



Conseil d'administration

322^e session, Genève, 30 octobre-13 novembre 2014

GB.322/POL/7(Rev.1)

Section de l'élaboration des politiques
Segment de la coopération technique

POL

Date: 23 septembre 2014

Original: anglais

SEPTIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Programme renforcé de coopération technique pour les territoires arabes occupés

Objet du document

Le présent rapport rend compte des progrès accomplis par l'OIT et des activités qu'elle prévoit d'entreprendre dans le cadre de son programme de coopération technique dans les territoires arabes occupés. Il met en évidence les initiatives en cours concernant la situation des travailleurs et les principaux problèmes auxquels ils sont confrontés, y compris la crise humanitaire à Gaza, depuis le dernier rapport.

Le Conseil d'administration est invité à: a) prendre note de la crise et des faits nouveaux concernant le programme de coopération technique de l'OIT dans les territoires arabes occupés; b) appuyer l'engagement affirmé du BIT dans la reconstruction de Gaza; c) fournir des orientations sur l'action du BIT proposée dans le cadre du programme renforcé de coopération technique et sur la mise en œuvre de ce programme.

Objectif stratégique pertinent: Sans objet.

Incidences sur le plan des politiques: Aucune.

Incidences juridiques: Aucune.

Incidences financières: Aucune.

Suivi nécessaire: Sans objet.

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, 103^e session, Genève, 2014.

I. Contexte

1. Le présent document rend compte des progrès accomplis par l'OIT et des activités qu'elle prévoit d'entreprendre dans le cadre de son programme de coopération technique dans les territoires arabes occupés. Il fait le point sur le programme de travail déployé dans le territoire palestinien occupé dans le cadre du Programme palestinien de promotion du travail décent 2013-2016, mis en œuvre en partenariat avec le ministère du Travail de l'Autorité palestinienne, la Fédération générale des syndicats de Palestine (PGFTU) et la Fédération palestinienne des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture (FPCCIA). Le rapport met en évidence les initiatives en cours qui portent sur la situation des travailleurs et sur les principaux problèmes auxquels ils sont confrontés, y compris la crise humanitaire à Gaza ¹ depuis le dernier rapport.
2. La période considérée a été marquée par une instabilité politique croissante dans un contexte d'escalade du conflit et de bain de sang. Israël a suspendu les négociations de paix amorcées en juillet 2013, à la suite de l'annonce de l'accord de réconciliation palestinienne, conclu en avril 2014. Un gouvernement de consensus national composé de technocrates a prêté serment le 2 juin 2014.
3. Le 7 juillet 2014, Israël a lancé son opération militaire («Bordure protectrice») qui a duré sept semaines. Un cessez-le-feu d'une durée indéterminée est entré en vigueur le 26 août 2014. L'ampleur des dommages provoquée par l'escalade des hostilités pendant cinquante jours est sans précédent depuis le début de l'occupation israélienne en 1967. Parmi les Palestiniens, on dénombre 2 131 morts palestiniens, dont 1 473 civils, y compris 501 enfants et, selon les premières évaluations, 11 100 blessés. Environ 110 000 personnes déplacées vivent encore dans les abris fournis par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et dans des familles d'accueil. Quelque 18 000 logements ont été détruits ou sérieusement endommagés, faisant environ 108 000 sans-abri. Vingt-deux écoles ont été rasées et 118 endommagées. L'UNRWA a fait état d'au moins 75 bâtiments scolaires endommagés. Beaucoup d'établissements d'enseignement supérieur, y compris l'Université islamique de Gaza, ont aussi subi des dommages ².
4. Dans l'exposé qu'il a présenté au Conseil de sécurité, le Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient a souligné que «le manque de progrès sur le front politique et le conflit et l'occupation en cours compromettent la viabilité même de la solution des deux Etats... [D]ans une région volatile et en évolution accélérée, la vision qui sous-tend la solution des deux Etats et les accomplissements de l'Autorité palestinienne sont des éléments de stabilité et de progrès qu'il ne faut pas perdre mais au contraire préserver et exploiter pleinement sans attendre ³.»
5. Dans l'annexe au rapport qu'il a soumis à la 103^e session (2014) de la Conférence internationale du Travail, intitulée *La situation des travailleurs des territoires arabes occupés*, le Directeur général a mis en garde contre la dégradation de la situation. Le rapport souligne en effet que «l'issue la plus probable d'un processus de paix chancelant ou bloqué est la poursuite de la situation actuelle. Toutefois, il faut bien comprendre que

¹ De juillet au 30 septembre 2014.

² Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) des Nations Unies: *Occupied Palestinian Territory: Gaza emergency*, rapport de situation, 4 sept. 2014.

³ Discours prononcé le 17 septembre 2014 par Robert Serry, le Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient, devant du Conseil de sécurité.

sur le terrain cela ne s'apparenterait pas à un statu quo...» En conclusion, le rapport indique ce qui suit:

Il est impératif de maintenir et d'intensifier le processus de paix afin de pouvoir parvenir à une solution en faveur de deux Etats, avec un Etat palestinien doté d'une économie dynamique et d'une forte dimension sociale fondée sur les droits ... [T]ous les signes laissent plutôt présager un échec. Or un échec maintiendrait un statu quo trompeur. Pour les travailleurs palestiniens et leurs familles, il signifierait la détérioration croissante de leur situation et le recul de leurs droits.

6. La croissance économique poursuit sa trajectoire à la baisse depuis 2012, alors que l'assistance des donateurs aux territoires palestiniens occupés diminue et que de lourds obstacles à l'activité économique sont imposés à la Cisjordanie et à Gaza. Avant 2012, l'économie palestinienne avait enregistré trois années de croissance soutenue du produit intérieur brut (PIB), grâce à la forte expansion du secteur de la construction liée à l'économie des tunnels à Gaza. La fermeture des tunnels et le maintien des restrictions à l'activité à Gaza, à quoi s'ajoutent les récentes incursions militaires, ont sensiblement réduit les recettes économiques. Selon le Bureau central palestinien de statistique (PCBS), en 2013 le PIB réel n'a été que de 2 pour cent ⁴, tandis que le PIB réel par habitant à prix constant de 2010 s'établissait à 2 855 dollars des Etats-Unis. Le PIB réel par habitant à Gaza a continué de ne représenter que 45 pour cent du revenu par habitant dans la Cisjordanie, même sans tenir compte de l'impact des événements récents.
7. Selon le PCBS, en 2013 le taux de chômage global s'est élevé à 23,4 pour cent. Le taux d'activité est resté bas – 43,6 pour cent, en raison principalement du très faible taux d'activité des femmes – à peine 17,3 pour cent, contre 69,3 pour cent pour les hommes. Le marché du travail n'a pas été plus favorable pour les jeunes âgés de 15 à 24 ans, leur taux d'activité s'établissant à 29,3 pour cent pour les hommes et seulement 8,8 pour cent pour les femmes. Selon l'enquête relative au passage de l'école à la vie active menée en 2013, le taux de chômage des jeunes dans le territoire palestinien occupé reste parmi les plus élevés de la région, se caractérisant par une corrélation positive avec un niveau d'instruction élevé.

II. Etat d'avancement général de la mise en œuvre du programme

8. Conformément au Plan national de développement (2014-2016) et à sa stratégie sectorielle pour le travail, le Programme palestinien de promotion du travail décent (2013-2016) donne la priorité à l'assistance technique dans les domaines de la gouvernance du marché du travail, de l'emploi et de la protection sociale. Ce programme est aussi conforme au *Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement pour l'Etat de Palestine (2014-2016)*, qui vient d'être lancé, et dont les quatre premiers domaines prioritaires, sur six, sont «l'autonomisation économique, les moyens de subsistance, la sécurité alimentaire et le travail décent».
9. Le programme actuel de coopération technique pour les territoires arabes occupés comprend un portefeuille de projets pour un montant d'environ 2,2 millions de

⁴ PCBS: *Press Report, Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (Fourth Quarter 2013)*, et National Accounts database, mars 2014.

dollars E.-U.⁵ Quarante pour cent des ressources du programme de promotion du travail décent en cours sont allouées à l'emploi, 22 pour cent à la protection sociale, 21 pour cent aux normes du travail et 17 pour cent au dialogue social. Ce programme bénéficie de contributions du gouvernement du Koweït, de l'Association de bienfaisance, du Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires du Programme des Nations Unies pour le développement, du Partenariat des Nations Unies pour la promotion des droits des personnes handicapées (UNPRPD) et du BIT. Le gouvernement du Koweït à lui seul finance 85 pour cent du programme mis en œuvre par le BIT dans le territoire palestinien occupé.

10. Le BIT a, depuis 1995, une représentation à Jérusalem qui est appuyée par le Bureau régional de l'OIT pour les Etats arabes à Beyrouth. Le personnel du bureau de Jérusalem se compose de cinq membres à plein temps, et d'un sixième basé à Gaza.

III. Examen des progrès accomplis et des résultats obtenus dans les principaux domaines d'activité

1. Promouvoir les droits des travailleurs et améliorer la gouvernance du marché du travail

11. Dans le domaine de la gouvernance du marché du travail, le BIT a continué de promouvoir des institutions et des procédés efficaces pour appuyer le dialogue social tripartite. Un groupe de travail tripartite plus sur la réforme de la législation du travail a été établi en 2014. Il a pour mandat de proposer des réformes dans ce domaine. Soutenu par les contributions techniques et l'appui du BIT, le groupe mène un examen détaillé de la législation du travail en vigueur afin de proposer des amendements conformes aux normes internationales et aux meilleures pratiques.
12. En 2014, le BIT a étroitement collaboré avec la Commission nationale de sécurité et de santé au travail (SST) afin de forger un consensus tripartite autour d'une politique et d'un programme de SST. Avec l'aide du BIT, cette commission prépare une étude de l'ensemble de la législation nationale pertinente afin de recenser les insuffisances et les domaines à réformer en priorité.
13. Le BIT travaille avec le personnel palestinien consultatif chargé de créer des ONG afin d'améliorer l'accès des personnes handicapées au service public de l'emploi et de promouvoir d'autres programmes favorisant la création d'emplois. Des efforts sont déployés conjointement avec le ministère du Travail, le ministère des Affaires sociales et les partenaires sociaux pour qu'ils tiennent compte du handicap dans leurs activités et dans leurs programmes.
14. Dans le cadre d'un projet régional visant à renforcer la capacité des organisations d'employeurs dans la région arabe, projet financé par la Norvège, et d'un programme régional de formation juridique et socio-économique destiné aux organisations de travailleurs, programme financé par le ministère du Travail des Etats-Unis, le BIT travaille en étroite collaboration avec la Fédération palestinienne des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture (FPCCIA) et avec la Fédération générale des syndicats de Palestine (PGFTU) afin de renforcer la contribution des chambres de commerce et des

⁵ Ce chiffre comprend l'ensemble des ressources extrabudgétaires et du Compte supplémentaire du budget ordinaire. Il ne tient pas compte des projets régionaux qui s'appliquent aussi au territoire palestinien occupé.

syndicats à l'élaboration de politiques nationales proactives de l'emploi. Avec l'appui technique du BIT, la FPCCIA a institué en 2013 un service de recherche pour l'élaboration des politiques qui publie mensuellement des notes d'information décrivant la position du secteur privé eu égard à différentes politiques économiques et sociales qui ont des incidences sur la croissance du secteur privé.

15. Dans le cadre de ses efforts continus pour élargir les connaissances des partenaires tripartites et renforcer leur capacité de lutter contre les pires formes de travail des enfants dans le territoire palestinien occupé, le Bureau fournira une aide financière et technique au PCBS de manière à ce qu'un module sur le travail des enfants puisse être incorporé en 2015 dans l'enquête nationale sur la main-d'œuvre. Ce sera la première enquête de ce type dans le territoire palestinien occupé depuis 2004.

2. Soutenir la mise en place d'un système complet de sécurité sociale

16. Dans le domaine de la sécurité sociale, le BIT soutient l'établissement du premier système de sécurité sociale destiné aux travailleurs du secteur privé et à leurs familles ainsi que l'élaboration d'une nouvelle loi sur la sécurité sociale fondée sur les normes internationales du travail et les meilleures pratiques. A cette fin, il a apporté son aide à la création de la Commission tripartite nationale sur la sécurité sociale, présidée par le Premier ministre, qui a pour mandat de faire aboutir cette nouvelle loi. Pour faciliter le processus de dialogue social, le BIT a lancé une étude actuarielle qui évalue les divers scénarios possibles pour l'établissement d'un régime d'invalidité, de vieillesse et de survivants, d'un régime d'assurance de la maternité et d'un régime d'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles. En décembre 2013, un consensus tripartite s'est dégagé sur le cadre du nouveau système de sécurité sociale, et la version finale de la nouvelle loi sur la sécurité sociale, élaborée avec l'aide du BIT, devrait être établie en 2014. Par ailleurs, le BIT fournit aussi une assistance technique à l'Autorité palestinienne pour assurer la pérennité du régime de pension du secteur public.

3. Améliorer l'accès des Palestiniennes et des Palestiniens à l'emploi et aux moyens de subsistance

17. En collaboration avec le PCBS, en mai 2014, le BIT a publié un rapport sur l'évolution du marché du travail pour les jeunes, fondé sur son enquête sur le passage de l'école à la vie active. Il ressort de cette enquête que seule une minorité de jeunes Palestiniens (22,6 pour cent) a réussi à entrer sur le marché du travail par le biais d'un emploi stable et satisfaisant. Les résultats de cette enquête alimenteront le dialogue social tripartite sur l'emploi des jeunes et orienteront la formulation des politiques et des programmes.
18. Soucieux de promouvoir l'emploi décent pour les jeunes, le BIT a formé plus de 1 700 Palestiniens dans la phase pilote de son programme «Tout savoir sur l'entreprise» afin de développer leur capacité d'entreprendre et de créer ainsi leur propre emploi. Vu le succès de cette phase pilote, les ministères du Travail, de l'Education et de l'Enseignement supérieur ont nationalisé le programme qui s'applique à tous les centres de formation professionnelle, aux écoles spécialisées et aux écoles techniques supérieures.
19. Dans le cadre de sa contribution à la reprise socio-économique à Gaza, le BIT s'attache à favoriser les possibilités d'emploi et de subsistance dans le secteur de la pêche en renforçant la capacité des acteurs locaux de fournir des services. Une analyse de la chaîne de valeur participative de ce secteur a été conduite en 2014; elle recense les points forts et les points faibles du secteur ainsi que les possibilités qui s'offrent à lui, de façon à

renseigner les plans qui visent à améliorer la production de poisson et à introduire de nouvelles méthodes. Donnant suite directement à cette étude, le BIT a dispensé une formation à la gestion à des membres de coopératives en mettant l'accent sur l'aquaculture, définie comme domaine prioritaire. En mai 2014, il a organisé un voyage d'étude dans les ports espagnols qui fournira une base pour étudier la possibilité de construire le premier marché de poisson à Gaza. Cela devrait contribuer de façon stratégique à favoriser l'expansion du secteur, si l'une des principales dispositions de l'accord d'août 2014 est appliquée, à savoir l'extension de la limite de pêche au large de Gaza qui passerait de trois à six milles marins, assortie de la possibilité de repousser progressivement cette limite si la trêve se maintient.

20. Le BIT a conclu un partenariat avec l'Université de Birzeit en vue de favoriser un environnement plus respectueux de l'égalité entre les sexes, suite à une enquête nationale de 2012⁶ qui a montré qu'environ un quart des femmes avaient subi une forme de violence sexiste au cours des quelques mois écoulés avant l'enquête. A cet effet, le BIT a formé du personnel de l'Institut d'études féminines de l'Université de Birzeit à la méthodologie de l'audit participatif de gens, dans le but de renforcer la capacité d'analyse et d'intervention de l'institut en matière de discrimination sexiste sur le lieu de travail. Le BIT a aussi appuyé une recherche sur la violence sexiste à l'université, qui sera suivie d'une campagne de sensibilisation auprès des étudiants et du personnel visant à faire évoluer les procédures universitaires et à mettre en place une politique plus respectueuse de l'égalité entre les sexes.
21. Dans le domaine de l'égalité entre les sexes en matière salariale, le BIT a par ailleurs fourni une assistance technique et un appui au renforcement des capacités à la Commission nationale pour l'emploi des femmes et à des acteurs tripartites. A l'appui de cet effort de sensibilisation, le PCBS mènera avec le BIT une étude sur les écarts de salaire dans le secteur de l'éducation, qui emploie beaucoup de femmes en Cisjordanie et à Gaza.
22. Le BIT a fourni un appui technique à la Direction générale des coopératives du ministère du Travail afin de recenser de nouveaux secteurs économiques non traditionnels qui se prêtent à la création de coopératives pour les femmes. Dans ce contexte, le BIT s'attache à renforcer la capacité de conseillers du ministère du Travail à fournir des services aux coopératives, y compris sur les questions d'égalité entre hommes et femmes.
23. Dans le cadre de son appui à la reconstruction et à la reprise à Gaza, le BIT aidera l'Université islamique de Gaza à améliorer l'employabilité de ses diplômés, notamment en établissant des programmes d'apprentissage structuré, ainsi qu'en réorganisant et en validant les programmes d'études universitaires. A cette fin, l'université établira un bureau de liaison qui permettra d'institutionnaliser les liens entre l'université et le secteur privé et d'assurer que les enseignements offerts correspondent aux besoins du marché du travail.

IV. Prochaines étapes

24. A la lumière de l'escalade récente des hostilités et de ses répercussions dévastatrices sur les moyens de subsistance à Gaza, le Conseil d'administration est invité à prendre note de la crise et à appuyer l'engagement sans faille du BIT en faveur de la reconstruction de Gaza.
25. Le territoire palestinien occupé a vu les financements des donateurs s'effondrer depuis 2010. Au cours de la période 2008-09, le système des Nations Unies a été le principal

⁶ Enquête menée par l'Université de Birzeit dans le cadre d'une initiative du BIT.

donateur par le biais des fonds d'affectation spéciale multidonateurs. La clôture progressive de ces fonds a conduit à une réduction de la part des Nations Unies qui est passée de 50 pour cent en 2008-09 à moins de 10 pour cent les années suivantes. L'établissement de nouveaux fonds d'affectation spéciale multidonateurs est désormais considéré comme une priorité, s'inscrivant notamment dans les mesures d'urgence prises en réaction à la crise à Gaza.

26. Le BIT collabore étroitement avec l'Equipe de pays des Nations Unies dans le territoire palestinien occupé dans le but d'élaborer un plan de soutien des Nations Unies à la transformation de la bande de Gaza, axé en priorité sur la gouvernance, la reprise, la reconstruction et le développement structurel. Ce plan sera fondé sur le programme établi par le gouvernement de consensus national pour la reprise et l'évaluation des besoins de la bande de Gaza. Il se conformera aussi aux principes de l'évaluation des besoins en situations postconflituelles, tels qu'ajustés à la réalité de la bande de Gaza. Dans le cadre de ce plan, le BIT travaille en partenariat avec le Programme d'assistance au peuple palestinien du Programme des Nations Unies pour le développement à l'élaboration d'un programme d'intervention d'urgence pour le relèvement rapide et l'emploi d'une durée d'un an, axé sur la résilience et le rétablissement de moyens de subsistance à Gaza.
27. Le programme palestinien de promotion du travail décent a été approuvé par les mandants tripartites en 2013 et ses priorités demeurent valides. Le ministère du Travail a annoncé qu'il envisage de relancer le Comité national tripartite sur les politiques du travail, suspendu depuis deux ans. Cela augure bien du dialogue social et contribuera à renforcer l'engagement vis-à-vis des contreparties nationales, à améliorer l'exécution du programme de promotion du travail décent grâce au renforcement de la coopération tripartite et des capacités institutionnelles.
28. Au moment de la rédaction du présent rapport, les Nations Unies continuaient de collaborer activement avec les parties pour mettre au point un mécanisme ouvrant la voie à la remise en état des abris et à la reconstruction dans la bande de Gaza. Le mécanisme devra répondre aux besoins et permettre au gouvernement de consensus national de diriger le processus de reconstruction et au secteur privé de le mettre en œuvre.
29. Le BIT est actuellement engagé avec le gouvernement palestinien de consensus national et les partenaires sociaux dans la formulation d'un plan adapté permettant d'appliquer effectivement le programme de promotion du travail décent à Gaza également, dans l'hypothèse que les efforts déployés par les Nations Unies se concrétisent à cet égard. Ce plan vise à rééquilibrer et redynamiser l'économie nationale à Gaza et en Cisjordanie et à imprimer une dimension sociale fortement axée sur les droits à toutes les politiques publiques. Cela va dans le sens des principales observations formulées dans l'annexe au rapport soumis par le Directeur général à la 103^e session (2014) de la Conférence internationale du Travail, qui souligne la nécessité impérieuse de «désamorcer» la «bombe à retardement» de Gaza, après «... presque sept années de blocus, le chômage record, la dépendance vis-à-vis de l'aide, les tensions sociales et la paralysie globale de l'activité économique...». Le BIT continuera de travailler avec les partenaires nationaux et internationaux pour construire des solutions techniques visant le développement économique durable et la justice sociale en faveur du peuple palestinien.
30. Le Conseil d'administration est invité à prendre note de ces faits nouveaux et de l'action du BIT proposée dans le cadre du programme renforcé de coopération technique et à fournir des orientations quant aux prochaines étapes de la mise en œuvre de ce programme.