

RAPPORT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

ANNEXE

LA SITUATION DES TRAVAILLEURS
DES TERRITOIRES ARABES OCCUPÉS

Conférence internationale du Travail
91^e session 2003

Bureau international du Travail Genève

ISBN 92-2-212884-2
ISSN 0251-3218

Première édition 2003

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.

Imprimé par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse.

Préface

Pour la deuxième année consécutive, j'ai chargé une mission de haut niveau d'examiner la situation des travailleurs des territoires arabes occupés, montrant ainsi l'importance que le BIT attache à la nécessité de désamorcer le conflit dans cette région et répondant à l'intérêt manifesté par les différentes parties pour le rôle qu'il déploie et la contribution qu'il peut apporter. Tant au Conseil d'administration qu'à la Conférence, on souhaite profondément que le BIT soit un partenaire constructif dans ce contexte tendu et difficile. La mission s'est efforcée d'évaluer objectivement la situation et de contribuer, aussi modestement soit-il, à l'amélioration du sort des travailleurs palestiniens et de leurs familles.

L'évolution récente de la situation au Moyen-Orient a montré de manière irréfutable que le conflit israélo-palestinien est à l'origine de l'instabilité générale de la région. Les conclusions et recommandations de la mission du BIT doivent donc s'inscrire impérativement dans la perspective de l'ouverture d'un dialogue authentique visant à améliorer la situation politique, économique et sociale de la région.

Le rapport de la mission propose une analyse détaillée et, je le crois, équilibrée de la situation. Il s'en dégage l'image de deux peuples enfermés dans un conflit désastreux. Dans les territoires arabes occupés, et plus particulièrement sur la Rive occidentale et à Gaza, les difficultés économiques et sociales des travailleurs palestiniens et de leurs familles ont empiré. Le sort de ces populations aurait été encore plus dramatique si le monde arabe et la communauté internationale n'avaient pas apporté une aide exceptionnelle, dans le domaine humanitaire et dans celui du développement. Malheureusement, ces différentes évolutions aboutissent à la même conclusion que l'an dernier, à savoir que la situation actuelle est inacceptable et qu'il faut y mettre un terme. Les scènes tragiques auxquelles on assiste fréquemment sur la Rive occidentale et à Gaza confirment le bien-fondé de cette conclusion. Cette tragédie, et l'insécurité qu'elle entraîne, gagne les rues de Jérusalem, de Tel Aviv et d'autres villes. Selon la Banque d'Israël, la crise palestinienne s'est traduite par la récession la plus longue qu'ait jamais connue le pays.

Malgré cette situation difficile, nombreux sont ceux qui espèrent voir la lumière au bout du tunnel et notent certains signes d'une évolution vers un déblocage du conflit. On constate tout d'abord un léger mieux dans l'économie palestinienne dû à une combinaison de facteurs: bonne récolte de l'an dernier, efforts des travailleurs et des employeurs palestiniens, aide internationale. Cependant, le fait demeure que la situation se stabilise à un niveau faible. A Jérusalem, un défenseur important des droits de l'homme a résumé la situation comme suit: «Nous vivons dans un climat de catastrophe, mais nous vivons quand même». De leur côté, les employeurs israéliens ont déclaré à la mission que «les dividendes de la paix seraient gigantesques». Ces témoignages expriment le désir de mettre un terme au cercle vicieux de la violence et de la répression qui dure depuis deux ans et demi. La feuille de route soumise par le Quatuor représente une occasion à saisir. Elle propose un programme économique et politique, aux parties intéressées et au système multilatéral dans son ensemble. Elle mérite qu'on lui donne sa chance, et tous les efforts doivent être faits pour empêcher les adversaires d'une paix honorable d'atteindre leur objectif.

Dans cette optique, le BIT n'a ménagé aucun effort pour mettre en œuvre le programme renforcé de coopération technique que j'ai proposé l'an dernier, malgré la situation difficile qui règne dans les territoires occupés. Ce programme, élaboré en collaboration étroite avec nos mandants tripartites, comprend un certain nombre de projets

portant sur le renforcement des capacités des organisations d'employeurs et de travailleurs et du ministère du Travail, sur la création d'un Fonds palestinien pour l'emploi et la protection sociale («le Fonds») et sur la promotion du dialogue social, condition préalable à une paix durable.

Il m'est agréable de pouvoir dire que ce programme a été largement réalisé. Une unité pour les petites entreprises (défense des intérêts, formation et services) a été créée au sein de la Fédération des chambres palestinienne de commerce, d'industrie et d'agriculture; un projet d'éducation ouvrière a été créé au sein de la Fédération générale des syndicats de Palestine (PGFTU); trois projets ont été entrepris avec le ministère du Travail, qui portent respectivement sur le renforcement des capacités, les informations sur le marché du travail et le perfectionnement professionnel. Un décret portant création du Fonds a été pris, et une réunion a été organisée à Jérusalem en mai 2003 pour en expliquer le rôle aux parties prenantes, particulièrement aux représentants des pays et organismes donateurs, en vue de préparer la réunion des donateurs qui servira à mobiliser les capitaux nécessaires. Des efforts spéciaux seront faits pour faire participer les donateurs et les fonds de développement régionaux.

Cette année encore, la mission a tenu compte des besoins immédiats et prioritaires des partenaires sociaux des territoires occupés et les a concrétisés dans de nouveaux domaines d'assistance technique. On peut dégager quatre grandes orientations:

- aider l'Autorité palestinienne à mettre en œuvre ses réformes et la création de l'Etat;
- coopérer avec le ministère du Travail et les organisations d'employeurs et de travailleurs à la mise en place d'institutions pleinement opérationnelles dans le cadre d'un Etat démocratique;
- offrir une assistance technique en vue de la création et du fonctionnement du Fonds palestinien pour l'emploi et la protection sociale;
- contribuer à la création d'un système de protection sociale, qui répond à une nécessité urgente.

Tout décidé qu'il soit à ne pas ménager ses efforts, le BIT aura besoin du soutien des donateurs pour réaliser ces objectifs.

L'Organisation a déjà répondu positivement à la demande qui lui a été faite de proposer les bases d'un dialogue sur les questions du travail entre Palestiniens et Israéliens. Je me félicite de la confiance ainsi manifestée à l'OIT, dans l'esprit du mandat historique qui lui a été confié en matière de dialogue social. C'est ce qu'a exprimé le secrétaire général de la PGFTU en disant: «l'OIT est la maison du dialogue, c'est notre Parlement». Tout succès obtenu dans cet effort, aussi modeste soit-il, représente notre contribution à l'amélioration du climat de la région.

En dernière analyse, le succès des programmes que nous menons avec nos mandants est tributaire de l'amélioration de la situation politique et de la coopération collective. Nous serons toujours prêts à favoriser le dialogue en vue de la paix. Nous devons tous encourager l'espoir et aller de l'avant.

Mai 2003.

Juan Somavia,
Directeur général.

Table des matières

Préface.....	iii
Introduction	1
I. Nouvelle dégradation économique et sociale en 2002 et stabilisation à un bas niveau au début de 2003.....	2
II. Créer des institutions du travail	18
III. Aide au développement dans les territoires occupés	24
Conclusions	29
Références	30
Annexes	
I. Liste des interlocuteurs.....	33
II Mécanismes de coordination de l'aide sur la Rive occidentale et dans la bande de Gaza.....	39

Introduction

1. Conformément à 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 Directeur général a envoyé cette année encore des missions en Israël, dans les territoires arabes occupés et en République arabe syrienne pour évaluer autant que possible les conditions d'emploi des travailleurs des territoires (c'est-à-dire la Rive occidentale (y compris Jérusalem-Est), la bande de Gaza et le Golan)¹.
2. Le Directeur général a confié la mission en Israël et dans les territoires palestiniens de la Rive occidentale et de Gaza, ainsi qu'au Golan, à M. Friedrich Buttler, directeur régional pour l'Europe et l'Asie centrale, à M^{me} Catherine Comtet, greffière du Tribunal administratif de l'OIT, et à MM. Giovanni di Cola, haut fonctionnaire du Département de la coopération pour le développement, et Philippe Egger, économiste principal du Bureau de programmation et de gestion. La mission a séjourné sur place du 24 avril au 3 mai 2003. M. Khaled Doudine, représentant de l'OIT sur la Rive occidentale et à Gaza, a effectué tous les préparatifs de la mission dont il a été membre à part entière.
3. Le Directeur général a renforcé la capacité technique de la mission et, comme l'an dernier, il en a accru l'importance pour que les contacts nécessaires puissent être pris avec les hauts responsables politiques et les personnalités qui influent sur l'opinion, tant en Israël que dans les territoires occupés. Il a demandé à MM. Don Skerrett, directeur exécutif pour les régions et la coopération technique, et Samir Radwan, conseiller du Directeur général pour les politiques de développement et les pays arabes, de se rendre dans la région. MM. Skerrett et Radwan ont accompagné la mission envoyée dans les territoires, respectivement du 29 avril au 2 mai et du 24 avril au 3 mai.
4. M. Taleb Rifai, directeur régional pour les Etats arabes, et M. Lee Swepston, chef du Service de l'égalité et de l'emploi, ont été chargés de la mission qui s'est rendue en République arabe syrienne et en Egypte du 2 au 5 mai. M. Samir Radwan a rejoint cette mission au Caire.
5. Le présent rapport se fonde sur les informations que les missions susmentionnées ont obtenues sur place, sur les documents que les interlocuteurs des missions ont soumis et sur d'autres documents accessibles au public. Pour examiner la situation des travailleurs arabes des territoires occupés, la mission a procédé de façon impartiale et objective. Le Directeur général est particulièrement reconnaissant à toutes les parties et tient à souligner que, malgré les conditions difficiles dans lesquelles la mission de cette année en Israël et dans les territoires occupés a été menée, ses représentants ont bénéficié, comme cela a toujours été le cas, de la pleine coopération de l'ensemble des parties, tant arabe

¹ Comme il a été indiqué dans les rapports précédents, 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.» Cette position est contestée par le gouvernement de la République arabe syrienne et les habitants du Golan, lesquels considèrent que le Golan est une partie occupée de la République arabe syrienne.

qu'israélienne, et de celle des représentants d'organisations du système des Nations Unies, en particulier le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale, pour obtenir les informations factuelles sur lesquelles se fonde le présent rapport. Le Directeur général sait également gré aux autorités syriennes et égyptiennes de la pleine coopération qu'elles ont également apportée dans leurs pays respectifs à ses représentants. La Confédération internationale des syndicats arabes (CISA), à Damas, et la Ligue des Etats arabes, au Caire, ont été très coopératives. Le Directeur général voit dans cette coopération le signe de la confiance persistante de toutes les parties dans l'OIT et dans les efforts qu'elle déploie pour contribuer à promouvoir le développement économique et social des territoires, développement qui est la condition essentielle d'un règlement satisfaisant du conflit actuel.

6. En examinant l'ensemble des questions en jeu, tant pendant la mission qu'au cours de la préparation du présent rapport, les représentants du Directeur général ont gardé à l'esprit, comme ils l'ont toujours fait, les normes pertinentes du droit international, en particulier la Convention de La Haye de 1907 (qui concerne les lois et coutumes de la guerre sur terre) et la Quatrième Convention de Genève de 1949 (relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre), dont Israël est cosignataire. Plus particulièrement, à propos de l'égalité de chances et de traitement des travailleurs des territoires arabes occupés et de la question des droits au travail, tant dans les territoires qu'en Israël, les représentants du Directeur général ont tenu compte des principes et objectifs énoncés dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, y compris la Déclaration de Philadelphie, des normes et résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail et des principes énoncés par les organes de contrôle de l'OIT. Le rapport se fonde aussi sur les textes législatifs pertinents qui relèvent du domaine de compétence de l'OIT et sur les informations obtenues au sujet de la pratique réelle en ce qui concerne l'égalité de chances et de traitement des travailleurs des territoires arabes occupés en matière d'emploi, de conditions de travail et de prestations sociales, et de droits au travail.
7. Au cours de la mission, les représentants du Directeur général ont eu de nombreux entretiens et réunions tant du côté israélien que du côté palestinien; malgré les mesures de sécurité rigoureuses, ils ont fait de nombreux déplacements en Israël et dans les territoires arabes occupés de la Rive occidentale (y compris Jérusalem-Est), de la bande de Gaza et du Golan pour se réunir avec leurs interlocuteurs².

I. Nouvelle dégradation économique et sociale en 2002 et stabilisation à un bas niveau au début de 2003

Un tournant?

8. Divers événements intervenus dans la région depuis le début de 2003 suscitent un optimisme prudent, notamment la présentation de la feuille de route (voir plus loin, section II). Beaucoup attendent de cette initiative qu'elle permette de remédier à une situation intenable depuis septembre 2000.
9. En 2002, dans son rapport à la Conférence sur la situation des travailleurs des territoires arabes occupés, le Directeur général était obligé de noter que la situation économique et

² Une liste des interlocuteurs des missions est jointe au rapport (annexe I).

sociale des territoires se dégradait de jour en jour, la montée de la pauvreté et du chômage conduisant à une crise humanitaire sans précédent. Il observait que la nature et l'ampleur de la violence, des deux bords, avaient renforcé le sentiment général d'insécurité et que la situation était désormais une situation de crise. Il observait aussi que la violence empêchait la négociation et le dialogue qui auraient pu permettre de revenir à une situation plus normale, de sorte qu'il était inévitable que les choses continuent à se dégrader. En juin 2002, le bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient (UNSCO) qualifiait la situation de «désastreuse» du fait de la montée de la pauvreté (UNSCO, 2003).

10. La période allant de juin 2002 à mai 2003 a été marquée par un approfondissement de la crise économique et sociale dans les territoires occupés, puis par sa stabilisation probable à un très bas niveau. Les restrictions sévères de la circulation des personnes et des biens à l'intérieur des territoires occupés et entre ces territoires et Israël se sont soldées par une baisse spectaculaire de la consommation, des revenus et de l'emploi et par une contraction sans précédent de l'activité économique, qu'il s'agisse de la production, du commerce ou de l'investissement. En 2002, selon les estimations, 60 pour cent environ de la population des territoires occupés (1,94 million de personnes) vivaient avec moins de 2,15 dollars par jour.
11. L'assistance massive des donateurs, estimée à 1,1 milliard de dollars en 2002, a permis d'éviter que la crise humanitaire ne prenne encore plus d'ampleur. Toutefois, la dépendance à l'égard des projets de création d'emplois de courte durée financés par les donateurs ainsi que de l'aide alimentaire n'est pas une solution à long terme.
12. Des observations et données récentes font apparaître un certain assouplissement des mesures de bouclage au début de 2003, par rapport au bouclage quasi total imposé durant l'opération «Bouclier défensif» de mars-avril 2002. Compte tenu notamment de l'augmentation du nombre de permis de travail délivrés aux Palestiniens souhaitant travailler en Israël et de la reprise du paiement des taxes recouvrées par Israël au nom de l'Autorité palestinienne, il y a lieu de croire que la situation économique et sociale s'est stabilisée au premier trimestre de 2003, mais à un niveau nettement plus bas qu'avant le début de l'intifada en septembre 2000.
13. Le coût élevé des opérations de sécurité dans les territoires et en Israël, et les effets sur la confiance des consommateurs des attaques suicide, s'ajoutant à différents facteurs externes, ont fait plonger l'économie israélienne dans une récession sans précédent. En 2002, pour la deuxième année consécutive, la croissance a été négative. Ce recul s'est accompagné d'une hausse du chômage et d'une aggravation du déficit budgétaire. Dans la mesure où Israël est le premier partenaire commercial des territoires occupés, la demande de produits d'exportation palestiniens a également diminué.

Bouclages et insécurité

14. Les bouclages restent la caractéristique dominante de la vie quotidienne dans les territoires occupés. Ils sont assurés par un réseau serré de postes de contrôle (environ 160) tenus par les forces de défense israéliennes (FDI). Du fait des bouclages, la bande de Gaza est désormais divisée en trois zones séparées et la Rive occidentale en sept zones, qui correspondent plus ou moins aux délimitations des districts. Ce découpage géographique s'accompagne généralement d'un morcellement administratif étant donné que les FDI assurent séparément la liaison avec les autorités locales pour ce qui concerne l'administration et les services essentiels.

15. La circulation des personnes et des biens à l'intérieur de chaque zone est devenue plus facile depuis que les FDI se sont repliées sur la périphérie des grandes villes dans la deuxième partie de 2002. Les déplacements d'une zone à l'autre restent difficiles et sujets à bien des aléas et incertitudes. Les données collectées par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) montrent que le nombre de Palestiniens de la Rive occidentale soumis à un couvre-feu total ou partiel a diminué, passant d'environ 850 000 personnes dans la première moitié de juillet 2002 à une moyenne de 400 000 de novembre 2002 à la mi-février 2003 et à 150 000 en avril 2003 (OCHA, 2003b). Selon le Coordonnateur des activités du gouvernement dans les territoires (COGAT), qui relève du ministère israélien de la Défense, les couvre-feux diurnes ont été levés dans la plupart des villes au début de 2003 (COGAT, 2003).
16. Les bouclages ont pour effet immédiat d'allonger la durée des trajets et d'accroître les coûts à cause notamment du temps perdu à faire la queue aux postes de contrôle. La Banque mondiale a observé que ces coûts étaient beaucoup plus élevés en juin 2001 qu'un an auparavant. Les entreprises lui ont signalé une augmentation de 102 pour cent pour la distance, de 208 pour cent pour la durée des trajets et de 82 pour cent pour les coûts. Les ménages de la Rive occidentale lui ont indiqué que la durée du trajet pour se rendre sur les lieux de travail ou sur les marchés a augmenté dans de fortes proportions – entre 25 et 130 pour cent (Banque mondiale, 2002). Un autre indicateur fiable est l'indice des prix à la consommation: l'augmentation des coûts de transport et de communication a été de plus de 2,6 fois supérieure à celle de l'indice moyen entre janvier 2001 et mars 2003 (22,2 pour cent contre 8,5 pour cent) (PCBS, 2003b). Une augmentation aussi forte des coûts de transport est directement imputable aux bouclages des territoires occupés. L'augmentation du coût du transport et les problèmes qu'elle engendre ont été confirmés à la mission par plusieurs interlocuteurs.
17. Outre les pertes de revenus et d'emplois dues aux bouclages, l'occupation militaire engendre un sentiment d'insécurité parmi les travailleurs palestiniens, comme l'a indiqué à la mission la Fédération générale des syndicats de Palestine (PGFTU) à Naplouse et à Gaza. Les travailleurs et leurs familles vivent constamment dans la crainte des conséquences physiques, économiques et sociales possibles de l'occupation. La violence est quotidienne, permanente, ce qui est une source de stress psychologique.

Bouclages externes

18. La circulation des personnes et des biens palestiniens, de la bande de Gaza et de la Rive occidentale vers Israël et à l'intérieur d'Israël, continue à faire l'objet de restrictions sévères. Deux indicateurs suggèrent un léger assouplissement des restrictions à la fin de 2002 et au début de 2003. Selon le COGAT, 31 018 permis de travail ont été délivrés aux travailleurs palestiniens au quatrième trimestre de 2002 (19 798 pour la bande de Gaza, y compris pour un emploi dans les zones industrielles, et 11 220 pour la Rive occidentale) contre 7 531 au deuxième trimestre de 2002 (COGAT, 2003). Les informations communiquées par l'OCHA indiquent que 31 032 permis de travail ont été délivrés jusqu'en mars 2003. La délivrance de ces permis est assujettie à des conditions très strictes en ce qui concerne l'âge et la situation matrimoniale des candidats (OCHA, 2003a, mise à jour 15 mars – 3 avril 2003). Les travailleurs de sexe masculin souhaitant travailler en Israël doivent être mariés et avoir plus de 35 ans. Une limite d'âge inférieure s'applique aux travailleurs des zones industrielles. Le nombre des permis accordés aux négociants et aux hommes d'affaires a augmenté à la fin de 2002 et au début de 2003. Selon les données réunies par le COGAT, les mouvements de marchandises entrant en Israël en provenance de Gaza et de la Rive occidentale ont retrouvé leur niveau du dernier trimestre de 2001 (COGAT, 2003).

19. Toutefois, des bouclages complets prolongés se produisent encore, comme dans la bande de Gaza du 16 au 24 avril 2003, au moment de la Pâque juive. L'impossibilité d'accéder à leur lieu de travail a de graves conséquences pour les travailleurs et pour leurs familles, à plus forte raison si les bouclages complets se répètent (OCHA, 2003a, mise à jour 2 avril – 2 mai 2003).
20. La Fédération des chambres palestiniennes de commerce, d'industrie et d'agriculture (FPCCIA) a déclaré à la mission qu'elle s'inquiète de ce qu'elle considère comme une dépendance économique croissante à l'égard d'Israël du fait du traitement très sélectif et inégal des exportations palestiniennes en Israël par rapport aux importations israéliennes dans les territoires. Cette concurrence déloyale nuit aux intérêts économiques des membres de la fédération au point que certaines entreprises en sont réduites à une totale inactivité.

Le mur de séparation

21. En juin 2002, le gouvernement d'Israël a commencé à faire construire un mur de séparation le long de la frontière ouest de la Rive occidentale. La mission du BIT en a discuté avec différents interlocuteurs dans les territoires occupés. Ils se sont déclarés préoccupés par les conséquences probables de l'édification de ce mur. La mission s'est également rendue dans la ville de Qalqiliya (environ 32 000 habitants) désormais pratiquement encerclée par une clôture et par un mur de béton de huit mètres de haut. Elle s'est entretenue avec le maire. Un rapport détaillé sur le mur de séparation a été établi pour le Comité local de coordination de l'aide (LACC, 2003). Quelque 150 kilomètres sont actuellement en construction. Seules des portions de quelques kilomètres étaient achevées au début de mai 2003, dans le nord-ouest – gouvernorats de Jénine, Tulkarem, Qalqiliya et Salfit – et près de Bethléem et de Jérusalem. Le mur de séparation se présente sous plusieurs formes – mur de béton, tours de surveillance, clôture électrifiée, larges fossés, avec des zones tampons et des zones de patrouille plus ou moins profondes. Les principales conclusions du rapport rejoignent les observations de la mission du BIT. Les points clés sont les suivants:
 - i) le tracé du mur ne suit pas la Ligne verte qui sépare la Rive occidentale d'Israël. Dans certains endroits, il se situe à 6 km à l'intérieur de la Rive occidentale. En conséquence, quelque 12 000 Palestiniens seront coupés du reste des territoires occupés. Ce nombre pourrait beaucoup s'accroître, en fonction des étapes ultérieures de la construction et du tracé exact;
 - ii) le mur déjà construit ou en construction sépare les agriculteurs et les villes des terres, des ressources en eau et des marchés, d'où une contraction de l'activité économique et de l'emploi. Le tracé ménage soigneusement l'accès des colonies à la terre et à l'eau et aux routes qui conduisent en Israël;
 - iii) le mur est construit sur des terres palestiniennes expropriées par les militaires. Les terres ainsi réquisitionnées couvrent jusqu'à présent, selon les estimations, 11 500 dunums (1 150 hectares), et pas moins de 83 000 arbres fruitiers et oliviers ont été déracinés. La création de zones tampons d'une profondeur qui peut aller jusqu'à 150 mètres face à la Rive occidentale a pour effet de réduire les ressources et les terres agricoles dont l'importance est vitale.
22. Le sort des Palestiniens ainsi coupés de leurs ressources a fait l'objet d'articles dans la presse (*Haaretz Magazine*, 2003, et *The Economist*, 2003) et décrit comme une «mort par asphyxie».

23. Le maire de Qalqiliya, que la mission du BIT a rencontré, a déploré les conséquences économiques et sociales pour sa ville autrefois prospère. Environ 600 boutiques et entreprises ont déjà fermé et beaucoup de ceux qui le peuvent quittent la ville. Les autres vivent de plus en plus des rations alimentaires fournies par les donateurs. Quel avenir proposer aux jeunes? Le tracé du mur, selon le maire de Qalqiliya, indique que le vrai motif de sa construction ce n'est pas la sécurité mais ce sont les ressources, en terre et en eau, dont Qalqiliya est richement dotée.
24. Le gouvernement d'Israël fait valoir que le mur de séparation est une mesure temporaire de sécurité nécessaire pour protéger les citoyens israéliens des attaques palestiniennes. Le rapport précité (LACC) et la mission du BIT notent que le mur de séparation a dans l'immédiat des conséquences catastrophiques pour l'emploi, la situation sociale et les conditions de vie des Palestiniens directement touchés et que ces conséquences pourraient bien avoir un caractère permanent.

Incursions militaires, destructions et pertes de vies humaines

25. Les incursions militaires continues dans la bande de Gaza et sur la Rive occidentale ont conduit à des démonstrations répétées d'une «utilisation excessive de la force» et à des exécutions extrajudiciaires, comme l'a déploré le Secrétaire général des Nations Unies (Nations Unies, 2003b).
26. Les mesures prises par Israël et les FDI au nom de la sécurité et de la protection ont été mises en cause en mars 2003 par le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme (Nations Unies, 2003a). L'usage de la force militaire s'est soldé par de lourdes pertes en vies humaines. Entre le 1^{er} janvier 2001 et le 27 avril 2003, 1 729 Palestiniens ont été tués, pour la plupart des civils désarmés, dont 275 (15,9 pour cent) enfants et jeunes de moins de 18 ans. En avril 2003, quelque 5 272 Palestiniens étaient détenus pour des motifs de sécurité par Israël (B'tselem, 2003c).
27. La politique consistant à démolir les habitations pour punir les familles des personnes suspectées d'avoir commis des attentats contre des citoyens israéliens s'est poursuivie. Au total, 187 maisons ont ainsi été démolies en 2002 et 89 en 2003 (jusqu'au 29 avril 2003) (B'tselem, 2003b). A cause de ces démolitions, beaucoup de travailleurs et leurs familles sont désormais sans toit. Les Nations Unies et les organisations de défense des droits de l'homme ont à de multiples reprises condamné ces punitions collectives, interdites par la Quatrième Convention de Genève de 1949. La politique de démolition des maisons à titre de punition est documentée (Darcy, 2003).
28. La destruction et la démolition des ressources économiques par les FDI se sont poursuivies dans les territoires occupés. Le gouverneur de Gaza a informé la mission du BIT que plus de 120 entreprises ont été démantelées pour des motifs de sécurité au cours des derniers mois. La Fédération des chambres palestiniennes de commerce, d'industrie et d'agriculture a remis à la mission du BIT un rapport détaillé concernant l'impact de l'occupation sur les entreprises du secteur privé et sur l'économie. Le document cite le cas de 55 usines détruites et de vastes étendues de terres agricoles, de fruitiers et d'oliviers, de puits, de serres et de pépinières gravement endommagés, confisqués ou détruits (FPCCIA, 2002). D'autres sources signalent des cas identiques et répétés de destruction des ressources économiques.

Les colonies israéliennes

29. La construction de colonies israéliennes dans les territoires arabes occupés a toujours été une source majeure de dissension entre les parties. Plusieurs résolutions des Nations Unies, y compris des résolutions du Conseil de sécurité, ainsi que le rapport Mitchell (commission d'enquête de Sharm-el-Sheikh, 2001) ont recommandé un gel de la construction de colonies. La phase I de la feuille de route exige aussi un gel des activités de colonisation, parallèlement à la fin de la violence du côté palestinien.
30. La poursuite de la politique de colonisation israélienne a de terribles conséquences sur l'économie et sur l'emploi des populations palestiniennes et arabes qui en sont victimes. En particulier, elle a un impact considérable dans deux domaines: la confiscation des ressources en terre et en eau et les relations entre les colons et les populations palestiniennes et arabes. La confiscation de terres et infrastructures pour la construction de colonies et de routes de contournement qui les relie entre elles et les relie à Israël a compromis la mise en valeur des terres et des ressources, ce qui a de lourdes répercussions sur l'emploi et les moyens de subsistance de la population locale dont les terres ont été confisquées. Les Palestiniens refusent généralement d'être indemnisés, quand des indemnisations leur sont proposées, car ils craignent que cela ne soit interprété comme un renoncement à leurs droits.
31. B'tselem estime que 41,9 pour cent de la superficie de la Rive occidentale (exclusion faite du no man's land et de la mer Morte) est en fait contrôlée par les colonies, y compris des zones mises en valeur, des zones municipales non mises en valeur et des terres réservées (B'tselem, 2002, tableau 9).
32. Le nombre de colonies dans les territoires occupés, y compris le Golan, est contesté (tableau 1). Le *Statistical Abstract of Israel* (Bureau central de statistique, 2002) ne signale qu'une augmentation marginale du nombre des colonies entre 1995 et 2001. Le *Statistical Abstract of Palestine* (PCBS, 2002, tableau 3.1.3) recense 242 colonies sur la Rive occidentale en 2000. Cela pourrait inclure un certain nombre d'avant-postes ou de colonies en cours de formation généralement autour d'un ou de quelques mobile homes; selon une estimation, il y en aurait actuellement 108 sur la Rive occidentale (*Jerusalem Post*, 2003).

Tableau 1. Nombre de colonies et population

	1995		2001		Variation annuelle moyenne de la population (%)
	Nombre de colonies	Population (milliers)	Nombre de colonies	Population (milliers)	
Jérusalem-Est	n.d.	155,0	n.d.	176,9	2,2
Gaza	16	5,0	16	7,0	5,8
Rive occidentale	122	129,2	123	201,3	7,7
Golan	31	13,4	32	15,9	2,9
Total	169	302,6	171	401,1	4,8

Sources: Bureau central de statistique: *Statistical Abstract of Israel*, 2002, tableau 2.7; B'tselem, 2002.

33. Selon les estimations, il y avait 401 000 colons dans les territoires occupés, y compris Jérusalem-Est et le Golan, en décembre 2001. Cette population a augmenté en moyenne de 4,8 pour cent par an en 1995 et 2001, soit plus du double du taux de la croissance démographique en Israël (2,2 pour cent). La croissance démographique des colonies de la Rive occidentale est de 7,7 pour cent par an en moyenne.

34. Le maintien des colonies a un coût pour l'économie israélienne. Le gouvernement offre d'importantes subventions de différentes sortes aux familles et aux conseils locaux qui s'installent dans les territoires occupés. Qu'il s'agisse du logement, de l'éducation, de la fiscalité, du développement des entreprises et des infrastructures, ou encore des prestations sociales, les avantages individuels et collectifs accordés aux colons sont beaucoup plus favorables que ceux accordés en Israël. Dans les années quatre-vingt-dix, les transferts financiers par habitant au profit des autorités locales représentant les colons de la Rive occidentale et du Golan ont été en moyenne supérieurs de 150 pour cent à ceux opérés au profit des autorités locales en Israël. Le revenu par habitant des colons de la Rive occidentale est supérieur de 45 pour cent au revenu en Israël (B'tselem, 2002).
35. Le coût de la sécurité des colonies est élevé. Par exemple, le gouverneur de Gaza a signalé à la mission du BIT que, dans sa ville, une colonie de six familles est protégée en permanence par plus de 500 soldats des FDI.
36. Le lieu d'implantation des colonies a une importance encore plus déterminante peut-être que leur taille. En général, elles se situent à proximité et autour des grandes villes palestiniennes, notamment sur la Rive occidentale, ce qui bloque le développement de ces villes et accentue le découpage de l'espace dans les territoires occupés.
37. Particulièrement en période de troubles, par exemple durant l'année 2002, les tensions sont exacerbées entre les colons israéliens et les Palestiniens. Selon le département d'Etat des Etats-Unis (2002), les colons ont harcelé, attaqué et tué au moins cinq Palestiniens dans les territoires occupés en 2002. Selon cette même source, ils ont aussi occasionné par leurs attaques de lourdes pertes économiques à la population palestinienne en endommageant des terres et de l'équipement agricole, en détruisant des vergers, en déracinant des oliviers et en endommageant d'autres cultures de valeur. Les colons sont rarement sanctionnés s'ils sont accusés d'un crime contre les Palestiniens. Pour leur part, les attaques armées des Palestiniens contre les colonies ont causé la mort d'environ 90 civils israéliens en 2002 (B'tselem, 2003a). Il faut espérer que les dispositions de la feuille de route qui concernent les colonies garantiront un bon départ et que les négociations futures entre les parties s'attacheront à trouver une solution à cet important problème.

La situation au Golan

38. Conformément à leur mandat, les représentants du Directeur général se sont rendus dans le territoire occupé du Golan, où ils ont rencontré des membres de la communauté arabe du village de Majdal Shams. Une seconde mission s'est rendue en République arabe syrienne, où un rapport complet sur la situation au Golan, préparé par la ministre du Travail et des Affaires sociales avec le concours de la Fédération générale des syndicats de Syrie, des Chambres d'industrie de Syrie et du gouverneur de Quneitra, lui a été remis.
39. Il y a lieu de rappeler que le Golan est occupé par Israël depuis 1967 et qu'il a été annexé de façon unilatérale par Israël en 1981, cette décision n'ayant jamais été reconnue par les Nations Unies³ ni par la population arabe autochtone de la région, qui s'est toujours considérée comme syrienne. Les représentants de la communauté druze du Golan ont remercié la mission du BIT d'être venue, soulignant à quel point ils jugent important que la communauté internationale continue de s'intéresser à leur sort. Fondamentalement, la situation est inchangée, et la communauté druze continue d'être en butte à la

³ Le 17 décembre 1981, le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies a adopté la résolution 497, qui demande à Israël de rapporter sa décision.

discrimination pour ce qui est de l'attribution des terres, des ressources en eau, de l'agriculture, de l'éducation, de l'emploi et des permis de construire. Attachés comme ils le sont à leur identité syrienne, les Druzes continuent de résister aux pressions exercées par Israël pour qu'ils acceptent la citoyenneté israélienne. La mission a également été informée que les deux milliers de personnes qui travaillent en Israël sont victimes d'une discrimination dans l'emploi en raison de l'insécurité qui règne dans ce pays.

40. Le Golan est une région agricole, et ses habitants druzes, au nombre de 18 000 environ⁴, vivent principalement de la culture des pommes. L'accès à l'eau d'irrigation, qui est contrôlé par la compagnie des eaux israéliennes (Mekorot), reste difficile pour les agriculteurs. Contrairement aux colons juifs, qui obtiennent toute l'eau dont ils ont besoin, les agriculteurs druzes en obtiennent une moins grande quantité que celle qu'ils demandent pour l'irrigation – parfois, ils n'en obtiennent pas du tout – et il leur est toujours interdit de construire des réservoirs d'eau supplémentaires. Cela entraîne une réduction de la production agricole et une baisse proportionnelle des revenus. En outre, l'utilisation de l'eau est lourdement taxée, tout comme les terres agricoles, la production agricole et le transport. Les superficies cultivables et constructibles continuent de se réduire au fil des confiscations de terres à des fins militaires ou pour la construction de colonies de peuplement. Ayant moins de terres à consacrer aux pâturages, les éleveurs de bétail sont souvent contraints d'abandonner leur moyen de subsistance et de chercher un emploi en Israël ou dans les colonies. Au cours de l'année écoulée, l'accès aux marchés des produits locaux a été encore plus affecté par le bouclage de la Rive occidentale, ce qui a entraîné une baisse des prix et des revenus (encadré 1).
41. Le rapport d'ensemble soumis par la ministre du Travail et des Affaires sociales de la République arabe syrienne met l'accent sur le fait que les travailleurs du Golan sont privés de leur droit au travail et du droit d'exercer le métier qui correspond à leurs qualifications. Ils sont également privés de leurs droits syndicaux, puisque seuls les citoyens israéliens sont autorisés à constituer des syndicats et à s'y affilier. C'est pourquoi ces travailleurs n'ont pas pu obtenir des salaires comparables ni se voir reconnaître une durée du travail égale.

Encadré 1. Le Golan

«La terre et les pommes sont les seules choses qui en réalité nous intéressent ici. Leur qualité est excellente, mais quel bien cela peut-il nous faire si nous ne sommes pas en mesure de vendre nos pommes? Avec les restrictions à la mobilité, nous avons trois grands problèmes: la baisse des prix, le gonflement des stocks et la concurrence déloyale des pommes produites dans les kibboutzim.»

«Nous payons 2 NIS le mètre cube d'eau alors que les kibboutzim le paient 0,50 NIS. C'est proprement inabordable. Nous devons entreposer la production et attendre que les prix remontent. Nous avons quelques serres froides mais il nous faut investir beaucoup pour en construire d'autres.»

Des superficies importantes ont été confisquées pour les kibboutzim. Dans un cas précis, il a été fait appel devant la Cour suprême israélienne. Après plus de seize ans de batailles juridiques, les droits des propriétaires arabes ont été reconnus. «Même avec une décision favorable de la Cour suprême, nous n'avons pas pu récupérer nos terres, qui sont notre seule richesse, qui définissent notre identité.»

⁴ D'après le rapport statistique israélien intitulé *Statistical Abstract of Israel* (Central Bureau of Statistics, 2002), au 31 décembre 2001, la population totale du Golan comptait 35 400 personnes, dont 15 900 Juifs (ainsi que des chrétiens non arabes et d'autres personnes non classées par religion), et 19 500 Arabes. Les autorités syriennes ont donné les chiffres suivants: 26 000 colons juifs (dans 44 colonies) et 25 000 Arabes.

Les Arabes du Golan, qui sont près de 18 000 d'après les statistiques officielles, ne peuvent pas se déplacer facilement pour rendre visite à leurs familles en Syrie. «Seuls les étudiants sont autorisés à voyager, même si, pour des raisons de sécurité, ils sont parfois arrêtés et ne peuvent rentrer chez eux pour terminer leurs études.» «Voir sa famille est une question humanitaire, qui n'a rien à voir avec la sécurité. J'ai des cousins et d'autres membres de ma famille qui sont décédés et que je n'ai pas pu voir.» La population arabe du Golan se plaint de la façon dont elle est traitée par les Israéliens, mais elle apprécie quand la même règle s'applique à tous, comme c'est le cas de l'examen national pour devenir médecin ou avocat. «Cet examen est juste parce que tout le monde doit le passer. Le problème pour nous, c'est qu'une fois que nous avons réussi l'examen, nous devons aller ailleurs pour exercer notre métier car il n'y a pas de travail ici au Golan, hormis dans l'agriculture.»

«Dans le domaine de l'éducation, Israël ignore les aspects historiques et culturels de notre identité nationale syrienne.»

Baisse continue du revenu par habitant

42. L'économie des territoires occupés a subi un choc énorme en raison des bouclages et des restrictions, qui se traduisent par une baisse de la production et du revenu par habitant (tableau 2). La baisse du revenu national brut (RNB) réel par habitant est sans précédent. L'économie a connu en 2002 sa troisième année consécutive de déclin. La baisse cumulée du revenu par habitant en 2002 atteint le taux impressionnant de 47,7 pour cent du même revenu en 1999. Cette baisse semble s'accroître, l'année 2002 ayant marqué la variation annuelle la plus forte, estimée à 26,4 pour cent. La baisse effective du revenu des catégories les plus pauvres de la population est certainement encore plus prononcée.

Tableau 2. Revenu national brut (RNB) et produit intérieur brut (PIB) dans les territoires occupés, 1999-2002

	1999	2000	2001	2002	Variation annuelle moyenne en %
RNB réel par habitant (en dollars E.-U.)	1 818	1 682	1 292	951	-15,0
Indice	100	92,5	71,1	52,3	
PIB réel par habitant (en dollars E.-U.)	1 509	1 429	1 150	857	-13,2
Indice	100	94,7	72,6	56,8	
Investissements totaux en capital fixe (en millions de dollars E.-U.)	2 403,3	1 723,2	398,1	62,9	-59,8
Indice	100	71,7	16,6	2,6	
Exportations (en millions de dollars E.-U.)	400,8	365,5	316,5	206,4	-15,3
Indice	100	91,2	79,0	51,5	

Sources: PCBS, 2002; Banque mondiale, 2003a et 2003b.

43. Les exportations et les investissements en capital fixe suivent la même tendance. Les exportations ont diminué de moitié entre 1999 et 2002, tandis que les investissements en capital fixe ont pratiquement cessé, la baisse ayant été de 97 pour cent durant la même période.
44. Dans le contexte régional, le «décrochement» de l'économie des territoires occupés est de plus en plus patent (tableau 3). La croissance du PIB entre 1990 et 2001, qui a été inférieure de 1,8 point de pourcentage à la moyenne régionale, est, au mieux, décevante. Les résultats ont été meilleurs dans tous les pays voisins, où la croissance annuelle du PIB

a atteint 4,9 pour cent en moyenne. Il est clair que des éléments structurels inhérents à l'occupation contribuent à expliquer les mauvaises performances de l'économie des territoires. Le fléchissement économique marqué des trois dernières années s'inscrit dans le contexte d'une croissance léthargique depuis plus d'une décennie. Cette faiblesse peut expliquer pourquoi, compte tenu du choc externe infligé à l'économie, la pauvreté (qui touche les personnes vivant avec moins de 2,15 dollars E.-U. par jour) a tant augmenté en l'espace de quatre ans. La diminution de la demande globale – intérieure et extérieure – et la désorganisation de la production et de la commercialisation aggravent la crise. Dans les deux cas, la pénurie d'emplois ou l'impossibilité de travailler est le principal facteur aggravant dans cette spirale infernale.

Tableau 3. Croissance économique et pauvreté dans la région

	Croissance annuelle moyenne du PIB en % (1990-2001)	RNB par habitant en dollars E.-U. (2001)	Pauvreté: % de la population vivant avec moins de 2,15 dollars par jour
Egypte	4,5	1 530	43,9 (2000)
Israël	4,7	16 750	
Jordanie	4,8	1 750	7,4 (1997)
Liban	5,4	4 010	
République arabe syrienne	4,8	1 040	
Rive occidentale et Gaza	1,2	1 350	60,0 (2002)
Moyen-Orient/Afrique du Nord	3,0	2 220	

Source: Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 2003.

45. Il existe une corrélation étroite entre l'étanchéité des bouclages et le fléchissement de l'activité économique. On s'en aperçoit en observant le volume des échanges et celui de l'emploi, lesquels ont atteint leur niveau le plus bas lors de l'opération «Rempart» menée en mars-avril 2002 dans les territoires occupés, durant laquelle le bouclage a été presque total. En revanche, le relâchement relatif des bouclages au cours des premiers mois de 2003 devrait permettre à l'économie de stopper son déclin précipité et, peut-être, de se stabiliser à un niveau très bas.
46. Plusieurs éléments suggèrent une telle tendance pour le premier semestre de 2003 au moins. Le gouvernement israélien a recommencé à verser les recettes fiscales (dédouanement à l'importation et à l'exportation) perçues pour le compte de l'Autorité palestinienne, y compris les arriérés retenus depuis décembre 2002. Ce fait a été confirmé à la mission du BIT par le ministre palestinien des Finances. Cela permet de payer à temps les salaires des fonctionnaires et de régler les dettes de l'Autorité palestinienne envers le secteur privé. L'emploi en Israël s'est légèrement redressé. La circulation des marchandises dans les territoires occupés et entre Israël et les territoires reprend peu à peu. L'aide des donateurs a plus que doublé en 2002 par rapport à 1999; les fonds ont été principalement destinés à l'octroi d'un soutien budgétaire à l'Autorité palestinienne, à l'aide humanitaire et à la création d'emplois à court terme pour la reconstruction des infrastructures endommagées. Enfin, la récolte d'olives, exceptionnelle en 2002, devrait fournir aux familles qui traitent et vendent les produits dérivés de l'olive les moyens dont elles ont besoin.
47. Il est trop tôt pour dire si l'économie s'est stabilisée au début de 2003 et a absorbé les chocs de mars-avril 2002, ou si c'est seulement le rythme du déclin de la production économique qui s'est un peu ralenti. Cependant, il est clair que, pour qu'il y ait une

véritable reprise, il faut un ensemble de conditions que seul un règlement politique peut assurer.

Faibles niveaux d'emploi et détérioration de la qualité des emplois

48. Les indicateurs du marché du travail signalent un nouveau recul des taux d'activité et d'emploi en 2002 par rapport à 2001 (tableau 4). Le taux d'activité de la population active a encore baissé de 1,6 pour cent (pour atteindre 38,1 pour cent), et l'emploi s'est contracté de 4,3 pour cent, en dépit d'un accroissement de 5,5 pour cent de la population d'âge actif. Le chômage a donc augmenté (il touche à présent 31,3 pour cent de la population), dépassant à Gaza (38 pour cent) de 10 points de pourcentage le taux enregistré sur la Rive occidentale (28,3 pour cent). Le taux d'emploi s'établit au niveau très bas de 26,2 pour cent, soit une personne de 15 ans et plus employée sur quatre (une sur cinq à Gaza). Non seulement l'emploi s'est encore contracté et le chômage a encore augmenté, mais le nombre des personnes d'âge actif qui ne travaillent pas a augmenté. Cela donne à penser qu'il y a un certain effet de découragement des travailleurs, c'est-à-dire que certains de ceux qui sont sans emploi n'en cherchent pas ou ont cessé d'en rechercher. Cela semble être une conséquence directe des bouclages et de la dépendance à l'égard d'une économie locale fragile.

Tableau 4. Indicateurs du marché du travail

	Moyenne annuelle pour 2001	2002				Moyenne annuelle pour 2002	Variation annuelle moyenne en %
		I	II	III	IV		
Territoires occupés							
Population de 15 ans et plus (en milliers)	1 759	1 818	1 844	1 869	1 894	1 856	5,5
Population active (en milliers)	682	705	680	703	742	707	3,7
Emploi (en milliers)	508	501	451	453	539	486	-4,3
dont emploi en Israël et dans les colonies israéliennes (en milliers)	70	59	33	53	56	50	-28,6
Chômage (en milliers)	174	204	229	250	203	221	27,0
Taux d'activité (%)	38,7	38,8	36,9	37,6	39,2	38,1	-1,6
Taux d'emploi (%)	28,9	27,6	24,5	24,2	28,5	26,2	-9,3
Taux de chômage (%)	25,5	28,9	33,6	35,6	27,3	31,3	22,7
Rive occidentale							
Population de 15 ans et plus (en milliers)	1 160	1 198	1 213	1 228	1 244	1 220	5,2
Population active (en milliers)	482	485	452	492	524	488	1,2
Emploi (en milliers)	376	361	318	339	383	350	-6,9
dont emploi en Israël et dans les colonies israéliennes (en milliers)	67	57	31	51	49	47	-29,9
Chômage (en milliers)	106	124	134	152,5	142	138	30,2
Taux d'activité (%)	41,5	40,4	37,3	40,1	42,1	40,0	-3,6
Taux d'emploi (%)	32,4	30,1	26,2	27,6	30,8	28,7	-11,4
Taux de chômage (%)	22,0	25,5	29,7	31,1	27,0	28,3	28,6

	Moyenne annuelle pour 2001	2002				Moyenne annuelle pour 2002	Variation annuelle moyenne en %
		I	II	III	IV		
Gaza							
Population de 15 ans et plus (en milliers)	599	620	631	641	650	636	6,2
Population active (en milliers)	200	220	228	211	218	219	9,5
Emploi (en milliers)	132	140	133	113	157	136	3,0
dont emploi en Israël et dans les colonies israéliennes (en milliers)	2	2	2	2	7	3	50,0
Chômage (en milliers)	68	80	94	98	61	83	22,1
Taux d'activité (%)	33,4	35,5	36,1	32,9	33,5	34,4	3,1
Taux d'emploi (%)	22,0	22,6	21,1	17,6	24,2	21,4	-2,7
Taux de chômage (%)	34,2	36,3	41,4	46,5	28,0	38,0	11,1

Source: PCBS, 2003a.

49. Les indicateurs du marché du travail dans les territoires occupés paraissent exceptionnels quel que soit le critère retenu. Le taux de chômage est le plus élevé de tous ceux enregistrés pour les pays figurant dans l'édition de 2002 de l'*Annuaire des statistiques du travail* du BIT pour la période 2000-2002; très rares sont les pays qui ont enregistré des taux de chômage comparables en situation de conflit. Les taux d'activité relatifs des femmes et des hommes sont comparables à ceux observés en Egypte ou en Jordanie, avec quelques variations notables (tableau 5). Cependant, le rapport emploi-population est à l'évidence plus bas dans les territoires, pour les hommes comme pour les femmes, que dans les pays de référence.

Tableau 5. Indicateurs du marché du travail par sexe (en pourcentage)

	Territoires occupés (2002)		Egypte (1998)		Jordanie (2000)	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Taux d'activité	10,4	65,5	19,6	71,5	11,6	63,6
Taux d'emploi	8,6	43,6	15,6	66,1	10,7	59,0
Taux de chômage	17,2	33,6	5,1	19,9	20,7	11,8

Sources: PCBS, 2003a; BIT: *Indicateurs clés du marché du travail, 2001-02.*

50. La population de 15 à 24 ans paye un lourd tribut à cette dégradation de la situation du marché du travail (tableau 6). Non seulement le chômage est très élevé dans ce groupe d'âge (41,8 pour cent), mais le taux d'emploi est dramatiquement bas: 14,1 pour cent en 2002. Les jeunes non comptabilisés dans la main-d'œuvre sont trois fois plus nombreux que ceux qui y sont comptabilisés, la plupart étant enregistrés comme étudiants. Il ressort de ces données qu'un jeune sur dix a un emploi, un est au chômage et huit, parmi lesquels cinq poursuivent des études, ne sont pas comptabilisés dans la main-d'œuvre. Toutefois, beaucoup d'écoles et d'universités ont été fermées pendant des périodes prolongées en 2002, évidemment au détriment de l'instruction et de la formation supérieure, cruciales, des générations futures. A Gaza, la mission du BIT a été informée que plus de 60 pour cent des étudiants des cinq universités n'ont pu assister aux cours en raison des bouclages.

Tableau 6. Population de 15 à 24 ans et marché du travail, 2002

	Total	Femmes	Hommes
Population de 15-24 ans (en milliers)	668	326	342
Population active (en milliers)	165	20	145
Taux d'activité (en %)	24,4	6,1	42,4
Taux d'emploi (en %)	14,1	3,7	24,0
Taux de chômage (en %)	41,8	41,5	41,9
Personnes non comptabilisées dans la main-d'œuvre (en milliers)	504	307	197
Dont étudiants	325	167	158

Source: PCBS, 2003a.

- 51.** La ventilation par trimestre des données sur l'emploi (tableau 4) indique un creux en avril-juin 2002 suivi d'une reprise au dernier trimestre. Environ 539 000 personnes étaient occupées (selon la définition de l'OIT) en octobre-décembre 2002, soit une augmentation de 6,1 pour cent par rapport à la moyenne de 2001. Cela peut être attribué sans aucun doute à l'assouplissement relatif des bouclages mentionnés ci-dessus. Le nombre de Palestiniens travaillant en Israël et dans les colonies israéliennes était de 56 000 au dernier trimestre de 2002; la plupart venaient de la Rive occidentale, et il est possible que bon nombre n'avaient pas de permis. Il y a lieu de noter aussi la résilience de l'emploi dans le secteur public; en moyenne 115 000 personnes en 2002, soit 47,5 pour cent de l'ensemble de l'emploi salarié dans les territoires occupés. Ce chiffre appelle deux constatations: l'emploi dans le secteur public est une source de revenu subventionné non négligeable pour lutter contre la pauvreté, mais non rentable vu son faible niveau de productivité. On observe que l'emploi dans le secteur privé a enregistré une reprise significative dans les territoires: 366 000 au dernier trimestre de 2002. Cela représente un accroissement de 19,2 pour cent au cours des neuf premiers mois de 2002 et de 14,1 pour cent par rapport à 2001 (PCBS, 2003a).
- 52.** Toutefois, des doutes existent quant à la qualité de ces emplois. On notera, en effet, qu'au dernier trimestre de 2002 l'emploi salarié ne représente que 39,3 pour cent de l'ensemble de l'emploi du secteur privé dans les territoires contre 48,7 pour cent en 1999 (PCBS, 2003a). Une grande partie de l'accroissement de l'emploi est due aux travailleurs indépendants, comme l'illustre le tableau 7 ci-après. L'augmentation de l'emploi indépendant est à n'en pas douter l'expression d'une stratégie d'adaptation, les travailleurs remplaçant l'activité salariée qu'ils ont perdue par une forme ou une autre d'activité indépendante, certes beaucoup moins productive et beaucoup moins rémunératrice.

Tableau 7. Situation de la population active au regard de l'emploi (en pourcentage)

	1995	1999	2002
Employeurs	6,9	5,5	3,7
Travailleurs indépendants	21,2	18,7	26,8
Salariés	61,7	67,8	59,2
Travailleurs familiaux non rémunérés	10,2	8,0	10,3
Total	100	100	100

Source: PCBS, 2003a.

53. La répartition de l'emploi par activité économique en 2002 témoigne aussi, comme il ressort du tableau 8, d'une dégradation de sa qualité. L'agriculture reste une source importante d'emplois, probablement sous-estimée du fait que le travail des femmes n'est pas toujours répertorié et du phénomène de la deuxième activité, fréquent dans ce secteur. La construction occupe un nombre particulièrement élevé de Palestiniens en Israël, ce qui reflète la tendance à l'exportation de main-d'œuvre non qualifiée. L'emploi dans l'industrie manufacturière est particulièrement faible – 12,5 pour cent –, ce qui montre la difficulté d'investir dans le développement industriel dans les territoires occupés.

Tableau 8. Répartition de l'emploi par activité économique, 2002 (en pourcentage)

	Rive occidentale	Gaza	Israël et colonies israéliennes	Total
Agriculture, pêche et foresterie	20,2	15,1	8,7	17,6
Industries extractives et manufacturières	13,3	9,0	17,2	12,5
Construction	8,8	8,7	46,5	12,7
Commerce, restauration et hôtellerie	19,8	17,1	15,4	18,6
Transports, entrepôts et communications	6,2	4,7	3,6	5,5
Services	31,6	45,4	8,6	33,1
Total	100	100	100	100

Source: PCBS, 2003a.

Recul modéré des salaires réels

54. Le tableau 9 présente l'évolution des salaires journaliers réels moyens entre 2000 et 2002 faisant état d'une baisse modérée d'environ 1 pour cent par an. Les salaires du secteur privé sont 1,3 fois plus élevés que ceux du secteur public. Ils sont plus bas à Gaza que sur la Rive occidentale, qui bénéficie de possibilités et d'une diversification économique plus grandes. Enfin, les salaires en Israël sont 1,7 fois plus élevés que les salaires du secteur privé dans les territoires occupés et indiquent une tendance positive, contrairement au recul accusé par les salaires réels sur la Rive occidentale et à Gaza. L'assistance des donateurs a permis à l'Autorité palestinienne de maintenir un secteur public surdimensionné. Compte tenu de la crise actuelle, cela représente un filet de sécurité sociale efficace.

Tableau 9. Salaires journaliers réels moyens (nouveaux shekels israéliens: NIS) (en pourcentage)

	2000	2001	2002	Evolution annuelle moyenne
Secteur public	51,85	52,28	49,91	-1,26
Secteur privé	63,72	64,20	62,82	-0,48
Israël	107,40	102,74	106,64	-0,20
Gaza	51,85	52,28	49,91	-1,26
Rive occidentale	65,28	63,05	63,09	-1,10
Jérusalem	90,67	89,57	92,37	0,60

Source: PCBS, 2003a.

55. Il est important de noter que ces données portent sur les salaires journaliers et non sur les salaires ou revenus mensuels. En premier lieu, le nombre de salariés a notablement

diminué au cours des derniers mois. En deuxième lieu, le nombre de jours ouvrés a considérablement varié, selon que les travailleurs ont pu se rendre sur leur lieu de travail, ayant eu à traverser dans certains cas un voire plusieurs postes de contrôle militaires. De nombreux cas de travailleurs licenciés en Israël par leur employeur pour ne s'être pas présentés ou être arrivés en retard en raison des bouclages ont été rapportés à la mission. Il a aussi été fait état de plusieurs accidents, y compris des accidents mortels, dont ont été victimes des travailleurs qui s'efforçaient de se rendre sur leur lieu de travail en dépit des bouclages par des chemins non gardés. La PGFTU a signalé qu'une vingtaine de travailleurs ont été tués ces derniers mois en essayant de gagner leur lieu de travail. Il semblerait par ailleurs que, pour éviter ces problèmes d'accès, certains résident à proximité de leur travail tant en Israël (illégalement) que dans les territoires.

Forte augmentation de la pauvreté

56. La Banque mondiale a estimé l'incidence de la pauvreté dans les territoires occupés en utilisant comme seuil le montant de 2,15 dollars par jour et par personne. Le tableau 10 montre que le pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté a triplé entre 1999 et 2002. Selon les estimations de l'UNSCO en 2002, à Gaza 70 pour cent de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté et sur la Rive occidentale 55 pour cent (UNSCO, 2002). La population pauvre a avoisiné les deux millions de personnes en 2002. Cet accroissement foudroyant de la pauvreté est historiquement sans précédent. La situation exceptionnelle qui est celle des Palestiniens dans les territoires occupés s'inscrit dans le contexte d'une grave crise humanitaire.

Tableau 10. Population vivant en dessous du seuil de pauvreté

	1999	2000	2001	2002
Incidence de la pauvreté (en % de la population)	20,1	30,7	45,7	60,0
Population pauvre (en milliers)	571,2	910,6	1 415,0	1 939,0

Source: Estimations de la Banque mondiale, 2003.

57. La pauvreté n'est pas seulement le manque de revenu. Elle se répercute rapidement sur la nutrition et la santé. L'enquête nutritionnelle menée auprès d'enfants âgés de 6 à 59 mois sur la Rive occidentale et à Gaza par l'Université de Jérusalem (Al-Qods) et l'Université John Hopkins, publiée en septembre 2002, fait état d'une urgence humanitaire, notamment à Gaza (Abdeen et coll., 2002). L'enquête établit qu'à Gaza 13,3 pour cent et sur la Rive occidentale 4,3 pour cent des enfants de moins de 5 ans souffrent de malnutrition aiguë globale. Dans une population nourrie normalement, l'incidence serait de 2,3 pour cent. Une corrélation existe entre la malnutrition et le revenu, les enfants vivant dans des foyers à bas revenu souffrant le plus de malnutrition. Le ministère palestinien de la Santé a conçu un plan d'urgence pour faire face à cette situation.

Incidence de la crise sur l'économie israélienne

58. La crise a sur l'économie israélienne d'importantes conséquences qui ne peuvent être ignorées. En 2002, Israël a connu sa deuxième année de récession, accusant une croissance négative du PIB. Les perspectives pour 2003 sont celles d'une reprise modeste. Les principaux indicateurs de la crise figurent au tableau 11 ci-après. Les causes immédiates ont évolué. En 2001, Israël a été frappé par l'intifada qui s'est répercutée principalement sur le tourisme (-33 pour cent) et la construction, et par le ralentissement des exportations de haute technologie, qui s'est traduit par une forte chute des exportations (-12 pour cent) (Bank of Israel, 2002). Toutefois, en ce qui concerne ces éléments, le fond de la baisse a

été atteint en 2002, la principale cause de la récession en 2002 a été le recul de la consommation privée (-0,6 pour cent), la chute de la consommation privée par habitant allant jusqu'à 2,5 pour cent. Ce sont les services et industries traditionnels qui ont le plus souffert de l'ajustement des dépenses des ménages, en particulier dans la deuxième moitié de 2002. Il faut y voir un rapport avec les attentats commis en Israël sur des Israéliens (220 victimes de janvier 2002 au 27 avril 2003, dont 36 enfants et adolescents de moins de 18 ans, B'tselem, 2003). L'insécurité a des répercussions sur la confiance des consommateurs: les ménages revoient à la baisse leurs estimations de revenus futurs ainsi que leurs plans de dépenses compte tenu de la poursuite de la crise.

Tableau 11. Indicateurs économiques en Israël

	2001 (Evolution en pourcentage)	2002 (Evolution en pourcentage)	2003 ¹ (Evolution en pourcentage)
PIB réel	-0,9	-1,0	0,5
Consommation privée	2,5	-0,6	0,8
Consommation publique	3,3	5,5	1,2
Formation brute de capital fixe	-2,6	-8,0	-4,5
Exportations	-11,7	-5,4	3,4
Importations	-4,5	-3,0	1,3
Chômage (en %)	9,3	10,5	10,9
Salaires réels	3,0	-5,7	n.d.
IPC (indice des prix à la consommation (moyenne))	1,1	5,7	1,8
Solde des administrations publiques (en % du PIB)	-4,5	-4,0	-3,0
Solde des transactions courantes (en % du PIB)	-1,7	-2,1	-1,5

¹ Projections du FMI.
n.d.: non disponible.
Sources: Bank of Israel, 2002; FMI, 2003.

- 59.** La Banque d'Israël a estimé le coût de l'intafada pour l'économie à 3,8 pour cent du PIB en 2002 (Bank of Israel, 2002). Cette estimation comprend le coût direct et le coût indirect du conflit. La Fédération des entrepreneurs israéliens a fait part de ses préoccupations concernant la dépression économique à la mission du BIT. Elle a souligné les difficultés d'ordre pratique et psychologique qu'il y a à employer des travailleurs palestiniens en Israël et a indiqué que, compte tenu des problèmes de sécurité, notamment de l'augmentation du nombre d'attentats suicides à la bombe, la raison dicte de ne pas recruter ces travailleurs.
- 60.** Sous l'effet de la récession, à laquelle par ailleurs il contribue, le chômage a fortement augmenté, atteignant 10,5 pour cent en 2002, et on s'attend à ce qu'il culmine à 12 pour cent en 2003. La montée du chômage est d'autant plus notable que le nombre de travailleurs palestiniens en Israël a fortement baissé, baisse toutefois partiellement compensée par le recrutement en 2002 de 260 000 travailleurs étrangers, selon des estimations. Ce facteur, joint à l'accroissement de l'emploi dans le secteur privé, aurait dû amortir le recul de la demande de main-d'œuvre dans le secteur privé, ne serait-ce l'ampleur de la contraction. Le chômage a augmenté en 2002 malgré la forte chute (-5,7 pour cent) des salaires réels, ce qui s'explique par l'inflation élevée et la baisse de la demande de main-d'œuvre. La durée moyenne des périodes de chômage a augmenté, passant à 26 semaines.

61. Ayant contribué à la récession en 2001, l'intifada est devenue le facteur principal de sa persistance et de son aggravation en 2002. Les coûts pour l'économie et les travailleurs et les citoyens d'Israël sont importants et cumulatifs. L'économie palestinienne étant étroitement dépendante d'Israël, les effets de la récession dans ce pays ne font que l'affaiblir encore.

II. Créer des institutions du travail

La «feuille de route»

62. Les efforts de la communauté internationale ont récemment débouché sur la nomination par le Président Arafat d'un Premier ministre, M. Mahmoud Abbas (Abou Mazen), aux pouvoirs et responsabilités bien définis. Le 10 mars 2003, le Conseil législatif palestinien a approuvé la modification de la loi fondamentale palestinienne, modification qui porte création du poste de Premier ministre. Le 29 avril 2003, le Conseil législatif a confirmé le nouveau cabinet proposé par le Premier ministre, ce qui a permis au Quatuor (qui est composé de représentants de l'Organisation des Nations Unies, de l'Union européenne, des Etats-Unis et de la Fédération de Russie) de remettre aux deux parties sa «feuille de route»⁵, à savoir un plan élaboré qui vise à créer un Etat palestinien et à mettre fin dans un délai de deux ans au long conflit israélo-palestinien. C'est dans ce cadre que la création d'institutions du travail est un élément essentiel en vue de la constitution d'un Etat.
63. La phase I de la feuille de route prévoit ce qui suit: mettre fin au terrorisme et à la violence; normaliser la vie des Palestiniens; améliorer la situation humanitaire dans les territoires; reconstruire les institutions palestiniennes. Il incombe aux Palestiniens d'entreprendre «immédiatement de mettre fin de façon inconditionnelle à la violence [...]; une telle action doit s'accompagner de mesures de soutien prises par Israël». Pour sa part, Israël doit prendre «toutes les mesures nécessaires pour aider à normaliser la vie des Palestiniens». Israël doit aussi se retirer des territoires palestiniens qu'il occupe depuis septembre 2000 et suspendre toutes ses activités quant à la création de colonies de peuplement.
64. La phase II porte sur la création d'un Etat palestinien indépendant «aux frontières provisoires, doté des attributs de la souveraineté». Cette phase est censée commencer après les élections palestiniennes et s'achever avec la création d'un Etat palestinien indépendant. Il est prévu que le Quatuor convoque une conférence internationale sur la relance économique palestinienne.
65. Les objectifs de la phase III sont, entre autres, «la consolidation des réformes et la stabilisation des institutions palestiniennes, une sécurité palestinienne soutenue et efficace, et des négociations israélo-palestiniennes visant à établir un statut permanent en 2005».
66. Le système de supervision instauré dans le cadre de la feuille de route sera axé sur la sécurité, des questions politiques – y compris celle des colonies de peuplement –, les réformes institutionnelles et les aspects humanitaires et socio-économiques. On estime que chacun des membres du Quatuor aura un rôle à jouer dans ce système. Le Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés (UNSCO) pourrait

⁵ «Feuille de route axée sur des résultats et destinée au règlement permanent du conflit israélo-palestinien sur la base de deux Etats», annexe au document S/2003/529 du Conseil de sécurité de l'ONU, 7 mai 2003.

être chargé des questions humanitaires et socio-économiques et faire appel aux compétences techniques des organismes des Nations Unies. L'OIT aura alors un rôle à jouer pour les questions de l'emploi, de la sécurité sociale et du dialogue social.

Institutions du marché du travail

67. La feuille de route prévoit la création d'un Etat palestinien indépendant et démocratique vivant aux côtés d'Israël et des autres pays limitrophes en paix et en sécurité. Cela passe par l'établissement d'une économie de marché viable et d'institutions appropriées pour la soutenir. Des mesures sont prises pour atténuer la crise humanitaire dans les territoires occupés et pour améliorer la vie des Palestiniens, en vue de la reprise d'une activité économique normale. Pour soutenir ces efforts, un ordre du jour des réformes institutionnelles a été établi. Il est essentiel pour la feuille de route et sa capacité de réaliser les objectifs qu'elle fixe.
68. Une économie de marché viable passe par des consultations et une coopération intensives des institutions et des organisations représentatives principalement intéressées par la politique économique et sociale. Les institutions peuvent jouer un rôle décisif dans la mise en place et le maintien d'une croissance économique forte et susceptible de créer des emplois productifs, compte étant tenu des contraintes actuelles du marché du travail dans les territoires occupés. Des institutions fortes reposent sur trois piliers: la représentation démocratique, la capacité technique de traiter et de débattre des grands problèmes, des mécanismes de consultation et de dialogue social. Il faut renforcer considérablement ces trois aspects dans les territoires occupés. Il faut donc un ordre du jour qui devra être mis en œuvre dans le cadre de la réforme des institutions palestiniennes. Alors que l'Autorité palestinienne vise le statut d'Etat et cherche à consolider sa légitimité démocratique et sa capacité technique, les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent suivre cette voie. Des organisations représentatives, sanctionnées par des élections libres et régulières, sont la base sur laquelle des organisations solides pourront être développées. Il faut rompre radicalement avec les conditions actuelles de bouclage pour que ces élections puissent avoir lieu.
69. A maintes reprises, il a été dit aux membres de la mission qu'une économie palestinienne viable ne peut pas dépendre autant des exportations de main-d'œuvre qu'avant la seconde intifada. Les modalités de cette économie font l'objet de débats nourris. Les membres du gouvernement israélien et les fonctionnaires de la Banque mondiale que la mission a rencontrés ont estimé que 50 à 60 000 emplois en Israël pour les Palestiniens constituent un objectif réaliste. Deux raisons expliquent cette baisse par rapport aux 150 000 emplois en situation régulière qui existaient avant l'intifada: d'une part, il y aura moins de possibilités d'emploi en Israël; d'autre part, il est nécessaire de mettre en place sur la Rive occidentale et dans la bande de Gaza un marché du travail moins vulnérable. Toutefois, il n'existe pas de corrélation négative entre l'exportation de main-d'œuvre et le développement du marché interne du travail, étant donné que les revenus de la main-d'œuvre exportée alimentent dans une large mesure la demande macroéconomique dans les territoires occupés, ce qui contribue à encourager la demande interne de main-d'œuvre.
70. L'expansion rapide de la main-d'œuvre, les éventuelles limitations du nombre de Palestiniens travaillant en Israël et le besoin impérieux d'accroître le niveau de vie font que la création d'emplois devrait être un aspect essentiel du développement économique et social. Même s'il est vrai que le développement économique dépendra étroitement des résultats des négociations politiques, des décisions sont et seront prises par l'Autorité palestinienne pour sortir de la crise économique actuelle et passer à une reprise progressive puis à une croissance soutenue. Cette évolution sera grandement facilitée si les organisations d'employeurs et de travailleurs sont étroitement associées à l'élaboration de

politiques et à la prise de décisions. Il faudra beaucoup de coordination et de cohérence dans plusieurs domaines d'action – entre autres, politique salariale, investissements, fiscalité, protection sociale et formation. Dans tous ces domaines, les mesures ne seront cohérentes que si les décisions sont bien préparées d'un point de vue technique et si, au préalable, elles sont examinées de façon approfondie dans le cadre de mécanismes effectifs de dialogue social.

71. Le programme palestinien de réformes doit faire intervenir les organisations d'employeurs et de travailleurs et prévoir des mécanismes de dialogue social. L'OIT est en bonne position pour aider ses mandants dans ces domaines et faciliter la coopération technique nécessaire.

Sécurité sociale

72. Outre les mesures de protection sociale inscrites dans les accords collectifs applicables aux travailleurs palestiniens titulaires d'un permis de travail en Israël et enregistrés auprès du Service israélien de l'emploi, il existe un programme national d'assurance complémentaire (obligatoire) géré par l'Institut national d'assurance d'Israël. Les travailleurs palestiniens en Israël versent à l'institut les mêmes cotisations que les travailleurs israéliens, sans avoir droit aux mêmes avantages. Cette situation n'a pas changé depuis 1970: elle fait toujours l'objet de polémiques et a même suscité des actions en justice, comme indiqué dans les précédents rapports du Directeur général à la Conférence internationale du Travail sur la situation des travailleurs des territoires arabes occupés⁶. Le Protocole relatif aux relations économiques signé à Paris en 1994 dispose qu'«Israël transférera chaque mois à une caisse de retraite compétente qui sera créée par l'Autorité palestinienne les cotisations d'assurance vieillesse perçues après l'établissement de cette caisse» (Protocole de Paris, article VII, paragraphe 4). Comme indiqué dans le rapport de 2002 du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, cette disposition est toujours en vigueur mais n'a jamais été mise en œuvre. Israël conserve toujours sur un fonds de péréquation les sommes ainsi prélevées sur les salaires des Palestiniens travaillant en Israël, en attendant que l'Autorité palestinienne ait créé une structure correspondante sur laquelle l'argent pourra être versé. Comme indiqué en 2002 (paragraphe 38 du rapport), les travailleurs palestiniens bénéficiant de droits de sécurité sociale acquis auprès de l'Institut national d'assurance d'Israël ont été de plus en plus nombreux à choisir de recouvrer leurs cotisations sous la forme d'un montant forfaitaire: en 2001, quelque 40 000 travailleurs palestiniens ont choisi cette option, contre 7 000 en 2000.
73. Ces dernières années, l'Autorité palestinienne a essayé de mettre en place un système de sécurité sociale, et un projet de code de la sécurité sociale a été soumis en première lecture au Conseil législatif palestinien en 2000. Le processus a dû être interrompu à cause de la situation qu'ont connue les territoires occupés depuis septembre 2000.
74. Comme la ministre palestinienne des Affaires sociales en a informé la mission, l'Autorité palestinienne élabore actuellement un système de sécurité sociale à l'intention des fonctionnaires palestiniens. Les efforts devront être coordonnés pour que les Palestiniens travaillant en Israël, mais aussi ceux qui travaillent dans les secteurs public et privé des territoires occupés, puissent bénéficier d'un régime de sécurité sociale. Il conviendra d'examiner attentivement les systèmes envisagés et leur incidence, actuelle mais aussi future, sur les mouvements financiers avant d'examiner les diverses méthodes de transfert

⁶ Voir les paragraphes 71-72 du rapport de 1990, le paragraphe 50 du rapport de 1991, les paragraphes 75-76 du rapport de 1992 et les paragraphes 71-74 du rapport de 1994.

des fonds. La mission s'est entretenue avec les ministres palestiniens du Travail et des Finances ainsi qu'avec le gouvernement israélien de la nécessité d'établir un système de comptabilité sociale; il s'agit là d'un domaine dans lequel l'expérience du BIT peut être mise à profit. Il a été convenu que cette question devrait faire partie des activités de coopération technique qui seront menées par le BIT au cours des prochains mois.

Conditions de travail

75. La mission a examiné les conditions de travail des travailleurs palestiniens de la Rive occidentale et de la bande de Gaza, tant dans les territoires qu'en Israël, et s'est aussi intéressée aux institutions existantes qui sont chargées d'aider les travailleurs palestiniens et de promouvoir leurs intérêts, et à la manière dont ces institutions interagissent. Ce faisant, la mission a pris en considération toutes les informations qui lui ont été communiquées par ses interlocuteurs, y compris la documentation fournie par la PGFTU, la Fédération des chambres palestiniennes de commerce, d'industrie et d'agriculture et la CISA.
76. La promulgation, le 1^{er} mai 2001, d'un Code du travail palestinien a été une étape importante. Théoriquement au moins, ce code est en vigueur sur tout le territoire de la Rive occidentale et de la bande de Gaza et met fin à l'application, en matière de législation du travail, d'un ensemble de lois provenant de Jordanie, d'Égypte, du mandat britannique et de l'Empire ottoman, ainsi que des règlements militaires israéliens. Bien qu'il ne soit pas totalement conforme aux principes généralement reconnus au niveau international en matière de liberté syndicale et de négociation collective, toutes les parties se sont félicitées de ce nouveau code qui établit un cadre favorable à un meilleur fonctionnement des relations professionnelles dans les territoires, dans des conditions propices au développement économique et social des territoires palestiniens. Cela étant, les organisations d'employeurs et de travailleurs n'ont pas été entièrement satisfaites – pour des raisons différentes – des dispositions de ce nouvel instrument. La mission a appris qu'un certain nombre de règlements d'application ont été rédigés et sont actuellement examinés avec la faculté de droit de l'Université Bir Zeit. Or la PGFTU (Rive occidentale) estime que d'autres dispositions ayant une incidence sur des questions plus importantes, comme la liberté syndicale et le droit de négociation collective, sont si complexes qu'elles doivent être examinées sur une base tripartite, avec l'aide et la participation du BIT.
77. Au moment de sa conception et de sa rédaction, c'est-à-dire pendant une période de paix relative, voire de prospérité, le nouveau Code du travail a été considéré comme augurant une ère nouvelle dans le domaine des relations professionnelles dans les territoires et comme le cadre dans lequel les autorités palestiniennes et les partenaires sociaux pourraient collaborer plus étroitement dans une vraie relation tripartite et établir un type de relations professionnelles adapté à des progrès économiques et sociaux accrus dans les territoires.
78. Or une nouvelle législation du travail, aussi progressive soit-elle, ne pourra pas remédier à la situation économique et sociale catastrophique actuelle; d'autres mesures devront être prises, tant par l'Autorité palestinienne (en particulier le ministère du Travail) que par le gouvernement israélien, afin de créer un environnement permettant aux travailleurs palestiniens de trouver un travail décent et de subvenir aux besoins de leurs familles dans des conditions équitables, dûment réglementées par les dispositions de la nouvelle législation. Pour garantir des conditions de travail décentes dans les territoires, des mesures devront être prises pour veiller à l'adéquation des réglementations en matière de sécurité et de santé et à l'efficacité des services d'inspection du travail. Les bouclages et les couvre-feux ont empêché de nombreux travailleurs de se rendre à leur travail dans les territoires ou en Israël ou de rentrer chez eux une fois leur journée de travail terminée. Selon des

informations communiquées à la mission, nombreux sont les travailleurs contraints de passer la nuit sur leur lieu de travail, usine ou autre, dans des conditions préjudiciables à leur santé. Par ailleurs, certains employeurs palestiniens proposeraient des salaires très bas et ne feraient rien pour améliorer des conditions de travail qui laissent à désirer.

- 79.** Le ministre du Travail de l'Autorité palestinienne est extrêmement conscient de la complexité de la situation, des problèmes qu'elle pose aux travailleurs palestiniens et de l'incapacité dans laquelle se trouve aujourd'hui son ministère à proposer des solutions crédibles. Cependant, grâce au soutien technique du BIT, des efforts considérables ont été faits pour restructurer le ministère du Travail et accroître ses capacités dans les domaines de la formation professionnelle, des services de l'emploi et de l'inspection du travail, et pour en améliorer l'administration d'ensemble. Ces efforts sont conformes au programme palestinien de réformes civiles et ont reçu l'appui du Groupe de travail sur la réforme palestinienne, qui est composé de représentants du Quatuor, mais aussi de la Norvège, du Japon, du Canada, de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. En tant que telle, la restructuration du ministère du Travail ne créera pas d'emplois mais permettra sans doute, grâce au renforcement de l'efficacité des institutions du marché du travail, telles que les services de l'emploi, d'améliorer à l'avenir les conditions de travail.
- 80.** Une Commission nationale pour l'emploi en Palestine a été également créée et est présidée par le ministre du Travail. Mais, compte tenu du fait que d'autres ministères clés et des organisations d'employeurs et de travailleurs y ont été étroitement associés, cette commission aurait dû jouer un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique du marché du travail et d'une politique de l'emploi favorables aux territoires et aux travailleurs palestiniens. Or, selon les informations dont dispose la mission, la commission s'est réunie une seule fois, en septembre 2002, et cette réunion n'a pas fait l'objet d'un suivi. La PGFTU estime qu'il serait préférable de créer une commission sur les salaires qui serait chargée de veiller à ce que les travailleurs perçoivent une rémunération plus équitable. Pour la Fédération des chambres palestiniennes de commerce, d'industrie et d'agriculture, priorité devrait être donnée à l'analyse approfondie des distorsions du marché du travail, des liens entre l'économie palestinienne et l'économie israélienne et de la question des Palestiniens qui travaillent en Israël.

Dialogue social

- 81.** L'expérience de la Commission nationale pour l'emploi montre que les institutions du dialogue social doivent être renforcées dans l'optique de la construction d'un Etat. Ceci s'applique aussi bien au gouvernement qu'aux partenaires sociaux. Ces derniers devront définir leur rôle, se doter d'une structure institutionnelle et renforcer leur capacité d'action dans ce cadre, tout en favorisant l'accession des territoires au statut d'Etat. Les organisations syndicales, qui ont accompli un travail admirable en répondant aux besoins humanitaires des populations, devront jouer leur rôle de partenaire social dans le développement et exprimer les besoins et les aspirations des travailleurs palestiniens et de leurs familles. Les associations d'employeurs, qui expriment les préoccupations des entreprises, devraient commencer à jouer un rôle plus marqué et compléter l'action des chambres palestiniennes de commerce, d'industrie et d'agriculture. Dès que la situation politique le permettra, les organisations de travailleurs comme les organisations d'employeurs devraient être en mesure de développer leurs structures démocratiques internes en organisant des élections libres.
- 82.** La Fédération des chambres palestiniennes de commerce, d'industrie et d'agriculture n'est toujours pas en mesure d'assumer son rôle de manière efficace et de traduire ses engagements en mesures concrètes. Il y a plusieurs raisons à cela: a) les années d'occupation ont affaibli la fédération, et la Chambre de Jérusalem vient d'être fermée par

les Israéliens; b) la situation financière de la fédération est relativement faible si l'on considère le dynamisme de certaines chambres.

- 83.** La plupart des syndicats de la Rive occidentale et de Gaza sont affiliés à la PGFTU. On dénombre 11 syndicats affiliés sur la Rive occidentale et huit dans la bande de Gaza. D'après les estimations de la PGFTU, les membres des syndicats de la PGFTU sur la Rive occidentale seraient au nombre de 297 000; en ce qui concerne la bande de Gaza, 179 000 travailleurs sont inscrits sur les listes des membres des huit syndicats qui constituent la PGFTU sur ce territoire. Le chiffre cité pour la Rive occidentale comprend 130 000 travailleurs qui seraient inscrits comme membres mais qui n'ont pas versé leurs cotisations. L'augmentation considérable du nombre de membres peut être imputée, au moins en partie, au fait qu'une grande partie de l'aide humanitaire, sous forme d'argent et de vivres fournis par l'Arabie saoudite, la Ligue des Etats arabes et l'Egypte, est distribuée aux membres par l'intermédiaire de la PGFTU. Lors des réunions tenues avec la direction de la PGFTU sur la Rive occidentale et à Gaza, les responsables ont déclaré à la mission que la situation politique au cours de l'année écoulée a sérieusement compromis les activités syndicales et la négociation collective. Leur mission principale, en ces temps difficiles, consiste à distribuer l'aide et à aider les membres à trouver un emploi ou à conserver celui qu'ils occupent. La fédération encourage aussi par tous les moyens la solidarité entre les membres, en veillant à ce que les travailleurs qui disposent d'un revenu apportent une aide à ceux qui n'en ont pas.
- 84.** En plus des activités de distribution de vivres, les syndicats de la PGFTU n'ont pas ménagé leurs efforts pour assurer le parrainage de familles pauvres (5 000 familles de la Rive occidentale et de la bande de Gaza) par l'Arabie saoudite, qui fait parvenir mensuellement à chaque famille environ 130 dollars des Etats-Unis. Les syndicats ont également négocié le principe de déductions des traitements des fonctionnaires pour financer une partie de l'aide aux travailleurs, ainsi que des dons et des versements de solidarité avec d'autres syndicats arabes et des syndicats nationaux européens. La mission a appris que, depuis le début de la seconde intifada et jusqu'au mois de juin 2002, 95 000 travailleurs de la Rive occidentale et 94 374 travailleurs de Gaza ont reçu chacun 500 NIS. Les syndicats de Gaza ont réussi à négocier une assurance maladie gratuite pour les travailleurs. Ils ont également participé, dans le cadre d'un programme de création d'emplois, à des comités chargés non seulement de trouver des emplois pour les chômeurs mais aussi de protéger les emplois existants. Ainsi, la PGFTU à Gaza a déclaré à la mission que, grâce à ce programme, 19 000 travailleurs ont pu trouver des emplois dans les municipalités et les ministères, et même au siège de la PGFTU. Un accord conclu avec les employeurs de Gaza, en vertu duquel la PGFTU verse aux travailleurs 500 NIS à titre de contribution à leur salaire, a aussi permis de sauver des emplois et d'aider les employeurs à poursuivre leurs activités. Autre succès plus limité, mais non moins important – l'accord négocié par la PGFTU de Gaza, tendant à ce que les travailleurs soient dispensés du paiement des frais de scolarité de leurs enfants. La PGFTU a également fait savoir à la mission que de nombreux travailleurs ayant bénéficié d'une formation professionnelle dans le cadre du programme mis en œuvre par le BIT avec la PGFTU ont pu trouver un emploi. Tous ces exemples témoignent de la manière dont les syndicats apportent un soutien aux stratégies d'adaptation des familles palestiniennes en situation de crise.
- 85.** Les travailleurs palestiniens titulaires d'un permis de travail en Israël n'ont pu bénéficier d'aucune protection de la part des syndicats de la PGFTU ni être représentés par eux, même si, en tant que membres, certains d'entre eux bénéficient de quelques avantages. Pour obtenir un permis de travail, il faut avant tout obtenir une carte magnétique, que les autorités israéliennes délivrent de plus en plus difficilement. Les travailleurs palestiniens ne peuvent pas être membres de la principale fédération syndicale israélienne, la Histadrout, alors qu'ils doivent verser 1 pour cent de leur salaire à cette fédération au titre d'une commission de mandataire. En échange, les travailleurs ont droit à certains des

avantages obtenus par la négociation collective et à une représentation en justice en cas de violation de leurs droits au travail. Selon la PGFTU, nombreux sont les travailleurs employés en Israël qui ne peuvent pas se rendre à leur travail à cause des bouclages ou des couvre-feux, même avec un permis. Ils sont également nombreux à se faire harceler et insulter aux points de passage par les militaires israéliens, qui refusent parfois de reconnaître leurs permis de travail. On signale également les difficultés éprouvées par certains travailleurs pour obtenir les salaires, indemnités de licenciement et autres prestations qui leur sont dues par leurs employeurs. Ce problème est aggravé par le fait que les bouclages empêchent les travailleurs de s'adresser aux avocats de la Histadrout pour faire valoir leurs droits. Selon un décret pris par le ministre israélien de la Défense en octobre 2000, il est interdit aux Israéliens de se rendre dans les territoires palestiniens. Le ministère israélien de la Défense et la Fédération des entrepreneurs israéliens ont fait savoir à la mission que jusqu'à 40 000 travailleurs palestiniens sont employés illégalement en Israël. Ces travailleurs en situation irrégulière sont dans une position extrêmement vulnérable face à leurs employeurs israéliens. Les droits des travailleurs palestiniens demeureront un sujet important à traiter par le dialogue social.

86. La PGFTU entretient des rapports fraternels avec le mouvement syndical international et en particulier avec la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), à laquelle elle s'est officiellement affiliée en décembre 2002. Cette affiliation devrait lui permettre de renforcer sa structure et son administration, ainsi que les services assurés à ses membres.
87. La PGFTU a mené des négociations directes avec la direction de la Histadrout, et des accords ont été conclus en 1995 et en 1997 entre les deux organisations; le premier prévoyait la restitution à la PGFTU de la moitié du prélèvement de 1 pour cent versé à la Histadrout par les travailleurs palestiniens depuis 1970; le deuxième fixait les modalités de la représentation en justice des travailleurs palestiniens en Israël, par l'utilisation de la seconde moitié de la contribution de 1 pour cent. En ce qui concerne l'accord de 1995 relatif au remboursement de la moitié de la contribution, environ 2 millions de dollars des Etats-Unis sur un total de 6 millions ont été restitués à la PGFTU. En novembre 2000, cependant, le ministre israélien des Finances a décidé que tous les versements de la Histadrout à la PGFTU seraient suspendus jusqu'à nouvel ordre.
88. Le président de la Histadrout a déclaré à la mission qu'il attendait avec impatience le rétablissement et la mise en œuvre complète de ces accords remarquables. La Histadrout souhaite également collaborer davantage à l'organisation avec la PGFTU de séminaires et d'ateliers conjoints où seraient abordés les aspects pratiques de leur coopération future.
89. En résumé, les partenaires sociaux des territoires occupés n'ont pas pu exercer convenablement leurs fonctions dans ce contexte de crise. Ils ont dû, au contraire, réduire leurs activités et accorder la priorité à l'aide humanitaire, ce qui est tout à fait méritoire. Il n'en demeure pas moins que la coopération technique du BIT devra être axée sur le renforcement du rôle futur des partenaires tripartites sur la voie de l'accession de la Palestine au statut d'Etat.

III. Aide au développement dans les territoires occupés

De l'aide humanitaire à l'aide au développement: changement d'orientation

90. L'aide publique au développement accordée aux territoires occupés et à l'Autorité palestinienne s'est beaucoup accrue depuis 2000. En 2002, l'aide déboursée par les

donateurs a atteint 1,1 milliard de dollars – deux fois plus qu'en 1999 –, soit, par habitant, 135 dollars, ce qui est le chiffre le plus élevé dans le monde, même si Israël, qui reçoit une aide importante des donateurs, ne se situe pas loin derrière avec 128 dollars en 2000 (Banque mondiale, 2003b).

91. L'augmentation de l'aide au développement est en grande partie due à l'aide humanitaire d'urgence ainsi qu'au soutien budgétaire apporté à l'Autorité palestinienne. Selon l'UNSCO, le ratio entre l'aide d'urgence et l'aide au développement s'est inversé, passant de un pour sept en 2000 à cinq pour un en 2002, la plupart des donateurs ayant accru leurs contributions aux opérations d'urgence. Une mission d'évaluation technique des Nations Unies qui a eu lieu en 2002 a recommandé notamment l'introduction d'un vaste programme d'urgence pour l'emploi afin de stimuler le pouvoir d'achat des Palestiniens en proie à des conditions de vie difficiles en offrant tout à la fois des emplois temporaires et des emplois durables et de renforcer la capacité des institutions palestiniennes de fournir des services d'emploi d'urgence aux personnes démunies (Nations Unies, 2002). Un certain nombre de mesures ont été prises à cet effet par plusieurs donateurs, dont la Banque mondiale, le PNUD et l'UNRWA.

Encadré 2.

Coordination de l'aide au développement sur la Rive occidentale et dans la bande de Gaza:
rapport de la mission d'évaluation technique des Nations Unies

La coordination de l'aide au développement au regard de la situation des territoires palestiniens occupés (voir annexe II du présent rapport) est très bien structurée non seulement au niveau international mais aussi sur le plan local.

Traditionnellement, les questions de coordination technique sont déléguées aux groupes de travail sectoriels relevant du Comité local de coordination de l'aide (LACC), qui s'occupent de la planification et du contrôle du développement à long terme. Ces derniers ont pris part à l'action globale entreprise depuis septembre 2000 pour gérer la crise et, dans bien des cas (par exemple la santé et l'eau), ils ont maintenu et actualisé leur capacité de planification stratégique à long terme.

Pendant la mission, en août 2002, de l'Envoyée personnelle du Secrétaire général pour les affaires humanitaires comme pendant la mission d'évaluation technique des Nations Unies, en octobre 2002, les interlocuteurs rencontrés dans la région ont souligné la nécessité de renforcer les mécanismes de coordination dans plusieurs domaines spécifiques.

C'est pourquoi la dernière mission a proposé dans son rapport un mécanisme de coordination qui s'appuierait sur les structures existantes tout en les rationalisant.

Le mécanisme de coordination proposé doit fournir un cadre pour l'interaction et le partage des informations, la collaboration à la planification, l'évaluation des besoins et des capacités de réaction, la mise en œuvre et l'évaluation des activités d'assistance bien au-delà de la crise humanitaire. Il vise également à promouvoir l'examen des problèmes cruciaux et de réponses cohérentes aux besoins des Palestiniens.

Les donateurs auront aussi un rôle à jouer dans le système de suivi mis sur pied dans la feuille de route, qui favorisera la coordination et sera axé sur la sécurité, les questions politiques, y compris les colonies de peuplement, les réformes institutionnelles ainsi que les problèmes humanitaires et socio-économiques.

Source: Nations Unies, 2002 et 2003c.

92. Une aide humanitaire d'urgence était indispensable pour atténuer les souffrances humaines pendant la crise. Néanmoins, les donateurs sont parfaitement conscients de la nécessité de réduire la place de l'aide d'urgence au profit de l'aide au développement afin de renforcer l'économie des territoires occupés. A sa réunion de février 2003, le Comité spécial de liaison, présidé par la Norvège et coprésidé par l'Union européenne, auquel participe largement la communauté des donateurs, a insisté sur la nécessité d'une aide au développement à long terme. L'accent a été mis sur la réforme des institutions palestiniennes en vue d'améliorer la transparence, de renforcer la démocratie et de promouvoir le fonctionnement d'une économie de marché. La communauté des donateurs

a réaffirmé son appui aux efforts de réforme déployés par les Palestiniens et s'est félicitée de leur détermination dans ce domaine. Les donateurs ont aussi clairement indiqué qu'un grand nombre de mesures de réforme importantes subissent le contrecoup direct ou indirect des actions israéliennes et ils ont instamment prié Israël de faciliter les efforts de réforme des Palestiniens, notamment en assouplissant les restrictions imposées à la circulation des personnes et des biens.

Programme actuel de coopération technique du BIT

- 93.** Des mesures concrètes ont été prises pour mettre en œuvre le programme renforcé de coopération technique pour les territoires arabes occupés, proposé par le Directeur général à la 90^e session de la Conférence internationale du Travail et entériné par le Conseil d'administration (BIT, 2003a; on notera que ce document porte uniquement sur les territoires palestiniens occupés). Ce programme se composait d'un certain nombre de projets visant le renforcement des capacités des organisations d'employeurs et de travailleurs et du ministère du Travail, la création d'un Fonds palestinien pour l'emploi et la protection sociale (ci-après, le Fonds), et la promotion du dialogue social en tant que condition préalable à la paix.
- 94.** Outre les 603 000 dollars alloués par le Directeur général pour répondre à des besoins immédiats essentiels des mandants palestiniens, le Conseil d'administration, en novembre 2002, a approuvé l'allocation de 800 000 dollars supplémentaires provenant de l'excédent budgétaire 2000-01, soit une contribution totale de l'OIT, sur ses ressources propres, de 1,4 million de dollars, en majeure partie affectée à la création du Fonds.
- 95.** Une unité d'appui aux petites entreprises (promotion, formation et services) a été créée au sein de la Fédération des chambres palestiniennes de commerce, d'industrie et d'agriculture; un projet d'éducation ouvrière a été mis en place à la PGFTU; trois projets réalisés avec le ministère du Travail portent sur le renforcement des capacités, un système d'information sur le marché du travail et l'amélioration des compétences par la formation.
- 96.** En outre, le BIT poursuit la réalisation des projets de coopération technique suivants grâce à des financements extrabudgétaires⁷:
- Centre Sheikha Fatima de réadaptation professionnelle pour les handicapés et les jeunes ayant des besoins particuliers, à Hébron, financé par les Emirats arabes unis;
 - création du Centre Sheikh Khalifa de réadaptation professionnelle, à Naplouse, financé par les Emirats arabes unis;
 - assistance technique à la Fédération générale des syndicats de Palestine (PGFTU), financée par l'Association italienne des employés de banque.
- 97.** En septembre 2002, un consultant de haut niveau du BIT a procédé à une évaluation du rôle du ministère du Travail et a recommandé une assistance afin de l'aider à: i) mieux comprendre le rôle et les objectifs du système d'administration du travail; ii) définir la stratégie à adopter afin de mettre au point un système susceptible de stimuler le développement économique dans un cadre juridique transparent et clair; iii) associer les

⁷ Le projet intitulé «Programme national de soutien au développement des jeunes et à l'élimination des pires formes de travail des enfants, basé sur la Rive occidentale et à Gaza», dont le financement a été approuvé en 2001, doit être réévalué.

partenaires sociaux et développer les relations avec d'autres ministères en vue d'une approche multidisciplinaire des politiques sociales; iv) mettre en œuvre la stratégie ainsi définie par le biais d'une structure qui tiendrait compte des exigences fondamentales du ministère du Travail (BIT, 2002).

98. Les projets concrets suivants visant le renforcement des capacités sont menés à bien:

- une équipe interne composée d'experts et d'universitaires ainsi que de hauts fonctionnaires du ministère a été créée pour conseiller le ministre concernant la restructuration du ministère à la fois au niveau central et au niveau des districts;
- les activités mentionnées plus haut concernant les systèmes d'information sur le marché du travail et l'amélioration des compétences pour un avenir meilleur ont été adaptées aux besoins du ministère du Travail;
- la coopération technique du BIT a également contribué à renforcer les fonctions du ministère du Travail et ses bureaux. Cela concerne notamment la définition d'une stratégie de l'emploi palestinienne dont les éléments seraient encore valables dans le cas où les programmes d'urgence céderaient la place à l'emploi durable. Le BIT a contribué à la création de 17 bureaux de l'emploi sur la Rive occidentale et à Gaza ainsi qu'à la formation de leur personnel.

Assistance future du BIT

99. La feuille de route, le programme de réforme palestinien et les priorités des donateurs sont tous axés sur le renforcement des institutions palestiniennes, de la démocratie et d'une économie de marché efficace dans les territoires occupés. A bien des égards, ce sont là des questions liées entre elles, qui doivent être abordées ensemble. Dans ce vaste programme, un certain nombre de questions importantes ont trait au travail, à l'emploi et à la protection sociale, et intéressent directement les mandats de l'OIT. Il est essentiel pour l'OIT de redéfinir son programme de coopération technique dans le contexte des nouveaux développements. L'objectif central est de renforcer le ministère du Travail et les organisations d'employeurs et de travailleurs palestiniens, conformément au programme d'assistance que le BIT a développé l'an dernier. Cependant, un certain nombre de domaines importants doivent être approfondis. Ils sont brièvement décrits ci-après.

Fonds palestinien pour l'emploi et la protection sociale (FPEPS)

100. Une étude de la faisabilité du Fonds palestinien pour l'emploi et la protection sociale a été menée à bien par le BIT, qui a d'abord étudié et comparé les expériences de 30 fonds différents de par le monde et consulté les principaux intéressés dans les territoires (BIT, 2003b). Cette étude a montré que les approches ascendantes sont possibles pour la mise en place d'un mécanisme proprement palestinien de promotion de l'emploi durable conforme à l'économie de marché et capable de renforcer le dynamisme du secteur privé.

101. La mission du BIT a tenu d'amples consultations sur les mesures à prendre pour créer le Fonds. A la suite de la promulgation par l'Autorité palestinienne d'un décret établissant officiellement ce Fonds, tous les acteurs concernés (ministères compétents de l'Autorité palestinienne et partenaires sociaux, Conseil économique palestinien pour le développement et la reconstruction (PECDAR), PNUD, UNSCO, Banque mondiale, Quatuor et représentants des donateurs) doivent se réunir en mai 2003 afin de mobiliser l'appui nécessaire à ce Fonds.

Renforcement des capacités du ministère du Travail

- 102.** Le ministère du Travail a un rôle important à jouer dans le redressement économique et dans la promotion de normes décentes. Beaucoup de choses ont déjà été faites, ce dont témoigne notamment l'adoption d'un nouveau Code du travail palestinien. Mais il reste encore beaucoup à faire pour que le ministère participe pleinement au programme de réforme palestinien, au redressement économique et au développement social.
- 103.** Dans les trois domaines suivants, le BIT devrait renforcer son assistance technique au ministère du Travail afin de mettre à sa disposition expertise technique et formation:
- L'élaboration des réglementations liées au Code du travail demande des compétences spécifiques dans divers domaines, y compris ceux de la liberté syndicale et de la négociation collective.
 - La promotion d'un large dialogue social sur les grands enjeux économiques, l'emploi et la protection sociale exigent à la fois les compétences nécessaires à la conduite du dialogue social et des connaissances techniques – politique salariale, conditions d'emploi, politiques de formation, emploi des jeunes, etc.
 - Au cours de la mission, il a été demandé au BIT d'aider l'Autorité palestinienne à concevoir un régime de sécurité sociale pour les travailleurs du secteur privé. Une mission d'évaluation des besoins et un atelier sont prévus comme mesures préliminaires à la création de ce régime.
- 104.** En outre, il a de nouveau été demandé à l'Organisation de faciliter le dialogue entre Palestiniens et mandants en Israël en ce qui concerne les droits acquis par les travailleurs palestiniens en Israël en matière de sécurité sociale.

Renforcement des capacités des organisations d'employeurs et de travailleurs

- 105.** Les organisations palestiniennes d'employeurs et de travailleurs sont confrontées à trois grands défis:
- la représentation démocratique;
 - les services professionnels à leurs membres;
 - la capacité technique de participer à un dialogue tripartite.
- 106.** Il est capital que les organisations palestiniennes d'employeurs et de travailleurs participent davantage aux discussions concernant les politiques à adopter pour promouvoir le redressement économique, le développement social et l'amélioration des conditions de travail. Cela fait partie de l'ordre du jour de la réforme institutionnelle. A cette fin, les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs doivent renforcer leurs institutions respectives concernant les trois points mentionnés plus haut. Les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs pourraient leur servir de guide pour ce qui concerne la représentation démocratique. Par son assistance technique et par ses programmes et moyens de formation, le BIT devrait permettre aux partenaires sociaux de donner à leurs cadres la capacité de mettre au point les services nécessaires aux membres de ces organisations, et de participer aux discussions techniques. Le BIT devrait aussi faciliter la collaboration et l'appui des organisations d'employeurs et de travailleurs d'autres pays qui souhaitent aider leurs contreparties palestiniennes.

Conclusions

- 107.** La situation des territoires arabes occupés s'est encore détériorée gravement durant la période examinée dans le présent rapport. La sécurité des personnes, les droits relatifs au travail, les revenus, l'accès à l'emploi et la protection sociale sont menacés en permanence. La crise est aussi ressentie profondément en Israël, où les craintes relatives à la sécurité aggravent la récession économique, laquelle aggrave à son tour la crise des territoires occupés, qui dépendent étroitement de l'économie israélienne. L'assouplissement des bouclages et les autres mesures prises au cours des premiers mois de 2003 ont peut-être entraîné une stabilisation à un bas niveau de la situation économique des territoires occupés, ce qui montre bien la nécessité vitale d'interrompre la spirale descendante et de répondre à la nécessité urgente d'améliorer le sort de la population, et notamment des travailleurs et de leurs familles.
- 108.** Dans son évaluation des perspectives de dialogue et d'action constructive, la mission a toujours été consciente de l'interdépendance existant entre les différents facteurs politiques et sociaux qui influent sur la situation, tant dans les territoires arabes occupés qu'en Israël. La sécurité d'Israël ne peut être séparée de la sécurité de la population palestinienne vivant dans les territoires occupés, et l'aggravation dramatique de la pauvreté absolue au cours de l'année écoulée rappelle utilement la mise en garde de la Déclaration de Philadelphie, annexée à la Constitution de l'OIT: «La pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous.»
- 109.** L'OIT a pris des mesures et continuera à en prendre pour renforcer son programme de coopération technique visant à créer des emplois et des possibilités d'emploi durables, ainsi qu'à réformer les institutions du travail. Elle a répondu à l'appel tendant à réorienter l'aide d'urgence vers l'assistance au développement par une coopération technique permanente.
- 110.** La feuille de route présentée aux parties au début de mai 2003 par les membres du Quatuor donne un nouvel élan aux négociations politiques. Elle présente une large gamme de mesures portant sur la sécurité, les institutions et l'économie. Il a été demandé au BIT d'apporter son assistance technique aux réformes institutionnelles dans les domaines du travail, de l'emploi et de la protection sociale. Il est essentiel que s'instaure un dialogue social constructif visant à préparer et à accompagner les nombreuses réformes qui doivent être mises en place pour stimuler la reprise économique et garantir aux travailleurs palestiniens des droits au travail, des emplois productifs et rémunérateurs et une protection. Un tel dialogue est tributaire de l'amélioration de la situation générale ainsi que de la mise en œuvre de réformes visant à renforcer les partenaires sociaux. La manière dont le BIT peut contribuer à ces réformes est exposée dans le rapport. Il existe d'authentiques perspectives de dialogue entre les mandants des deux parties au conflit. Le BIT continuera à s'efforcer de favoriser ce dialogue, qui est un élément clé des discussions politiques plus larges menées dans le cadre de la feuille de route.

Références

- Abdeen, Ziad; Greenough, Gregg; Shahin, Mohammad; Tayback, Matthew, 2002: *Nutritional Assessment of the West Bank and Gaza Strip*, Université de Jérusalem (Al-Qods), Université Johns Hopkins, USAID et Care International: www.usaid.gov.
- Abdul Hadi, Mahdi, 2003: *Abu Mazen and the many challenges ahead*. Société universitaire palestinienne pour l'étude des affaires internationales (PASSIA), avril: www.passia.org.
- Bank of Israel, 2002: *Annual Report*: www.boi.gov.il.
- Banque mondiale, 2003: *Two years of intifada, closures and Palestinian economic crisis: An Assessment*, 5 mars: lnweb18.worldbank.org.
- , 2002: *Long-term policy options for the Palestinian economy*, juillet: lnweb18.worldbank.org.
- , 2003b. *Rapport sur le développement dans le monde 2003: Développement durable dans un monde dynamique – Améliorer les institutions, la croissance et la qualité de vie*. Washington, DC et New York. Banque mondiale et Oxford University Press.
- BIT, 2003a: *Programme renforcé de coopération technique pour les territoires arabes occupés*, document du Conseil d'administration GB/286/8, 286^e session, Genève, mars.
- , 2003b: «Palestinian Fund for Employment and Social Protection», Pre-final version, 23 fév. (document non publié).
- , 2002: «Assessment of the role and functions of the Ministry of Labour of the Palestinian Authority», Ramallah, 8-15 sept. (document non publié).
- , 2000: *Final report of the ILO multidisciplinary mission to the West Bank and Gaza*, 31 janv. – 11 fév.
- B'Tselem (Centre israélien d'information sur les droits de l'homme dans les territoires occupés), 2003a: *Fatalities in the Al Aqsa Intifada: 29 Sep. 2000 – 11 May 2003*: www.btselem.org.
- , 2003b: *House demolitions – Statistics*: www.btselem.org.
- , 2003c: *Administrative detention – Statistics*: www.btselem.org.
- , 2002: *Land grab: Israel's settlement policy in the West Bank*, mai: www.btselem.org.
- Bureau central de statistique, 2002: *Statistical Abstract of Israel 2002*, n° 53: www.cbs.gov.il.
- Bureau central palestinien de statistique (PCBS), 2003a: *Labour Force Survey results*: www.pcbs.org.
- , 2003b: *Consumer Price Index*: www.pcbs.org.
- , 2002: *Statistical Abstract of Palestine*, n° 3, Ramallah.

- Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), 2003a: *Humanitarian updates*: www.reliefweb.int.
- , 2003b: *West Bank population under curfew between 17 June 2002 and 7 May 2003*: www.reliefweb.int.
- Bureau du Coordonnateur spécial dans les territoires occupés (UNSCO), 2003: *Briefing by the United Nations Special Coordinator, Mr. Terje Roed-Larsen, to the Security Council*, 19 mars.
- , 2002: *The impact of closure and other mobility restrictions on Palestinian productive activities*, 1^{er} janv. 2002 - 30 juin 2002: www.arts.mcgill.ca/mepp/unesco/unfront.html.
- Comité de coordination de l'aide locale (LACC), 2003: *The impact of Israel's separation barrier on affected West Bank communities*, 4 mai: www.reliefweb.int.
- Comité de liaison ad hoc, 2003: *Chair's Summary*, Londres, 18-19 fév.
- Coordonnateur des activités gouvernementales dans les territoires (COGAT), 2003: *Presentation to the ILO Committee* (document non publié), mai.
- Darcy, Shane, 2003: *Israel's punitive house demolition policy: Collective punishment in violation of international law*. Ramallah, Al-Haq.
- Département d'Etat des Etats-Unis, 2002: *Israel and the occupied territories. Country reports on human rights practices*: www.state.gov.
- Fédération des chambres palestiniennes de commerce, d'industrie et d'agriculture (FCCIA), 2002. *Palestinian economy: Israeli economic policies and collective punishments and their impacts*.
- Fédération des entrepreneurs israéliens, Division économique, 2003: *The Israeli economy. Présentation à la mission de l'OIT* (document non publié).
- Fonds monétaire international (FMI), 2003: *Israel: 2002 Article IV Consultation – Staff Report. Country report No. 03/75*, mars: www.imf.org.
- Haaretz Magazine*,. 2003. «Apartheid wall», par Gideon Levy, 2 mai.
- Jerusalem Post*. 2003. «Mofaz dismantles empty outpost», Tovah Lazaroff. 28 avril.
- Khatib, Ghassan, 2003: *It's not just about Arafat*. Autorité palestinienne, ministère des Affaires étrangères, 20 mars: www.mopic.gov.ps.
- Nations Unies, 2003a: *Rapport du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, M. John Dugard, sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés par Israël depuis 1967*. Commission des droits de l'homme, 59^e session, document E/CN.4/2003/30, 17 déc.: domino.un.org/unispal.nsf.
- , 2003b: *Le Secrétaire général déplore les victimes de la récente attaque aérienne lancée par Israël contre un quartier de la ville de Gaza*. Communiqué de presse SG/SM/8663, PAL/1941, 9 avril: domino.un.org/unispal.nsf.
- , 2002: *Humanitarian Plan of Action 2003: Occupied Palestinian territory*, nov. (Annex I: Recommendations made by the Secretary-General's Personal Humanitarian Envoy): www.reliefweb.int.

—, 2003c. Document du Conseil de sécurité S/2003/529. 7 mai. Annexe: «Feuille de route axée sur des résultats en vue d'un règlement permanent du conflit israélo-palestinien prévoyant deux Etats».

Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), 2003: *UNWRA emergency appeal 2003*: www.un.org/unrwa.

Sharm el-Sheikh Fact-Finding Committee, 2001. *Final report*. Département d'Etat des Etats-Unis, 30 avril: usinfo-state.gov/regional/nea/mitchell.htm.

The Economist,: 2003. «Israel's security barricade: Walling them in», 29 mars – 4 avril.

Annexe I

Liste des interlocuteurs

Al-Haq, Rive occidentale

Naser Al-Rayyes, chargé de recherche juridique
Hana Amer, conseillère juridique
Omar Jubran, coordonnateur des recherches sur le terrain
Rafeef Mujahad, conseillère juridique

Association des entrepreneurs et constructeurs d'Israël

Uri Rubin, président de la commission du travail, président du Conseil d'administration, HKB

Association des entrepreneurs palestiniens (PBA)

Mohamed Masrouji, président

Association des relations professionnelles (AIR), Israël

Ozer Carmi, professeur de relations professionnelles

Autorité palestinienne

Yasser Arafat, Président

Autorité palestinienne, gouvernorat de Gaza

Mohammed Al-Qudwah, président de la chambre de commerce et gouverneur de Gaza
Aseel Shrourou, directrice du service pour les femmes
Said Shaath, directeur des affaires internationales

Banque mondiale, Jérusalem

Nigel Roberts, directeur, Département de la Rive occidentale et de Gaza

Bureau central palestinien de statistique (PCBS)

Hamdi Al-Khawaja, directeur du bureau du président
Sufian Awad Daghra, directeur général des statistiques économiques
Mahmoud Jaradat, directeur général de la population et des statistiques sociales
Saleh Kafri, directeur du département des statistiques du travail
Loay Shabaneh, assistant du président pour les affaires statistiques

Bureau du Coordonnateur spécial des Nations unies pour le processus de paix au Moyen-Orient (UNSCO), Gaza

Michael Keating, directeur, Aide et affaires économiques et sociales

**Bureau du représentant de la Norvège
auprès de l'Autorité palestinienne**

Nils Ragnar Kamsvåg, ambassadeur

Jens Mjaugedal, conseiller

**Centre pour la démocratie et les droits des travailleurs
(DWRC), Ramallah**

Hasan Barghouthi, directeur général

Centre palestinien pour les droits de l'homme

Raji Sourani, avocat, directeur

Chambre de commerce et d'industrie de Naplouse

Ma'az M. Nabulsi, président

**Chambre palestinienne de commerce, d'industrie
et d'agriculture à Gaza**

Mohammed Al-Qudwah, président de la chambre de commerce et gouverneur de Gaza

**Conseil économique palestinien pour le
développement et la reconstruction (PECDAR)**

Mohammad Shtayyeh, directeur exécutif

Consulat général de Suède, Jérusalem

Johan Brisman, Consul, coprésident du groupe de travail sectoriel sur l'emploi, Comité local de coordination de l'aide (LACC)

Coordination des activités civiles, Israël

Camil Abu Rukun, coordonnateur adjoint des activités civiles dans la bande de Gaza et sur la Rive occidentale

Coordination des activités gouvernementales, Israël

Lt. Col. Isaac Gurvich, chef de la section économique

Fédération des agriculteurs d'Israël

Eli Korah, vice-président de la commission du travail

**Fédération des chambres palestiniennes
de commerce, d'industrie et d'agriculture (FPCCIA),
Jérusalem**

Ahmed Hashem Alzughair, président

Abdul Rahman Abu Leil, secrétaire général

Amin Beidoun, département de l'économie

Ali Muhana, assistant du secrétaire général

Fédération générale du travail (Histadrout)

Amir Peretz, M.K., président

Mirabelle Gazit, avocate, département juridique de la division des syndicats

Avital Shapira, directrice des activités internationales, relations internationales

Noam Sheffer, président, Marketing, Communication et Relations internationales

Yousef Kara, chargé des relations internationales

Fédération des entrepreneurs israéliens

Joseph Gattegno, avocat, chef de la division du travail et des ressources humaines

Daphna Nitzan-Aviram, directrice du département de la stratégie et des recherches économiques,
Division de l'économie

Fédération générale des syndicats de Palestine (PGFTU), Gaza

Ayesh Ebaad, président du Syndicat des travailleurs de la construction et de la charpenterie,
président adjoint

Tariq Al Hindi, président du Syndicat des travailleurs agricoles, secrétaire de la PGFTU

Abdul Raoul Mahdi, secrétaire du service des relations internationales de la PGFTU

Zaki Khalil, président du Syndicat des travailleurs du textile, trésorier de la PGFTU

Fédération générale des syndicats de Palestine (PGFTU), Naplouse

Shaher Sae'd, secrétaire général

Rabah Dawood, Syndicat du bois et de la construction

Amneh Qadi, Département de la femme

Fozam Owedah, Syndicat du bois et de la construction

Ra'ed Abu Sabra, président du Syndicat des services publics

Sa'eed Jee'an, Syndicat du bois et de la construction

Muhammad Dala', Syndicat des travailleurs de l'agriculture et de l'industrie alimentaire

Atef Sa'ed, journaliste , conseiller, PGFTU

Naser Younis, président, Syndicat des transports

Issam Wahba, Département de l'éducation et des publications

Institut israélien de sécurité et hygiène au travail

Menachem Schwartz, directeur

Jerusalem Clubs Federation

Jawad K. Abu Gharbieh, directeur

Mairie de Qalqiliya, Rive occidentale

Maa'rouf Zahran, maire

Ministère des Affaires étrangères, Israël

David Granit, ambassadeur, directeur de la Division des organisations internationales

Gershon Gan, directeur de la Division de la coopération pour le développement international

Eli Ben Toura, Division des organisations internationales

Ministère de la Défense, Israël

Maj. Daniel Beaudouin, chef adjoint, section des relations étrangères

**Ministère de l'Economie et du Commerce
de l'Autorité palestinienne**

Maher Masri, ministre

Saab Bamyra, directeur général, Direction générale des relations internationales

Ministère des Finances de l'Autorité palestinienne

Salam Fayyad, ministre

Ministère du Travail et des Affaires sociales, Israël

Eli Paz, premier directeur général adjoint

Yekoutiel Sabah, chef de la Division de la planification stratégique

Ministère du Travail de l'Autorité palestinienne

Ghassan Khatib, ministre

Ghazi Khalili, directeur général de la planification et de l'informatique

Haneen Jabir, assistante du ministre

**Ministère de la Planification et de la Coopération
internationale (MOPIC) de l'Autorité palestinienne**

Jihad K. Alwazir, ministre adjoint assistant

Ahmed Soboh, ambassadeur, assistant du ministre de la Coopération internationale

Samia Bamia, directrice du Département des Nations unies et des organisations internationales

Ahmed Suhail, chargé des relations avec l'OIT, Département des Nations unies et des organisations internationales

**Ministère des Affaires sociales
de l'Autorité palestinienne**

Intisar Al-Wazir, ministre

**Office de secours et de travaux des Nations unies
pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
(UNRWA)**

Karen Koning AbuZayd, commissaire générale adjointe
Christer Nordahl, directeur adjoint des opérations de l'UNRWA, Gaza
Alex Pollock, directeur, programme Microfinance et Microentreprise
Andrew Whitley, directeur du Département des relations extérieures

**Programme des Nations unies pour le développement
(PNUD)**

Timothy Rothermel, représentant spécial de l'administrateur du PNUD, Programme d'assistance au peuple palestinien (PNUD/PAPP)
Lana J. Abu-Hijleh, représentante résidente adjointe, chef du service de l'environnement et de l'infrastructure PNUD/PAPP
Khaled Abdel Shafi, chef du bureau de Gaza, PNUD/PAPP

Société palestinienne du Croissant-Rouge

Haidar Abdel Shafi, président

**Société universitaire palestinienne pour l'étude
des affaires internationales (PASSIA)**

Mahdi F. Abdul Hadi, directeur

Université de Jérusalem (Al-Qods)

Anwar Abu Eisheh, professeur de droit civil, Université de Jérusalem (Al-Qods) et président de l'Association d'échanges culturels Hébron-France

Université Bir Zeit, Rive occidentale

Mudar Kassis, Institut de droit

Réunions dans le Golan

Majd Abu Saleh, membre de la communauté arabe
Taher Abu Saleh, membre de la communauté arabe
Kenj Abu Saleh, membre de la communauté arabe

Réunion à Jérusalem

Chris August, Directeur général et PDG, Palestinian Banking Corporation

Réunion à Damas, République arabe syrienne

Ghada Al Jabi, ministre du Travail et des Affaires sociales
Nawaf Al Faresse, gouverneur de Quneitra
Walid Al Muallem, ministre adjoint des affaires étrangères
M. Shaban Azzouz, président de la Fédération générale des syndicats de République arabe syrienne

Hacene Djemam, secrétaire général de la Confédération internationale des syndicats arabes (CISA)

M. Khaled Moree, secrétaire des questions du travail, Fédération générale des syndicats de République arabe syrienne

Haytham Al-Yafi, membre du Conseil directeur, chambre de commerce de Damas

Tarek Akkash, directeur des relations internationales, ministre du Travail et des Affaires sociales

Rakan Ibrahim, directeur de travail, ministère du Travail et des Affaires sociales

Zouka Al Jabi, directrice du cabinet de la ministre du Travail et des Affaires sociales

Réunions au Caire, Egypte

Ahmad El-Amawy, ministre de la Main-d'œuvre et des Migrations

Khalid El-Defrawy, directeur, Département de la qualité du portefeuille de prêts, Fonds social pour le développement

Hussein El-Gammal, ancien directeur exécutif, Fonds social pour le développement

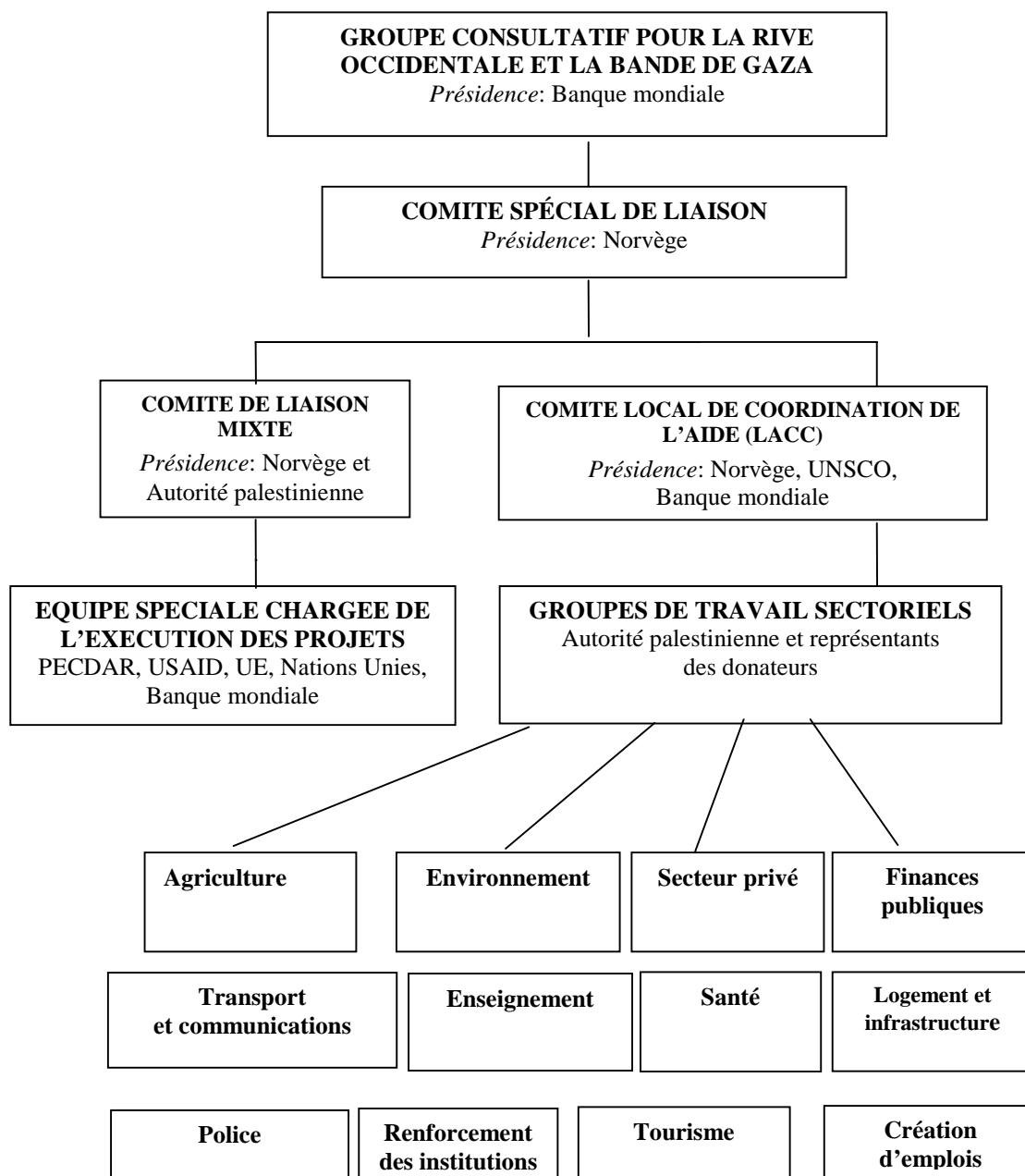
Said Kamal, secrétaire général adjoint pour les affaires de la Palestine, Ligue des Etats arabes

Gihan Khalid Sultan, deuxième secrétaire, Ligue des Etats arabes

Ghaleb Saad, chef de la section de la reconstruction et du développement, Département de la Palestine, Ligue des Etats arabes

Annexe II

Mécanismes de coordination de l'aide sur la Rive occidentale et dans la bande de Gaza



Source: Société universitaire palestinienne pour l'étude des affaires internationales (PASSIA).