

## Conseil d'administration

337<sup>e</sup> session, Genève, 24 octobre-7 novembre 2019

GB.337/POL/4

Section de l'élaboration des politiques  
Segment de la coopération pour le développement

POL

Date: 30 septembre 2019

Original: anglais

### QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

## Programme renforcé de coopération pour le développement en faveur des territoires arabes occupés

#### Objet du document

Le présent document rend compte des progrès réalisés et des activités que le BIT prévoit d'entreprendre dans le cadre de son programme de coopération pour le développement en faveur des territoires arabes occupés. Il met en évidence les activités que le Bureau mène actuellement pour améliorer la situation des travailleurs et remédier aux principaux problèmes auxquels ils doivent faire face.

Devant l'aggravation de la situation du travail et de l'emploi dans les territoires arabes occupés, en particulier à Gaza, le Conseil d'administration est invité à: i) appuyer le Bureau dans la poursuite de ses activités de promotion de l'Agenda du travail décent et de la justice sociale en faveur du peuple palestinien; ii) prendre note des résultats qui ont été obtenus depuis la publication du dernier rapport; iii) prendre note des progrès accomplis dans la réforme de la législation du travail en tant qu'étape importante vers l'instauration d'une bonne gouvernance du travail et continuer d'apporter son appui à la réalisation de cette réforme; et iv) prendre note de la nécessité d'élargir, de diversifier et de renforcer les partenariats et les moyens dédiés à la promotion du travail décent en faveur des Palestiniennes et des Palestiniens.

**Objectif stratégique pertinent:** Sans objet.

**Principal résultat/élément transversal déterminant:** Sans objet.

**Incidences sur le plan des politiques:** Aucune.

**Incidences juridiques:** Aucune.

**Incidences financières:** Aucune.

**Suivi nécessaire:** Aucun.

**Unité auteur:** Bureau régional de l'OIT pour les Etats arabes (BR-Etats arabes).

**Documents connexes:** BIT: *La situation des travailleurs des territoires arabes occupés*, rapport du Directeur général, Annexe, Conférence internationale du Travail, 108<sup>e</sup> session, Genève, 2019.



## I. Contexte

1. Le présent document rend compte des progrès réalisés et des activités que le BIT prévoit d'entreprendre dans le cadre de son programme de coopération pour le développement en faveur des territoires arabes occupés. Il fait le point sur les travaux menés par le Bureau dans le territoire palestinien occupé au titre du deuxième Programme palestinien de promotion du travail décent (2018-2022), mis en œuvre en partenariat avec les institutions publiques et les partenaires sociaux. Il met en évidence les activités du BIT destinées à améliorer la situation des travailleurs et à remédier aux principaux problèmes qui se sont posés depuis la publication du dernier rapport.
2. Durant la période considérée, l'économie palestinienne, la situation qui en résulte sur le marché du travail et les moyens de subsistance des Palestiniens ont continué de pâtir lourdement de l'intensification de l'occupation, des nombreuses restrictions qui l'accompagnent et de l'absence généralisée de perspectives d'avenir<sup>1</sup>. La conclusion d'un accord de paix est peu probable. Quant au processus de réconciliation entre Palestiniens, il est au point mort. A Gaza, la situation demeure épouvantable, le blocus rendant exsangues l'économie et les capacités de production<sup>2</sup> et prélevant un lourd tribut en vies humaines et moyens de subsistance. Le bilan humain de 2018 est le plus élevé qui ait été enregistré depuis la guerre de 2014 à Gaza: des centaines de personnes ont été tuées et des milliers d'autres blessées depuis le début des manifestations de la «grande marche du retour», qui ne sont pas sans impact sur les travailleurs de certains secteurs d'activité comme la santé et le journalisme et font peser un fardeau sur les femmes qui se retrouvent seul soutien de famille ou seul aidant familial.
3. La croissance a continué de ralentir dans le territoire palestinien occupé pour tomber à moins de 1 pour cent en 2018. L'économie gazaouie s'est contractée de 6,9 pour cent. Les contributions des donateurs ont encore diminué, si bien que l'aide budgétaire extérieure s'est trouvée réduite de moitié par rapport à 2013<sup>3</sup>. Comme suite au gel des transferts de recettes douanières par Israël à l'Autorité palestinienne, cette dernière s'est retrouvée en 2019 confrontée à une grave crise budgétaire, qui n'a fait qu'hypothéquer encore davantage les perspectives économiques<sup>4</sup>.
4. La morosité économique transparaît sur le marché du travail anémique. Le pourcentage d'actifs parmi les Palestiniens en âge de travailler a encore baissé en 2018 pour s'établir à seulement 43,5 pour cent, ce qui correspond à l'un des taux les plus faibles du monde. Le taux d'emploi global dans le territoire palestinien occupé s'élève à 26,3 pour cent. Cette situation résulte principalement de la forte dégradation de l'état du marché du travail à Gaza, où le taux de chômage atteignait 43,2 pour cent en 2018. Si elle perdure, une personne active sur deux à Gaza risque d'être bientôt sans emploi.
5. Les Palestiniennes, dont beaucoup sont hautement qualifiées, sont particulièrement défavorisées dans le monde du travail. Leur taux d'activité reste peu élevé (17,3 pour cent) et leur taux de chômage est affolant (41,9 pour cent). A cela s'ajoute la persistance de l'écart de rémunération

<sup>1</sup> BIT: *La situation des travailleurs des territoires arabes occupés*, rapport du Directeur général, Annexe, Conférence internationale du Travail, 108<sup>e</sup> session, 2019.

<sup>2</sup> Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED): *Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien: Evolution de l'économie du Territoire palestinien occupé*, rapport au Conseil du commerce et du développement, 65<sup>e</sup> session, 2018.

<sup>3</sup> Fonds monétaire international (FMI): *West Bank and Gaza: Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 6 sept. 2018.

<sup>4</sup> Groupe de la Banque mondiale: *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 30 avril 2019.

entre les sexes; les travailleuses touchent 25 pour cent de moins que leurs homologues masculins. Les jeunes sont eux aussi durement touchés par la situation catastrophique du marché du travail et affichent un taux de chômage de 42,2 pour cent (65,1 pour cent à Gaza).

6. En plus des 340 000 chômeurs que compte le territoire palestinien occupé, un groupe de plus en plus important – 135 000 travailleurs en 2018 – vient grossir les rangs de la main-d'œuvre sous-utilisée. Ce groupe se compose principalement de travailleurs découragés, c'est-à-dire de personnes disponibles et désireuses de travailler, qui se sont mises en quête d'un emploi récemment, mais qui ont abandonné leurs recherches depuis lors en raison de la situation sur le marché du travail, notamment de l'absence de possibilités d'emploi convenables. Le nombre de travailleurs découragés a fait un bond de 78 pour cent en 2018 pour atteindre 83 000; la quasi-totalité de ces travailleurs vivent à Gaza.
7. Dans l'Annexe de son rapport à la 108<sup>e</sup> session (2019) de la Conférence internationale du Travail, intitulée *La situation des travailleurs des territoires arabes occupés*, le Directeur général souligne que cela fait déjà un certain temps que l'on se rapproche d'un point de rupture dans le territoire palestinien occupé, et il met tout particulièrement en garde contre le fait que Gaza est au bord de l'effondrement. Il souligne également que, dans le contexte actuel de tensions et de conflit persistants, «il y a peu d'espoir de voir des améliorations significatives et durables sur les marchés du travail des territoires arabes occupés». Le Directeur général constate en outre que «le marché du travail à Gaza et en Cisjordanie pourrait être dynamique si les circonstances le permettaient. Le déclin économique et le taux élevé de chômage ne sont pas dus à des facteurs endogènes.»

## **II. Progrès réalisés dans la mise en œuvre du programme et l'établissement de partenariats**

8. La période considérée a vu la poursuite du deuxième Programme palestinien de promotion du travail décent (2018-2022), aligné sur le Programme politique national (2017-2022), la Stratégie sectorielle pour le travail (2017-2022), le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement – Etat de Palestine (2018-2022) et les objectifs de développement durable (ODD). Faisant fond sur le premier Programme palestinien de promotion du travail décent, ce programme préconise d'axer l'action en priorité sur l'emploi et les moyens de subsistance, la gouvernance du marché du travail et les droits des travailleurs, ainsi que la sécurité sociale et la protection sociale, tout en mettant davantage l'accent sur la promotion du dialogue social et de la liberté syndicale.
9. Le programme du BIT en matière de coopération pour le développement en faveur du territoire palestinien occupé consiste en un portefeuille d'activités doté de ressources s'élevant à environ 5,4 millions de dollars E.-U., réparties comme suit entre les domaines prioritaires du programme de promotion du travail décent: renforcement de la gouvernance du travail tenant compte des considérations de genre et promotion des droits des travailleurs par l'amélioration des mécanismes de dialogue social (domaine prioritaire 2): 45 pour cent; appui à l'élaboration et à la mise en œuvre du système de sécurité sociale et extension de la protection sociale à tous (domaine prioritaire 3): 32 pour cent; et promotion de l'accès des Palestiniennes et des Palestiniens à l'emploi et à des moyens de subsistance (domaine prioritaire 1): 23 pour cent.
10. Le portefeuille de projets de coopération pour le développement du BIT a été dimensionné en fonction des ressources mobilisées au cours des années précédentes et des nouvelles contributions volontaires reçues pendant la période considérée dans le cadre de partenariats élargis entre le BIT et des donateurs bilatéraux, l'Organisation des Nations Unies et des organisations non gouvernementales (ONG) internationales, ainsi qu'en fonction des ressources du Compte supplémentaire du budget ordinaire (CSBO) allouées au territoire palestinien occupé. Le gouvernement du Koweït a renouvelé sa contribution annuelle de 500 000 dollars

E.-U., visant à soutenir le programme de promotion du travail décent dans son ensemble. Durant la période considérée, le BIT a également conclu avec l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes deux accords dans le domaine de l'égalité entre hommes et femmes, pour un montant total d'environ 1,5 million de dollars E.-U. Le premier concerne la deuxième phase d'une initiative conjointe financée par le gouvernement de l'Italie et lancée en 2017, qui vise à promouvoir le travail décent en faveur des Palestiniennes. Le second accord s'inscrit dans le cadre d'un programme régional conjoint financé par l'Agence suédoise de coopération internationale au développement, intitulé «Promouvoir l'emploi productif et le travail décent en faveur des femmes en Egypte, en Jordanie et en Palestine».

11. Le BIT a de plus signé en janvier 2019 un accord de partenariat public-privé avec une ONG italienne, Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti (COSPE), afin de renforcer plus avant le soutien qu'il apporte de longue date au développement des coopératives dans le territoire palestinien occupé. Il a également alloué 1,3 million de dollars E.-U. au titre du CSBO, destiné à permettre la poursuite des activités d'appui menées dans les domaines de la protection sociale et de la sécurité sociale, de l'inspection du travail ainsi que de la sécurité et de la santé au travail (SST) dans le territoire palestinien occupé.
12. Pour ce qui est des perspectives de nouveaux partenariats, le BIT achève actuellement de négocier avec le gouvernement de l'Italie un accord d'un montant de 1,5 million d'euros, visant à appuyer les travaux du nouvel Organisme de coordination des coopératives. En outre, le Fonds pour la réalisation des ODD soutiendra probablement un programme conjoint du BIT, du Fonds des Nations Unies pour l'enfance et du Programme alimentaire mondial, destiné à promouvoir la mise en place d'un socle de protection sociale universel et complet à l'intention des personnes handicapées et des personnes âgées. Ce programme permettra de poursuivre et de renforcer l'appui que le BIT apporte de longue date pour faire progresser la protection sociale dans le territoire palestinien occupé.
13. Afin de continuer à promouvoir l'Agenda du travail décent dans le territoire palestinien occupé et comme suite à une demande formulée à la Conférence arabe du travail à sa session de mars 2019, le BIT s'est engagé à aider à organiser la tenue dans un avenir proche d'une réunion des donateurs, dans l'objectif de favoriser la création de possibilités d'emploi pour les Palestiniens et les Palestiniennes.
14. Depuis 1995, l'OIT a un représentant à Jérusalem (ainsi que quatre fonctionnaires émargeant au budget ordinaire), grâce à l'appui du Bureau régional pour les Etats arabes. Des démarches ont été entreprises en vue de recruter trois fonctionnaires, qui seront affectés à la coopération pour le développement et qui prêteront main-forte pour faire face à la charge de travail en augmentation dans les domaines de l'égalité entre hommes et femmes et de la protection sociale.

### **III. Examen des progrès réalisés et des résultats obtenus dans les principaux domaines d'activité**

#### **1. Améliorer l'accès des Palestiniennes et des Palestiniens à l'emploi et aux moyens de subsistance**

15. Le BIT a continué de renforcer la capacité d'analyse du marché du travail et à favoriser la création d'emplois durables et le développement du marché du travail dans le territoire palestinien occupé. A cet effet, il a notamment aidé le Fonds palestinien pour l'emploi et la protection sociale à établir son plan stratégique pour 2018-2022, qui a été adopté par le Conseil d'administration en 2018. Ce plan, élaboré sur la base de l'étude diagnostique de l'emploi dans le territoire palestinien occupé réalisée en 2018, vise à améliorer la gouvernance et le fonctionnement du marché du travail et, plus généralement, la situation de l'emploi des

Palestiniennes et des Palestiniens. Le BIT a en outre continué à fournir des conseils techniques au ministère du Travail et aux partenaires sociaux en vue de la création d'une commission interministérielle chargée de définir une politique nationale de l'emploi et un plan d'action.

16. A la demande du ministère du Travail et des partenaires sociaux, le BIT a entrepris une étude sur le salaire minimum dans le territoire palestinien occupé dont les conclusions préliminaires ont été examinées par les mandants tripartites et la Commission nationale sur les salaires en juillet 2019. Les résultats de ces consultations seront pris en compte dans un rapport du BIT, qui contiendra des orientations pour la fixation du salaire minimum dans le territoire palestinien occupé.
17. En 2018 et 2019, le BIT a appuyé les efforts déployés par le Bureau central palestinien de la statistique et l'Institut palestinien de recherche sur les politiques économiques afin de renforcer leur capacité à produire les données, prévisions et analyses statistiques nécessaires pour améliorer la planification et l'élaboration des politiques dans les domaines de l'emploi et du travail. Ce partenariat a donné lieu à l'élaboration pour insertion dans le rapport de suivi économique d'un chapitre consacré au travail contenant des prévisions sur le marché du travail, ainsi que des données et analyses au titre du nouveau cadre mondial d'indicateurs des ODD relatifs au travail décent.
18. En outre, le Bureau central palestinien de la statistique ainsi que les bureaux de statistiques de 15 pays arabes, ont bénéficié d'une formation régionale sur la mesure des indicateurs des ODD relatifs au travail décent organisée en février 2019 dans le cadre d'une initiative régionale de coopération Sud-Sud et de coopération triangulaire. Cette formation a favorisé les échanges entre pairs et permis de réfléchir à des partenariats destinés à améliorer le suivi des ODD et l'établissement de rapports à leur sujet.
19. En 2018, le BIT a continué d'appuyer le secteur coopératif et son nouveau système de gouvernance, eu égard à la loi sur les associations coopératives (décret-loi n° 20 de 2017) et aux bonnes pratiques internationales. Le BIT a mené à bien une évaluation institutionnelle des besoins en matière de renforcement sur les plans juridique, organisationnel et technique en vue de l'application effective de cette loi et dans le but de rendre opérationnel l'Organisme de coordination des coopératives. Le BIT continuera de se concentrer sur le renforcement des capacités des membres de ce secteur, parmi lesquels les sociétés coopératives, les unions coopératives et le personnel permanent de l'Organisme de coordination des coopératives, et des capacités de ses organes subsidiaires de formation et de financement, à savoir l'Institut de développement des coopératives et le Fonds de développement des coopératives.

## **2. Renforcer la gouvernance du travail et réaliser les principes et droits fondamentaux au travail en garantissant la liberté syndicale, en consolidant la négociation collective et en améliorant les mécanismes de dialogue social**

20. Le BIT a continué d'appuyer le renforcement du cadre législatif régissant les questions du travail. Au cours de la période considérée, la réforme de la législation du travail a été relancée et des étapes importantes ont été franchies. Après avoir apporté un appui sur le plan technique et en matière de renforcement des capacités à la Fédération palestinienne des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture et à la Fédération générale des syndicats de Palestine, appui grâce auquel celles-ci ont pu exprimer leur position quant à la législation du travail, le BIT a entrepris un examen complet de la législation du travail, notamment sous l'angle de l'égalité entre hommes et femmes.
21. Depuis décembre 2018, le BIT facilite la tenue d'une série de consultations tripartites dans le but d'orienter le processus d'examen de la législation du travail au regard des normes

internationales du travail, notamment en matière d'égalité entre hommes et femmes. Le BIT a par ailleurs soutenu ce processus en préparant un document de synthèse contenant des recommandations spécifiques sur les modifications à apporter. L'une des propositions de réforme consiste à lever les obstacles juridiques qui empêchent actuellement l'égalité entre hommes et femmes. Le BIT mettra en place des consultations de suivi avec les mandants tripartites au cours du dernier trimestre de 2019 dans le but de formuler des propositions de modification de la loi.

22. Donnant suite à la demande formulée par le ministère du Travail en 2018, le BIT a facilité un dialogue social bipartite et tripartite sur le projet de loi relatif aux organisations syndicales en vue de parvenir à un consensus et d'assurer parallèlement la conformité de ce projet de loi avec les normes internationales du travail, notamment la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Cette concertation a abouti à un second projet de loi, qui a été examiné par les travailleurs et le gouvernement en juillet 2019, et vise à assurer une meilleure prise en compte des normes internationales du travail dans les dispositions de la loi.
23. Le BIT a en outre pris des mesures pour accroître le nombre de Palestiniennes affiliées à des syndicats. Il a prêté son concours à la Fédération générale des syndicats de Palestine pour sensibiliser 2 500 femmes de Cisjordanie et de Gaza à leurs droits en tant que travailleuses et à leur droit d'organisation, et 1 200 femmes sont ainsi devenues membres de cette fédération.
24. Le BIT a poursuivi son action sur les questions relatives à l'inspection du travail et à la SST, en collaboration avec les partenaires tripartites, notamment en soutenant l'automatisation de l'inspection du travail, en faisant respecter plus rigoureusement les normes internationales du travail et en développant les connaissances et les capacités des services d'inspection du travail. Le programme visant à automatiser certaines tâches d'inspection du travail et à établir des bases de données électroniques pour l'inspection du travail et la SST, lancé fin 2017, s'est poursuivi en 2018 et en 2019.
25. Enfin, le BIT a organisé en 2018 et en 2019 une série de formations à l'intention des inspecteurs du travail sur la prise en compte de la dimension hommes-femmes dans l'inspection du travail, l'accent étant mis sur la détection et le suivi des violations fondées sur le genre sur le lieu de travail. Le BIT continuera d'examiner et de perfectionner les outils utilisés pour l'inspection du travail afin qu'ils tiennent compte des considérations de genre et qu'ils contribuent aux efforts de plus grande envergure visant à promouvoir l'égalité entre les sexes dans le monde du travail.

### **3. Soutenir la mise en œuvre et le développement du système palestinien de sécurité sociale et l'extension de la protection sociale à tous**

26. La réforme de la sécurité sociale reste une priorité pour l'Autorité palestinienne et les partenaires sociaux. A la suite des manifestations contre la nouvelle loi sur la sécurité sociale (décret-loi n° 19 de 2016) qui ont débuté fin 2018, l'application de la loi a été suspendue et la majorité des fonctionnaires de la Caisse palestinienne de sécurité sociale ont été licenciés. Face à cette situation, le BIT a continué d'offrir son assistance technique et financière à la Caisse palestinienne dans le souci de pérenniser le capital de connaissances que cette dernière a constitué ces dernières années.
27. A la demande du ministère du Travail, le BIT a élaboré en mars 2019 une note technique pour évaluer les incidences juridiques et financières des modifications de la loi sur la sécurité sociale proposées par l'équipe technique, compte tenu des principes et normes de l'OIT et des principes financiers et de bonne gouvernance internationaux. Sur la base des conclusions de l'évaluation et des consultations avec la Caisse palestinienne de sécurité sociale et les mandants tripartites,

le BIT soutiendra un plan d'urgence pour remettre la réforme de la sécurité sociale sur les rails. A cet effet, il encouragera un dialogue national inclusif et renforcera les capacités des institutions publiques concernées et des organisations d'employeurs et de travailleurs et, plus largement, des organisations de la société civile en matière de protection sociale. Le BIT contribuera également à la conception et à la mise en œuvre d'une campagne de sensibilisation et d'une stratégie de communication sur la réforme de la sécurité sociale.

28. Le BIT a en outre procédé à une évaluation actuarielle du régime de pension du secteur public dans le but d'aider le conseil d'administration de l'Agence palestinienne des retraites à assurer la viabilité financière à long terme de l'agence. Par ailleurs, le BIT procède actuellement à l'évaluation du socle de protection sociale du territoire palestinien occupé en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées.

#### IV. Prochaines étapes

29. La situation des travailleurs et de leur famille, en particulier à Gaza, se détériorant pour ce qui est du travail et de l'emploi, et malgré les quelques possibilités dont disposent les Palestiniens pour améliorer les perspectives du marché du travail dans le territoire palestinien occupé, il demeure nécessaire de promouvoir la bonne gouvernance et d'améliorer l'efficacité des institutions. Plus que jamais, il faut soutenir la mise en place du système de sécurité sociale, qui est un pilier essentiel de l'édification de l'Etat palestinien, si l'on veut protéger les travailleurs ne relevant pas du secteur public, mais aussi renforcer l'attractivité d'un secteur privé anémique.
30. Parallèlement, l'appui fourni au Fonds palestinien pour l'emploi et la protection sociale, que le Conseil d'administration a mis en évidence dans les orientations qu'il a fournies à sa 334<sup>e</sup> session (octobre-novembre 2018), peut contribuer à la revitalisation de l'économie ainsi qu'à l'amélioration de la gouvernance et des performances du marché du travail et, plus généralement, de la situation de l'emploi des Palestiniennes et des Palestiniens.
31. En élargissant, en diversifiant et en renforçant les partenariats et les ressources, le Bureau devrait être mieux à même de promouvoir le travail décent en faveur des Palestiniennes et des Palestiniens, un objectif qui est non seulement important en soi mais qui est également au cœur du Programme 2030 et des efforts entrepris pour l'édification d'un Etat et la cohésion sociale.

#### Projet de résultat

- 32. Le Conseil d'administration prend note des informations figurant dans le document GB.337/POL/4.*