

Conférence internationale du Travail
88^e session 2000

Rapport du Directeur général

Annexe

Bureau international du Travail Genève

ISBN 92-2-211515-5
ISSN 0251-3218

Première édition 2000

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse.

Table des matières

ANNEXE: <i>Rapport sur la situation des travailleurs des territoires arabes occupés</i>	1
Introduction	1
Développements récents	4
L'économie et le marché du travail	12
Sécurité sociale	25
Législation du travail, relations professionnelles et dialogue social	26
Coopération technique	30
Considérations générales	42

ANNEXE

Rapport sur la situation des travailleurs des territoires arabes occupés

Introduction

1. Ce rapport se base sur la mission envoyée par le Directeur général afin de réunir des données et des informations concernant les conditions d'emploi des travailleurs des territoires arabes occupés¹, ainsi que sur la documentation reçue au BIT.
2. Le Directeur général a désigné M. Jean-Michel Servais, coordonnateur des recherches à l'Institut international d'études sociales, pour le représenter lors de cette mission. Il était accompagné de M. Tayo Fashoyin, fonctionnaire responsable du programme focal pour le renforcement du dialogue social, et de M^{me} Sandrine Cazes-Chaigne, de l'Unité d'analyse et de conseil pour l'élaboration des politiques. Ceux-ci se sont rendus en Israël et dans les territoires arabes occupés du 30 avril au 6 mai 2000. Ils ont bénéficié pendant leur séjour de toutes les facilités nécessaires et tiennent à en remercier les diverses autorités concernées.
3. Une autre mission s'était rendue, comme les années précédentes, en République arabe syrienne, du 25 au 26 avril 2000. Elle était composée de M. Ibrahim Souss, directeur régional pour la région arabe, et de M. Lee Swepston, chef du Service de l'égalité et de la coordination des droits de l'homme. Ces derniers ont eu des consultations avec les responsables gouvernementaux ainsi qu'avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées. Ils ont rencontré en particulier, à Damas, le ministre d'Etat chargé des affaires étrangères, la ministre du Travail et des Affaires sociales et

¹ Voir la résolution sur les implications des colonies israéliennes en Palestine et autres territoires arabes occupés en relation avec la situation des travailleurs arabes, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 66^e session (1980).

le gouverneur de la province de Quneitra. Ils ont également rencontré les représentants de la Chambre d'industrie de Damas, de la Fédération générale des syndicats de Syrie et de la Confédération internationale des syndicats arabes (CISA).

4. Les informations réunies dans ce rapport portent sur les conditions concrètes de travail et d'emploi des travailleurs des territoires arabes occupés, dans des domaines tels que l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi, l'accès au marché du travail, les conditions de travail, la sécurité sociale et les relations professionnelles. En abordant ces diverses questions, les membres de la mission ont gardé à l'esprit les principes et les objectifs établis par la Constitution de l'OIT et son Préambule, par la Déclaration de Philadelphie qui lui est annexée, ainsi que par les normes internationales adoptées par l'OIT et les principes dégagés par les organes de contrôle de l'Organisation. Mention doit être faite en particulier de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, ainsi que de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Parmi les informations disponibles, il convient de mentionner également les textes législatifs pertinents dans les domaines relevant de la compétence de l'Organisation internationale du Travail. On sait que les Palestiniens vivant dans les parties des territoires sous contrôle israélien continuent d'être assujettis à un ensemble de lois provenant de l'Empire ottoman, du mandat britannique, de sources jordanienne et égyptienne, ainsi qu'à des arrêtés militaires israéliens; le cadre juridique de la bande de Gaza est le droit égyptien, et celui de la Rive occidentale le droit jordanien. Pour les régions contrôlées par les Palestiniens, des lois et des règlements ont été adoptés par les autorités palestiniennes; il en a été ainsi, pendant le temps de la mission, du Code du travail.
5. Les représentants du Directeur général ont eu de nombreuses réunions et discussions. Ils ont rencontré les autorités israéliennes à Jérusalem, à Tel-Aviv, et à Erez. Ils se sont rendus à Jérusalem-Est, sur la Rive occidentale du Jourdain ainsi que dans la bande de Gaza. Ils sont montés jusqu'au village de Majdal Shams, dans le

Golan². Les membres de la mission ont bénéficié du concours efficace et amical de M. Timothy S. Rothermel, représentant spécial du PNUD, qui dirige le programme d'assistance au peuple palestinien. Ils ont également bénéficié de l'aide précieuse de M. Khaled M. Doudine, fonctionnaire de programmation et d'administration du BIT pour la Rive occidentale du Jourdain et pour Gaza.

6. Ils ont rencontré de nombreuses autorités palestiniennes et en particulier: M. Rafiq Shaker Al-Natsheh, ministre du Travail; le D^r Sa'di Al-Krunz, ministre de l'Industrie. Ils ont également discuté à Naplouse avec M. Ma'az Nabulsi, président de la Chambre de commerce, et M. Shaher Sa'ed, secrétaire général de la Fédération générale des syndicats de Palestine (PGFTU) et, à Gaza, avec M. Rasem M. Al Bayari, secrétaire général adjoint de la fédération et président pour la bande de Gaza. Ils ont rendu visite au D^r Hasan Abu-Libdeh, président du Bureau central palestinien de statistique, et à plusieurs de ses collaborateurs. A Gaza, avec l'assistance du D^r Sa'di Al-Krunz qui est également président du Conseil de l'Autorité palestinienne pour les zones industrielles et les zones franches, ils ont visité la zone industrielle de Karni; ils s'y sont entretenus avec l'administrateur gérant de la Société de développement de la zone industrielle palestinienne (PIEDCO), le D^r Abdel Malik Al-Jaber. Ils ont rencontré à Jérusalem-Est M. Mahdi Abdel Hadi, président de la Société universitaire palestinienne pour l'étude des affaires internationales (PASSIA).
7. Outre M. Timothy Rothermel et M. Khaled Doudine, les membres de la mission ont rencontré M. Herbert Behrstock, directeur des Affaires des Nations Unies, Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés (UNSCO). Ils ont visité à Naplouse un centre de formation professionnelle pour les handicapés établi avec l'assistance du BIT.

² La position du gouvernement israélien à l'égard du Golan a été exprimée dans les termes suivants: «La mission du BIT a pour objet de rassembler des informations pour le rapport du Directeur général sur les territoires arabes occupés. La position du gouvernement d'Israël est que le Golan, auquel ont été appliquées la loi, la juridiction et l'administration israéliennes, ne constitue pas un tel territoire. A la lumière de cette considération, l'autorisation de visiter le Golan a été accordée à la mission du BIT en signe de bonne volonté et sous toute réserve. La décision de faciliter une telle visite officielle ne doit pas constituer un précédent et ne contrevient nullement à la position du gouvernement d'Israël.»

8. Au Golan, ils ont rencontré des membres de la communauté arabe dans le village de Majdal Shams.
9. Le programme organisé par les autorités israéliennes comportait une réunion avec M. Eli Yishai, ministre du Travail et des Affaires sociales, avec M. Eli Paz, premier directeur général adjoint, et leurs collaborateurs, ainsi qu'avec des représentants des ministères des Affaires étrangères, de la Défense, et de l'Institut d'assurance national. Les membres de la mission ont rencontré à Tel-Aviv le brigadier général M. Yosef Mishlev, coordonnateur adjoint des activités du gouvernement dans les territoires, ministère de la Défense. M. Dori Goren, vice-directeur du Département des organisations internationales du ministère des Affaires étrangères, a coordonné cette partie de la mission.
10. Des réunions ont été organisées avec M. Yosef Gattegno, de la Fédération des entrepreneurs israéliens, et avec M. Yousef Kara, de la centrale syndicale Histadrout. Ils ont rencontré M. Ofer Bronchtein, directeur général de l'Institut international de la Histadrout. Les membres de la mission se sont rendus dans la zone industrielle d'Erez où ils ont visité quelques entreprises.

Développements récents

11. Le ministre du Travail de l'Autorité palestinienne a déclaré que la situation des travailleurs arabes des territoires occupés ne s'était pas améliorée. Il a rappelé certains incidents survenus au point de contrôle israélien dans le passé et a allégué d'un cas de mauvais traitement survenu à Ramat Gan: des travailleurs palestiniens ont été contraints, selon lui, d'abandonner leur bus et ont été soumis à un contrôle abusif; ils auraient reçu des coups; le bras de l'un d'entre eux, M. Mahmoud Moussa Mossalem, aurait été brisé. Cette dernière information a également été présentée par M. Adnan El Telawi, chef de la délégation permanente de l'Organisation arabe du travail à Genève, dans une lettre adressée au Directeur général du BIT, le 4 avril 2000. Le ministre du Travail s'est plaint, d'autre part, que les autorités israéliennes ne prenaient pas de mesures suffisantes contre les travailleurs illégaux. Il a mentionné le fait qu'une entreprise israélienne avait été transférée d'Israël vers les territoires et qu'elle y empoisonnait l'environnement. Il s'est référé aux cotisations de sécurité sociale perçues par les autorités israéliennes sur le salaire des travailleurs arabes employés

en Israël. S'il est vrai que le transfert des droits acquis dépend de la mise sur pied d'une institution palestinienne de sécurité sociale, il est nécessaire, à ses yeux, d'obtenir dès maintenant des Israéliens des informations sur ces droits car l'établissement de cet organisme ne saurait tarder.

12. Le ministre s'est aussi référé, lors de la réunion ainsi que dans un mémorandum écrit, aux conditions de travail des travailleurs palestiniens occupés en Israël; il a mentionné en particulier leur longue journée de travail, étant donné notamment le temps passé au point de contrôle par les travailleurs venant de Gaza, et le recours à des intermédiaires pour l'obtention des permis de travail en Israël. S'il reconnaît que certains collaborateurs palestiniens sont aussi impliqués dans ce dernier problème, il est néanmoins urgent que les autorités israéliennes fassent cesser ces pratiques et assurent à tous les travailleurs palestiniens un travail décent.
13. Les interlocuteurs de la mission, en particulier du côté des syndicats palestiniens, ont mis l'accent sur l'incertitude de la législation applicable dans les colonies de peuplement qui continuent à se créer et à s'étendre. Ces incertitudes affectent évidemment les travailleurs, notamment en ce qui concerne le contrôle des conditions de travail. Les dirigeants des syndicats palestiniens ne peuvent pas se rendre librement dans ces colonies et leurs membres sont, d'après eux, l'objet de discrimination antisyndicale. Les dirigeants syndicaux rencontrés ont exprimé leur préoccupation à l'égard des intermédiaires privés agissant pour l'obtention de permis de travail en Israël; les activités de ceux-ci constituent une des principales sources d'abus. Les responsables de la fédération à Naplouse ont expliqué aux membres de la mission qu'ils avaient été associés à une proposition faite par des employeurs israéliens du bâtiment et de la construction de recruter des groupes de travailleurs palestiniens; ces premiers contacts cependant n'ont été suivis d'aucune mesure concrète.
14. Des personnalités palestiniennes ont souligné combien les mesures administratives prises pour des raisons de sécurité faisaient obstacle au développement des activités industrielles et commerciales des employeurs palestiniens. Les autorisations exigées pour le passage des hommes d'affaires ou des camions ont un impact négatif sur le développement de l'économie palestinienne, des investissements et, partant, de l'emploi.

15. Ces problèmes ont également été mentionnés par les responsables de l'UNSCO et des autres organisations des Nations Unies basées sur place à propos des projets de coopération technique mis en œuvre pour aider l'économie palestinienne à s'affermir. Les mesures administratives de sécurité affectent la fourniture d'équipements nécessaires, le mouvement des véhicules (y compris l'obtention d'autorisations pour les véhicules et pour les conducteurs) et même le recrutement des experts ou l'extension de leur contrat.
16. Le ministre de l'Industrie de l'Autorité palestinienne a souligné tout l'intérêt des zones industrielles établies le plus souvent aux confins d'Israël et des territoires palestiniens. Celles-ci devraient créer de nombreux emplois. Des investisseurs privés venus de différentes régions, y compris d'Israël, y ont déjà établi, comme à Karni, des entreprises textiles ou d'équipement électrique, et de nombreuses autres entreprises doivent être créées, y compris dans le domaine de la nouvelle économie. Il existe par conséquent un besoin urgent de formation des travailleurs palestiniens à ces métiers, et le ministre a spécifiquement demandé l'assistance du BIT à cet égard.
17. Le ministre israélien du Travail et des Affaires sociales a insisté sur son désir de développer des relations entre les autorités israéliennes et palestiniennes à tous les niveaux. Il a personnellement écrit au ministre du Travail de l'Autorité palestinienne pour proposer une coopération et suggérer un certain nombre de domaines, tout en se déclarant prêt à collaborer sur d'autres également. Il n'a pas encore reçu de réponse. Les responsables israéliens ont mentionné plusieurs projets concrets de séminaires communs dans le domaine de la sécurité et de l'hygiène ou dans celui de la construction, acceptés par la partie israélienne mais ajournés ou annulés à la demande des Palestiniens. De même, la partie israélienne est à l'origine du projet de recrutement de groupes de travailleurs palestiniens pour le secteur de la construction en Israël, mais elle n'a pas encore reçu de réponse du côté palestinien. Les Israéliens se sont néanmoins déclarés prêts à continuer leurs efforts en vue d'aplanir les problèmes rencontrés notamment par les travailleurs palestiniens employés en Israël.
18. Plus précisément, ils ont exprimé leur volonté de faire toute la lumière sur les incidents mentionnés par les autorités

palestiniennes, en particulier celui de Ramat Gan, mais ils ont souhaité obtenir des informations plus précises sur la date de cet incident et sur le nom des travailleurs concernés. Ils ont rappelé les risques d'attentats terroristes qui existent toujours et qui justifient des mesures de sécurité. Dans ce contexte notamment, ils se sont déclarés très opposés à l'entrée en Israël de travailleurs illégaux. Une brochure a été rédigée pour expliquer aux travailleurs concernés les désavantages du travail clandestin; elle doit être largement distribuée. Les responsables israéliens ont rappelé l'engagement pris dans l'accord de Paris de transférer les droits de sécurité sociale accumulés par les travailleurs palestiniens employés en Israël aux autorités palestiniennes une fois qu'une structure de sécurité sociale aura été mise en place; dès que des mesures seront prises à cet effet, les informations désirées seront fournies. En ce qui concerne les conditions de travail de ces travailleurs palestiniens journaliers, ils ont rappelé qu'aucune fermeture des territoires n'était intervenue, depuis une année, au cours de jours ouvrables (c'est-à-dire en dehors des jours de congés légaux). Les responsables israéliens ont également demandé des informations spécifiques concernant des cas où des intermédiaires avaient procuré des permis de travail dans des conditions douteuses à des travailleurs palestiniens afin de prendre éventuellement des sanctions.

19. En ce qui concerne la pollution provoquée par une usine israélienne implantée au nord de Tulkarm, le coordonnateur adjoint des activités du gouvernement dans les territoires a souligné qu'il était dans l'intérêt commun des deux parties d'éviter une telle dégradation, qui pouvait affecter Israël également vu la proximité de la «ligne verte». Le ministre israélien et le ministre de l'Autorité palestinienne chargés de l'environnement ont établi un groupe spécial d'investigation qui est arrivé à la conclusion qu'il n'existe aucun problème de pollution. Des contrôles réguliers ont été opérés et tous les dommages constatés ont été réparés. Un mur a été construit illégalement autour de l'usine. Il existe d'autres cas de pollution venant des territoires occupés pour lesquels une collaboration est également nécessaire.
20. Plus généralement, les autorités israéliennes ont exprimé leur volonté de trouver des moyens d'adopter des mesures de sécurité qui affectent le moins possible les activités commerciales, l'entrée de travailleurs palestiniens en Israël et la mise en œuvre de projets

de coopération technique dans les territoires palestiniens. Elles ont montré par exemple aux membres de la mission comment elles comptaient faciliter le passage des travailleurs au point de contrôle d'Erez à Gaza.

21. En ce qui concerne les travailleurs palestiniens employés dans les colonies de peuplement, les responsables du ministère israélien du Travail ont indiqué que ces travailleurs pouvaient élire parmi eux des représentants, affiliés le cas échéant à la PGFTU, et que ces travailleurs pouvaient également se plaindre au ministère du Travail en cas d'abus.
22. Le coordonnateur adjoint des activités du gouvernement dans les territoires a fait le point des mesures adoptées depuis 1997 pour augmenter le nombre de travailleurs palestiniens employés en Israël:
 - a) suppression des quotas: les permis sont délivrés selon les besoins du marché;
 - b) abaissement de l'âge auquel les travailleurs palestiniens peuvent venir travailler en Israël (cet âge est aujourd'hui de 23 ans, et les travailleurs doivent être mariés); 1 000 travailleurs de plus de 21 ans (non mariés et sans enfant) sont cependant autorisés à venir travailler en Israël; il s'agit d'une première expérience, et 500 à 600 d'entre eux ont déjà obtenu un permis;
 - c) contrôles de sécurité aux points de contrôle par les Palestiniens comme par les Israéliens;
 - d) possibilité pour ces travailleurs d'avoir des horaires plus flexibles en Israël (possibilité de travailler plus tard, jusqu'à 19 heures et même au-delà);
 - e) mise en œuvre réussie du programme d'emploi continu (c'est-à-dire de la possibilité pour beaucoup de ces travailleurs d'entrer et de continuer à travailler en Israël en période de tension en matière de sécurité, y compris pendant la fermeture des territoires);

-
- f) coordination et organisation de rencontres entre employeurs israéliens et demandeurs d'emplois palestiniens (périodiquement);
 - g) possibilité pour un certain nombre de travailleurs palestiniens (jusqu'à 8 000 selon les mesures en vigueur, mais cette limite peut être élevée en cas de besoin) de passer la nuit en Israël; environ 8 000 travailleurs palestiniens ont un permis à cet effet;
 - h) programme de recrutement de groupes de travailleurs palestiniens de concert avec l'Association des employeurs de la construction et du bâtiment;
 - i) de manière générale, effort conjoint d'augmenter le nombre de travailleurs palestiniens employés légalement en Israël, à la fois par la création de zones industrielles et grâce aux nouvelles facilités envisagées au point de passage d'Erez.
- 23.** Le coordonnateur adjoint a également souligné que la création de zones industrielles à Karni, Rafah, Jenin, Kaduri, Naplouse, et peut-être demain à Tarkumiya, devrait augmenter substantiellement le nombre de travailleurs palestiniens employés.
- 24.** Nos interlocuteurs israéliens ont souligné qu'il s'agit d'un processus qui s'est développé progressivement. Les résultats concrets obtenus à ce jour sont également mentionnés plus loin dans ce rapport. L'intention est en outre de simplifier les procédures de circulation pour les Palestiniens, qu'ils soient travailleurs, commerçants ou transporteurs. Les produits palestiniens sont en vente dans les magasins et les supermarchés israéliens et peuvent être exportés dans toutes les régions du monde.
- 25.** Comme l'ont expliqué les précédents rapports, la région du Golan a été occupée en 1967 par Israël et annexée en 1981. L'annexion n'a été reconnue ni par les Nations Unies, ni par les populations arabes qui avaient toujours vécu dans la région et qui s'étaient toujours appelées elles-mêmes syriennes. L'Accord israélo-palestinien ne concerne pas cette région. La position du gouvernement israélien est que cette dernière, à laquelle ont été appliquées la loi, la juridiction et l'administration israéliennes, ne

constitue pas un territoire arabe occupé, objet du rapport du Directeur général.

26. En revanche, le gouvernement syrien a renouvelé ses objections à l'emploi de tout terme qui décrirait les habitants du Golan autrement que comme des citoyens arabes syriens sous occupation. Il a insisté pour que cette région soit qualifiée de Golan syrien occupé, conformément à la terminologie des résolutions des Nations Unies.
27. Les autorités syriennes ont souligné que la situation dans le Golan arabe syrien n'avait pas réellement changé par rapport aux années précédentes. Elles ont mentionné à nouveau la confiscation des terres, le problème de l'eau et les politiques d'établissement de colonies de peuplement. Les autorités syriennes ont ajouté que les pratiques de travail antérieures continuaient, en particulier les licenciements, les discriminations au niveau du recrutement et du salaire, l'interdiction de prendre des congés à l'occasion des événements nationaux célébrés par les autres citoyens syriens. Les autorités syriennes ont également mentionné les contraintes imposées par les Israéliens pour le transport et la vente des pommes produites dans la région.
28. La Chambre de commerce de Damas et la Fédération générale des syndicats de Syrie se sont référées aux mêmes problèmes. De son côté, la Confédération internationale des syndicats arabes a indiqué que les difficultés de cette population continuaient, en se référant spécialement aux pratiques discriminatoires et à la confiscation de terrains.
29. Le gouverneur de Quneitra s'est référé aux conditions de travail et de vie des citoyens arabes syriens du Golan et aux injustices que ceux-ci devaient subir en termes de salaires, de conditions de travail, de licenciements injustifiés et de chômage. Il a attiré l'attention sur la situation des agriculteurs. Récemment des terres ont été occupées par les autorités militaires israéliennes à l'endroit dit As-Sidra, sur les terres du village de Ain Kenia. Les habitants syriens de ce village se sont opposés à la confiscation. Toutefois, on constate là et ailleurs l'adoption de diverses mesures pour limiter la production des agriculteurs arabes et pour faire baisser les prix (achat de grandes quantités de pommes dans des conditions

abusives; lourdes taxes sur le transport et la vente de la production; lourdes taxes sur l'équipement pour l'irrigation).

- 30.** Lors de la visite de la mission dans la région, les membres de la communauté arabe rencontrés à Majdal Shams ont fait état des mêmes problèmes. Ils ont souligné combien la confiscation de terres au profit des kibboutz posait des problèmes pour leur agriculture. Ils ont mentionné également l'interdiction qui leur était faite d'étendre leur production de pommes. Le problème de l'eau reste toujours actuel, même si les pluies ont été abondantes pendant l'hiver. Il leur est interdit de creuser des puits ou de prendre l'eau d'un lac proche alors que les colons israéliens peuvent utiliser l'eau de ce lac. Ils doivent obtenir l'autorisation pour construire de nouveaux réservoirs d'eau et ceux-ci sont soumis à des taxes élevées; les autorités israéliennes ont même ordonné la démolition de certains réservoirs. Le chômage reste pour eux un problème important; 90 pour cent des femmes sont sans emploi, hormis quelques travaux saisonniers comme la collecte des pommes; 30 pour cent des hommes sont obligés de travailler en Israël.
- 31.** Les interlocuteurs de la mission ont ajouté que les membres de la communauté arabe faisaient l'objet de discrimination, soit lors du recrutement, soit dans les conditions de travail. Ainsi, il leur est arrivé de devoir signer un document certifiant qu'ils avaient bien reçu le salaire minimum alors qu'en fait ils avaient perçu un salaire inférieur. Des distinctions sont faites également entre ceux qui collaborent avec les autorités israéliennes et ceux qui refusent la citoyenneté israélienne. Les enseignants des écoles officielles font notamment l'objet de discrimination s'ils affirment leur citoyenneté arabe syrienne: ils n'obtiennent que des contrats précaires renouvelables chaque année et ils sont congédiés s'ils ont des contacts avec d'autres citoyens syriens. D'une manière plus générale, les enseignants ne peuvent pas bénéficier des jours fériés syriens et se voient contraints d'enseigner certaines matières comme l'histoire d'une manière biaisée.
- 32.** Pour ce qui est de la région du Golan, les autorités israéliennes ont répété que ces habitants ne faisaient l'objet d'aucune discrimination et qu'ils étaient traités comme dans les autres régions d'Israël.

L'économie et le marché du travail

Situation économique

33. *Tendances générales récentes.* Le développement économique et social des territoires occupés a été sérieusement perturbé et entravé durant de nombreuses années par la situation politique de la région, les années de conflit et d'occupation. La nécessité de gagner un revenu convenable ou même de trouver un emploi a ainsi poussé un grand nombre de travailleurs des territoires à se diriger vers le marché du travail israélien. Toutefois, les revenus salariaux gagnés en Israël sont restés très inférieurs aux montants nécessaires à l'économie palestinienne pour combler son déficit avec Israël: pour la première moitié de 1999, la valeur des importations déclarées dans les territoires en provenance d'Israël était de 843,5 millions de dollars E.-U., celle de leurs exportations vers Israël de 222,6 millions de dollars E.-U. (soit une baisse de 0,16 pour cent des exportations des territoires vers leur principal partenaire commercial). En outre, les pertes en termes de salaires non rapatriés et de marchandises non produites entre 1994 et 1998 suite aux mesures de restriction et de sécurité imposées par les autorités israéliennes – mesures qui ont limité la mobilité des travailleurs et les échanges de marchandises – ont largement dépassé les 2,5 milliards de dollars E.-U. d'assistance reçus au cours de la même période pour soutenir le développement de l'économie palestinienne.
34. Les perspectives de l'économie palestinienne semblent s'améliorer depuis 1998. Le déclin de l'économie observé entre 1994 et 1997³ semble être stoppé. Selon les estimations du ministère des Finances de l'Autorité palestinienne et du Fonds monétaire international (FMI), le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) a été d'environ 3 pour cent en 1998 et le taux de croissance du produit national brut (PNB) – qui inclut en plus le revenu gagné à l'étranger, notamment en Israël – de 5,5 pour cent. En outre, 47 100 nouveaux emplois auraient été créés entre le milieu de 1998 et le milieu de l'année suivante, entraînant une baisse du taux de chômage et du sous-emploi et une hausse du salaire réel moyen mensuel. Ainsi, les perspectives en termes d'emploi et de croissance économique sont plutôt positives. Toutefois, du fait de

³ Chute de 25 pour cent du revenu réel par habitant.

la très forte croissance de la population des territoires (plus de 4 pour cent par an), le PIB par habitant a stagné, voire baissé (le revenu par habitant dans les territoires palestiniens occupés était en 1998 de 1 547,7 dollars E.-U., avec un écart important entre la Rive occidentale (1 678,8 dollars E.-U.) et la bande de Gaza (1 315,8 dollars E.-U.). En outre, la main-d'œuvre augmentant *de facto* elle aussi, le nombre *absolu* de chômeurs a augmenté pour la première fois depuis deux ans.

35. Selon les estimations du Bureau central palestinien de statistique (PCBS), le taux de pauvreté⁴ en Palestine aurait été de 23 pour cent en 1998, avec une forte disparité entre la bande de Gaza (33 pour cent) et la Rive occidentale (14,5 pour cent). Aussi, en dépit d'une légère amélioration de l'économie palestinienne, le niveau de vie est toujours inférieur à son niveau de 1994. Les dépenses moyennes des ménages ont continué à diminuer en termes réels: elles sont passées d'une moyenne mensuelle de 829 dollars E.-U. en 1996 (pour un ménage composé de sept personnes) à 771 dollars E.-U. en 1998. Selon une étude conduite par la Commission nationale de lutte contre la pauvreté, la structure des dépenses se serait légèrement modifiée, les ménages consacrant une plus grande partie de leur budget aux biens de consommation de première nécessité.
36. Par ailleurs, d'autres indicateurs macroéconomiques traduisent des évolutions plus inquiétantes: notamment, la stagnation des investissements privés – la principale composante de l'investissement privé palestinien, la construction, a baissé de 0,6 pour cent entre le premier trimestre de 1998 et le premier trimestre de 1999 – et la faiblesse des exportations (du fait de coûts de transaction élevés, des restrictions aux frontières, de l'accès limité aux marchés extérieurs, ainsi que des faibles niveaux d'investissement permettant d'améliorer la productivité), deux variables clés pour soutenir la croissance du secteur privé palestinien. Enfin, la baisse des investissements publics due essentiellement à des niveaux plus faibles d'aide et d'assistance de la communauté internationale en 1999 (524,4 millions de dollars E.-U. en 1999) constitue également un sujet d'inquiétude. En dépit d'une légère amélioration de l'économie palestinienne, la main-d'œuvre palestinienne est encore

⁴ Calculé à partir d'un panier de biens de consommation courante.

largement tributaire de l'accès aux emplois en Israël (22,4 pour cent de la population active y travaillaient à la fin de 1999).

Situation du marché du travail

- 37. Tendances générales.** La situation du marché du travail palestinien est conditionnée par la très forte croissance de la population, celle-ci engendrant une forte augmentation de la main-d'œuvre et donc de l'offre de travail. Cette évolution pose un gros problème à l'économie palestinienne, qui ne parvient plus à «absorber» la main-d'œuvre locale. D'après le rapport de la mission multidisciplinaire envoyée par le BIT en janvier-février 2000 sur la Rive occidentale et à Gaza⁵ dans le dessein de développer la coopération technique avec l'Autorité palestinienne et les partenaires sociaux, l'économie palestinienne devrait croître à un taux d'au moins 6 pour cent par an pour pouvoir absorber la hausse attendue de la population active, uniquement pour que la situation au regard du chômage ne se dégrade pas. Cette estimation se base sur une hypothèse assez forte, selon laquelle une hausse de 10 pour cent du produit national entraînerait une hausse de 7,5 pour cent de l'emploi.

Population et main-d'œuvre

- 38.** Selon le PCBS, la population de la Rive occidentale, y compris Jérusalem-Est, était en 1999 de 1 932 637 personnes, et de 1 087 067 personnes dans la bande de Gaza, soit un total de 3 019 704 habitants pour l'ensemble des territoires palestiniens occupés. Ainsi, près des deux tiers de la population palestinienne se concentrent sur la Rive occidentale et un tiers dans la bande de Gaza. Les projections faites par le PCBS prévoient une accélération du taux de croissance démographique jusqu'à la fin de l'année 2001. Ce taux pourrait ensuite légèrement baisser, pour retrouver son niveau de 1998 aux alentours de 2010. Selon ces mêmes estimations, la population totale dépasserait les 4 millions d'habitants à la fin de 2005 et les 5 millions en 2010.
- 39.** Il est difficile d'évaluer la population israélienne de Jérusalem-Est car on ne dispose pas de statistiques officielles sur le sujet: il

⁵ *Final report of the ILO multidisciplinary mission to West Bank and Gaza, 31 Jan. to 11 Feb. 2000* (Genève, BIT).

semble toutefois que celle-ci ait augmenté de plusieurs dizaines de milliers de personnes du fait de l'expansion des colonies autour de la ville. D'après les statistiques israéliennes, le nombre de colons israéliens dans les territoires occupés autres que Jérusalem-Est aurait également continué à augmenter rapidement: fin 1998, ce nombre avait augmenté de 7,6 pour cent sur la Rive occidentale et de 12 pour cent dans la bande de Gaza, pour atteindre un total de 172 500 colons pour l'ensemble des territoires (respectivement 166 100 et 6 400 colons dans chacune des deux zones). Il serait, selon la Fondation pour la paix au Moyen-Orient, un peu plus élevé, soit 180 000 colons israéliens. En outre, de nombreux indicateurs donnent à penser que les activités d'implantation de colonies de peuplement ont continué à s'intensifier depuis.

40. La population palestinienne est plutôt jeune. D'après les données du recensement, 47 pour cent des personnes dénombrées ont moins de 15 ans (45 pour cent pour la Rive occidentale et 50,2 pour cent pour la bande de Gaza). En outre, le nombre d'enfants par femme pour l'ensemble des territoires occupés a été de 6,4 en 1999 (5,4 et 7,4 respectivement pour la Rive occidentale et la bande de Gaza). La population active palestinienne s'élèverait ainsi à environ 688 000 personnes en 2000 et, selon les estimations, elle devrait atteindre un million de personnes en 2010.
41. D'après la dernière enquête sur la main-d'œuvre conduite par le PCBS, le taux moyen d'activité (c'est-à-dire la part de la population âgée de 15 ans et plus qui est soit pourvue d'un emploi, soit au chômage ou encore à la recherche d'un emploi) était proche de 42 pour cent en 1999 pour l'ensemble des territoires, avec de faibles variations saisonnières d'un trimestre à l'autre. Les derniers résultats publiés en avril 2000 font apparaître une légère baisse du taux d'activité entre le dernier trimestre de 1999 et le premier trimestre de 2000. Sur la Rive occidentale, le taux moyen d'activité était de 42,1 pour cent et dans la bande de Gaza de 38,2 pour cent en 1999. Les taux d'activité varient entre hommes et femmes. En 1999, le taux moyen d'activité était de 71,5 pour cent pour les hommes et de 12,5 pour cent pour les femmes pour la Rive occidentale. Dans la bande de Gaza, il était respectivement de 66,1 et de 10,3 pour cent (toujours selon le PCBS).

L'emploi et le chômage

42. La répartition de la main-d'œuvre palestinienne selon la situation au regard de l'emploi fait apparaître une amélioration du marché du travail: le taux d'emploi (défini ici comme la part de la main-d'œuvre travaillant au moins 35 heures par semaine) a augmenté entre 1998 et 2000 (tableau 1), passant de 77,6 pour cent pour l'ensemble des territoires au premier trimestre de 1998 à 85,7 pour cent au premier trimestre de 2000. Le taux de chômage, même s'il reste élevé, a continué à diminuer et est tombé à 10,9 pour cent au premier trimestre de 2000. Il atteint 8,9 pour cent pour la Rive occidentale et 15,3 pour cent pour la bande de Gaza. En termes absolus, le nombre de personnes qui sont au chômage et qui cherchent activement un emploi sans parvenir à en trouver un s'élève à environ 74 000 personnes pour l'ensemble des territoires (selon le PCBS). L'amélioration de la situation sur le marché du travail – le taux de sous-emploi aurait lui aussi diminué, passant de 6,9 pour cent au premier trimestre de 1998 à 3,4 pour cent à la fin du premier trimestre de 2000 – tient principalement au faible nombre de jours de bouclage à la frontière (5 en 1999 selon les autorités israéliennes; 0 en 2000) durant lesquels les travailleurs ont été empêchés d'aller travailler en Israël, et aussi à la création de nombreux nouveaux emplois dans les territoires occupés. Les données du tableau 1 confirment l'importance relative de l'emploi en Israël (21,9 pour cent pour le premier trimestre de 2000) par rapport à l'emploi salarié dans les territoires ainsi que de l'emploi indépendant par rapport au travail salarié. Les chiffres combinés de l'emploi indépendant et du travail familial non rémunéré indiquent que les petits exploitants agricoles et les personnes travaillant dans le secteur informel restent relativement nombreux.
43. *L'emploi sur la Rive occidentale et dans la bande de Gaza.* La répartition géographique de l'emploi est la suivante: 55,7 pour cent sur la Rive occidentale et 22,5 pour cent dans la bande de Gaza. D'après les derniers résultats de l'enquête sur la main-d'œuvre, la répartition de l'emploi dans les territoires selon le statut des travailleurs est la suivante: 67,4 pour cent exercent une activité salariée, 19,7 pour cent sont indépendants et travaillent à leur compte, 7,8 pour cent entrent dans la catégorie des travailleurs familiaux non rémunérés et 5,1 pour cent sont employeurs (tableau 1). Le nombre des emplois salariés dans le secteur public, en majorité au service de l'Autorité palestinienne, a augmenté et

est estimé à près de 128 000 (PCBS). Toutefois, la plupart des emplois créés au cours de l'année l'ont été dans le secteur privé, et principalement dans la construction, mais aussi les services et le commerce. La répartition par secteur de la main-d'œuvre était, en 1999, la suivante: 11,7 pour cent dans l'agriculture; 15,8 pour cent dans l'industrie; 16,9 pour cent dans le commerce et l'hôtellerie; 4,8 pour cent dans les communications et les transports; 22,7 pour cent dans la construction et 28,1 pour cent dans les services.

44. *L'emploi en Israël et dans les colonies.* Le bouclage des territoires occupés en vigueur depuis 1993 signifie que les Palestiniens qui y résident ont besoin d'un permis pour entrer à Jérusalem-Est et en Israël, quel que soit le motif de leur déplacement. Etant donné l'éclatement actuel des terres contrôlées par les Palestiniens, tout déplacement d'une zone à l'autre, en particulier de la Rive occidentale à la bande de Gaza, ou vice versa, est un problème permanent et, parfois, chose impossible. Ceux qui souhaitent travailler en Israël doivent obtenir un permis de travail supplémentaire. Il existe différents types de permis: certains d'entre eux, accordés aux hommes d'affaires, permettent d'alléger les contraintes, d'autres de passer la nuit en Israël, de se rendre à l'aéroport de Tel-Aviv, de traverser le pont pour entrer en Jordanie ou encore de traverser la «ligne verte» avec une voiture d'immatriculation palestinienne. Ces permis ne sont pas toujours faciles à obtenir et coûtent toujours de l'argent (400 NIS, selon certains interlocuteurs, soit environ 100 dollars E.-U.); émis par le ministère israélien de la Défense, ils peuvent ensuite être délivrés par des «courtiers», souvent des agences pour l'emploi, qui servent d'intermédiaires. Le ministère du Travail de l'Autorité palestinienne n'a quant à lui aucun contrôle sur ces permis.
45. Au cours des cinq dernières années, les autorités israéliennes ont à plusieurs reprises retiré ou invalidé ces permis, à la suite d'incidents violents ou pour prévenir de tels incidents. Ces périodes de «bouclage» ont entraîné soit la fermeture complète des frontières, soit leur fermeture partielle, lorsque seules certaines parties des territoires étaient touchées. Ces mesures ont bien sûr des effets sur l'emploi et les échanges de marchandises et, par conséquent, sur le revenu des travailleurs palestiniens. D'après l'UNESCO, il y aurait eu 77 jours de fermeture complète, dont 57 jours ouvrables (63 selon les autorités israéliennes) en 1997. L'amélioration de la situation du marché du travail mentionnée

précédemment pour l'année 1999 est dans une large mesure due au fait qu'il n'y a eu que 5 jours de fermeture complète (selon les autorités israéliennes).

46. Le nombre moyen de permis délivrés aux Palestiniens des territoires et permettant de travailler en Israël ainsi que dans les colonies et les zones industrielles telles que celle d'Erez en bordure de la bande de Gaza a été d'environ 56 000 pour l'année 1999 selon l'UNSCO. Le nombre de permis est resté plutôt stable depuis deux ans. La moitié de ces permis a été accordée aux résidents de la Rive occidentale et l'autre moitié à ceux de la bande de Gaza. Environ 13 000 permis auraient été délivrés pour des travaux à accomplir dans les colonies et les zones industrielles. Ces estimations concordent assez bien avec les données fournies par les autorités israéliennes. Cependant, le décalage signalé dans les rapports des années précédentes entre le nombre de permis valables et celui des permis effectivement utilisés semble subsister: les données de l'UNSCO, fondées sur des observations assez précises pour Gaza et une extrapolation pour la Rive occidentale, suggèrent que le flux réel de main-d'œuvre a été de 47 300 personnes par mois en moyenne en 1999. La majorité de ces travailleurs sont employés dans le secteur de la construction, le textile et l'agriculture (notamment pour les récoltes).
47. Selon les autorités israéliennes, les autres types de permis, à savoir ceux autorisant les hommes d'affaires des territoires et les commerçants à faire des affaires en Israël, auraient augmenté: leur nombre a été en moyenne de 16 500 par mois en 1998 et de près de 30 000 en 1999. Par ailleurs, un nombre limité d'hommes d'affaires palestiniens de premier plan peuvent obtenir un nouveau type de permis, la «businessmen card» (carte d'hommes d'affaires), qui permet au porteur d'accéder à un certain nombre de facilités supplémentaires, comme d'introduire un véhicule en Israël, d'y passer la nuit et de se déplacer librement entre la Rive occidentale et la bande de Gaza. Il y aurait un quota de 250 cartes de ce type distribuées par l'Autorité palestinienne, sous réserve de l'approbation des services de sécurité israéliens. En avril 1999, 39 cartes avaient été délivrées.
48. Selon le ministère du Travail de l'Autorité palestinienne, le nombre de travailleurs palestiniens allant en Israël et dans les colonies est resté à peu près stable; en revanche, le rapport entre travailleurs

légaux et illégaux aurait changé. Il est notoire qu'en plus des travailleurs officiellement enregistrés un nombre important de personnes résidant en particulier sur la Rive occidentale traversent la «ligne verte» pour aller travailler en Israël sans permis. Si les estimations varient considérablement, il semble clair que leur nombre dépasse celui des titulaires de permis de travail: selon le ministère, 60 000 à 70 000 personnes travailleraient illégalement en Israël, ce qui porterait le nombre total à plus de 120 000 travailleurs pour 1999 (110 000 selon l'UNSCO). Le nombre des travailleurs des territoires exerçant une activité en Israël devrait en outre augmenter; différents interlocuteurs israéliens, dont des employeurs, ont en effet souligné qu'ils souhaitaient remplacer un nombre relativement important de travailleurs étrangers⁶ par des Palestiniens. Selon le ministère israélien du Travail, le nombre de travailleurs étrangers employés légalement en Israël serait tombé à moins de 100 000 en 1999. Toutefois, il faut y ajouter un nombre, difficile à déterminer, de travailleurs étrangers illégaux – autour de 80 000 d'après les interlocuteurs de la Histadrout.

49. Selon le coordonnateur adjoint des activités du gouvernement israélien dans les territoires, les autorités israéliennes et palestiniennes ont collaboré plus étroitement ces dernières années dans le domaine de la main-d'œuvre et de l'emploi. Du côté israélien, il semble important de privilégier les travailleurs palestiniens par rapport aux travailleurs étrangers sur le marché du travail israélien. Plusieurs interlocuteurs israéliens, notamment des membres de la Histadrout, ont souligné la convergence des intérêts économiques et sociaux des deux parties. Un programme pour l'emploi palestinien en Israël a été proposé pour augmenter le nombre des travailleurs palestiniens en Israël et alléger les contraintes affectant leur libre circulation. Le gouvernement israélien a ainsi adopté une série de mesures déjà évoquées, telles que la suppression des quotas pour les permis de travail des Palestiniens, ceux-ci étant désormais fonction des besoins du marché, sous réserve de bonnes conditions de sécurité. En outre, l'application du programme d'«emploi continu» a été un succès selon les autorités israéliennes: basé sur l'idée de maintenir une certaine stabilité et une certaine continuité en matière d'emploi, ce programme permet à un maximum de 30 000 travailleurs

⁶ Notamment en provenance de la Thaïlande et de la Roumanie.

palestiniens soigneusement sélectionnés de renouveler très rapidement le permis de travail retiré pendant la fermeture complète, et ce même en période de menaces. D'autres mesures ont été adoptées, qui sont résumées au paragraphe 22 ci-dessus. Par ailleurs, des efforts sont faits pour promouvoir l'industrialisation des territoires, notamment grâce aux zones industrielles épargnées par les mesures de «bouclage», comme la toute nouvelle zone de Karni, en bordure de la bande de Gaza. Un autre projet vise à améliorer le traitement des 25 000 travailleurs palestiniens qui font chaque jour l'aller-retour entre Gaza et Israël au point de contrôle d'Erez.

- 50. Les salaires.** En dehors du fait qu'il n'y a pas suffisamment d'emplois dans les territoires occupés, les Palestiniens cherchent à travailler en Israël, malgré toutes les contraintes, car les salaires y sont nettement supérieurs. Le PCBS, sur la base de son enquête trimestrielle sur la main-d'œuvre, estime que le salaire journalier moyen gagné en Israël (ou dans les colonies) a augmenté, passant de 102,6 à 108,6 NIS entre les premiers trimestres de 1999 et de 2000 (respectivement 25,7 et 27 dollars E.-U. environ). Le salaire journalier moyen sur la Rive occidentale est passé pendant la même période de 63,9 à 68,7 NIS (respectivement 16 et 17,2 dollars E.-U.); pour la bande de Gaza, il est passé de 49,9 à 52,7 NIS (soit 12,5 et 13,2 dollars E.-U.). Le salaire mensuel dépend du nombre moyen de jours travaillés par mois. Ainsi, selon l'UNSCO, le salaire réel mensuel moyen aurait augmenté entre le milieu de 1998 et le milieu de 1999 sur la Rive occidentale, passant de 1 168,76 à 1 251,34 NIS (soit une hausse de 7,07 pour cent), tandis que pour Gaza il n'est passé que de 991,37 à 1 010,21 NIS (soit une hausse de 1,9 pour cent). En revanche, les Palestiniens travaillant en Israël ont vu leur salaire réel mensuel moyen diminuer de 2,32 pour cent (il est passé de 1 752,13 NIS au milieu de 1998 à 1 711,46 NIS au milieu de 1999). Cette évolution s'explique, pour la Rive occidentale, en partie par le fait qu'un grand nombre de travailleurs de cette région ont été employés en Israël sans permis, ce qui a entraîné une baisse du taux de chômage dans cette région. En outre, les flux plus élevés de main-d'œuvre vers Israël ont entraîné une hausse du revenu. La baisse des salaires des travailleurs des territoires en Israël pourrait, elle, s'expliquer par l'augmentation des travailleurs «illégaux», qui ne bénéficient d'aucune prestation sociale, ni de salaires minima, et gagnent moins en moyenne. Enfin, le salaire moyen de l'ensemble des

travailleurs des territoires occupés, quel que soit leur lieu de travail, a été estimé à 1 366,11 NIS pour le premier semestre de 1999 (environ 342 dollars E.-U.), toujours selon l'UNSCO.

- 51. *La situation des femmes sur le marché du travail.*** Comme cela a déjà été mentionné, les taux d'activité varient fortement entre les hommes et les femmes. Le faible taux d'activité des femmes s'explique par un ensemble de facteurs, parmi lesquels des spécificités culturelles et des problèmes de définition (notamment le fait que beaucoup de femmes ne déclarent par leurs activités ou travaillent de façon ponctuelle). Il reste que, comme l'a souligné la responsable des travailleuses au siège de la PGFTU à Naplouse, le taux d'activité des femmes est en baisse dans les territoires. Selon notre interlocutrice, cette tendance s'explique par différents facteurs, parmi lesquels un chômage élevé conduisant un certain nombre d'hommes à se diriger vers des secteurs traditionnellement réservés aux femmes; en outre, le fait qu'il ne soit pas possible de travailler à temps partiel tend également à décourager les femmes à se présenter sur le marché du travail. Ainsi, plusieurs femmes auraient choisi de démissionner car l'organisation de leur vie quotidienne pour pouvoir travailler était trop coûteuse et difficile (il n'existe par exemple que des systèmes privés de garde d'enfants, il n'y a pas non plus de transports publics pour aller travailler, etc.). Finalement, la principale discrimination dont les femmes semblent être victimes réside dans l'accès à l'emploi. Quant à la situation des travailleuses palestiniennes en Israël et dans les colonies, la PGFTU a souligné qu'elle était aussi mauvaise que celle des hommes.
- 52. *Le chômage.*** Jusqu'en 1993, le taux de chômage dans les territoires était plutôt bas, à moins de 6 pour cent. Même s'il n'y avait pas beaucoup de travail sur place, les emplois au-delà de la «ligne verte» absorbaient une bonne partie de la main-d'œuvre palestinienne. A la suite d'une série de violents incidents, les autorités israéliennes ont commencé à appliquer leur politique de fermeture, ainsi que les mesures de sécurité déjà mentionnées, limitant la libre circulation des personnes et des biens. Ceci a entraîné des variations considérables des taux de chômage et des possibilités d'emploi. Dans une certaine mesure, le taux de chômage palestinien dépend du nombre de permis de travail délivrés par les autorités israéliennes. En 1999, la situation de l'emploi des travailleurs des territoires a continué à s'améliorer: à

la fin de l'année, le taux moyen de chômage était d'environ 12 pour cent, alors qu'il s'élevait à 20,3 pour cent en 1997, et à 14,5 pour cent en 1998 (selon les enquêtes sur la main-d'œuvre du PCBS). Là encore, l'écart est important entre la Rive occidentale (10 pour cent à la fin de 1999) et la bande de Gaza (16 pour cent). L'analyse des taux de chômage par tranche d'âge et par sexe fait apparaître des taux particulièrement élevés parmi les jeunes, et notamment les jeunes femmes (tableau 2). Pour les hommes, le taux le plus élevé (17,8 pour cent) concerne les jeunes âgés de 15 à 19 ans, suivi de la tranche des 20-24 ans (13,6 pour cent). Pour les femmes, le taux le plus élevé (24,7 pour cent) concerne les 20-24 ans, suivi de la tranche des 25-29 ans (20,2 pour cent).

Tableau 2. Taux de chômage par âge et par sexe, premier trimestre 2000 (territoires palestiniens)

Age	Hommes (%)	Femmes (%)	Total (%)
15-19	17,8	2,3	16,8
20-24	13,6	24,7	15,1
25-29	10,5	20,2	11,9
30-34	10,4	15,0	11,1
35-39	7,1	7,8	7,2
40-44	9,8	6,8	9,3
45-49	7,7	4,5	7,1
50+	8,1	-	6,6
Moyenne	10,7	12,1	10,9

Source: Enquête sur la main-d'œuvre réalisée par le PCBS; voir par exemple le site du PCBS à l'adresse suivante: <http://www.pcbs.org>

- 53. L'interprétation du taux de chômage.** La définition du taux de chômage utilisée par le PCBS correspond à celle du BIT. Toutefois, il est important de noter que ce taux ne doit pas être utilisé pour des comparaisons internationales. Un de nos interlocuteurs du Bureau central palestinien de statistique a insisté par exemple sur le fait que, même si le taux de chômage était plus élevé en Israël (environ 10 pour cent pour 2000) que sur la Rive occidentale, ces deux taux n'étaient en aucun cas comparables dans la mesure où les travailleurs de la Rive occidentale n'ont droit à aucune prestation sociale (allocation de chômage ou autre revenu

minimum). Selon les estimations du PCBS, le taux de chômage de la Rive occidentale correspondant au taux israélien serait supérieur d'environ 20 pour cent. Par ailleurs, la définition du BIT utilisée ne prend pas en compte, parmi les chômeurs, les personnes en âge de travailler qui ne travaillent pas et qui ne recherchent pas un emploi, parce qu'elles sont découragées. Dans son dernier rapport sur la situation économique et sociale de la Rive occidentale et de la bande de Gaza, l'UNSCO a estimé que la prise en compte de ces personnes dans une analyse du chômage conduirait à un taux de chômage moyen ajusté de 24 pour cent pour 1999 (25 pour cent en 1998).

- 54. Perspectives.** Après plusieurs années de crise grave, certains signes d'amélioration sont apparus en 1998 et se sont confirmés en 1999. La situation des travailleurs des territoires reste toutefois préoccupante: le chômage, le sous-emploi, la vulnérabilité et la pauvreté que l'on peut observer sur la Rive occidentale, et encore plus dans la bande de Gaza, peuvent engendrer des tensions sociales. Le principal défi que doit relever l'économie palestinienne est celui de pouvoir créer suffisamment d'emplois pour absorber la forte croissance de la main-d'œuvre. Ainsi, les travailleurs n'auraient plus à dépendre du marché du travail israélien, ni des contraintes imposées par une telle situation (instabilité, vulnérabilité, etc.). C'est pourquoi il est essentiel de faire figurer l'emploi à l'ordre du jour de la politique palestinienne, en développant une stratégie d'emploi explicite. En particulier, et c'est l'un des objectifs du ministère de l'Industrie de l'Autorité palestinienne, il est important de promouvoir la création d'emplois dans le secteur privé, spécialement par l'intermédiaire des petites et moyennes entreprises. La création de zones industrielles est également encouragée à la fois par les Palestiniens et par les Israéliens, et celles-ci constituent une source importante d'emplois. En outre, ces zones ne sont pas soumises aux mêmes mesures de sécurité, donc aux jours de bouclage; les travailleurs y sont plutôt mieux payés – dans la zone d'Erez, le salaire mensuel moyen est d'environ 400 dollars E.-U., ce que gagne un docteur à Gaza –, même si la main-d'œuvre reste bon marché pour les employeurs. Le risque lié aux zones industrielles est d'y voir se développer des situations d'exploitation de la main-d'œuvre, les travailleurs n'ayant qu'un contrat verbal et ne bénéficiant pas d'une pension de retraite. Sur ce dernier point, il est important d'élaborer une politique du marché du travail intégrant à la fois des mesures

actives (pour développer, par la formation, de nouvelles compétences adaptées à la demande, ainsi que les institutions nécessaires au bon fonctionnement du marché du travail), voire des mesures passives, en particulier la mise en place d'un système minimum d'indemnisation du chômage. Il reste beaucoup à faire pour pouvoir absorber les nouveaux arrivants sur le marché du travail palestinien. Il est donc également important, pour pouvoir créer les dizaines de milliers de nouveaux emplois nécessaires sur la Rive occidentale et dans la bande de Gaza, d'encourager les investisseurs privés qui hésitent encore à assumer les coûts et les risques liés à la situation politique actuelle.

Sécurité sociale

55. La question des contributions obligatoires de la sécurité sociale imposées aux travailleurs palestiniens employés en Israël a été examinée en détail dans des rapports antérieurs⁷. Ces travailleurs n'ont pas droit aux prestations liées à la résidence. L'accord de Paris prévoit qu'Israël conservera sur son Fonds de péréquation l'argent des déductions obligatoires du salaire des Palestiniens travaillant en Israël jusqu'à ce que l'Autorité palestinienne ait créé une structure correspondante sur laquelle l'argent pourra être versé. Les montants en question sont aujourd'hui considérables. Le ministre du Travail de l'Autorité palestinienne a confirmé l'information reçue les années précédentes selon laquelle un code de sécurité sociale est en préparation avec l'assistance du BIT; le projet est aujourd'hui en discussion au Conseil législatif. Le ministre a demandé qu'en attendant son adoption – qui ne saurait tarder – les Israéliens fournissent déjà les informations nécessaires pour mettre en route les procédures de liquidation des droits. Les responsables israéliens se sont engagés à fournir ces informations dès que des premières mesures seraient prises pour la création d'une institution palestinienne de sécurité sociale; ils ont insisté sur les retards pris dans la mise en place de cette institution.
56. En attendant l'adoption d'un code de sécurité sociale, les Palestiniens qui travaillent sur la Rive occidentale relèvent toujours du droit du travail jordanien, qui leur garantit une protection en cas de maladie, d'invalidité ou d'accident du travail. En revanche, ceux

⁷ Voir spécialement les paragraphes 85 à 91 du rapport de 1993 du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, et les paragraphes 71 à 74 du rapport de 1994.

qui travaillent dans la bande de Gaza relèvent de la législation égyptienne de 1957 et ne sont protégés par aucun système de sécurité sociale. Les dirigeants de la PGFTU à Gaza ont insisté sur le besoin de mener des consultations tripartites pour combler ce vide et ont indiqué que pour l'instant c'étaient les syndicats qui assuraient un minimum de protection.

Législation du travail, relations professionnelles et dialogue social

Législation du travail

57. A ce sujet, le fait nouveau le plus important a été l'adoption du Code palestinien du travail. Le Président Arafat lui a donné force de loi le 3 mai 2000, pendant la visite de la mission en Israël et dans les territoires arabes occupés. Le code porte notamment sur l'établissement du contrat de travail, les salaires et les rémunérations, le droit d'organisation et de négociation collective, la réglementation du travail des femmes, le règlement des conflits et le droit de grève, la sécurité et la santé au travail, la formation et l'orientation professionnelle. Avant l'adoption définitive du code, des consultations approfondies ont eu lieu entre les partenaires sociaux, mais ceux-ci ont fait connaître à la mission leurs divergences d'opinions sur certains aspects du code.
58. La PGFTU s'est montrée critique à l'égard du code et a estimé qu'il ne donnait pas assez de droits aux travailleurs. Elle s'est dite particulièrement préoccupée par le fait qu'il ne traite pas justement de la question de l'égalité entre hommes et femmes dans l'emploi, notamment en ce qui concerne l'égalité de chances et de rémunération. Elle s'est aussi demandé si le code satisfait aux exigences des conventions pertinentes de l'OIT. Au contraire, les chambres de commerce ont estimé qu'il donne trop de droits aux travailleurs. Il n'apparaît pas clairement comment ces divergences d'opinions peuvent nuire à l'application du code; son adoption semble en tout cas avoir été bien accueillie par toutes les parties intéressées.
59. Le Code du travail ayant été adopté, la prochaine étape, selon le ministre du Travail, consiste maintenant à le mettre en œuvre, en commençant par élaborer les réglementations et directives

pertinentes et en consultant les autres départements gouvernementaux en vue notamment de la création d'un tribunal du travail et d'institutions chargées de la formation professionnelle, de la sécurité sociale et de la sécurité au travail. Le ministre du Travail de l'Autorité palestinienne ainsi que les syndicalistes de Gaza ont sollicité l'assistance du BIT pour l'application effective du code.

- 60.** La législation en vigueur dans les colonies israéliennes reste ambiguë. Cette question importante revient souvent dans les plaintes sur les conditions de travail des Palestiniens occupés dans les colonies israéliennes. Les responsables du ministère du Travail de l'Autorité palestinienne et les syndicalistes que la mission a rencontrés se sont plaints de la situation incertaine (et défavorable) des travailleurs dans les colonies israéliennes, où ni la législation palestinienne ni la législation israélienne ne peuvent être appliquées.
- 61.** A propos des Palestiniens qui travaillent en Israël, plusieurs personnalités palestiniennes ont indiqué que le recours à des intermédiaires pour obtenir un permis de travail constitue un problème très sérieux, de même que la durée des trajets entre le domicile et le lieu de travail.

Relations professionnelles

- 62.** Comme il a été signalé dans les rapports précédents, les Palestiniens qui travaillent légalement dans des établissements israéliens continuent de bénéficier de conditions d'emploi comparativement meilleures que ceux qui, parce qu'ils n'ont pas de permis de travail, sont considérés comme des travailleurs «illégaux». Le nombre de permis s'est progressivement accru au fil des ans. Les autorités israéliennes ont confirmé à la mission qu'il n'y a pratiquement pas de limite au nombre de permis qui peuvent être délivrés aux travailleurs palestiniens et que certaines des conditions d'octroi de permis ont été considérablement assouplies. Quoi qu'il en soit, la question des travailleurs en situation irrégulière reste un motif de préoccupation dans les territoires palestiniens.
- 63.** A Gaza et dans la Rive occidentale, des syndicalistes ont manifesté leur amertume de ne pas pouvoir aider les travailleurs en situation irrégulière, en indiquant qu'il est particulièrement urgent de

trouver une solution concertée à ce problème. La situation est d'autant plus préoccupante que, selon l'Autorité palestinienne et la PGFTU, on compte plus de Palestiniens en situation irrégulière (de 60 à 70 000 d'après les informations données à la mission) que de détenteurs de permis (environ 56 000).

- 64.** Comme il a été indiqué dans les rapports précédents, les travailleurs palestiniens qui ont un permis de travail sont couverts par les conventions collectives conclues par les syndicats israéliens, mais ils ne sont pas membres de ces syndicats. Toutefois, quatre juristes de la Histadrout sont chargés de défendre les droits de ces travailleurs. Les deux fédérations se partagent les cotisations qu'elles perçoivent des travailleurs pour ces prestations.
- 65.** Les dirigeants de la PGFTU se sont plaints du manque de représentation des syndicats dans les colonies israéliennes. En théorie, les travailleurs des établissements des colonies peuvent se syndiquer mais, dans la pratique, cela est improbable puisque la PGFTU ne peut pas entrer dans les colonies à des fins d'organisation. La seule possibilité est que les travailleurs en prennent eux-mêmes l'initiative, ce qui est improbable aussi.
- 66.** La situation des travailleurs se trouvant sous la juridiction de l'Autorité palestinienne est différente. S'il est vrai que les activités syndicales et le nombre de conventions collectives s'accroissent, elles se limitent souvent à des entreprises relativement importantes. La convention conclue en avril 2000 entre le syndicat national affilié à la PGFTU et l'entreprise de télécommunications de Gaza illustre le recours grandissant à la négociation collective. Cette convention couvre environ 2 500 travailleurs. De plus, la PGFTU et ses organisations affiliées ont signé des conventions collectives avec la zone industrielle de Gaza et le ministère de la Santé. Il semblerait que, pour développer la négociation collective, il faudrait un programme intensif de formation à l'intention des dirigeants et des cadres des syndicats sur les principes et les méthodes de négociation. Les dirigeants de la PGFTU que la mission a rencontrés ont insisté sur les efforts qu'ils faisaient pour construire un mouvement syndical démocratique et véritablement indépendant. La fédération n'a pas encore organisé de congrès, mais elle s'efforce d'accroître le nombre de ses membres et de promouvoir leur participation active.

67. La mission a été informée des relations établies entre la PGFTU et la Histadrout. Cette dernière prévoit des services de formation et d'assistance pour les Palestiniens qui travaillent dans des entreprises israéliennes. Des dirigeants de la Histadrout ont exprimé le désir que le BIT participe davantage à des projets conjoints de la PGFTU et de la Histadrout.
68. Maintenant que le cadre juridique est en place, le moment est venu pour le mouvement syndical palestinien de faire face à diverses questions, en particulier la discrimination dont les femmes sont l'objet sur le marché du travail en ce qui concerne les salaires, les conditions d'emploi et l'égalité des chances. Sur ces questions, la PGFTU a lancé un programme louable par le biais d'un service créé en 1996 pour s'occuper de la situation des femmes. Il y a encore à faire, en particulier en ce qui concerne la formation et la sensibilisation des femmes à leurs droits en tant que travailleuses et les possibilités d'emploi qu'elles devraient avoir.

Dialogue social

69. Les progrès de la coopération tripartite entre le ministère du Travail de l'Autorité palestinienne, les chambres de commerce et la PGFTU à propos des politiques sociales et du travail ont été l'un des faits nouveaux importants constatés pendant la visite de la mission. Cela a été confirmé par chacune des trois parties, et la mission a pu observer que le gouvernement et les partenaires sociaux se consultaient intensément. La mission a été informée par les trois parties que le Code du travail a été discuté avec les employeurs et la PGFTU avant son adoption. Elle a également appris que les partenaires sociaux s'emploient avec des organisations non gouvernementales à résoudre de façon concertée des questions revêtant un intérêt commun.
70. Toutefois, d'une manière générale, les activités tripartites et les consultations restent ponctuelles, irrégulières et non coordonnées. La PGFTU a souligné cette insuffisance et demande avec insistance que soit établi un cadre institutionnel pour les consultations. Les employeurs semblent y être favorables, mais la position du gouvernement sur ce point n'est pas apparue clairement à la mission. En fait, l'absence de cadre institutionnel pour le dialogue social pourrait être attribuée à l'absence de cadre juridique.

71. La promotion du cadre législatif et du système de relations professionnelles est liée, à bien des points de vue, à l'élaboration d'un cadre institutionnel pour l'administration du travail. La question du renforcement des institutions doit être reposée, maintenant que le Code du travail a été adopté. Il faut mettre en place un système d'administration du travail qui permette au ministère de s'occuper efficacement des nombreuses questions de travail et d'emploi qui se posent. Cela a été souligné par plus d'un expert international chargé de coopération technique dans les territoires. Entre autres priorités, il faut élaborer une politique de l'emploi et du marché du travail prévoyant des programmes et des mesures axés sur la création d'emplois, en coordination avec la politique industrielle, ainsi que la productivité, la sécurité au travail, le règlement des conflits du travail, les droits des travailleurs et le problème des Palestiniens travaillant en situation irrégulière en Israël. L'élaboration d'une telle politique fournira un cadre approprié pour traiter les problèmes liés à l'emploi illégal en Israël et lutter contre l'exploitation et les abus qui en découlent. Cette politique permettra au ministère du Travail de l'Autorité palestinienne de jouer le rôle plus vaste qui est le sien dans l'emploi et le développement économique. Elle lui donnera les moyens, en collaboration avec les autres partenaires sociaux, de se charger effectivement de la coordination des divers programmes et de les faire siens.
72. Une politique de dialogue social permettra aussi de traiter les questions qui ont été mentionnées à la mission et qui sont déterminantes pour le développement des territoires, à savoir notamment la sécurité et la santé au travail, le système de protection sociale, la création de tribunaux du travail (en particulier à Gaza) et les conditions dans lesquelles les Palestiniens peuvent travailler en Israël dans le secteur du bâtiment.

Coopération technique

Examen des projets terminés et des projets en cours

73. Au cours de la période sur laquelle porte le présent rapport, la mise en œuvre du programme d'assistance technique de l'OIT dans les territoires palestiniens s'est poursuivie dans le cadre du mémorandum d'accord signé en janvier 1994 avec le ministère des

Affaires économiques et de la Planification de l'OLP, et auquel l'Autorité palestinienne a souscrit.

74. Comme dans le passé, l'aide a été accordée en priorité à Gaza et à la Rive occidentale, dans le but en particulier de contribuer au processus de paix et de renforcer les zones de coopération mutuelle nécessaires pour consolider les retombées favorables de ce processus. A cet égard, le programme d'assistance est resté centré sur le renforcement des capacités des responsables gouvernementaux et des partenaires sociaux dans le domaine des politiques du travail et des affaires sociales. Ainsi, le programme de l'OIT, à l'appui de l'Autorité palestinienne et des partenaires sociaux, a pour objectif immédiat et à plus long terme de contribuer à la lutte contre la pauvreté, à la réduction du chômage, au renforcement de la démocratie et à la promotion des droits de l'homme et du bien-être des travailleurs.
75. Au cours de la période examinée, le BIT a exécuté des projets de coopération technique d'un montant total supérieur à 4 millions de dollars à Gaza et sur la Rive occidentale. Les propositions ont atteint 21,2 millions de dollars. Parmi les projets à financement extrabudgétaire de la Rive occidentale et de Gaza figure la création du Centre de réadaptation professionnelle Cheikh Khalifa Ben Zayed à Naplouse, financé par les Emirats arabes unis à concurrence de 2 millions de dollars. Le centre a ouvert ses portes aux étudiants en avril 2000. Il offre des formations à divers métiers et devrait accueillir plus de 100 stagiaires d'ici à la fin de l'année.
76. En décembre 1999, le BIT a organisé à Ramallah un séminaire national sur la réadaptation professionnelle financé par le budget ordinaire. L'accent a été mis sur la nécessité de mettre au point une stratégie de réadaptation professionnelle comme point de départ pour améliorer la vie professionnelle des personnes handicapées dans les conditions actuelles de la société palestinienne. A long terme, cette stratégie, qui vise à intégrer les personnes handicapées dans le monde du travail, devrait déboucher sur une diversification de leurs possibilités d'emploi, et encourager ainsi l'égalité et le développement social.
77. Dans le cadre d'un programme de promotion socio-économique des femmes palestiniennes lancé en 1996, un cours de formation et un atelier de suivi ont été organisés en 1999: «Formation de

formateurs/conseillers à l'intention des femmes en matière de création de micro-entreprises et méthodes et techniques de formation». L'objectif général de ce programme était de contribuer à améliorer la condition des Palestiniennes en favorisant l'exercice de leurs droits en tant que travailleuses et leur esprit d'entreprise. En outre, le Centre de formation de l'OIT à Turin a octroyé 41 bourses d'études à des stagiaires des territoires palestiniens qui ont participé à diverses activités de formation en 1999.

- 78.** L'OIT a collaboré avec les autorités palestiniennes à la préparation d'une enquête approfondie sur le travail des enfants dans la Rive occidentale et à Gaza, qui permettra de formuler une stratégie et un programme d'action pour l'élimination du travail des enfants.
- 79.** Pendant la période examinée, trois des projets mentionnés dans le dernier rapport ont été achevés, dont la création du ministère du Travail de l'autorité palestinienne et l'établissement, avec le Bureau central palestinien de statistique, d'un plan-cadre permettant de répondre aux besoins statistiques de l'Autorité palestinienne. Les deux projets ont été financés directement par le budget ordinaire de l'OIT et leur montant total est de 506 000 dollars. Ces deux institutions fonctionnent bien et ont établi des bases qui devraient leur permettre de fournir des services efficaces. Comme indiqué dans le dernier rapport, il existe, à différents stades de consultation, d'autres propositions de projets visant à aider ces institutions dans des domaines précis comme l'hôtellerie et le tourisme, la sécurité sociale, la formation professionnelle et l'emploi des femmes. Ces initiatives cherchent généralement à consolider et à développer le travail effectué par ces institutions dans le cadre de leurs mandats respectifs.
- 80.** Quatre autres projets ont achevé leur première phase au cours de cette période, dont trois financés par le gouvernement de l'Italie: le premier sur la réadaptation et la réinsertion des anciens détenus, le deuxième sur la création d'établissements d'enseignement technique supérieur (la phase II, également financée par le gouvernement italien à hauteur de 500 000 dollars, mettra l'accent sur le développement des compétences du personnel de direction et du personnel enseignant de ces établissements, ainsi que sur le renforcement de leurs liens avec les industries intéressées et le secteur privé), et le troisième sur le développement intégré des petites et moyennes entreprises. Le coût de ces trois projets s'est

élevé au total à 4 millions de dollars. Le quatrième projet a trait à la formation de petits entrepreneurs et à l'établissement de moyens locaux de formation dans le cadre du programme «Gérez mieux votre affaire de construction», financé par le gouvernement du Koweït à concurrence de 550 000 dollars. La deuxième phase de ce projet, d'un montant équivalent de 550 000 dollars, n'a pas encore démarré.

- 81.** Le BIT exécute quatre autres projets financés par différents donateurs, dont deux, d'un montant de 3,5 millions de dollars, par les Emirats arabes unis. Comme signalé dans le dernier rapport, le Programme de l'emploi palestinien a pour objet de rapprocher l'offre et la demande sur le marché du travail, ainsi que de mettre en place un système précis d'informations sur le marché du travail pour faciliter les décisions à prendre sur les questions nouvelles ayant trait au marché du travail, le développement des capacités et la lutte contre la pauvreté. L'autre projet, qui bénéficie de l'assistance technique de l'OIT, vise à fournir des services d'appui à base communautaire pour aider les personnes handicapées à acquérir des qualifications professionnelles et améliorer leurs perspectives d'emploi sur le marché du travail. Un projet de création de revenus à l'intention des personnes handicapées d'un montant de 100 000 dollars a été financé par le Programme arabe du Golfe pour les organismes de développement des Nations Unies (AGFUND).
- 82.** Le syndicat des travailleurs du secteur bancaire italien a financé un projet à hauteur de 350 000 dollars des Etats-Unis, conçu pour renforcer les capacités de la PGFTU. Lancé en mai 2000, ce projet renforcera la participation effective des représentants des travailleurs à la formulation et à la mise en œuvre des programmes de formation conçus à leur intention.
- 83.** Comme le mentionne le rapport de 1999, le BIT a fourni une assistance technique au titre de plusieurs autres projets financés par des donateurs. Ainsi, dans le cadre du programme interrégional sur la sécurité et la santé au travail financé par le DANIDA, un atelier de formation a été organisé à Hébron pour améliorer les compétences et les connaissances de l'administration de la sécurité et de la santé au travail, ainsi que celles des organisations d'employeurs et de travailleurs, afin de prévenir les accidents et les maladies professionnelles dans les établissements industriels. Ce

projet comprenait aussi une assistance du PNUD au ministère du Travail visant à renforcer les capacités dans le domaine du travail et de la politique sociale.

- 84.** Le programme de coopération technique mentionné au paragraphe précédent était axé sur le renforcement des capacités humaines et institutionnelles des institutions concernées, notamment dans les domaines de la promotion de l'emploi, du développement de la petite entreprise, de la réadaptation professionnelle, de l'administration du travail, de la sécurité sociale, des travailleuses et de la sécurité et de la santé au travail, c'est-à-dire dans des domaines de compétence de l'OIT, laquelle a apporté une contribution importante à cet égard.
- 85.** Cependant, compte tenu de l'ampleur des difficultés avec lesquelles le peuple palestinien est aux prises et du manque de ressources financières et humaines, le BIT a intensifié ses efforts pour mobiliser les ressources indispensables à la mise en œuvre des projets qui ont été identifiés par la mission multidisciplinaire mentionnée au paragraphe 89 ci-après.
- 86.** Enfin, les agents du gouvernement israélien ont indiqué à la mission que le gouvernement souhaite toujours développer une véritable relation de coopération technique avec les autorités palestiniennes. Il a été fait mention de propositions spécifiques du ministère du Travail ainsi que des consultations qui ont eu lieu avec les dirigeants de l'industrie de la construction concernant des mesures conçues pour améliorer les compétences des travailleurs palestiniens et créer davantage d'emplois dans l'industrie. Cette coopération n'a pas encore été développée suffisamment. En revanche, la Histadrout, son Institut international et la PGFTU ont organisé des programmes de formation pour un certain nombre de travailleurs palestiniens.

Assistance technique future

- 87.** Le BIT a pris de nouvelles initiatives pour améliorer, renforcer et étendre ses activités de coopération technique avec l'Autorité palestinienne et avec les partenaires sociaux. Afin de concrétiser cet objectif, le Bureau a envoyé une mission multidisciplinaire de haut niveau à Gaza et sur la Rive occidentale au début de l'année. En se fondant sur les multiples consultations tenues avec les

partenaires tripartites pour préciser leurs besoins et leurs vues quant à la meilleure manière de soutenir leurs efforts globaux de développement, le BIT a identifié une nouvelle génération de projets qui reflètent son engagement sans équivoque d'aider les partenaires d'une manière cohérente.

- 88.** Compte tenu des consultations et des besoins exprimés par les partenaires tripartites, le BIT estime qu'il doit surtout s'attacher à relever le défi très difficile qui consiste à créer des possibilités de travail décent, rémunérateur et productif pour toutes les femmes et tous les hommes qui constituent la population active palestinienne, laquelle s'accroît rapidement. Le travail décent est un travail qui est effectué dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité, conformément aux droits fondamentaux consacrés par la Constitution de l'OIT, la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et les normes de l'Organisation.
- 89.** Par conséquent, compte tenu de ces objectifs, et en se fondant sur les consultations menées avec l'Autorité palestinienne, les organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que plusieurs partenaires locaux et internationaux pour le développement, le BIT a mis au point 18 propositions de projet, dont neuf sont déjà mentionnées dans le Plan de développement de la Palestine (PDP pour 1999-2003). Les propositions de projet se répartissent entre cinq catégories⁸:

Promotion de l'emploi

1. Stratégie globale pour la création d'emplois sur la Rive occidentale et à Gaza

Ce projet a pour objectif de créer des possibilités d'emploi pour les hommes et pour les femmes dans les territoires palestiniens grâce à la mise en œuvre de mesures politiques concrètes. Il vise l'instauration d'un mécanisme de coordination, dont le ministère du Travail serait le point focal, et qui serait chargé de contrôler régulièrement la situation de l'emploi et du marché du travail et de mettre en œuvre des mesures politiques appropriées et pratiques

⁸ Pour de plus amples détails sur ces propositions de projet, voir *Final report of the ILO multidisciplinary mission to West Bank & Gaza, op. cit.*

aux niveaux national et local pour maximiser les possibilités de création d'emplois. Les bénéficiaires du projet seront les chômeurs, les exclus de la société et les groupes défavorisés, ainsi que les nouveaux actifs, notamment les jeunes hommes et les jeunes femmes (durée: deux ans; coût estimatif: 350 000 dollars E.-U.).

2. *Création d'un centre pour le développement de la petite et de la micro-entreprise*

Ce projet a pour objectif l'organisation et la structuration du secteur des petites et des micro-entreprises aux niveaux macro et méso; il devrait entraîner la création d'un centre pour le développement de la petite et de la micro-entreprise qui fournira des services autres que financiers pour le développement de l'entreprise, ainsi que des liaisons financières et des services d'appui aux nouvelles entreprises comme aux anciennes. Le centre fera office d'incubateur d'entreprises, et un fonds de garantie des prêts sera créé dans le cadre du projet, qui sera mis en œuvre sur la Rive occidentale et à Gaza (durée: trois ans; coût estimatif: 3 millions de dollars E.-U.).

3. *Formation et développement de la petite et moyenne entreprise dans le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme (HRT)*

Ce projet vise la création à Naplouse d'un centre autonome pour l'hôtellerie, la restauration et le tourisme, qui sera à même d'améliorer les connaissances et les compétences du personnel occupé dans ce secteur. A Gaza, le projet fournira également au secteur un noyau de formateurs/superviseurs. Les bénéficiaires du projet seront en premier lieu les participants aux divers cours ainsi que le personnel de cette branche d'activité qui se perfectionnera (durée: 18 mois; coût estimatif: 600 000 dollars E.-U.).

4. *Gérez mieux votre affaire de construction –
Formation des entrepreneurs en construction
de la Rive occidentale et de Gaza (phase II)*
(dans le Plan de développement
de la Palestine, PDP)

Ce projet utilisera au maximum les ressources et les compétences locales, améliorera les capacités, les institutions et les structures existantes et renforcera les liens qui existent entre elles. Il a deux composantes, à savoir le renforcement institutionnel et la formation. L'objectif global de développement sera l'amélioration de la situation du secteur de la construction palestinien (durée: deux ans; coût estimatif: 1 100 000 dollars E.-U.).

5. *Création de centres de formation
professionnelle polyvalents*

Ce projet est centré sur l'amélioration du système de formation professionnelle, notamment en dispensant un enseignement susceptible d'accroître l'employabilité et, partant, les possibilités d'emploi des divers groupes cibles dans plusieurs secteurs des zones de Jenin et Khan Younis (durée: deux ans; coût estimatif: 3 500 000 dollars E.-U.).

6. *Soutien à la création d'un centre national
pour le développement des programmes
d'enseignement et centre de documentation
international*

Ce projet a pour objectif d'appuyer l'élaboration d'une approche axée sur la demande du développement des programmes d'enseignement. Il s'agit d'aider à mettre en place un système national d'enseignement et de formation professionnels et techniques, qui permettra d'accroître la productivité et par conséquent la compétitivité, l'investissement étranger, et de garantir un travail décent. Les bénéficiaires du projet sont les dispensateurs de formation, qu'ils soient publics ou privés. Les bénéficiaires directs sont les fonctionnaires des ministères du Travail, de l'Education et de l'Enseignement supérieur, et le personnel institutionnel aux niveaux national et régional sur la Rive occidentale et à Gaza (durée: 18 mois; coût estimatif: 800 000 dollars E.-U.).

7. *Développement et propagation des nouvelles technologies de l'information et des communications* (dans le PDP)

Ce projet a pour objectif de mettre au point un cadre institutionnel fondé sur des consultations étroites entre les entreprises privées du secteur des technologies de l'information et des communications et les ministères de l'Éducation, du Travail et du Commerce, afin d'assurer la promotion et le développement planifié des nouvelles technologies de l'information et des communications, et de nouer des liens au niveau international avec les principales multinationales de ce secteur. Les bénéficiaires seront les entreprises du secteur et les ministères concernés. On escompte des avantages indirects tels que l'accroissement de l'activité économique, une meilleure productivité et une plus grande efficacité et, partant, une augmentation de l'emploi, du revenu et des recettes en devises. Le projet couvrira la Rive occidentale et Gaza (durée: 18 mois; coût estimatif: 350 000 dollars E.-U.).

8. *Développement de la capacité des services publics de l'emploi centré sur le système d'information sur le marché du travail* (dans le PDP)

Le projet sera centré sur le renforcement des institutions, en améliorant encore le fonctionnement du système d'information sur le marché du travail du ministère du Travail; il veut favoriser une gestion efficace d'un service de l'emploi moderne, offrant aux fonctionnaires une meilleure formation et la possibilité de se perfectionner. Le projet contribuera à minimiser l'inadéquation des qualifications et à élargir les perspectives d'emploi de la main-d'œuvre palestinienne sur la Rive occidentale et à Gaza (coût estimatif: 1 350 000 dollars E.-U.).

9. *Réhabilitation et renforcement du Centre de formation professionnelle pour la jeunesse d'Hébron*

Ce projet a pour objectif de construire et d'équiper un nouveau centre de formation professionnelle, de recruter et de former le personnel nécessaire et de mettre au point un programme de formation dont l'objectif de développement serait d'accroître

l'employabilité des jeunes se trouvant dans des situations particulières, par exemple ceux qui n'ont pas achevé leur scolarité et les jeunes handicapés (durée: quatre ans; coût estimatif: 2,5 millions de dollars E.-U.).

10. Renforcement de la capacité du ministère des Affaires sociales (dans le PDP)

Ce projet a pour but de renforcer les capacités humaines et institutionnelles du ministère des Affaires sociales afin qu'il puisse fournir des services efficaces et efficaces à plusieurs groupes défavorisés sur la Rive occidentale et à Gaza. L'amélioration des capacités de gestion et des compétences professionnelles du personnel favorisera celle des services fournis au public. Ce projet favorisera également le remaniement des structures actuelles et la révision des règlements administratifs qui régissent les travaux du ministère. Les bénéficiaires du projet seront le personnel et la direction du ministère des Affaires sociales (coût estimatif: 350 000 dollars E.-U.).

Protection sociale

11. Etude financière et politique sur la mise en place d'un système de sécurité sociale sur la Rive occidentale et à Gaza (dans le PDP)

Ce projet vise à appuyer la création d'un système de protection sociale unifié et accessible pour le secteur public, et à concevoir et mettre au point un système de sécurité sociale pour les travailleurs du secteur privé occupés sur la Rive occidentale et à Gaza, en tenant compte des mesures déjà prises à titre privé tout en prenant en considération les préoccupations particulières en matière de protection sociale des travailleurs palestiniens occupés en Israël. Le bénéficiaire du projet sera le ministère du Travail (durée: dix mois; coût estimatif: 200 000 dollars E.-U.).

12. Formation et services consultatifs en matière de sécurité et de santé au travail sur la Rive occidentale et à Gaza (dans le PDP)

Ce projet a pour objectif d'améliorer les capacités du ministère du Travail en matière de sécurité et de santé au travail. Il cible les

travailleurs et les travailleuses palestiniens, et il aura un impact positif direct sur la santé du public en général et sur la salubrité de l'environnement. Les bénéficiaires seront le ministère du Travail et les organisations d'employeurs et de travailleurs (durée: deux ans; coût estimatif: 1 025 000 dollars E.-U.).

Dialogue social

13. Mise en valeur des ressources humaines et institutionnelles du ministère du Travail (dans le PDP)

Ce projet a pour objectif l'amélioration des ressources institutionnelles et humaines du ministère du Travail, afin de promouvoir un milieu de travail positif, favorable à l'accélération de la croissance économique et du progrès social sur la Rive occidentale et à Gaza. Les bénéficiaires du projet seront les fonctionnaires du ministère du Travail, les employeurs et les travailleurs (durée: deux ans; coût estimatif: 950 000 dollars E.-U.).

14. Renforcement des capacités et mise en valeur des ressources humaines de la Fédération des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture de Palestine (dans le PDP)

Ce projet a pour objectif de renforcer les compétences de la Fédération des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture de Palestine sur la Rive occidentale et à Gaza. Il vise le renforcement des compétences du personnel qui sera ainsi doté des qualifications et des spécialisations dont il a besoin pour améliorer l'exécution des services axés sur le commerce et sur la demande, et l'instauration d'une base de données plus fiable aux niveaux national et de la circonscription (durée: deux ans; coût estimatif: 36 500 dollars E.-U.).

15. Développement de l'éducation et de la formation professionnelles des travailleurs (voir paragraphe 82)

Ce projet doit contribuer à combler les lacunes actuelles en matière de développement des compétences et de prestation de formation;

il prévoit de fournir une formation qui améliorera les possibilités des divers groupes cibles parmi les membres de la PGFTU d'obtenir et de conserver un emploi rémunérateur dans divers secteurs de l'économie. Les bénéficiaires du projet seront les jeunes et les adultes membres des syndicats de Naplouse et de Gaza (durée: 18 mois; coût estimatif: 350 000 dollars E.-U.).

Principes et droits fondamentaux au travail

16. Renforcement des capacités des partenaires sociaux et des ONG dans la lutte contre le travail des enfants

Ce projet vise à améliorer les capacités du gouvernement et des partenaires sociaux ainsi que celles des ONG dans la lutte contre le travail des enfants, à évaluer l'ampleur et les conditions du phénomène, à établir un réseau national afin de recueillir des données, à sensibiliser le public et à le mobiliser, et à fournir une aide juridique, éducative et médicale aux enfants concernés et à leurs familles. Les bénéficiaires du projet seront les fonctionnaires du ministère du Travail et les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que les ONG concernées, les enfants qui travaillent et leurs familles (durée: deux ans; coût estimatif: 2 millions de dollars E.-U.).

Promotion d'une approche intégrée de l'égalité entre hommes et femmes

17. Renforcement du Comité de coordination interministériel pour la promotion de la femme (dans le PDP)

Ce projet vise à renforcer le rôle du comité dans l'élaboration d'une approche intégrée de l'égalité entre hommes et femmes dans la formulation, la planification et la programmation de la politique générale, compte tenu du fait qu'il s'agit d'une priorité importante pour l'Autorité palestinienne. Ce projet favorisera le développement des capacités institutionnelles du comité qui pourra ainsi assurer une intégration effective des questions d'égalité dans les stratégies, les politiques et les programmes globaux sur la Rive occidentale et à Gaza (durée: deux ans; coût estimatif: 600 000 dollars E.-U.).

18. *Promotion et développement de l'esprit d'entreprise chez les femmes*

Le but de ce projet est de créer un environnement économique et social plus favorable au développement de l'esprit d'entreprise chez les femmes. Dans le cadre du développement global du secteur de la petite entreprise, il favorisera une approche stratégique de la participation des femmes au développement de l'esprit d'entreprise. Les bénéficiaires du projet seront les femmes qui sont déjà chefs d'entreprise et celles qui pourraient le devenir (durée: deux ans; coût estimatif: 500 000 dollars E.-U.).

90. Enfin, le ministère de l'Industrie a demandé expressément l'assistance technique de l'OIT dans le domaine de la formation des travailleurs des zones industrielles.

Considérations générales

91. Au-delà de cette brève analyse des besoins et des projets de coopération technique en cours ou envisagés, il est utile de rappeler ici les discussions que les membres de la mission ont eues à ce propos lors de leur séjour en Israël et dans les territoires arabes occupés.
92. Les propositions de collaboration exprimées par le ministre israélien du Travail et des Affaires sociales, ainsi que par ses collaborateurs, ont été indiquées précédemment. L'Institut international (PEOPLES) de la Histadrouth mène aujourd'hui des programmes de formation auxquels participent de nombreux travailleurs palestiniens. Cet institut de même que la Histadrouth ont réaffirmé leur souhait de coopérer avec les syndicats palestiniens dans ce domaine et ont demandé l'assistance du BIT à cet effet. Ils sont prêts en particulier à organiser des cours, conjointement avec les syndicats palestiniens, soit en Israël, soit dans les territoires occupés. Un certain nombre de séminaires ont déjà été organisés ainsi, et les responsables se sont déclarés disposés à développer ces initiatives.
93. Les membres de la mission ont interrogé de nouveau leurs interlocuteurs palestiniens sur ces propositions. Ceux-ci ont indiqué que toute assistance, y compris celle émanant des Israéliens, était la bienvenue. Les autorités palestiniennes ont

confirmé qu'elles étaient disposées à collaborer à des projets qui pourraient améliorer la situation des travailleurs des territoires arabes occupés. Ils ont cependant rappelé les restrictions administratives, notamment aux points de passage, qui continuent à être appliquées pour des raisons de sécurité et qui constituent de sérieux obstacles à la mise en œuvre complète de cette coopération. Les fonctionnaires de l'UNSCO interrogés ont exprimé le souhait de pouvoir discuter de ces restrictions avec les responsables israéliens, et ces derniers se sont dits disposés à le faire.

- 94.** Les zones industrielles établies aux confins des territoires palestiniens constituent assurément des lieux où ces restrictions administratives sont fortement allégées. Le développement de ces zones correspond apparemment aux intérêts de tous les investisseurs palestiniens, israéliens et autres, ainsi que des travailleurs palestiniens qui y sont engagés. Le ministre de l'Industrie de l'Autorité palestinienne a souligné l'intérêt de ces zones en termes de création d'emplois et a demandé expressément l'assistance technique du BIT; celle-ci pourrait porter en particulier sur la formation des Palestiniens appelés à y travailler, dans des branches comme l'industrie textile, la construction et le bâtiment, ou encore la nouvelle économie. En ce qui concerne la zone industrielle de Karni, il a ajouté qu'un accord avait été conclu avec la PGFTU en vue d'y assurer des conditions de travail décentes.

-
- 95.** A côté de ces mesures destinées à développer l'économie palestinienne, il reste qu'un certain nombre de plaintes ont été exprimées par les dirigeants palestiniens sur les conditions d'emploi des travailleurs palestiniens qui sont employés en Israël. Ces plaintes ont été reprises dans ce rapport, de même qu'ont été résumées les réponses données par les responsables israéliens. Il serait sans doute utile que l'offre de coopération israélienne soit mise à profit, chaque fois que les circonstances le permettent, pour trouver des solutions concrètes aux problèmes ainsi relevés. En fait, la mission a appris que de tels contacts avaient déjà eu lieu à maintes reprises. Il s'agit là sans doute du moyen le plus efficace d'apporter des solutions pratiques à des problèmes parfois anciens.

96. Le rôle de la mission du BIT était, cette année encore, de réunir autant d'informations et de données que possible sur les conditions d'emploi des travailleurs des territoires occupés, notamment ceux employés en Israël. Ce rapport a, par conséquent, cherché à synthétiser les très nombreux renseignements obtenus avant la visite et pendant le séjour en Israël et dans les territoires arabes occupés. Il a tenté également de refléter les nouvelles réalités et les changements dans la situation des territoires palestiniens, tels qu'ils ont été décrits par les responsables israéliens et palestiniens. Les uns et les autres se sont référés aux besoins des travailleurs palestiniens et aux activités de coopération technique, engagées ou envisagées, pour répondre à ces derniers. On sait qu'une importante mission du BIT s'est rendue récemment sur place pour évaluer ceux-ci et proposer un nombre significatif de projets concrets de coopération technique. Les préoccupations ainsi exprimées de divers côtés et les propositions qui ont suivi sont reflétées également dans ce rapport.

Genève, mai 2000.