont pu l'être presque entièrement grâce aux importantes contributions bilatérales apportées au Programme, notamment sous forme de fonds d'affectation spéciale et d'accords relatifs aux services de gestion. En 1995, le Programme a reçu les contributions suivantes, versées par divers donateurs pour étendre les activités du Programme en 1996: 11 millions de dollars du Japon, 4 millions de la Norvège, 1,75 million de la Suède, 2,1 millions de l'Italie, 350 000 dollars de la Finlande, 400 000 de l'USAID, 20 000 des Pays-Bas, 1,5 million du Fonds d'équipement des Nations Unies et 35 000 du FNUAP. En outre, des engagements fermes ont été donnés garantissant que le Programme d'assistance recevra dans les mois à venir d'autres contributions se montant au total à environ 25 millions de dollars de huit donateurs bilatéraux. Ces donateurs sont l'Agency for International Development des Etats-Unis, le Canada, les Etats-Unis, la Finlande, la France, la Norvège, la Suède et la Suisse.

5. Afin d'assurer l'exécution de ce programme notablement élargi, sa capacité opérationnelle a été nettement renforcée en 1995, par la voie essentiellement du recrutement de techniciens, ingénieurs et spécialistes de la programmation palestiniens hautement qualifiés. Deux nouvelles sections techniques ont été rajoutées: la création de la première, chargée de la gestion de l'administration publique, est maintenant achevée tandis que celle de l'autre, chargée du développement rural, est en cours. Le bureau de Gaza s'est vu déléguer des responsabilités très étendues et a été notablement étoffé grâce à l'ajout de plus de 20 agents comprenant des ingénieurs, des membres du personnel du Programme et des volontaires des Nations Unies. Une autre tendance importante qui s'est clairement manifestée pendant la deuxième moitié de 1995 a été l'incorporation d'experts payés par le PNUD dans la nouvelle administration publique palestinienne. La capacité en ressources humaines du Programme d'assistance a également été grandement renforcée grâce à l'appui fourni par divers donateurs bilatéraux dans le cadre du Programme des administrateurs auxiliaires.

6. La particularité du Programme est que dans une très grande mesure il s'autofinance. La contribution du budget administratif de base apportée au Programme d'assistance à partir des ressources centrales du PNUD n'a été

que de 713 000 dollars en 1995, soit à peine 2 % de ce que le Programme d'assistance a réussi à accomplir en 1995; tous les autres frais administratifs ont été couverts au moyen des revenus produits grâce à l'exécution par le Programme d'assistance des projets financés par les donateurs. D'autre part, le Programme d'assistance, parce qu'il fait en grande partie appel à des ressources et à des services d'experts locaux et que la plupart des revenus produits sont réinvestis au niveau des bureaux sur le terrain s'est révélé être un mécanisme d'exécution très efficace en termes de coût pour les donateurs bilatéraux.

7. Les ressources de base s'élèveront à 4 millions de dollars au titre des futurs arrangements pour chacune des deux années de la période 1997-1998. Etant donné que les ressources prévues pour le Programme d'assistance au titre du cinquième cycle ont été totalement dépensées, ces ressources pourront être empruntées en avance, sans dépasser 4 millions de dollars, en vue d'un éventuel décaissement en 1996. L'augmentation des ressources de base permettra au Programme d'assistance de lancer et de renforcer encore de nouveaux programmes prioritaires d'aide à l'Autorité palestinienne et de continuer d'attirer également sur une grande échelle les fonds des donateurs.

IV. EXECUTION ET STRATEGIE DU PROGRAMME

8. La stratégie du Programme d'assistance en 1995 a consisté à mobiliser et à cibler les contributions des donateurs bilatéraux de manière à répondre rapidement aux nouvelles priorités découlant de l'évolution survenue dans la société et dans les institutions palestiniennes du fait du processus de paix. Cette stratégie

visait à traduire les changements apportés par ce processus en mesures ayant des effets immédiats positifs et tangibles pour le peuple palestinien.

9. Dans ce contexte, les activités du Programme d'assistance en 1995 ont poursuivi, dans le souci d'une mise en valeur durable des ressources humaines, trois objectifs principaux: a) soutenir les processus de renforcement des institutions et des capacités dans lesquels l'Autorité palestinienne s'était engagée depuis sa création dans les Territoires en mai 1994; b) passer progressivement de l'exécution directe du Programme, indispensable avant l'arrivée de l'Autorité palestinienne, à une nouvelle génération de projets dans lesquels le rôle du Programme d'assistance se limite de plus en plus à apporter un appui technique, à assurer la supervision et à faciliter les opérations; et c) concentrer les efforts sur l'éradication de la pauvreté en contribuant à créer des possibilités d'emploi, particulièrement à Gaza, où le chômage très étendu s'est révélé être le principal obstacle à la croissance économique en Cisjordanie et dans la bande de Gaza depuis que le processus de paix a été entamé.

10. En outre, un effort de programmation a été entrepris en 1995 au titre du Programme d'assistance pour élaborer, pour la première fois, un cadre stratégique prospectif d'ensemble qui servira à orienter les activités du Programme en Cisjordanie et dans la bande de Gaza pendant la prochaine

/...

période triennale. Le programme-cadre qui en a résulté (1996-1998) assure donc des stratégies et des initiatives concrètes de programme dans chacun des six domaines fondamentaux d'intervention relevant du Programme d'assistance: gestion de l'administration publique, la femme et le développement, développement agricole, développement du secteur privé, programme de travaux publics créateur d'emplois et infrastructure du secteur de l'environnement et du secteur social.

11. Les stratégies et initiatives décrites dans le programme-cadre sont le résultat de larges consultations entreprises dans le cadre du Programme d'assistance, tout d'abord avec l'Autorité palestinienne pour s'assurer que ce programme répondrait véritablement aux priorités des Palestiniens eux-mêmes et, d'autre part, avec des donateurs bilatéraux, d'autres organismes des Nations Unies, l'Union européenne et la Banque mondiale pour coordonner, dès le début, les activités du Programme avec les nombreux autres programmes financés par les donateurs. Le programme de soutien, tel que décrit dans le programme-cadre, s'élève au total à 94 millions de dollars pour la période triennale 1996-1998.

12. Les stratégies et les initiatives de programme identifiées dans le programme-cadre ont toutes pour but principal de renforcer, dans le domaine technique et dans celui de l'exécution, les capacités des institutions de l'Autorité palestinienne, des municipalités et des conseils de village ainsi que des organisations de la société civile.

13. Finalement, par suite des derniers événements survenus dans le cadre du processus de paix découlant de l'Accord d'Oslo II récemment signé, le Programme d'assistance a déjà entrepris une importante mission de programmation dans les districts d'Hébron, de Jenin, de Nablus et de Tulkharem, nouvelles régions autonomes relevant de l'Autorité palestinienne. Une autre mission de programmation suivra au début de 1996 à Bethléem, Kalkilya et Ramallah. Toutes les activités opérationnelles du Programme menées dans les Territoires ainsi que l'intention déclarée de créer prochainement un bureau auxiliaire du PNUD dans la ville cisjordanienne de Nablus, permettront au Programme d'assistance d'aider l'Autorité palestinienne au fur et à mesure que l'autonomie s'étendra à de nouvelles régions de Cisjordanie.

V. PRINCIPAUX ASPECTS OPERATIONNELS

14. Le principal succès rencontré par le Programme dans l'installation de mécanismes d'exécution rapides et dans l'appui apporté à l'Autorité palestinienne et aux donateurs pour débloquer les freins à la capacité d'absorption transparait peut-être le mieux dans le rôle de premier plan qu'il a assumé dans le programme créateur d'emplois. Ce dernier, qui a été lancé en 1994 comme programme de première nécessité essentiellement pour assurer des débouchés immédiats en matière d'emploi aux chômeurs de la bande de Gaza, est passé d'une opération générale d'assainissement à un grand programme de modernisation de l'infrastructure faisant appel à de nombreux entrepreneurs palestiniens et exécuté selon des méthodes à forte intensité de main-d'oeuvre. Pour mettre en oeuvre ce programme, on fait

maintenant appel, en tant qu'organes de contrepartie directe, aux municipalités et aux conseils de village concernés auxquels le PNUD assure une formation sur place. La modernisation de l'infrastructure entreprise en 1995 comprend: des travaux de remise en état dans 19 écoles et 12 centres de santé, la construction de quatre grands parcs et cinq parcs de quartier dans la bande de Gaza et le revêtement et le pavage de plus de 250 000 m2 de rues et de trottoirs. Ces travaux publics ont

créé 70 000 journées de travail. En 1995, les donateurs ont engagé au total 19 millions de dollars dans le Programme.

15. Le programme de grande envergure de mise en valeur de l'infrastructure relevant du Programme d'assistance, particulièrement actif en Cisjordanie et dans la bande de Gaza en 1995, comprenait les principaux volets suivants: construction de réseaux de distribution d'eau dans un certain nombre de villages ruraux en Cisjordanie et remise en état et extension de ces réseaux dans les villes de Nablus, Ramallah, Tulkharem en Cisjordanie et de Khan Younis et Rafah dans la bande de Gaza; poursuite de la construction de deux grands hôpitaux en Cisjordanie; lancement d'un petit programme de remise en état et d'entretien de l'infrastructure en association avec la municipalité de Gaza et travaux de construction et de rénovation dans le complexe scolaire et sportif de Jéricho. Toutes les activités de remise en état de l'infrastructure prévues par le Programme d'assistance sont conçues pour compléter l'apport en biens d'équipement par les indispensables efforts de coopération technique et de formation du personnel de contrepartie afin d'assurer la viabilité du Programme, un entretien correct de l'infrastructure et le transfert progressif des fonctions d'exécution du projet à l'institution de contrepartie. Par exemple, le Programme d'assistance a lancé en 1995 un projet de renforcement des capacités techniques et de gestion des organismes de gestion de l'eau de sept municipalités de Cisjordanie et de Gaza, plus particulièrement dans les domaines de l'entretien et de l'exploitation.

16. Le programme pour la femme et le développement qui relève du Programme d'assistance a continué de s'étendre en 1995 avec des activités visant à promouvoir le rôle de la femme palestinienne dans le processus de prise des décisions et à assurer son émancipation grâce à une formation les préparant à des fonctions dirigeantes et à la solution des problèmes spécifiques aux femmes. Diverses activités de plaidoyer ont été menées à bien, consistant notamment à effectuer une étude comparative de la législation existante selon des critères de sexe, accompagnée de propositions d'amélioration tendant à sensibiliser davantage le système juridique aux disparités entre les sexes et à aider une association de Palestiniennes spécialistes de la santé travaillant sur une nouvelle approche du cycle de vie pour en faire un projet de politique de santé applicable aux femmes de Cisjordanie et de la bande de Gaza.

17. En application du mandat général du PNUD visant à renforcer les capacités nationales pour assurer la viabilité du développement humain, le Programme d'assistance en entrepris en 1995 d'établir un profil de la Cisjordanie et de la bande de Gaza en matière de développement humain. Cette initiative est considérée comme une mesure fondamentale pour définir

/...

les objectifs à long terme en matière de développement et pour faciliter le dialogue entre l'Autorité palestinienne, la société civile, l'Organisation des Nations Unies et les donateurs. Les activités menées à ce jour comprennent la définition des indicateurs de développement humain propres à la Cisjordanie et à la bande de Gaza et la mise en place d'une structure viable de cadres palestiniens capables de s'occuper d'élaborer le profil et de mobiliser la communauté palestinienne en faveur d'une approche viable du développement humain.

18. Dans le cadre de ses efforts de renforcement des capacités, le Programme d'assistance a répondu aux besoins les plus urgents de l'Autorité palestinienne en fournissant un appui de démarrage d'urgence à plus d'une vingtaine de ses principales institutions, essentiellement les ministères. Le soutien de démarrage apporté par le Programme à ces institutions a pris la forme d'une fourniture de véhicules, de matériel et d'articles de bureau, d'ordinateurs et dans certains cas d'une aide pour obtenir les locaux destinés aux nouvelles institutions. Ce programme de grande envergure a permis de dégager plus de 10 millions de dollars d'aide tout au long de 1995.

19. Après avoir ainsi aidé au démarrage d'urgence, le Programme d'assistance a ensuite entrepris un programme d'appui au développement de l'administration publique pour continuer d'aider les institutions de l'Autorité palestinienne dans leurs tâches opérationnelles, administratives et dans leur gestion des ressources humaines. Ce programme, qui a été lancé dans le cadre d'une mission de diagnostic de haut niveau menée par la Division du PNUD chargée du renforcement des capacités de gestion et des modalités d'administration, s'efforcera initialement, en étroite coordination avec d'autres donateurs s'intéressant à ce domaine, de consolider la capacité du nouvel Institut d'administration publique d'organiser et d'exécuter des programmes de formation à l'intention des fonctionnaires palestiniens dans tous les domaines de l'administration et de la gestion du secteur public.

20. En outre, afin de renforcer les institutions s'occupant d'environnement, le Programme d'action pour la gestion des ressources en eau, qui a commencé ses activités en 1994 dans le cadre du Programme d'assistance, a apporté un appui technique essentiel qui a facilité la création en avril 1995 du Service central palestinien des eaux. Ce programme d'action, axé sur le besoin fondamental de conserver, de protéger et de mettre judicieusement en oeuvre les faibles et partant précieuses ressources palestiniennes en eau, aide à l'heure actuelle directement à rendre opérationnelles les fonctions d'établissement des politiques, de planification, de suivi et de réglementation du service des eaux et à renforcer les compétences et l'assise des recettes de ce service. Le programme d'action aide également le Service des eaux à mettre efficacement en oeuvre certaines clauses spécifiques de l'Accord d'Oslo II et à traduire ces clauses en action publique et en projets d'investissement spécifiques.

21. Deux nouveaux programmes ont également été entrepris dans le cadre du Programme d'assistance en 1995 essentiellement pour renforcer les capacités

des institutions palestiniennes. Le Programme de transfert des connaissances par l'intermédiaire des expatriés (TOKTEN) a à ce jour permis à plus de 20 cadres palestiniens expatriés d'entreprendre des missions d'aide consultative et de formation de haut niveau pour aider l'Autorité palestinienne et d'autres institutions palestiniennes publiques et privées. Le programme TOKTEN a récemment bénéficié d'un engagement de nouveaux fonds bilatéraux qui lui permettront de se maintenir tout au long de 1996. Le programme des Volontaires des Nations Unies fournit des spécialistes volontaires qui collaborent avec les institutions palestiniennes et à des projets financés par le PNUD et d'autres organismes des Nations Unies en vue de l'établissement d'un plan à long terme de transfert des connaissances. Deux projets particuliers ont été élaborés: l'un fournira, au plan opérationnel, des services d'experts dans des postes clés des Ministères pour les aider à élaborer leurs programmes; l'autre mettra en place un système de volontaires palestiniens reposant sur les clubs de jeunes de la bande de Gaza et visant à répondre aux problèmes critiques auxquels se heurte cet important segment de la population.

22. S'agissant de la mise en valeur du secteur privé, le Programme d'assistance, en consultation étroite avec le Coordinateur spécial des Nations Unies, a financé une mission chargée d'ouvrir des voies nouvelles pour aider l'Autorité palestinienne à définir sa stratégie en vue de l'établissement de parcs industriels. La question des parcs industriels est devenue depuis lors une pierre angulaire de la stratégie de l'Autorité en matière de développement économique.

23. Le Programme de développement rural intégré qui a été présenté l'an dernier dans le rapport de l'Administrateur (DP/1995/20) a continué d'élargir ses activités dans d'autres micro-régions du district de Jenin, la zone la plus pauvre de Cisjordanie. Le programme emploie des moyens participatifs de planification du développement et d'exécution et s'attache avant tout à renforcer au niveau du village des capacités de planification, de gestion financière et de gestion des projets qui permettent d'aider à décentraliser le financement public en faveur des pouvoirs locaux. Le succès de ce programme intégré ainsi que les méthodes participatives qui y sont employées a amené le Fonds d'équipement des Nations Unies à accorder en 1995 une nouvelle contribution de 1,5 million de dollars pour la remise en état de l'infrastructure et des travaux de construction au niveau local.

24. Dans le souci de contribuer à la réconciliation et d'une manière générale au processus de paix au Moyen-Orient, on a commencé dans le cadre du Programme d'assistance à promouvoir et à faciliter la participation des Palestiniens aux conférences régionales du Moyen-Orient et de la Méditerranée et à des séminaires de formation visant à aider à l'intégration progressive de la Cisjordanie et de la bande de Gaza dans la région. Le PNUD a facilité la mise en oeuvre d'un projet régional au titre de la Convention internationale sur la lutte contre la désertification en y faisant participer des experts de l'Autorité palestinienne, d'Israël et de Jordanie, ainsi qu'en entreprenant un échange d'experts dans le domaine de la recherche et de la vulgarisation agricoles entre les Territoires, d'une part, et l'Egypte, Israël et la Jordanie, d'autre part.

/...

25. Le Programme d'assistance a également aidé le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) dans ses préparatifs pour aider l'Autorité palestinienne à entreprendre un recensement sur la population et l'habitation qui fournira des données et des renseignements essentiels sur lesquels l'Autorité palestinienne pourra fonder l'élaboration d'une politique économique et sociale bien ciblée. En outre, un partenariat a commencé de s'établir entre le Programme d'assistance et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture afin de mettre en place un programme d'envergure d'aide consultative pour l'établissement de politiques et de renforcement des institutions dans le domaine de l'agriculture. Le Programme a également entretenu des relations de collaboration avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et l'Organisation internationale du Travail (OIT).

26. Le 30 mars 1995, l'Administrateur associé du PNUD a inauguré le nouveau Bureau du Programme d'assistance au peuple palestinien dans la bande de Gaza. Ce bureau, qui a été considérablement renforcé tout au long de 1995, facilite grandement les communications du Programme d'assistance avec les nombreuses institutions de l'Autorité palestinienne installées à Gaza et apporte une aide fondamentale à la mise en oeuvre de nombreuses activités relevant de ce programme. Soixante pour cent des activités en cours du Programme se déroulent dans la bande de Gaza.

27. Pour maintenir la qualité et l'efficacité de ces activités, plusieurs missions d'examen technique et d'évaluation ont été entreprises dans le cadre du Programme d'assistance en 1995, dont une étude tripartite du Programme d'action dans le domaine des ressources en eau ainsi qu'une étude technique du Groupe du génie du Programme d'assistance.

28. Bien que ses dépenses aient augmenté de plus de 50 % entre 1994 et 1995, le Programme d'assistance a encore été freiné dans l'exécution de ses activités en 1995, essentiellement pour deux raisons: d'une part les fréquentes fermetures des frontières qui ont eu lieu entre la bande de Gaza et Israël et qui ont parfois gravement entravé le libre mouvement des biens et des personnes et d'autre part la difficulté rencontrée par de nombreuses institutions palestiniennes de contrepartie récemment créées pour définir clairement leur mandat, leurs priorités et leurs besoins en matière de coopération technique et d'aide financière. Il est tout-à-fait admis qu'il est inévitable dans le processus de renforcement des capacités de se heurter à cette difficulté que, comme signalé ci-dessus, le PNUD s'efforce d'atténuer par l'intermédiaire de certains de ses services consultatifs en gestion et administration publiques.

VI. LE ROLE DU PNUD EN MATIERE DE COORDINATION

29. Tout au long de 1995, le Programme d'assistance a continué d'apporter un concours actif au Coordinateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés, qui a été nommé par le Secrétaire général en juin 1994 pour faciliter la coordination entre les différents programmes et organismes des Nations Unies intervenant en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.

30. L'appui qu'apporte le Programme d'assistance au Coordinateur spécial consiste entre autres à servir de secrétariat à six des douze groupes de travail sectoriels créés en janvier 1995 pour promouvoir et coordonner les activités des donateurs dans divers secteurs en fonction des priorités de l'Autorité palestinienne. Le rôle de coordination du Programme d'assistance a également supposé de prendre la direction, à la demande du Coordinateur spécial des Nations Unies, de l'élaboration du premier projet de quatre des six propositions de stratégies des Nations Unies pour les groupes sectoriels d'action prioritaire qui ont été créés pour couvrir les principaux domaines d'activité des Nations Unies, à savoir l'éducation, la création d'emplois, la santé, l'infrastructure et le logement, la création d'institutions et le développement du secteur privé.

31. Le programme-cadre du Programme d'assistance (1996-1998), qui reprend, en s'y conformant, les priorités des Nations Unies telles qu'élaborées dans les propositions de stratégies, devrait également servir à aider, de manière complémentaire, à promouvoir la coordination entre les donateurs.

32. En outre, le Programme d'assistance participe aux réunions du groupe consultatif des donateurs ainsi qu'à d'autres rencontres internationales entre donateurs telles que la réunion du groupe de travail multilatéral chargé de l'eau et de l'environnement tenue en juin 1995 et le Sommet économique pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord qui s'est tenu à Amman en Jordanie en septembre 1995.

VII. ACTION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

33. Le Conseil d'administration voudra peut-être:

1. Prendre note du présent rapport; et

2. Encourager la communauté internationale des donateurs à maintenir à leur haut niveau actuel ses contributions au Programme d'assistance au peuple palestinien et à mettre pleinement à profit les capacités bien établies du Programme en matière de mise en oeuvre et d'exécution.
