

RAPPORT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

ANNEXE

Conférence internationale du Travail
89^e session 2001

ISBN 92-2-211969-X
ISSN 0251-3218

Première édition 2001

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

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

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



Table des matières

<i>ANNEXE: Rapport sur la situation des travailleurs des territoires arabes occupés</i>	1
Introduction	1
Nouveaux développements	4
Législation du travail, relations professionnelles et sécurité sociale	16
L'économie et le marché du travail	24
Coopération technique	47
Remarques finales	53

ANNEXE

Rapport sur la situation des travailleurs des territoires arabes occupés

Introduction

1. Ce rapport se base sur la mission envoyée par le Directeur général afin de réunir des données et des informations concernant les conditions d'emplois des travailleurs des territoires arabes occupés¹, ainsi que sur la documentation reçue au BIT.

2. Le Directeur général a désigné M. Jean-Michel Servais, coordonnateur des recherches à l'Institut international d'études sociales, pour le représenter lors de cette mission. Il était accompagné de M^{me} Alena Nesporova, économiste principale au Département de la stratégie en matière d'emploi, et de M^{me} Cécile Balima-Vittin, fonctionnaire au Département des normes internationales du travail (Service de l'égalité et de l'emploi). Ceux-ci se sont rendus en Israël et dans les territoires arabes occupés du 28 avril au 6 mai 2001. Ils ont bénéficié pendant leur séjour de toutes les facilités dont ils avaient besoin et tiennent à en remercier les différentes autorités concernées.

3. Une autre mission s'est rendue en République arabe syrienne, du 9 au 11 mai 2001. Le représentant du Directeur général était M. Lee Swepston, chef du Service de l'égalité et de l'emploi. Ces derniers ont eu des consultations avec les responsables gouvernementaux ainsi qu'avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées. Ils ont rencontré en particulier le ministre d'Etat chargé des Affaires étrangères, le ministre du Travail et des Affaires sociales et le gouverneur de la province de Quneitra. Ils ont également rencontré les re-

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

présentants de la Chambre d'industrie de Damas, de la Fédération générale des syndicats de Syrie et de la Confédération internationale des syndicats arabes (CISA).

4. Les informations réunies dans ce rapport portent sur les conditions concrètes de travail et d'emploi des travailleurs des territoires arabes occupés, dans des domaines tels que la promotion de l'emploi, l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi, l'accès au marché du travail, les conditions de travail, la sécurité sociale, l'allègement de la pauvreté et les relations professionnelles. En traitant ces diverses questions, les membres de la mission ont été guidés par les principes et les objectifs établis par la Constitution de l'OIT, y compris son Préambule et la Déclaration de Philadelphie, ainsi que par les normes internationales adoptées par l'OIT et les principes dégagés par les organes de contrôle de l'Organisation. Ils ont en particulier gardé à l'esprit les dispositions de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, ainsi que la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964. Ils ont tenu compte des textes législatifs pertinents dans les domaines relevant de la compétence de l'OIT. Les Palestiniens vivant dans les parties des territoires sous contrôle israélien continuent d'être assujettis à un ensemble de lois provenant de l'Empire ottoman, du mandat britannique, de sources jordanienne et égyptienne, ainsi qu'à des arrêtés militaires israéliens; le cadre juridique de la bande de Gaza est le droit égyptien et celui de la Rive occidentale, le droit jordanien. Pour les régions contrôlées par les Palestiniens, des lois et des règlements ont été adoptés par les autorités palestiniennes; ainsi un nouveau code du travail a été promulgué.

5. Le représentant du Directeur général et ses collègues ont eu de nombreuses réunions et discussions au cours de leur mission. Ils ont rencontré les autorités israéliennes à Jérusalem et à Tel Aviv. Ils se sont rendus à Jérusalem-Est, sur la Rive occidentale du Jourdain, ainsi que dans la bande de Gaza. Ils sont allés au village de Majdal Shams, dans le Golan². Les membres de la mission ont bénéficié du précieux

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

concours de M. Timothy S. Rothermel, représentant spécial du PNUD, qui dirige le programme d'assistance au peuple palestinien. Ils ont également bénéficié de l'aide efficace et amicale de M. Khaled M. Doudine, conseiller principal de programme et coordonnateur général de l'OIT pour la Rive occidentale et pour Gaza.

6. Les membres de la mission ont rendu visite à de nombreuses personnalités palestiniennes à Ramallah, à Gaza, à Naplouse et à Jérusalem-Est. Ils ont rencontré en particulier M. Rafiq Shaker Al-Natsheh, ministre du Travail, le D^r Sa'di Al-Krunz, ministre de l'Industrie, M. l'ambassadeur Ahmed Soboh, directeur général, assistant du ministre de la Planification et de la Coopération internationale, le D^r Mohammad Shtayyeh, président directeur général du Conseil économique palestinien pour le développement et la reconstruction (PECDAR). Ils se sont entretenus avec le D^r Hasan Abu-Libdeh, président du Bureau central palestinien de statistique (PCBS) et deux de ses collaborateurs. Ils ont également discuté avec M. Ahmad Hashem Alzughair, président de la Fédération des chambres palestiniennes de commerce, d'industrie et d'agriculture et président de la Chambre arabe de commerce et d'industrie à Jérusalem, ainsi qu'avec M. Ma'az M. Nabulsi, président de la Chambre de commerce et d'industrie à Naplouse, avec M. Shaher Sa'ed, secrétaire général de la Fédération générale des syndicats de Palestine (PGFTU), et avec plusieurs de ses collègues à Naplouse et à Gaza. Ils ont rencontré à Jérusalem-Est M. Mahdi Abdel Hadi, président de la Société universitaire palestinienne pour l'étude des affaires internationales (PASSIA), et à Ramallah, M. Hasan Barghouthi, directeur général du Centre pour la démocratie et les droits des travailleurs.

7. Au Golan, la mission a rencontré des membres de la communauté arabe dans le village de Majdal Shams.

8. Le programme organisé par les autorités israéliennes comportait en particulier une réunion avec M. Eli Paz, premier directeur général adjoint, ministère du Travail et des Affaires sociales, M. Mordechai Yedid, directeur général adjoint pour les Nations Unies et les organisations internationales, ministère des Affaires étrangères, M^{me} Vered Dar, directrice générale adjointe pour les questions macroéconomiques, Recherches économiques et administration des revenus de l'Etat, ministère des Finances, ainsi que de nombreux autres hauts fonctionnaires de ces ministères et du ministère de la Défense. Les membres de la mission se sont rendus à Tel Aviv pour une réunion avec le brigadier général M. Ya'akov Ohr, coordonnateur des activités du gouvernement dans les territoires, ministère de la Défense.

9. Des réunions ont été organisées avec M. Yosef Gattegno, chef de la Division du travail et des ressources humaines de la Fédération des entrepreneurs israéliens, et avec M. Dan Yarden, économiste en chef et responsable des ressources humaines de l'Association hôtelière d'Israël, ainsi qu'avec M. Yousef Kara, responsable des relations internationales de la Histadrouth et plusieurs de ses collègues.

Nouveaux développements

10. Les événements survenus depuis la fin du mois de septembre 2000 ont eu des effets tragiques sur la situation des travailleurs objets de ce rapport. En fait, les mesures de bouclage des territoires et d'encerclement à l'intérieur de ceux-ci, les pertes considérables de revenus et l'augmentation dramatique du chômage et de la pauvreté ont provoqué, d'un point de vue humanitaire, une crise majeure pour la population palestinienne. Cette crise continue de s'approfondir. Les personnalités rencontrées par le représentant du Directeur général et ses collègues, en premier lieu mais pas seulement du côté palestinien, se sont référés à ce problème extrêmement grave.

11. Ce rapport commencera par examiner les effets négatifs de la crise actuelle sur l'emploi et le marché du travail dans les territoires arabes occupés ainsi qu'en Israël. Si les citoyens israéliens ne sont certainement pas les principales victimes des présents événements sur le plan économique, ils en ont souffert également, comme on le verra. Ensuite, le rapport traitera plus précisément des conditions de travail, de la sécurité sociale et des relations professionnelles. Il examinera enfin les programmes de coopération technique déjà élaborés par le BIT ou souhaités par les personnalités palestiniennes rencontrées, qui pourraient améliorer le sort des travailleurs concernés.

12. Le ministre du Travail de l'Autorité palestinienne s'est référé à la violence meurtrière dont les Palestiniens faisaient l'objet ainsi qu'aux destructions d'entreprises, de fermes, de systèmes d'irrigation et d'arbres qu'ils avaient subies de la part de l'armée israélienne ou des colons. Toujours plus de terres, a-t-il ajouté, avaient été confisquées à des fins militaires et avaient permis l'extension de colonies de peuplement établies aujourd'hui entre les villages palestiniens. La situation actuelle rendait pratiquement impossible l'emploi de travailleurs palestiniens en Israël, non seulement parce qu'un nombre très limité d'entre eux possédait encore un permis de travail mais parce que, aux points de passage, ils étaient repoussés ou l'objet de divers types d'agression. Dans ces conditions, le taux de chômage s'était considérablement accru et une partie importante de la population vivait en deçà du seuil de pauvreté. Il était évidemment difficile

présentement d'avoir une véritable stratégie d'emploi. Bien plus, le travail des enfants s'était développé dans des familles sans revenu. Quant aux travailleurs palestiniens qui allaient travailler illégalement en Israël, ils étaient arrêtés, jetés en prison et l'objet d'une forte amende; leurs employeurs, surtout des arabes israéliens, étaient également arrêtés. Le ministre a souligné le besoin, pour les quelques milliers de travailleurs palestiniens qui allaient travailler légalement en Israël, d'obtenir des garanties pour leur sécurité personnelle.

13. Le ministre s'est plaint également que les transferts de taxes et d'autres fonds dus aux autorités palestiniennes avaient été gelés par les Israéliens. Il a souligné que les différentes mesures de bouclage, non seulement aux frontières des territoires palestiniens mais également à l'intérieur de ceux-ci empêchaient le transport des matières premières, des biens et des produits finis, tant pour l'importation que pour l'exportation; ces mesures créaient un chômage supplémentaire puisque les travailleurs palestiniens employés dans les territoires n'étaient pas en mesure de rejoindre leur travail régulièrement. Le total des pertes subies était donc considérable et s'élevait, selon lui, à 4 milliards de dollars au moins. Le ministère du Travail avait cependant élaboré des plans d'urgence afin de faire face à cette situation. Les fonctionnaires palestiniens se voyaient assignés des tâches près de leur résidence quand ils ne pouvaient pas s'en éloigner et des redéploiements de personnel entre ministères avaient été effectués. Le ministre a considéré que des programmes de coopération technique dans les domaines de la formation professionnelle, de la réadaptation professionnelle (qui prenait une importance particulière en raison de l'augmentation du nombre des handicapés) et du microcrédit seraient particulièrement bienvenus.

14. Le ministre a encore indiqué que le président Arafat avait promulgué le nouveau code du travail à l'occasion du 1^{er} mai et qu'il était disposé à travailler avec le BIT à la mise en œuvre de ce code, spécialement à l'élaboration des décrets et ordonnances d'application. De même, le projet de code de sécurité sociale avait été soumis au Conseil législatif palestinien en première lecture.

15. Le président directeur général du PECDAR a mis l'accent sur la dépendance structurelle de la Palestine à l'égard d'Israël. Cette situation était due à différents facteurs, en particulier: l'occupation militaire; la confiscation des terres et l'établissement de colonies qui poussaient les Palestiniens à quitter leur terre et à devenir les salariés d'employeurs israéliens; le fait que les importations et les exportations se faisaient dans leur grande majorité avec Israël puisque les autorités palestiniennes ne contrôlaient pas leurs frontières extérieu-

res et, enfin, l'organisation des infrastructures dans les territoires qui liait l'électricité, l'eau, le système d'égout et les routes aux infrastructures équivalentes en Israël. Il a, lui aussi, souligné l'importance d'une coopération technique avec les organisations internationales, y compris l'OIT, pour la création d'emplois et le développement de la formation professionnelle. Il a évoqué précisément la possibilité d'établir, avec l'aide du BIT, un institut moderne et dynamique de formation professionnelle. La nécessité d'une telle assistance a également été soulignée par l'assistant du ministre de la Coopération internationale. Ce dernier a relevé que l'économie palestinienne avait été construite sur la paix, ce qui expliquait l'interdépendance économique avec Israël et justifiait les appels à la levée des bouclages et des encerclements, notamment ceux à l'intérieur de la Palestine. Les territoires devaient d'ailleurs chercher à désengager leur économie de celle d'Israël.

16. Le ministre de l'Industrie, rencontré à Gaza, a rappelé les difficultés qu'avaient les Palestiniens à exporter leurs produits. Dans la présente situation, le coût de la production avait inévitablement augmenté d'autant plus que les entrepreneurs palestiniens devaient aujourd'hui utiliser des camions israéliens pour leur transport. Dans ces conditions, la décision prise par un certain nombre d'États arabes de supprimer, dans leur pays, les taxes d'importation des produits palestiniens pouvait permettre de compenser partiellement cette augmentation des coûts. Des entreprises palestiniennes continuaient à fonctionner malgré les événements, tant dans la zone industrielle de Gaza que dans les usines situées dans les territoires.

17. Le ministre a décrit les mesures prises pour maintenir les salariés dans leur emploi et même à en faire engager davantage pour compenser les pertes d'emploi subies par ailleurs. En particulier, des systèmes de rotation dans l'emploi avaient été instaurés ainsi que des subventions à l'emploi payées par l'Autorité palestinienne à hauteur de la moitié du salaire environ.

18. Le ministre a insisté sur l'importance de l'assistance de l'OIT, notamment en matière de formation professionnelle. Il a cité quatre secteurs où cette assistance serait particulièrement bienvenue: le textile et les vêtements; le cuir et les chaussures; l'industrie alimentaire et la chimie. Vu la concurrence de pays qui produisent à des prix très bas, même pour le marché intérieur palestinien, les entreprises palestiniennes s'étaient orientées vers l'exportation et il était par conséquent nécessaire d'améliorer la qualité des produits et en même temps la dextérité et le rendement des travailleurs concernés. Une aide du BIT dans ce domaine pourrait aboutir à créer jusqu'à 10 000 emplois.

19. Ces personnalités et les autres interlocuteurs de la mission, notamment au sein des associations patronales et syndicales, ont plus généralement mentionné les points suivants. En premier lieu, les événements récents avaient eu des conséquences désastreuses pour l'économie et le marché du travail palestiniens. La pauvreté s'était fortement accrue; l'économie informelle s'était développée de même que le travail des enfants; l'élévation des prix due à la crise et aux bouclages avait encore aggravé les dommages subis. Le chômage avait considérablement augmenté, d'autant plus que la confiscation des terres et l'établissement de colonies avaient entraîné une prolétarianisation de la main-d'œuvre arabe et sa dépendance à l'égard d'Israël. En fait, a-t-on régulièrement répété à la mission, l'économie de la Palestine dépendait totalement d'Israël et les mesures prises actuellement par le gouvernement israélien entraînaient de ce fait des souffrances encore plus vives pour la population palestinienne. Le gel du transfert de taxes, des cotisations syndicales et des autres sommes dues en constituait un exemple frappant. Au-delà, c'était la dynamique interne de la société palestinienne qui était atteinte; un certain nombre d'ONG s'étaient créées pour pallier l'incapacité des autorités à remplir un certain nombre de leurs fonctions en raison de la situation.

20. Les représentants des chambres de commerce palestiniennes, mais aussi d'autres personnes rencontrées, ont relevé à quel point les diverses mesures de bouclage avaient perturbé l'importation de matières premières et de matériels ainsi que l'exportation de produits finis; les transports étaient devenus impossibles ou se faisaient à des prix très élevés. Les hommes d'affaires palestiniens ne recevaient l'autorisation de se déplacer en Israël que pour un temps très limité, quand la permission leur en était donnée; en outre, celle-ci ne garantissait pas encore la possibilité concrète de passer les diverses barrières de contrôle. La présente situation avait conduit à un arrêt presque total des investissements. De même, on comptait de nombreuses destructions de bâtiments d'entreprises et de fermes, ainsi que de systèmes d'irrigation et de plantations, soit par des soldats soit par des colons. En outre, les employeurs arabes, notamment à Jérusalem, considéraient qu'ils étaient l'objet de mesures discriminatoires par rapport aux colons; ceux-ci bénéficiaient de nombreuses facilités supplémentaires pour le transport et la vente de leurs produits.

21. Les représentants de la PGFTU en particulier se sont référés à la situation des salariés palestiniens continuant à travailler en Israël, dans les zones industrielles et dans les colonies. Ceux dont l'emploi était illégal – plus nombreux qu'attendu – étaient pourchassés, arrêtés et mis à l'amende. Ceux dont l'emploi était légal étaient peu nom-

breux et l'objet de violences; nos interlocuteurs ont à plusieurs reprises demandé que leur transport au lieu de travail soit protégé. Même munis d'un permis de travail, il arrivait aux intéressés d'être stoppés ou refoulés aux points de passage. Le Centre pour la démocratie et les droits des travailleurs a fourni à la mission deux cas de violences graves alléguées à l'égard de travailleurs palestiniens. Le premier se réfère aux coups, y compris des coups de poignards, donnés à des Palestiniens travaillant à Tel Aviv et logeant dans les environs de Schunat Tikvah pendant leur sommeil, le 9 octobre 2000. Le second concerne un travailleur palestinien tué le 15 novembre 2000 à Emek Eilab alors qu'il se rendait à son travail; un de ses camarades aurait été blessé lors du même incident.

22. Les conditions de sélection de ces travailleurs étaient peu claires, selon plusieurs personnalités rencontrées. Autre point, les travailleurs qui avaient perdu leur emploi n'étaient pas en mesure de faire valoir leurs droits devant les tribunaux israéliens, faute d'obtenir le permis de s'y rendre; les plaintes concernaient en particulier les salaires impayés (notamment parce que le soulèvement avait débuté peu avant la fin du mois de septembre), les indemnités de licenciement, divers bénéfices sociaux (comme les congés payés) et le non-respect du salaire minimum. Enfin, le nombre des travailleurs étrangers, venant d'Europe orientale ou d'Asie, avait sérieusement augmenté.

23. La situation des Palestiniens employés à l'intérieur des territoires a déjà été évoquée. On a maintes fois répété à la mission que les diverses mesures de bouclage empêchaient les travailleurs de se rendre à l'atelier ou au bureau. Ceux-ci pouvaient aussi être victimes de violences de la part des soldats israéliens ou des colons. Dans ces cas, a-t-on dit à la mission, les coupables n'étaient pas poursuivis ou ne faisaient l'objet que de jugements cléments. La situation des pêcheurs a été spécialement mentionnée à Gaza, soit que ceux-ci ne fussent pas autorisés à sortir avec leurs bateaux soit, s'ils l'étaient, qu'ils fussent finalement empêchés de travailler en raison des mesures prises par l'armée israélienne.

24. Beaucoup enfin ont insisté auprès de la mission sur l'urgence de développer concrètement des programmes de coopération technique pour alléger le sort des populations concernées. Les difficultés de mettre en œuvre ces programmes dans la situation présente ont également été évoquées. Des suggestions ont été faites pour que soient organisés des programmes de formation professionnelle soit au niveau local, soit au Centre international de formation de l'OIT à Turin.

25. Le coordonnateur des activités du gouvernement israélien dans les territoires, a tracé pour les membres de la mission un bref tableau de la politique menée depuis plusieurs années par les autorités israéliennes à l'égard des Palestiniens. Cette politique a consisté à créer des «îlots de certitude» dans un contexte qui restait incertain. Même si des questions comme celle de la sécurité restaient sensibles, un dialogue s'était instauré dans le passé avec les autorités palestiniennes sur les possibilités d'emploi en Israël. Ce pays avait décidé de réduire au minimum les restrictions à la venue de travailleurs palestiniens en Israël, sur la base de critères mentionnés dans les précédents rapports du BIT³. L'objectif était de régulariser ce type d'emplois. La politique se basait aussi sur l'idée que les Palestiniens devaient partager la responsabilité du maintien de la sécurité. Elle avait conduit à des résultats significatifs avant septembre 2000 puisque le nombre de jours de fermeture partielle ou totale des territoires était très limité et que, compte tenu du travail illégal, environ 120 000 salariés palestiniens venaient travailler en Israël. De même, le taux d'emploi dans les territoires était excellent. Des zones industrielles avaient été établies le long de la «ligne verte», des infrastructures avaient été mises en place avec le soutien d'Israël, des investisseurs avaient manifesté leur intérêt ou même avaient déjà entamé leurs activités. A Gaza, la zone industrielle de Karni fonctionnait, et tout était prêt à Tulkarem et à Jenin. A nouveau, un «îlot de certitude» avait été établi pour le plus grand bénéfice des personnes concernées. Bien plus, les Israéliens étaient encouragés à faire des achats dans les cités palestiniennes situées en bordure d'Israël, ce qui permettait aux gens de se rencontrer et de mieux se connaître.

26. La situation, a-t-il poursuivi, avait complètement changé en octobre 2000. Les citoyens israéliens n'étaient plus autorisés aujourd'hui à entrer dans les territoires en raison des dangers qu'ils encouraient. Les Palestiniens n'étaient plus autorisés en principe à pénétrer en Israël en raison des nombreux actes terroristes commis, y compris par les forces de sécurité palestiniennes et parce que la violence avait été utilisée comme moyen de pression politique. Quelque 5 000 actes terroristes avaient été perpétrés depuis le début du soulèvement. Les relations entre les deux populations avaient été pratiquement réduites à néant parce que les autorités palestiniennes avaient laissé commettre ou même avaient commis des actes terroristes, ou encore, dans d'autres cas, ne les avaient pas condamnés. L'objectif restait

³ Voir parag. 22 du rapport de 2000 du Directeur général sur la situation des travailleurs des territoires arabes occupés.

cependant d'alléger autant que faire se pouvait le sort des populations palestiniennes qui souffraient indéniablement de cette situation.

27. Il fallait, a ajouté le coordonnateur, voir si l'on pouvait maintenir ou recréer des «lots de certitude». Premier point: les zones industrielles israéliennes comme Erez ou Atarot, établies le long de la «ligne verte», continuaient à fonctionner, même si elles étaient l'objet, de la part des Palestiniens, d'attaques quotidiennes qui avaient entraîné la fermeture de certains établissements.

28. Deuxième point: les autorités israéliennes avaient cherché à maintenir un emploi régulier pour des travailleurs palestiniens venant de Gaza et de la Rive occidentale. L'attentat commis par un chauffeur de bus palestinien en Israël avait conduit à l'arrêt complet de ces migrations journalières. En effet, les relations avec les services de sécurité palestiniens avaient cessé de fonctionner; le nombre des personnes impliquées dans la violence était tel qu'il devenait difficile d'assurer les contrôles voulus, et les médias palestiniens avaient entamé un véritable lavage de cerveaux anti-Israélien qui faisaient plus qu'inciter la population à la haine. Cependant, le gouvernement israélien avait essayé une fois encore de minimiser les conséquences de ces mesures sur la population et cherchait à relancer l'emploi régulier des travailleurs palestiniens en Israël. Une première série de 4 000 permis de travail avait été délivrée, suivie, peu avant l'arrivée de la mission, d'un nouveau paquet de 16 000 à 17 000 permis, soit au total 21 000 permis de travail environ. Ce fait était dénié dans les médias palestiniens, facteur qui n'allait pas dans le sens de l'apaisement. Si cette politique se révélait trop difficile à appliquer, il faudrait avoir recours à des travailleurs venus d'autres pays, qui prendraient durablement la place des Palestiniens.

29. Troisième point: un millier d'hommes d'affaires palestiniens avaient été autorisés à entrer en Israël. Les permis étaient délivrés par l'intermédiaire des autorités palestiniennes. Leur chiffre pourrait s'élever jusqu'à 5 000. Même si les questions de sécurité restaient la principale priorité, ici encore des efforts étaient faits par les autorités israéliennes pour réduire au minimum les limitations aux mouvements de biens dans les deux directions, les restrictions des zones de pêche à Gaza et des mouvements de Palestiniens avec la Jordanie et l'Égypte à travers les points de passage.

30. Les hauts fonctionnaires israéliens rencontrés ont signalé les effets pervers de la crise sur l'économie israélienne. Les secteurs les plus touchés étaient ceux du tourisme, de la construction et de l'agriculture, ainsi que celui des exportations vers les territoires. En outre,

des effets indirects étaient perceptibles, sinon directement mesurables, sur la consommation privée, les investissements, le niveau d'emploi ainsi que sur la taxe d'indemnisation pour les dommages subis.

31. Ils ont précisé que des travailleurs palestiniens continuaient à se rendre légalement en Israël. Il était vrai que leur nombre avait été restreint à la suite d'attentats ou de tentatives d'attentats. En outre, les salariés palestiniens venant travailler en Israël étaient l'objet d'intimidations, voire de violences, de la part d'autres Palestiniens qui cherchaient à les décourager de le faire. Les interlocuteurs de la mission ont souligné que les Israéliens n'avaient pas d'obligation de recruter des travailleurs palestiniens et que, d'ailleurs, certains employeurs israéliens étaient très réticents en raison des risques encourus. Néanmoins, les autorités israéliennes pensaient qu'il était de bonne politique d'éviter l'appauvrissement des régions voisines de leur pays. Elles cherchaient par conséquent à favoriser le développement économique des territoires palestiniens, y compris en donnant toutes les facilités nécessaires aux organisations non gouvernementales internationales qui leur apportaient leur concours.

32. L'attitude des Palestiniens, ont poursuivi les personnalités israéliennes rencontrées, ne favorisait pas ces efforts; en fait ceux-ci décourageaient les salariés palestiniens de venir travailler en Israël et les investisseurs d'apporter des fonds dans les zones industrielles. Les membres de la mission ont reçu des autorités israéliennes une liste d'entreprises et d'équipements, en Israël et dans les zones industrielles, qui avaient fait l'objet de fusillades ou d'attaques terroristes par des Palestiniens, avec des effets directs sur de nombreux travailleurs palestiniens. De même, les insultes proférées et les violences commises par les Palestiniens, les émeutes et les coups de feu avaient empêché de nombreux salariés palestiniens de traverser les points de passage vers Israël ou de venir travailler dans les zones industrielles frontalières. En outre, les déclarations mensongères et malveillantes de personnalités palestiniennes ne pouvaient, selon la partie israélienne, qu'inciter à la haine et à la violence. S'il avait pu arriver que des citoyens israéliens aient réagi avec excès aux menaces dont ils étaient l'objet, il était indéniable que des Palestiniens ouvraient le feu sur leurs frères dans les zones industrielles et dans les colonies ou qu'ils excitaient les populations contre ceux-ci. Les membres de la mission ont remis aux responsables israéliens copies de documents reçus de la partie palestinienne se référant à des cas de violences à l'encontre de travailleurs palestiniens. Les hauts fonctionnaires israéliens ont déclaré qu'ils s'engageaient à mener une enquête sur ces plaintes, comme ils l'avaient fait dans le passé et qu'ils informeraient

le BIT des résultats. Plusieurs Israéliens ont relevé l'inconséquence qu'il y aurait à délivrer des permis de travail et, en même temps, à créer des difficultés aux points de passage; ce serait également se créer des problèmes à soi-même. Si tous les permis de travail n'étaient pas utilisés tous les jours, c'était que des difficultés pouvaient exister du côté palestinien ou qu'un problème particulier de sécurité se posait.

33. Selon les Israéliens, il y aurait 15 000 à 20 000 Palestiniens de la Rive occidentale venant travailler illégalement en Israël. Ceux-ci, quand ils étaient découverts, étaient immédiatement arrêtés, de même que leurs employeurs, car ces salariés pouvaient constituer une menace pour la sécurité. Ils étaient reconduits de l'autre côté de la «ligne verte». En ce qui concernait la situation des salariés palestiniens dans les territoires, il fallait distinguer entre les mesures de fermeture et celles, plus légères, d'encerclement; dans ce dernier cas, les passages étaient possibles avec un contrôle. L'objectif restait de limiter ces mesures au minimum nécessaire.

34. A propos des plaintes des travailleurs palestiniens concernant leurs salaires impayés et les violations relatives à leurs autres conditions de travail, les hauts fonctionnaires du ministère israélien du Travail et des Affaires sociales ont indiqué qu'un montant de 52,5 millions de shekels (nouveaux shekels israéliens: NIS) – soit environ le quart de cette somme en dollars E.-U. – avait été transféré aux travailleurs intéressés à titre de bénéfices sociaux (ces derniers devaient en effet indiquer un numéro de compte en banque au moment de leur engagement). Si des problèmes n'étaient pas résolus, l'administration du travail israélienne était prête à s'en occuper, sans même qu'il fût nécessaire de s'adresser aux tribunaux.

35. Comme indiqué plus haut, des permis d'entrée en Israël avaient été accordés à des hommes d'affaires palestiniens, alors que les Israéliens ne pouvaient toujours pas entrer dans les territoires; on pouvait ici aussi parler de traitement défavorable.

36. Les responsables israéliens ont également répété qu'ils appuyaient tout projet de coopération technique qui pouvait améliorer les conditions de vie des populations palestiniennes, y compris pour les infrastructures (eau, électricité, etc.) et les zones industrielles. Ils étaient prêts à apporter des fonds, comme ils l'avaient fait dans le passé pour l'organisation de séminaires sur la sécurité au travail ou la formation professionnelle qui avaient finalement été annulés par les autorités palestiniennes. Néanmoins, s'il s'agissait de projets communs, les deux parties devaient se comporter comme des partenaires, sur un pied de parfaite égalité.

37. Les représentants de la Fédération des entrepreneurs israéliens ont décrit les conséquences négatives de la crise actuelle sur la situation économique et le marché du travail en Israël. Tout en reconnaissant que ses conséquences étaient beaucoup plus limitées en Israël que dans les territoires palestiniens et qu'il était difficile parfois de séparer les effets directs de cette situation d'autres éléments de nature purement économique, ils ont insisté sur les effets négatifs des événements actuels sur le tourisme, sur le niveau d'emploi, sur les exportations des produits israéliens vers les territoires et sur les capacités de production dans les zones industrielles, comme Atarot, soumises à des tirs de la part des Palestiniens. Ils ont confirmé que le nombre de travailleurs étrangers, engagés légalement ou illégalement, était en augmentation. Ils ont relevé que le fait de passer par des intermédiaires, y compris du côté palestinien pour le recrutement de travailleurs venus de la Rive occidentale ou de Gaza pouvait constituer un problème. Néanmoins, dans ce cas comme dans tous les autres, les intéressés pouvaient s'adresser aux tribunaux avec l'aide notamment de juristes israéliens.

38. Quant aux représentants de la Histadrout, ils ont confirmé que quatre juristes travaillaient pour eux à la défense des travailleurs palestiniens. Le nombre de demandes d'assistance n'avait pas baissé en dépit de la situation, ce qui signifiait que ces demandes concernaient le règlement de problèmes antérieurs au début du soulèvement. Vu les difficultés pour les intéressés de venir en Israël, beaucoup de questions étaient réglées par téléphone. Des accords étaient également conclus avant que le cas ne passe devant un tribunal. Si un magistrat était saisi, les intéressés pouvaient se faire représenter par un avocat; si leur présence était requise et qu'ils ne pouvaient pas venir en raison des événements, le cas était ajourné. Les dirigeants syndicaux ont précisé que des juristes de la Histadrout se rendaient une ou deux fois par semaine dans les territoires afin de prendre connaissance des plaintes; celles-ci concernaient essentiellement les indemnités de licenciement, le non-respect du salaire minimum et les inexactitudes dans les déclarations à la sécurité sociale de la part de certains employeurs israéliens. En principe, les tribunaux israéliens demandaient aux non-citoyens de verser une caution avant d'introduire un recours judiciaire. Un arrêt récent du Tribunal national du travail dispensait néanmoins les travailleurs étrangers de verser une telle garantie et ce jugement devait s'appliquer également aux travailleurs palestiniens. Les représentants de la Histadrout se sont déclarés prêts à coopérer avec les syndicats palestiniens dans le domaine de la sécurité au travail ou de la formation professionnelle;

ils ont estimé que chacune des deux parties pouvait bénéficier des connaissances et de l'expérience de l'autre.

39. Comme l'ont indiqué les précédents rapports, le Golan a été occupé en 1967 par Israël et annexé en 1981. L'annexion n'a été reconnue ni par les Nations Unies ni par les populations arabes qui avaient toujours vécu dans la région et qui s'étaient toujours appelées elles-mêmes syriennes. Les accords israélo-palestiniens n'ont pas concerné cette région. La position du gouvernement israélien est que cette zone, à laquelle ont été appliquées la loi, la juridiction et l'administration israéliennes, ne constitue pas un territoire arabe occupé, objet du rapport du Directeur général.

40. En revanche, le gouvernement syrien a toujours élevé de vives objections à l'emploi de tout terme qui décrirait les habitants du Golan autrement que comme des citoyens arabes syriens sous occupation. Il a insisté pour que cette région soit qualifiée de Golan syrien occupé, conformément à la terminologie des résolutions des Nations Unies. Le gouvernement syrien a également demandé l'établissement d'un comité permanent de la Conférence internationale du Travail pour discuter de la situation dans les territoires arabes occupés.

41. Les autorités syriennes ont constamment souligné que la situation dans le Golan syrien occupé n'évoluait pas réellement d'une année à l'autre. Elles mentionnent depuis longtemps la confiscation des terres, le problème de l'eau et les politiques d'établissement de colonies de peuplement. Elles ajoutent que les pratiques de travail inacceptables continuent, qu'il s'agisse de licenciements, de discrimination dans le recrutement ou les salaires ou encore de l'interdiction de prendre des congés à l'occasion des événements nationaux célébrés par les autres citoyens syriens. Les autorités syriennes ont demandé une assurance-maladie et des facilités médicales pour les citoyens arabes syriens. Elles ont relevé également les contraintes imposées par les Israéliens au transport et à la vente des pommes produites dans la région.

42. La Chambre d'industrie de Damas et la Fédération générale des syndicats de Syrie se réfèrent régulièrement aux mêmes problèmes. Elles ont mentionné spécifiquement la destruction d'arbres fruitiers appartenant aux citoyens arabes syriens ainsi que la fermeture d'entreprises. De son côté, la Confédération internationale des syndicats arabes insiste sur les difficultés endémiques de cette population, en se référant spécialement aux pratiques discriminatoires et à la confiscation de terrains. Elle a également demandé l'établissement d'un comité permanent de la Conférence internationale du Travail.

43. Le gouverneur de Quneitra se réfère lui aussi, année après année, aux conditions de travail et de vie des citoyens arabes syriens du Golan annexé et aux injustices que ceux-ci subissent en matière de salaires, de conditions de travail, de licenciements et de chômage. Il a spécialement attiré l'attention sur la situation des agriculteurs et sur l'occupation de terres par les autorités militaires israéliennes. Il rappelle l'adoption par les Israéliens de diverses mesures pour limiter la production des agriculteurs arabes syriens et pour faire baisser les prix (achats de grandes quantités de pommes dans des conditions abusives, lourdes taxes sur le transport et la vente de la production, lourdes taxes sur l'équipement pour l'irrigation).

44. Lors de la visite de la mission dans la région, les membres de la communauté arabe rencontrés à Majdal Shams ont fait état des mêmes problèmes. Ils ont souligné combien la confiscation de terres au profit des colonies posait de problèmes pour leur agriculture. Ceci constituait notamment une concurrence pour leurs produits, déloyale de surcroît parce qu'il leur était interdit d'accroître leur production de pommes, et donc de renouveler leurs arbres fruitiers et de bénéficier de ressources en eau dans les mêmes conditions que les colons israéliens. Ils ont rappelé qu'ils ne pouvaient pas creuser de nouveaux puits; ils ne pouvaient pas non plus construire de nouveaux réservoirs d'eau, sinon moyennant une autorisation, laquelle n'était que rarement accordée et s'accompagnait de taxes élevées. Cette situation, ont-ils poursuivi, conduisait les citoyens arabes syriens à quitter l'agriculture et à devenir les salariés des employeurs israéliens dans des conditions de plus grande dépendance économique. De même, les terrains appartenant aux communautés villageoises étaient considérés par les Israéliens comme des terrains appartenant à l'État, sur lesquels on ne pouvait ni construire ni planter, alors que les colonies de peuplement, elles, poursuivaient leur extension.

45. Les interlocuteurs de la mission ont mentionné à nouveau les discriminations dans le recrutement et dans les conditions de travail dont étaient l'objet les membres de la communauté arabe syrienne, et notamment les enseignants des écoles publiques. Des distinctions étaient faites entre ceux qui avaient accepté la citoyenneté israélienne et qui collaboraient avec les autorités israéliennes, d'une part, et ceux qui s'y refusaient, d'autre part. Les enseignants des écoles publiques qui affirmaient leur citoyenneté arabe syrienne n'obtenaient que des contrats précaires renouvelables chaque année et étaient congédiés s'ils avaient des contacts avec d'autres citoyens syriens. Bien plus, ces enseignants ne pouvaient pas bénéficier des jours fériés syriens et se voyaient contraints d'enseigner certaines matières comme l'histoire

d'une manière biaisée. Quant aux écoles privées, leur responsable et leur personnel étaient l'objet de toutes sortes de vexations.

46. Les personnes rencontrées ont également mentionné l'importance du chômage, notamment pour les femmes, qui hésitaient à travailler en dehors de leur village, ainsi que les salaires extrêmement bas que certaines travailleuses arabes syriennes étaient obligées d'accepter.

47. Pour ce qui est de la région du Golan, les autorités israéliennes ont répété que le sujet était en dehors du mandat de la mission. Ils ont cependant souligné que ces habitants étaient traités de la même manière que ceux des autres régions d'Israël, y compris en ce qui concernait la distribution de l'eau. En cas de désaccord, il était loisible aux intéressés de s'adresser aux tribunaux. Si certains problèmes existaient liés aux traditions culturelles, notamment à l'égard de la main-d'œuvre féminine, ils étaient comparables à ceux rencontrés dans d'autres parties d'Israël, et les autorités cherchaient à les résoudre dans les meilleures conditions.

Législation du travail, relations professionnelles et sécurité sociale

Législation du travail

48. Le Code du travail palestinien a été officiellement promulgué par le président Yasser Arafat, à l'occasion du 1^{er} mai 2001, pendant la visite de la mission. Il est donc en vigueur sur l'ensemble des territoires contrôlés par l'Autorité palestinienne depuis cette date, mettant fin en principe à l'application, en matière de législation du travail, d'un ensemble de lois provenant de l'Empire ottoman, du mandat britannique, de sources jordaniennes et de sources égyptiennes. Le ministre palestinien du Travail a informé la mission que ses services étaient en train de travailler à l'élaboration des décrets et règlements d'application des différentes dispositions du Code du travail, en consultation avec les autres départements gouvernementaux et le BIT; il avait informé les partenaires sociaux qu'ils seraient consultés dès que les textes seraient prêts.

49. La PGFTU a accueilli la promulgation officielle du Code du travail avec satisfaction, malgré les retards intervenus⁴. Elle a toutefois considéré qu'il n'accordait pas assez d'avantages aux travailleurs.

⁴ On se rappellera, en effet, que la loi instituant un code du travail palestinien avait été paraphée par le président Arafat le 3 mai 2001.

Elle a regretté en particulier qu'il ne traite pas suffisamment de la question de l'égalité de chances et de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi, notamment en ce qui concerne l'accès à l'emploi et à la formation et l'égalité de rémunération, et s'est d'ailleurs demandé si le code satisfaisait aux exigences des conventions pertinentes de l'OIT⁵.

50. Les chambres de commerce ont réagi avec plus de modération à la promulgation du Code du travail, en affirmant qu'elles examineraient attentivement les décrets et règlements d'application qui étaient en train d'être élaborés par le ministère du Travail. Les employeurs ont en effet fait part à la mission de leurs préoccupations à propos de l'application des dispositions du Code du travail relatives à la protection de la maternité, aux prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles et aux prestations de chômage. Ils ont estimé que les droits consacrés par le code représentent un coût considérable pour eux, notamment dans la situation socio-économique actuelle; ils risquent donc d'être contre-productifs, en rendant beaucoup plus difficile l'accès des femmes à l'emploi et en accroissant le risque de voir se développer des relations d'emploi informelles.

51. A propos des Palestiniens qui continuent à travailler en Israël, plusieurs personnalités palestiniennes ont répété que le recours à des intermédiaires, notamment dans le secteur de la construction, pour obtenir un permis de travail constitue un problème très sérieux. Les représentants de la Fédération des entrepreneurs israéliens ont confirmé ce fait. La durée des trajets entre le domicile et le lieu de travail allongeait considérablement la journée de travail.

52. Bien que la question des travailleurs en situation irrégulière soit un phénomène ancien, les interlocuteurs de la mission ont reconnu que la diminution drastique du nombre de permis de travail octroyés depuis octobre 2000 s'était accompagnée d'une forte diminution du nombre de travailleurs palestiniens employés illégalement en Israël. De source israélienne, ces travailleurs seraient au nombre de 15 à 20 000 aujourd'hui, contre environ 60 à 70 000 auparavant. Toutefois, selon les interlocuteurs palestiniens de la mission, les autorités israéliennes ont aujourd'hui beaucoup moins tendance à fermer les yeux sur ce phénomène. Elles appliquent effectivement les sanctions prévues par la loi contre les employeurs israéliens contrevenants, ce

⁵ Le BIT est en train de procéder à la traduction de ce texte dans une des langues officielles de l'Organisation.

qui n'était pas le cas auparavant. En ce qui concerne les sanctions infligées aux travailleurs palestiniens pris en infraction, elles ont été aggravées et les amendes seraient aujourd'hui particulièrement sévères. Le souci d'appliquer strictement la loi a été confirmé par les autorités israéliennes qui ont relevé que cela allait sans dire, spécialement en raison des problèmes actuels de sécurité.

53. Un autre phénomène lié aux événements actuels concerne l'augmentation de la main-d'œuvre étrangère. Compte tenu, d'une part, des besoins de l'économie israélienne et, d'autre part, de la limitation du nombre de permis délivrés par les autorités israéliennes, mais également de la réticence de beaucoup d'employeurs israéliens à engager des travailleurs palestiniens (du fait des attentats perpétrés par certains d'entre eux et du fait que les mesures de sécurité rendent incertaine la présence régulière de la main-d'œuvre palestinienne à son lieu de travail), les autorités israéliennes ont augmenté le nombre de travailleurs étrangers originaires d'Europe de l'Est et d'Asie au cours des sept derniers mois. Ces travailleurs sont généralement recrutés pour une période de deux années au minimum, ce qui représente un gel à moyen terme des possibilités d'emploi pour les Palestiniens. Les interlocuteurs israéliens de la mission ont tous souligné que le remplacement des travailleurs palestiniens par de la main-d'œuvre étrangère n'était pas sans poser de sérieux problèmes, en raison de la difficulté de celle-ci à s'intégrer dans la société israélienne, ainsi que de son coût (logement, prestations sociales, envois de fonds vers le pays d'origine, etc.), plus élevé que celui de la main-d'œuvre palestinienne, qui rentrait chaque soir chez elle et dépensait sur place.

54. Comme il est indiqué dans les rapports précédents, les travailleurs palestiniens qui ont un permis de travail sont couverts par les conventions collectives conclues par les syndicats israéliens, mais ils ne sont pas membres de ces syndicats. Toutefois, quatre juristes de la Histadrout sont chargés de défendre les droits de ces travailleurs. L'une des conséquences des événements actuels est que beaucoup de travailleurs palestiniens n'ont pu percevoir leur salaire de septembre 2000; de même, de nombreux employeurs israéliens refusent d'engager des procédures formelles de licenciement, et donc de verser des indemnités de licenciement, estimant que c'est la responsabilité de l'Etat qui est en cause: en effet, si cela ne tenait qu'à eux, ils continueraient d'employer ces travailleurs⁶. Ces difficultés ont été

⁶ Selon la PGFTU, certains de ces travailleurs ont 7, 10, voire 20 ans d'ancienneté avec le même employeur.

confirmées par les juristes de la Histadrout chargés de défendre les droits des travailleurs palestiniens employés en Israël.

55. La Histadrout a expliqué à la mission que, du fait des blocages et des restrictions à la circulation des travailleurs palestiniens, ses juristes chargés de défendre les droits des travailleurs palestiniens occupés en Israël se rendent une à deux fois par semaine aux points de passage contrôlés par l'armée israélienne pour enregistrer les plaintes des travailleurs et assurent une permanence téléphonique. Du fait des mesures de sécurité, les travailleurs palestiniens sont parfois empêchés, selon les responsables palestiniens, d'avoir recours au conseil de leur choix ou de se présenter au tribunal⁷ – ce qui provoque des ajournements – car leurs avocats ne peuvent les représenter lorsqu'ils sont appelés à témoigner devant le tribunal. Le nombre de plaintes enregistrées par les juristes de la Histadrout n'a, semble-t-il, pas sensiblement diminué depuis octobre 2000. Il apparaît, à partir des exemples fournis, que les plaintes traitées concernent les litiges suivants: non-paiement des indemnités de licenciement appropriées (environ 55 pour cent); défaut de paiement des salaires (10 pour cent); non-paiement des autres prestations liées au départ du travailleur (15 pour cent); prestations de sécurité sociale (10 pour cent); prestations dues aux travailleurs palestiniens par le Service de l'emploi israélien (10 pour cent).

56. Les représentants de la Histadrout ont évoqué les litiges relatifs au non-paiement des indemnités de licenciement. Ils ont indiqué que l'employeur pouvait s'exonérer de sa responsabilité s'il prouvait qu'il n'était pas en mesure de garder son employé en raison des mesures de sécurité prises par le gouvernement. En ce qui concerne les conflits relatifs aux prestations sociales, la Histadrout a expliqué que, dans beaucoup de cas, pour diminuer leurs charges sociales, les employeurs ne déclarent pas le nombre d'heures et de jours effectivement travaillés (ce qui a des répercussions non négligeables sur le nombre de jours de congé, le niveau des prestations sociales, des indemnités de licenciement et de départ) et que les travailleurs ont beaucoup de mal à apporter la preuve de cette fraude devant les tribunaux.

57. En ce qui concerne son fonctionnement interne, la PGFTU a indiqué à la mission qu'elle était en train de procéder à des élections internes (par branches) et que, si tout allait comme prévu, ces élec-

⁷ Cette situation n'est évidemment pas propre aux litiges portant sur l'application du droit du travail.

tions seraient achevées d'ici à la fin du mois de juin dans l'ensemble des territoires. Les mesures de bouclage en vigueur ne favorisaient pas la circulation des personnes. Ainsi, les interlocuteurs de la mission ont signalé que certains membres de la PGFTU, qui auraient dû assister aux discussions avec la mission, avaient été empêchés de se rendre à Naplouse pour la rencontre ou encore que cela faisait maintenant sept mois que les dirigeants de la PGFTU de Gaza n'avaient pu rencontrer leurs collègues de la Rive occidentale. La PGFTU a affirmé que la situation actuelle avait été l'occasion pour ce syndicat de démontrer aux travailleurs ses capacités, ce qui avait entraîné une augmentation du nombre des affiliés. La Fédération avait notamment procédé à l'enregistrement des travailleurs sans emploi, afin de pouvoir leur donner l'assistance sociale dont ils avaient besoin. Toutefois, cette augmentation ne se reflétait pas encore au niveau des cotisations car, du fait de la crise, la PGFTU avait décidé de dispenser du paiement des cotisations environ 119 000 affiliés. Les dirigeants de la Fédération ont rappelé les efforts qu'ils déployaient, en dépit des circonstances, pour construire un mouvement syndical véritablement démocratique et indépendant.

58. La PGFTU a déclaré que, si certains employeurs palestiniens avaient fait preuve de générosité dans les circonstances économiques actuelles, tel n'avait pas été le cas de la majorité d'entre eux, notamment en matière de licenciements et de sécurité sociale (soins médicaux et indemnités de maladies, prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles, prestations de chômage, etc.). C'est ainsi que nombreux étaient les employeurs palestiniens qui avaient procédé à des licenciements secs, c'est-à-dire sans payer les indemnités requises ou en versant des indemnités inférieures au montant prévu par la législation. La PGFTU a affirmé que, dans certains cas, il avait fallu recourir à des actions collectives pour faire reculer certains employeurs et les convaincre que les licenciements n'étaient pas la seule arme à leur disposition pour faire face aux difficultés du moment. Elle a illustré ce propos en citant le cas du propriétaire de la société Silvana qui souhaitait licencier une centaine de ses employés et qui, sous la pression de ses travailleurs, a accepté de continuer ses activités tandis que le gouverneur s'engageait à contribuer au paiement d'une partie des salaires. La PGFTU a également attiré l'attention de la mission sur le nombre important de travailleurs palestiniens employés sans contrat, en Israël mais aussi dans les territoires, ce qui diminuait d'autant le nombre de travailleurs palestiniens bénéficiant d'une couverture sociale et, par conséquent, susceptibles de bénéficier de certaines

prestations⁸. Interrogée sur les préoccupations exprimées par les employeurs à propos des droits liés à la protection de la maternité, aux prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles et aux prestations de chômage, elle a estimé qu'il lui faudrait du temps mais qu'il n'était pas question de transiger, rappelant que l'actuel Code du travail représentait pour elle le socle minimum des droits de l'homme au travail.

59. Le ministère palestinien du Travail a informé la mission que, pour remédier au problème des fonctionnaires ne pouvant se rendre sur leur lieu de travail du fait de la discontinuité territoriale imposée par les différents bouclages des territoires, il procédait, dans toute la mesure du possible, au redéploiement temporaire de ces personnes. Il a également indiqué que, suite à des consultations, il avait été décidé de déduire 5 pour cent du salaire mensuel des fonctionnaires et d'affecter ces sommes à un fonds d'entraide. Une autre déduction de 5 pour cent avait aussi été opérée pour réduire les difficultés financières de l'Autorité palestinienne.

60. Plusieurs interlocuteurs palestiniens de la mission se sont référés au nombre, excessif à leurs yeux, de postes dans la fonction publique et au coût que cela représentait pour le budget de l'Autorité palestinienne. S'ils ont admis que ce phénomène s'expliquait partiellement, d'un point de vue historique, par la lutte contre le chômage, certains ont cependant regretté que les critères de compétence et de qualification n'avaient pas toujours été respectés dans les recrutements et que le rôle du Service de l'emploi palestinien avait été dans bien des cas marginalisé⁹. Enfin, nombre de Palestiniens ont souligné que, depuis que l'Autorité palestinienne était en place, la population était très exigeante et attendait beaucoup (parfois trop) des autorités, d'où une certaine déception et le succès des organisations non gouvernementales qui palliaient les insuffisances, inévitables dans le présent contexte, des autorités palestiniennes.

⁸ Selon une étude du Centre pour la démocratie et les droits des travailleurs: «Droits économiques en Cisjordanie et dans la bande de Gaza», *Série des études économiques, sociales et culturelles* (janv. 2001), les employés de 80,6 pour cent des entreprises opérant dans les territoires ne possèdent pas de contrat écrit avec leur employeur. Le chiffre correspondant pour les travailleurs palestiniens en Israël (colonies comprises) serait de 85 pour cent.

⁹ Selon l'étude mentionnée dans la note précédente, 52 pour cent des emplois dans le secteur public ont été pourvus de manière centralisée et sans concurrence, contre 62,1 pour cent dans le secteur privé. Toujours selon cette étude, les relations jouent également un rôle important pour obtenir un emploi en Israël et dans les colonies et très peu d'offres d'emplois sont publiées.

Relations professionnelles

61. Malgré les difficultés de circulation des personnes, qui se sont accrues depuis octobre 2000, les interlocuteurs palestiniens de la mission ont tous fait état de la poursuite de la coopération tripartite entre le ministère du Travail de l'Autorité palestinienne, les chambres de commerce et la PGFTU sur des sujets d'intérêt commun en matière de politiques économique et sociale. La mission a été informée que de nombreuses consultations avaient eu lieu à propos de l'élaboration du Code de la sécurité sociale mais que les événements de septembre 2000 avaient freiné ces discussions. Les trois parties ont confirmé la tenue imminente de consultations à propos des décrets et règlements d'application du Code du travail en préparation, et ont rappelé que l'adoption de ce code avait donné lieu à d'intenses consultations préalables. Les partenaires sociaux ont expliqué que, du fait de la crise actuelle, une large part de leurs activités de négociation et de consultation ou simplement de leurs échanges d'information portait, dans la pratique, sur la mise en place de mesures d'urgence destinées à alléger quelque peu les difficultés rencontrées par les travailleurs et les employeurs. Parmi celles-ci, on peut citer *a)* la décision de verser dans de nombreux cas de rupture de contrat, spécialement pour les Palestiniens employés en Israël, une somme forfaitaire de 600 shekels; *b)* la décision de suspendre l'obligation de cotiser à l'assurance maladie pour de nombreux travailleurs syndiqués du secteur privé; *c)* la distribution de colis alimentaires aux plus nécessiteux.

62. Interrogée sur l'état de la négociation collective dans les territoires, la PGFTU a signalé la conclusion d'une convention collective dans le secteur des télécommunications¹⁰. Elle a cependant reconnu que, compte tenu de la situation économique actuelle des territoires, les négociations collectives ont tendance à se focaliser, dans le secteur privé, mais également dans le secteur public, sur la baisse des salaires, et elle a indiqué qu'elle avait passé de nombreux accords avec des employeurs pour préserver les emplois menacés. Aux termes de ces accords, les travailleurs acceptent de très fortes réductions de salaire (jusqu'à 50 pour cent dans certains cas) pour garder leur emploi.

63. Il est vrai toutefois que les activités tripartites et les consultations restent ponctuelles et que ce défaut de cadre institutionnel pour

¹⁰ Aux termes de cette convention collective, les travailleurs (environ 4 000) ont obtenu une augmentation de 15 pour cent de leur salaire.

le dialogue social se fait sentir. Cette absence pouvait être attribuée à l'inexistence d'un cadre juridique. L'on peut espérer que la promulgation toute récente du Code du travail et l'adoption prochaine des règlements et ordonnances d'application faciliteront l'établissement d'une concertation sociale de qualité qui permette aux partenaires sociaux de ne pas limiter leurs discussions au règlement de problèmes ponctuels, mais de traiter également des questions qui sont déterminantes pour le développement des territoires, comme la lutte contre la pauvreté, la réduction du chômage, la capacité à susciter des possibilités de travail décent, rémunérateur et productif pour toutes les femmes et tous les hommes qui constituent la population active palestinienne, le renforcement de la démocratie et la promotion des droits de l'homme et du bien-être des travailleurs.

64. La promotion d'un cadre législatif et d'un système de relations professionnelles est liée, à bien des points de vue, à l'élaboration d'une structure institutionnelle pour l'administration du travail. L'Autorité palestinienne doit maintenant mettre en place une administration qui permette au ministère du Travail de s'occuper efficacement des nombreuses questions de travail et d'emploi qui se posent (la priorité étant l'élaboration d'une politique de l'emploi et du marché du travail axée sur la création d'emplois en coordination avec la politique industrielle) et, partant, de jouer le rôle plus vaste qui est le sien dans l'emploi et le développement économique.

Sécurité sociale

65. La question des contributions obligatoires à la sécurité sociale imposées aux travailleurs palestiniens employés en Israël a été mentionnée à nouveau cette année. Elle avait été examinée en détail dans plusieurs rapports antérieurs¹¹. En bref, ces travailleurs n'ont pas droit aux prestations liées à la résidence. Les Accords de Paris prévoient qu'Israël conservera sur son Fonds de péréquation l'argent des déductions obligatoires du salaire des Palestiniens travaillant en Israël jusqu'à ce que l'Autorité palestinienne ait créé une structure correspondante sur laquelle l'argent pourra être versé. Les montants en question sont aujourd'hui considérables. Les personnalités palestiniennes rencontrées ont indiqué qu'un code de sécurité sociale, préparé avec l'assistance du BIT, avait été soumis en première lecture au Conseil

¹¹ Voir spécialement les paragraphes 85 à 91 du rapport de 1993 du Directeur général sur la situation des travailleurs des territoires arabes occupés, et les paragraphes 71 à 74 du rapport de 1994.

législatif, mais que les récents événements avaient considérablement freiné le processus de consultations en cours.

66. Les dirigeants syndicaux rencontrés à Gaza en particulier ont demandé que le transfert des fonds se fasse sans attendre la création d'une structure de sécurité sociale. Il faut préciser ici qu'en attendant l'adoption de ce code, les Palestiniens qui travaillent sur la Rive occidentale relèvent toujours du droit jordanien, qui leur garantit une protection en cas de maladie, d'invalidité ou d'accident du travail. En revanche, ceux qui travaillent dans la bande de Gaza relèvent de la législation égyptienne de 1957 et ne sont protégés par aucun système de sécurité sociale. Les dirigeants de la PGFTU à Gaza ont indiqué que, pour l'instant, les soins de santé étaient assurés gratuitement sur décision du président Arafat.

67. Les responsables israéliens ont répété qu'ils attendaient, avant de verser les fonds, l'établissement d'une structure de sécurité sociale adéquate du côté palestinien afin que, conformément aux Accords de Paris, la destination finale des fonds soit clairement garantie.

L'économie et le marché du travail

68. Cependant que la crise s'installe, l'économie palestinienne se retrouve confrontée à un effondrement brutal. Les pertes économiques dues à la limitation draconienne des mouvements de personnes et de marchandises, imposée dans les territoires palestiniens, s'aggravent de jour en jour. Les seules pertes directes ont été estimées par l'UNSCO, pour la période de crise, à 50 pour cent du PIB prévu, soit 10,9 millions de dollars E.-U. en moyenne par jour depuis le début d'octobre 2000. Les destructions de biens publics et privés détruits et de terres agricoles se chiffrent déjà à des dizaines de millions de dollars. Les dommages à long terme sont eux aussi énormes: perte de confiance des investisseurs, perte de parts de marché et, pour de nombreux jeunes palestiniens hautement qualifiés, perte de confiance dans l'avenir de leur propre économie, qui les incite à quitter le pays, peut-être pour toujours. Un grand nombre de personnes ont perdu leur emploi sur le marché du travail local ou israélien et, de ce fait, un travailleur sur quatre résidant dans les territoires palestiniens est maintenant sans emploi. La proportion des ménages vivant en deçà du seuil de pauvreté était estimée, en mars 2001, à 55,7 pour cent sur la Rive occidentale et jusqu'à 81,4 pour cent dans la bande de Gaza. Ces chiffres ont très probablement empiré depuis lors. Du côté israélien, les pertes sont également élevées. Selon les estimations, les pertes directes pour 2001 équivalraient à un recul de 1,5 à 1,9 point de pourcentage du taux de croissance du PIB par rapport aux projec-

tions établies avant la crise, et les effets indirects sur l'économie seront vraisemblablement bien plus importants.

L'impact de la crise sur l'économie palestinienne et le marché du travail

Situation économique

69. Tendances générales récentes. Le développement économique et social des territoires palestiniens occupés a été perturbé par la situation politique dans la région et par les années de conflit et d'occupation. Néanmoins, l'évolution économique de 1997 à septembre 2000 était relativement plus favorable et avait suscité l'espoir d'une amélioration durable. Après la grave récession qui a sévi entre 1994 et 1996, l'économie a finalement connu une croissance positive en valeur réelle: selon les estimations du ministère des Finances de l'Autorité palestinienne et du FMI, le taux de croissance annuel du produit intérieur brut (PIB) réel a été de 7 pour cent en 1998 et de 6 pour cent en 1999. Les taux de croissance correspondants du produit national brut (PNB), qui inclut les salaires des Palestiniens travaillant en Israël¹², ont été estimés à 8 et 7 pour cent respectivement. En conséquence, malgré une forte croissance démographique, le PIB par habitant a aussi augmenté de 1,7 pour cent en 1999 pour atteindre 1 574 dollars E.-U., alors que le PNB par habitant a progressé de 2,6 pour cent pour s'élever à 1 940 dollars E.-U. L'estimation préliminaire du PIB par habitant pour 2000 (ne prévoyant pas la crise) était de 1 574 dollars et celle du PNB de 1 971 dollars¹³. Ces résultats positifs s'expliquaient par l'action conjuguée de plusieurs éléments. Premièrement, les restrictions imposées à la circulation des travailleurs et des marchandises, interdisant aux travailleurs palestiniens de se rendre sur leur lieu de travail et empêchant toute activité économique dans les territoires palestiniens occupés, avaient été quelque peu assouplies. En 1996, 121 jours avaient été perdus en raison de la fermeture des frontières entre Israël et les territoires palestiniens occupés; ce chiffre est tombé à 26 en 1998, à 16 en 1999 et, de janvier à septembre 2000, les frontières n'ont été fermées que pendant trois jours¹⁴. Deuxièmement, la croissance économique reposait sur une demande très ferme de

¹² Les transferts de fonds des travailleurs palestiniens employés en Israël constituaient 32 pour cent du PNB palestinien avant septembre 2000.

¹³ Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés (UNSCO): *Briefing on some indicators for the Palestinian economy*, nov. 2000.

¹⁴ UNSCO: *The impact on the Palestinian economy of confrontations, mobility restrictions and border closures, 1 October 2000 - 31 January 2001*, Gaza, fév. 2001.

travailleurs palestiniens en Israël et au niveau local, ainsi que sur une certaine augmentation des salaires réels, entraînant un accroissement de la demande locale de consommation. Pour ce qui est des investissements, des faits nouveaux encourageants étaient observés pendant cette période: reprise de la construction de logements due à l'amélioration des conditions économiques et à l'augmentation du revenu de la population; accroissement de près de 40 pour cent des enregistrements de nouvelles entreprises entre 1998 et 1999; enfin, augmentation des crédits bancaires aux entreprises, dénotant une confiance accrue des entrepreneurs dans l'avenir.

70. Malgré ces progrès, l'économie palestinienne est restée très vulnérable en raison de ses faiblesses structurelles et de son extrême dépendance à l'égard de l'économie israélienne. En effet, 95 pour cent environ de son électricité et presque toute son alimentation en eau lui sont fournis par Israël et son déficit commercial avec ce pays est très élevé. Trois quarts des importations des territoires palestiniens proviennent d'Israël, alors que plus de 95 pour cent de toutes leurs exportations sont destinés à Israël. En 1999, la valeur des importations non agricoles déclarées de marchandises en provenance d'Israël était de 1 759 millions de dollars E.-U., tandis que les exportations palestiniennes vers Israël se chiffraient à 452 millions de dollars, soit un déficit commercial de 1 300 millions de dollars. Pour les neuf premiers mois de 2000, les chiffres étaient respectivement de 1 416 millions, 378 millions et 1 038 millions de dollars E.-U.¹⁵. Ce déséquilibre territorial résulte de l'union douanière avec Israël créée par le Protocole de Paris de 1994, qui assure le libre accès des marchandises palestiniennes vers Israël et vice versa, alors que la politique commerciale reste sous l'autorité d'Israël. Les importations de marchandises provenant de pays autres qu'Israël sont soumises à une taxe à l'importation et sont donc plus onéreuses. En outre, Israël gère l'excédent commercial extérieur ainsi que la circulation des marchandises et des travailleurs palestiniens à l'intérieur de la bande de Gaza et de la Rive occidentale et entre ces deux territoires. Les mesures rigoureuses limitant la mobilité des travailleurs et les échanges de marchandises renchérissent les coûts de transaction pour les Palestiniens par rapport à la concurrence, de sorte que les prix à la production et à la consommation sont plus élevés dans les territoires palestiniens et que les exportations palestiniennes vers les pays tiers sont plus coûteuses. Les pertes économiques dues aux mesures de restriction et de

¹⁵ Idem, *Report on the Palestinian economy*, été 2000; idem, *The impact on the Palestinian economy ...*, *op. cit.*

sécurité ont donc largement dépassé l'aide internationale au développement économique des territoires estimée à 2,8 milliards de dollars E.-U. au cours des cinq dernières années.

71. Cependant, les limitations très strictes de la circulation des personnes et des marchandises, qui ont été imposées à l'économie palestinienne après le déclenchement de la deuxième intifada, ont causé des pertes considérables. Au cours du dernier trimestre de 2000, les frontières sont restées fermées pendant 72 jours selon l'UNSCO, et la situation ne s'est pas améliorée depuis. Cela s'est directement répercuté sur les gains des Palestiniens travaillant en Israël parce qu'ils ne pouvaient pas se rendre au travail (cette question sera étudiée en détail plus bas). Les points de passage internationaux entre les territoires palestiniens occupés et les pays voisins ont également été fermés la plupart du temps aux voyageurs et au commerce¹⁶. De plus, aux fermetures des frontières se sont ajoutés des bouclages et encerclements internes rigoureux, avec interdiction fréquente d'utiliser les routes principales et les installations de barrières sur plusieurs routes secondaires en territoire palestinien afin de dévier le mouvement des personnes et des marchandises. La nécessité d'emprunter des itinéraires plus longs et moins accessibles et les longues files d'attente de véhicules en de nombreux points de contrôle ont fortement accru le temps et les frais moyens de déplacement pour les Palestiniens. Ces sévères restrictions de mouvement ont eu des effets très défavorables sur les revenus des hommes d'affaires, des entreprises et des agriculteurs palestiniens privés d'accès à l'intérieur comme à l'extérieur des territoires, à leurs marchés traditionnels et aux moyens de production ou qui ont subi des pertes considérables en raison de la forte augmentation des coûts de transaction et de la nécessité de recourir fréquemment aux marchés locaux en pratiquant des prix moins élevés. La Chambre de commerce de Jérusalem-Est a estimé que, dans le secteur manufacturier, le taux d'utilisation des capacités de production, qui se situait à 51 pour cent avant la crise, n'était plus que de 5,5 pour cent au premier trimestre de 2001. Dans le secteur du tourisme, à Jérusalem-Est, les pertes seraient de l'ordre de 3,8 à 14,2 millions de dollars E.-U. par mois pour la période allant d'octobre 2000 à mars 2001. Par ailleurs, l'incapacité fréquente des travailleurs de se

¹⁶ L'UNSCO (fév. 2001) estime qu'entre le début d'octobre 2000 et la fin de janvier 2001, sur la Rive occidentale, le point de passage Allenby/Karamah a été fermé aux voyageurs 21 pour cent du temps et au commerce 36,5 pour cent du temps, et que, dans la bande de Gaza, le point de passage Rafah a été fermé aux voyageurs 38 pour cent du temps et au commerce 61 pour cent du temps. L'aéroport international de Gaza a été fermé 52 pour cent du temps.

rendre sur leur lieu de travail a suscité des difficultés considérables. Pour ce qui est de la demande, les graves problèmes de sécurité ont provoqué une réduction du nombre de touristes, alors que la consommation interne a fortement diminué du fait de la baisse considérable des revenus de la population et de l'Autorité palestinienne.

72. Parmi les secteurs d'activité les plus touchés figurent l'hôtellerie et la restauration, la construction, l'agriculture et les services municipaux, sociaux et personnels; selon les estimations de l'UNSCO, la baisse de leur contribution au PIB par rapport aux prévisions s'établirait respectivement à 88, 74, 79 et 68 pour cent en octobre et novembre 2000. Sur la base de ces chiffres extrapolés pour les deux mois suivants, l'UNSCO évalue les pertes économiques directes à quelque 50 pour cent du PIB obtenu pendant la période allant d'octobre 2000 à janvier 2001¹⁷. Si l'on tient également compte du manque à gagner des Palestiniens qui n'ont plus pu se rendre en Israël pour y exercer leur activité, l'impact économique direct de la crise devrait atteindre plus d'un cinquième du PIB prévu pour 2000. La perte quotidienne moyenne est donc estimée à 10,9 millions de dollars E.-U.¹⁸. La Fédération générale des syndicats de Palestine (PGFTU) cite une estimation du ministère palestinien de l'Industrie qui chiffre les pertes d'activité économique à 23,7 millions de dollars E.-U. par jour¹⁹. Selon les estimations de la Banque mondiale, le PNB réel aurait baissé de près de 9 pour cent en 2000, par rapport à 1999, ce qui a ramené le PNB par habitant à 1 630 dollars environ, soit au niveau de 1994. En valeur réelle, la consommation privée aurait diminué de 10 pour cent en 2000 par rapport à 1999²⁰. Etant donné que la situation ne s'est pas améliorée jusqu'ici, les pertes économiques se sont encore accrues. Le ministère palestinien de la Planification et de la Coopération internationale a estimé au total à 122 millions de dollars E.-U. le montant des pertes dans le seul secteur du tourisme entre octobre 2000 et mars 2001.

73. Mais la crise a aussi des effets dommageables à long terme sur l'économie palestinienne, et ils sont considérables. Les investissements privés auraient déjà accusé une chute de 15 à 20 pour cent en 2000, par rapport à 1999²¹. Qui plus est, la crise ébranle gravement la

¹⁷ *Ibid.*, d'après les données d'une enquête menée par le PCBS.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ PGFTU Gaza: *The annual report on PGFTU activities and the impact of Israel's closure and siege on the Palestinian economic and labour movement*, janv. 2001.

²⁰ Banque mondiale: «Trade options for the Palestinian economy», *West Bank and Gaza Update*, fév. 2001.

²¹ *Ibid.*

confiance des investisseurs locaux et étrangers dans la sécurité et la rentabilité des opérations futures dans les territoires palestiniens, ce qui compromet la création d'emplois. Les investissements publics dans l'infrastructure, qui contribuent de façon décisive à stimuler le développement des entreprises privées et qui ont été financés en grande partie à ce jour par la communauté internationale, ont eux aussi fortement diminué pendant la crise, ce qui ne fait qu'assombrir l'horizon économique. En outre, les parts de marché que les exportateurs palestiniens perdent, tant en Israël que dans les pays tiers, sont reprises par des concurrents et seront difficiles à reconquérir quand la crise prendra fin. De surcroît, les interlocuteurs palestiniens ont indiqué que l'armée israélienne a détruit des milliers de «dounams» de terres agricoles, des systèmes d'irrigation, des serres et autres installations agricoles, de nombreuses plantations d'agrumes, de palmiers dattiers et des oliveraies, ainsi que des bâtiments sur les terres agricoles appartenant à des Palestiniens²². L'UNSCO rend compte de graves dommages causés à des biens privés et publics – bâtiments, infrastructure, véhicules – par l'armée israélienne mais aussi par des colons israéliens et qui sont estimés à des dizaines de millions de dollars E.-U.²³. Le ministre palestinien de l'Industrie à Gaza a fait savoir à la mission de l'OIT que 57 usines implantées dans les territoires palestiniens occupés, dont 39 dans la bande de Gaza, avaient été partiellement ou totalement détruites. Leur remise en service prendra un temps considérable et coûtera beaucoup d'argent.

Situation du marché du travail

74. Tendances générales. L'évolution du marché du travail reflète celle de la situation économique générale. La situation du marché du travail s'était beaucoup améliorée entre 1998 et septembre 2000, période pendant laquelle l'économie locale et le marché du travail israélien avaient pu absorber d'importants flux de main-d'œuvre. Cela avait entraîné une augmentation de l'emploi et une baisse du chômage et du sous-emploi. Toutefois, cette tendance positive s'est totalement inversée en octobre 2000.

²² Cela est mentionné aussi dans un rapport du Département d'Etat des Etats-Unis: *Country report on human rights practices: Occupied territories* (Washington, DC., fév. 2001). Le rapport signale que les forces militaires israéliennes ont justifié ces destructions en indiquant que des tireurs isolés palestiniens utilisaient ces terres pour se dissimuler.

²³ UNSCO: *The impact on the Palestinian economy, op. cit.*

Population et main-d'œuvre

75. Selon les projections démographiques du PCBS, la population résidant en territoire palestinien était de 3 298 951 personnes au milieu de l'année 2001, dont près des deux tiers – 2 102 360 personnes – sur la Rive occidentale et un tiers – 1 196 591 personnes – dans la bande de Gaza. Le taux de croissance démographique est très élevé – supérieur à 4 pour cent par an – et, d'après les projections, la population totale devrait dépasser les 4 millions à la fin de 2005 et les 5 millions en 2010. La population est jeune et en l'an 2000 les moins de 15 ans représentaient 47 pour cent de la population. Les familles palestiniennes sont généralement nombreuses avec 5,4 enfants par femme sur la Rive occidentale et 7,4 pour la bande de Gaza en 1999.

76. Selon une étude récente de la PASSIA²⁴, le nombre de colons israéliens dans les territoires arabes occupés est passé, entre 1999 et 2000 (chiffres de la fin de décembre), de 177 000 à 199 000 personnes, dont 6 500 dans la bande de Gaza et le reste sur la Rive occidentale. Ces chiffres ne comprennent pas les colons israéliens vivant à Jérusalem-Est, estimés à 180 000 à la fin de 2000. Selon les sources, le nombre de colonies varie de 145 à 190. Sur la Rive occidentale, 85 pour cent des établissements sont très petits en superficie (moins de 1 kilomètre carré) et en population (moins de 700 habitants). D'après l'étude de la PASSIA, depuis 1993 trois nouvelles colonies ont été créées et le nombre de nouvelles constructions dans les colonies a augmenté de plus de 52 pour cent entre 1993 et 2000. Si le gouvernement israélien explique cette expansion par l'augmentation naturelle de la population, les interlocuteurs palestiniens soulignent que beaucoup de colonies ne sont que partiellement habitées et que de nombreuses maisons sont vides.

77. Selon les enquêtes trimestrielles conduites par le PCBS, la main-d'œuvre palestinienne aurait augmenté de 5,3 pour cent pendant les neuf premiers mois de 2000 par rapport à la même période de 1999 et totalisait, au troisième trimestre de 2000, 735 000 personnes. Toutefois, ce chiffre a diminué de 9,1 pour cent entre le troisième et le quatrième trimestre, tombant à 668 000 personnes. Il n'a presque pas évolué – 670 000 personnes – pendant le premier trimestre de 2001. Le taux d'activité a légèrement baissé – de 0,3 point de pourcentage – au premier trimestre de 2000 par rapport à la même période de 1999 (voir tableau 1). Au troisième trimestre de 2000, il a atteint un niveau sans précédent depuis le lancement des enquêtes

²⁴ Société universitaire palestinienne pour l'étude des affaires internationales: *Settlements and the final status talks*, special Bulletin, (Jérusalem, mars 2001).

Tableau 1. Indicateurs de la situation de la population active palestinienne, 1999-2001 (en pourcentage de la population active totale)

Indicateur	1999 (Premier trimestre)			2000 (Premier trimestre)			2000 (Quatrième trimestre)			2001 (Premier trimestre)		
	Total	Rive occidentale	Bande de Gaza	Total	Rive occidentale	Bande de Gaza	Total	Rive occidentale	Bande de Gaza	Total	Rive occidentale	Bande de Gaza
Taux d'activité ¹	41,1	43,3	36,6	40,8	42,1	38,2	39,2	42,9	32,0	38,8	41,6	33,4
Taux d'emploi ²	80,2	80,7	79,0	85,7	86,8	83,2	66,9	68,1	63,7	69,2	71,6	63,4
Taux de chômage	13,9	11,8	18,9	10,9	8,9	15,3	28,3	26,3	33,5	26,9	23,9	34,1
Emploi salarié	67,5	65,6	72,3	67,4	66,8	68,8	59,3	57,0	65,9	64,1	62,6	68,3
Emploi indépendant ³	25,3	26,3	22,4	24,8	25,6	23,1	27,7	29,4	22,7	26,4	28,1	21,4
Travailleurs familiaux non rémunérés	7,3	8,0	5,3	7,8	7,6	8,1	13,0	13,6	11,4	9,5	9,3	10,3
Emploi dans les colonies israéliennes et en Israël	23,6	26,6	15,9	21,9	25,3	14,1	9,1	11,3	2,7	14,6	19,1	2,0

¹ Part de personnes pourvues d'un emploi et de chômeurs dans la population de plus de 15 ans. ² Part de la main-d'œuvre travaillant au moins 35 heures par semaine. ³ Employeurs, travailleurs indépendants et travailleurs à leur compte.

Source: Enquêtes sur la main-d'œuvre réalisées par le PCBS.

en 1995; à savoir 43,5 pour cent (45,3 pour cent sur la Rive occidentale et 40,1 pour cent dans la bande de Gaza). En revanche, sous l'effet de la crise, il avait considérablement baissé – de plus de 4 points – à la fin de 2000, tombant à 39,2 pour cent (Gaza: 32 pour cent, soit une baisse de 8 points de pourcentage, Rive occidentale: 42,9 pour cent, soit une baisse de 2,4 points). Il a ensuite continué à baisser légèrement pour se situer à 38,8 pour cent au premier trimestre de 2001 (Rive occidentale: 41,6 pour cent, bande de Gaza: 33,4 pour cent).

L'emploi et le chômage

78. Les données sur l'emploi pour la période allant jusqu'au milieu de 2000 indiquent également une amélioration constante, avec toutefois un ralentissement à partir du début de l'année (voir tableau 1).

Le taux d'emploi à plein temps (pourcentage d'actifs travaillant au moins 35 heures par semaine) est passé de 80,2 à 85,7 pour cent entre le premier trimestre de 1999 et le premier trimestre de 2000 (chiffres correspondants pour la Rive occidentale: 80,7 et 86,8 pour cent, pour la bande de Gaza 79 et 83,2 pour cent). La crise a entraîné un recul considérable du taux d'emploi, qui est tombé à 66,9 pour cent pour l'ensemble des territoires au quatrième trimestre de 2000 et qui a été plus marqué dans la bande de Gaza (63,7 pour cent) que sur la Rive occidentale (68,1 pour cent). Paradoxalement, le sous-emploi a également reculé puisqu'il est passé de 6,4 à 4,8 pour cent de la main-d'œuvre entre le troisième trimestre et le quatrième trimestre de 2000, du fait probablement de la suppression de nombreux emplois à temps partiel liée à la crise économique. La tendance à la baisse du chômage, qui a atteint son taux le plus bas au cours du deuxième trimestre de 2000 (8,8 pour cent – avec 8,9 pour cent pour la Rive occidentale et 13,8 pour cent pour la bande de Gaza) s'est brutalement inversée au cours du troisième trimestre de 2000, le taux remontant à 28,3 pour cent pour reculer légèrement au cours du premier trimestre de 2001 (26,9 pour cent – avec 23,9 pour cent pour la Rive occidentale et 34,1 pour cent pour la bande de Gaza).

79. L'amélioration considérable des chiffres de l'emploi pendant la période qui a précédé la crise peut être attribuée à la fois à la création massive d'emplois dans l'économie palestinienne, en expansion rapide, et à un accroissement de la demande de travailleurs palestiniens en Israël. Sur les quelque 47 000 nouveaux emplois occupés par des Palestiniens en 1999, à peu près 30 700, c'est-à-dire les deux tiers, ont été créés dans les territoires palestiniens occupés, et environ 16 200 en Israël, dans les colonies et les zones industrielles. L'emploi dans les territoires a donc progressé de 7,8 pour cent en 1999, et le nombre de Palestiniens travaillant en Israël a augmenté encore plus vite: 13,5 pour cent par rapport à 1998. Environ 70 pour cent des nouveaux emplois locaux (soit 23 100) étaient créés par le secteur privé et 30 pour cent (9 200) par l'Autorité palestinienne. Cette croissance rapide s'est poursuivie pendant les neuf premiers mois de 2000 (8,8 pour cent). La progression de l'emploi est donc attribuable principalement à l'économie palestinienne (9,7 pour cent), le nombre de Palestiniens travaillant en Israël n'ayant augmenté que de 4,6 pour cent²⁵. Toutefois, la crise a réduit l'emploi dans les territoires de 15,4 pour cent. Les répercussions ont été beaucoup plus graves pour

²⁵ UNSCO: *Report on the Palestinian economy, op. cit.*; Banque mondiale: «Trade of options for the Palestinian economy», *op. cit.*

les Palestiniens travaillant en Israël, dont le nombre est passé de 145 886 au troisième trimestre de 2000 à seulement 43 653 au quatrième trimestre, soit une baisse de 70 pour cent. Selon l'enquête sur la main-d'œuvre menée par le PCBS, il y a eu une légère reprise au premier trimestre de 2001 – 2,3 pour cent – attribuable principalement à une augmentation de 65 pour cent du nombre de Palestiniens travaillant en Israël dans les zones industrielles et les colonies, qui est passé à 72 000, l'emploi local accusant une nouvelle baisse de 4 pour cent. Toutefois, le coordonnateur des activités du gouvernement israélien dans les territoires a mis en doute cette augmentation, estimant que le nombre de Palestiniens travaillant en Israël, dans les zones industrielles et les colonies se situait entre 46 000 et 60 000.

80. *L'emploi sur la Rive occidentale et dans la bande de Gaza.* Les données de l'enquête sur la main-d'œuvre du PCBS montrent qu'au premier trimestre de 2000 l'emploi se répartissait ainsi: emploi salarié: 67,4 pour cent, employeurs: 5,1 pour cent, travailleurs indépendants et travailleurs à leur compte: 19,7 pour cent, travailleurs familiaux non rémunérés: 7,8 pour cent. La crise a beaucoup modifié ces données; l'emploi dépendant a diminué et les familles ont dû s'adapter en exerçant des activités à leur compte. Au premier trimestre de 2001, la part de l'emploi salarié ne représentait plus que 64,1 pour cent de l'emploi total alors que la part des travailleurs indépendants/employeurs augmentait, passant à 26,4, celle des travailleurs familiaux non rémunérés s'établissant à 9,5 pour cent. La crise a aussi transformé la structure de l'emploi par activité, qui se présentait comme suit au premier trimestre de 2000: commerce, hôtels et restaurants: 17,3 pour cent de la main-d'œuvre, transports: 5,3 pour cent, autres services: 29 pour cent; la part de l'agriculture était de 12,6 pour cent, celle des industries manufacturières de 14,4 pour cent et celle de la construction de 21,4 pour cent. Pendant cette période, les secteurs les plus créateurs d'emplois ont été les services, l'agriculture et la construction. Au cours du premier trimestre de 2001, la part de la construction dans l'emploi total a fortement reculé, tombant à 13,6 pour cent, alors que la part des industries manufacturières (14,9 pour cent) et celle de l'agriculture (12,1 pour cent) évoluaient peu. En revanche, la part du commerce et de l'hôtellerie est montée à 19,3 pour cent et celle des services attribuable essentiellement à l'effet stabilisateur de l'emploi par l'Autorité palestinienne, à 35,1 pour cent. La crise a surtout frappé l'emploi dans le secteur privé; l'emploi salarié dans le secteur public, relevant principalement de l'Autorité palestinienne, n'a guère changé par rapport à l'année précédente: environ 128 000 personnes.

81. *L'emploi en Israël dans les zones industrielles et dans les colonies.* L'emploi de travailleurs palestiniens en Israël, dans les colonies israéliennes et les zones industrielles a été un facteur important d'absorption de l'offre importante de main-d'œuvre palestinienne. Toutefois, les sévères restrictions de mouvement imposées par les autorités israéliennes empêchent les Palestiniens résidant sur la Rive occidentale ou dans la bande de Gaza de se déplacer entre ces deux zones ou de se rendre à Jérusalem-Est ou en Israël sans permis. En outre, les Palestiniens souhaitant travailler en Israël dans les colonies ou les zones industrielles ont aussi besoin d'un permis de travail. Le ministère israélien de la Défense en fixe le quota et délivre ces permis, ensuite distribués par l'Autorité palestinienne (en général par l'intermédiaire d'agences de l'emploi). Ces permis sont souvent difficiles à obtenir et coûtent toujours cher (environ 100 dollars E.-U. selon certains interlocuteurs). Bien plus, ils ne garantissent pas l'accès à l'emploi, notamment dans les situations décrites par les autorités israéliennes comme soulevant des problèmes de sécurité (par exemple, lorsque des incidents violents se sont produits lors d'opérations de prévention ou de périodes de fermeture partielle ou complète des points de passage). Indépendamment des permis de travail, des permis temporaires sont délivrés aux hommes d'affaires et commerçants des territoires occupés pour leur permettre de travailler en Israël. En outre, une nouvelle carte introduite («businessmen's card») autorise certains hommes d'affaires à entrer en Israël avec leur propre véhicule, à y passer la nuit et à se déplacer librement entre la Rive occidentale et la bande de Gaza. Ces cartes ont été supprimées dans les premiers jours de l'intifada, mais le ministère israélien de la Défense a récemment décidé de les renouveler en supprimant toutefois l'autorisation d'entrer avec un véhicule privé et de passer la nuit en Israël.

82. Selon l'UNSCO, le nombre total de permis délivrés pour travailler en Israël dans les colonies israéliennes et les zones industrielles a augmenté de 3,9 pour cent seulement, passant de 54 644 à 56 752 entre 1998 et 1999. Le coordonnateur des activités du gouvernement israélien dans les territoires les chiffrait à environ 60 000 en septembre 2000. Le nombre de permis effectivement utilisés est inférieur du fait notamment des fermetures des points de passage. Toutefois, il y a eu moins de jours de fermeture en 1999, ce qui s'est traduit par une augmentation de 8 pour cent – selon les estimations de l'UNSCO – du flux de détenteurs de permis de travail (leur nombre atteignant 50 102 par mois en moyenne). D'après d'autres statistiques obtenues auprès du ministère du Travail de l'Autorité palestinienne, le nombre mensuel de permis de travail a été inférieur: 43 944 en

moyenne en 1998 et 47 202 en moyenne un an plus tard (ces chiffres correspondent probablement aux permis effectivement utilisés, bien que le document ne le précise pas). Au cours des neuf premiers mois de 2000, le nombre moyen de permis de travail a légèrement baissé: 44 745 par mois. D'après la même source, ce chiffre n'a guère changé en 1999, de même qu'entre janvier et septembre 2000, contrairement aux années précédentes. A la différence aussi des années précédentes, où la répartition des permis de travail entre la Rive occidentale et la bande de Gaza était relativement équilibrée, en 1999, le rapport a changé en faveur de la bande de Gaza qui a obtenu environ 60 pour cent, contre 40 pour cent pour les résidents de la Rive occidentale. Cette tendance s'est poursuivie pendant les trois premiers trimestres de 2000 avec une proportion de 63/37 pour cent. Le renforcement des restrictions imposées aux déplacements, lié à la flambée de violence, s'est immédiatement répercuté sur le nombre de permis de travail délivrés depuis octobre 2000. Selon l'UNSCO, si certains de ces permis ont encore été utilisés pendant la première semaine du mois d'octobre, la fermeture des frontières, imposée le lundi 9 octobre et restée en vigueur de manière quasi permanente depuis cette date, s'est traduite par une réduction drastique de leur nombre; de plus, il est fréquent que les autorités israéliennes aux points de passage refusent l'entrée à des détenteurs de permis. Selon le coordonnateur des activités du gouvernement israélien dans les territoires, certains travailleurs palestiniens seraient même réticents à utiliser leur permis, de crainte d'être soupçonnés de collaboration avec les Israéliens; d'autres, aux points de passage, auraient été empêchés d'entrer en Israël par des militants palestiniens. Selon les statistiques mentionnées plus haut obtenues auprès du ministère du Travail de l'Autorité palestinienne, le nombre de permis de travail utilisés a été de zéro en octobre et novembre 2000, de 14 183 en décembre 2000, de 18 035 en janvier 2001, de 16 427 en février 2001 et de 2 510 en mars 2001 (dont aucun dans la bande de Gaza). Toujours selon le coordonnateur, un nombre significatif de permis d'une durée limitée est délivré aux hommes d'affaires et aux commerçants et le quota de «businessmen's cards» est de 1 000.

83. Selon les données de l'enquête sur la main-d'œuvre palestinienne, le pourcentage de travailleurs palestiniens se rendant en Israël ou dans les colonies israéliennes pour y travailler par rapport à l'ensemble des travailleurs est passé de 14,1 pour cent à 23,6 pour cent entre 1996 et 1999, avant de retomber à 21,9 pour cent en 2000. La forte augmentation observée au cours de cette période tient à plusieurs facteurs. Du point de vue des employeurs israéliens, la main-d'œuvre

palestinienne est plus flexible et coûte moins cher que la main-d'œuvre israélienne; du point de vue des travailleurs palestiniens, les salaires sont plus élevés en Israël et les conditions de travail souvent meilleures que celles qu'offrent les employeurs palestiniens. L'instauration en bordure des parcs industriels non soumis aux mesures de bouclage a favorisé l'accès des travailleurs palestiniens à un emploi en Israël. Par ailleurs, la diminution, mentionnée ci-dessus, du nombre de jours de fermeture des points de passage a largement contribué à cette croissance de l'emploi pour les Palestiniens. Toutefois, le ralentissement observé en 2000 annonçait déjà une saturation de la demande de main-d'œuvre sur le marché israélien et laissait relativement peu d'espoir de voir le nombre de Palestiniens employés en Israël continuer d'augmenter.

84. Hormis les titulaires d'un permis de travail – 45 000 à 50 000 selon les estimations – se rendant quotidiennement en Israël pour travailler au cours des trois premiers trimestres de 2000, on comptait 15 000 à 19 000 autres travailleurs de Jérusalem-Est n'ayant pas besoin de permis. Selon l'enquête sur la main-d'œuvre palestinienne, au cours du troisième trimestre de 2000, le nombre de Palestiniens travaillant en Israël était, compte tenu des quelque 75 000 à 85 000 travailleurs en situation irrégulière, de 145 000, dont près de 80 pour cent résidant sur la Rive occidentale et à peine plus de 20 pour cent dans la bande de Gaza. Selon le Bureau du Coordonnateur spécial dans les territoires occupés, le nombre de travailleurs palestiniens employés en Israël au cours de la même période serait inférieur, avoisinant les 130 000, dont quelque 69 000 seraient titulaires d'un permis ou résidents de Jérusalem-Est et 61 000 en situation irrégulière. A la suite de la fermeture des points de passage en octobre 2000, ce sont plus de 100 000 travailleurs palestiniens qui ont perdu leur emploi en Israël. Selon l'enquête sur la main-d'œuvre palestinienne du PCBS, le nombre de travailleurs venant des territoires palestiniens occupés est tombé à 43 653 au dernier trimestre de 2000 pour remonter légèrement à 72 000 au premier trimestre de 2001. Pratiquement tous les travailleurs palestiniens (69 000) étaient originaires de la Rive occidentale et 3 000 seulement de la bande de Gaza, du fait du bouclage presque complet de cette zone. Toutefois, de l'avis du Coordonnateur israélien, ces chiffres sont très élevés. Selon lui, il y aurait quelque 25 000 à 32 000 Palestiniens de Rive occidentale, y compris Jérusalem-Est, travaillant en situation régulière, 6 à 8 000 travailleurs en situation régulière dans les zones industrielles et les colonies israéliennes et 15 000 à 20 000 travailleurs en situation irrégulière.

85. Le Coordonnateur israélien des activités du gouvernement dans les territoires a souligné que, dans le contexte actuel, promouvoir l'emploi des travailleurs palestiniens en Israël est la principale priorité. Avant octobre 2000, le gouvernement israélien a adopté un train de mesures visant à accroître le nombre de Palestiniens travaillant en Israël. On citera par exemple la suppression du système des quotas; l'abaissement à 21 ans de l'âge à partir duquel les Palestiniens peuvent aller travailler en Israël; la possibilité pour les travailleurs palestiniens de passer la nuit en Israël; la mise en place de contrôles de sécurité par les Palestiniens comme par les Israéliens; la possibilité de travailler en Israël jusqu'à 19 heures, et même au-delà; la coordination et l'organisation de foires de l'emploi; la mise en œuvre du programme «d'emploi continu». Basé sur l'idée de maintenir une certaine stabilité et une certaine continuité en matière d'emploi, ce programme permet à des travailleurs palestiniens soigneusement sélectionnés d'obtenir le renouvellement rapide de leur permis de travail, lorsque celui-ci leur a été retiré pendant le bouclage complet des territoires ou en période de menaces. Des activités ont également été prises pour promouvoir l'emploi de travailleurs palestiniens très qualifiés dans des entreprises israéliennes à la pointe de la technologie. La création, près des frontières, de zones industrielles soumises à des mesures de sécurité moins strictes, a suscité de grands espoirs. La zone industrielle de Gaza, près du point de contrôle de Karni, a été ouverte en 1999 et comptait 22 usines appartenant à des investisseurs israéliens et palestiniens et employant quelque 1 500 travailleurs palestiniens. Il était prévu dans une deuxième étape, en 2000-01, d'y installer 75 usines qui emploieraient 5 000 travailleurs, et dans une troisième étape d'occuper 25 000 travailleurs. Deux autres zones industrielles ont été aménagées, à Tulkarem et à Jenin, et disposent déjà d'une infrastructure permettant d'accueillir des investisseurs des deux bords. La zone de Tulkarem devrait principalement être spécialisée dans la haute technologie. Cela étant, la zone industrielle de Gaza fonctionne aujourd'hui à 40 pour cent de sa capacité, selon le ministre de l'Industrie de l'Autorité palestinienne, et les autres zones n'ont pas encore commencé à fonctionner en raison de problèmes de sécurité. Le Coordonnateur israélien a souligné qu'il continuerait à promouvoir l'emploi de travailleurs palestiniens dans les zones industrielles, y compris dans celles qui sont entièrement exploitées par des investisseurs israéliens. A l'heure actuelle, 4 000 Palestiniens travaillent dans des zones industrielles. Ce chiffre devrait prochainement passer à 11 000, pour atteindre ultérieurement l'objectif final de 21 000 travailleurs. Néanmoins, le Coordonnateur israélien a mentionné que les employeurs israéliens étaient de plus en plus réticents

à employer des travailleurs palestiniens, en raison de leurs fréquentes absences dues aux mesures de sécurité. Il a en outre abordé la question d'une application plus stricte des sanctions pour travail illégal visant tant les employeurs israéliens que les travailleurs palestiniens, et ce pour des raisons de sécurité. Enfin, il a également mentionné l'intention de porter à 5 000 le quota de cartes octroyées à des hommes d'affaires.

86. Le ministère du Travail palestinien, en étroite collaboration avec le Conseil économique palestinien pour le développement et la reconstruction (PECDAR), a lancé un programme d'urgence de création d'emplois visant à absorber un nombre maximal de travailleurs ayant perdu leur emploi. Les emplois à court terme relèvent surtout de l'aménagement des infrastructures des territoires palestiniens, de l'entretien des espaces publics et autres travaux d'utilité publique. Selon la Fédération générale des syndicats de Palestine (PGFTU), 17 800 chômeurs ont à ce jour occupé un emploi de ce type. Dans le cadre de ce programme, qui devrait être financé essentiellement par des bailleurs de fonds internationaux, le PECDAR souhaite lancer un certain nombre de microprojets (réaménagement et amélioration du réseau routier local, services éducatifs et médicaux, construction de réseaux de distribution d'eau, etc.) à forte intensité de travail (le coût de la main-d'œuvre ne devrait pas constituer moins de 35 pour cent du coût total) pour un montant ne dépassant pas 150 000 dollars E.-U. Le ministre de l'Industrie a également fait part à la mission d'un programme d'emploi subventionné (prise en charge d'une partie des salaires) dans les secteurs industriels. Ce programme contribue à limiter les suppressions d'emplois et à maintenir l'emploi dans le secteur industriel pratiquement au même niveau qu'auparavant.

87. *La situation des femmes sur le marché du travail.* Le taux d'activité des hommes et des femmes est très inégal dans les territoires palestiniens occupés. Selon l'enquête sur la main-d'œuvre palestinienne du PCBS, au troisième trimestre de 2000, le taux d'activité des hommes de la Rive occidentale était de 75,2 pour cent contre 15 pour cent pour les femmes, et les données correspondantes pour la bande de Gaza étaient respectivement de 68,4 et 11,7 pour cent. Le faible taux d'activité des femmes tient à de nombreux facteurs et notamment des facteurs culturels, mais également au fait que, souvent, elles occupent des emplois occasionnels qui ne sont que partiellement pris en compte dans les enquêtes. Toutefois, comme il est dit dans le rapport de l'an passé, la principale forme de discrimination à l'égard des femmes réside dans leur accès à l'emploi. Les femmes sont également victimes de discrimination en matière de rému-

nération: certains interlocuteurs palestiniens ont souligné que les travailleuses palestiniennes percevaient des salaires inférieurs à ceux de leurs homologues masculins, même lorsqu'elles étaient plus qualifiées. Le taux d'activité des femmes a augmenté de 2,5 points de pourcentage entre 1999 et le troisième trimestre de 2000 en ce qui concerne la Rive occidentale, et de 1,4 point de pourcentage pour ce qui est de la bande de Gaza. En raison de la crise économique, le taux d'activité diminue depuis octobre 2000, tant pour les hommes que pour les femmes. Au premier trimestre de 2001, il est tombé, sur la Rive occidentale, à 71,7 pour cent (hommes) et 11,1 pour cent (femmes) et dans la bande de Gaza, où le recul a été encore plus marqué, à 58,3 et 8,4 pour cent respectivement. Les travailleurs ont de ce fait été plus gravement touchés par la crise que les travailleuses.

88. *Les salaires.* L'une des raisons pour lesquelles les travailleurs palestiniens cherchent à travailler en Israël tient à la différence des salaires dans les territoires palestiniens et en Israël. Selon l'enquête sur la main-d'œuvre palestinienne du PCBS, le salaire journalier net (somme nette versée au salarié par son employeur) en Israël et dans les colonies était en moyenne de 110,8 NIS au troisième trimestre de 2000, contre 70,3 NIS sur la Rive occidentale et 50,4 NIS dans la bande de Gaza. Pendant la crise économique, le salaire net moyen est resté inchangé sur la Rive occidentale (70,5 NIS au premier trimestre de 2001), a légèrement augmenté dans la bande de Gaza (54,6 NIS), mais a diminué en Israël (104,9 NIS). Cependant, plusieurs interlocuteurs palestiniens des chambres de commerce et d'industrie de Naplouse et de Jérusalem-Est, ainsi que de la PGFTU, ont indiqué qu'afin de compenser partiellement les pertes financières et de limiter les licenciements de nombreux employeurs réduisaient le salaire de leurs employés. La PGFTU a mentionné plusieurs cas concrets où employeurs et syndicats ont conclu des accords de réduction salariale pour éviter des licenciements. Les salaires effectifs nets sont par ailleurs amputés par l'accroissement du coût des transports découlant des mesures de stricte limitation des mouvements.

89. *Le chômage.* Selon les enquêtes sur la main-d'œuvre palestinienne (PCBS), le taux de chômage a nettement diminué, passant de 23,8 pour cent en 1996 à 8,8 pour cent au deuxième trimestre de 2000, avant d'augmenter légèrement pour atteindre 10 pour cent au troisième trimestre de 2000²⁶. Le taux de chômage des hommes était de 9,5 pour cent contre 12,6 pour cent pour les femmes. La crise a

²⁶ Les personnes qui travaillaient habituellement en Israël mais qui n'ont pu s'y rendre du fait de la fermeture des territoires sont considérées comme des chômeurs.

privé de leur emploi un grand nombre de travailleurs, et le taux de chômage est monté à 28,3 pour cent au cours des trois premiers mois de la crise avec un écart très important entre la Rive occidentale (26,3 pour cent) et la bande de Gaza (33,5 pour cent), selon les estimations. En outre, de nombreux travailleurs se sont complètement retirés du marché du travail, ayant perdu tout espoir de retrouver un emploi dans ces circonstances. Leur nombre venant grossir les chiffres du chômage, on a pu estimer le nombre total de demandeurs d'emploi «actifs» et «découragés» à 39,7 pour cent dans l'ensemble des territoires palestiniens, 34,7 pour cent sur la Rive occidentale et 50,8 pour cent dans la bande de Gaza. Au cours des trois premiers mois de 2001, la situation du chômage semble s'être légèrement améliorée, selon la dernière enquête sur la main-d'œuvre palestinienne. Cela s'expliquerait principalement par l'augmentation du nombre de Palestiniens travaillant en Israël et dans les colonies, comme indiqué ci-dessus. Le taux de chômage est descendu à 26,9 pour cent, mais reste très élevé compte tenu qu'un travailleur palestinien sur quatre n'a pas d'activité rémunérée. Cette légère amélioration concerne principalement la Rive occidentale, où le taux de chômage est tombé à 23,9 pour cent, alors qu'à Gaza il a augmenté pour atteindre 34,1 pour cent. La ventilation par âge et par sexe fait apparaître une fois de plus que les hommes ont été plus durement touchés que les femmes (voir tableau 2). En moyenne, le taux de chômage des hommes a augmenté de 18,1 points de pourcentage, contre 1,6 point de pourcentage pour les femmes, si l'on compare les trois premiers mois de 2000 à ceux de 2001. Les jeunes en général ont eux aussi été très touchés par le chômage. Les hommes de 15 à 19 ans (41,4 pour cent du total de la population de cette tranche d'âge) et de 20-24 ans (36,6 pour cent). Pour les femmes, c'est le groupe des 20-24 ans qui détenait le plus fort taux de chômage (29,5 pour cent), suivi des 25-29 ans (17,2 pour cent).

90. Selon l'enquête spéciale menée par le PCBS en mars 2001 sur les répercussions des mesures israéliennes sur le marché du travail palestinien, 144 932 travailleurs auraient perdu leur emploi en Israël, dont 95 916 résidents de la Rive occidentale et 49 016 de la bande de Gaza. Parmi eux 86,9 pour cent étaient des salariés, 8 pour cent des travailleurs indépendants, 1,9 pour cent des travailleurs familiaux non rémunérés et 3,2 pour cent des employeurs ayant cessé leur activité. La majorité, soit 59,3 pour cent, travaillait dans le bâtiment, 14,6 pour cent dans l'industrie minière ou manufacturière, 10,3 pour cent dans le commerce, la restauration et l'hôtellerie et 7,8 pour cent dans l'agriculture²⁷.

²⁷ PCBS: *Press Conference on impact of the Israeli, measures on the Palestinian labour market* (Ramallah, 2001).

Tableau 2. Taux de chômage par âge et par sexe, premier trimestre de 2000 et de 2001 (territoires palestiniens)

Age	2000			2001		
	Total (%)	Hommes (%)	Femmes(%)	Total (%)	Hommes (%)	Femmes (%)
15-19	16,8	17,8	2,3	40,5	41,4	13,7
20-24	15,1	13,6	24,7	35,6	36,6	29,5
25-29	11,9	10,5	20,2	26,6	28,1	17,2
30-34	11,1	10,4	15,0	23,9	26,1	10,5
35-39	7,2	7,1	7,8	25,3	27,7	10,1
40-44	9,3	9,8	6,8	23,5	26,3	6,3
45-49	7,1	7,7	4,5	21,8	24,5	5,7
50+	6,6	8,1	–	15,2	17,1	3,7
Moyenne	10,9	10,7	12,1	26,9	28,8	13,7

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

La situation sociale

91. Un récent rapport de la Banque mondiale²⁸ indique qu'en 1998 la pauvreté affectait 23,2 pour cent de la population totale, soit environ 682 000 personnes, le seuil de pauvreté étant alors estimé à 1 460 NIS par mois pour une famille de deux adultes et quatre enfants, soit 2,1 dollars E.-U. par jour. A ce sujet, il y a une disparité considérable entre la Rive occidentale, où 15 pour cent de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, contre 37 pour cent, soit plus de deux fois plus, dans la bande de Gaza. Mais, étant donné que les deux tiers de la population palestinienne vivent sur la Rive occidentale, on y trouve 43 pour cent des Palestiniens pauvres. Pour une économie de ce type à revenu intermédiaire inférieur, ces chiffres paraissent élevés. Le rapport précise que les prix sont effectivement élevés dans les territoires palestiniens occupés et de fait comparables à ceux d'un pays à revenu supérieur en raison du fort degré d'intégration dans l'économie israélienne, mais que les salaires, en revanche, sont beaucoup plus faibles. Le rapport souligne également que l'emploi est un facteur crucial pour lutter contre la pauvreté. Cela est particulièrement vrai pour les ménages. Ceux dont un ou plusieurs membres travaillent en Israël ou possèdent un niveau d'éducation supérieur s'en tirent beaucoup mieux.

²⁸ Banque mondiale: *Poverty in the West Bank and Gaza*, janv. 2001.

92. La perte d'emploi subie par les Palestiniens qui travaillaient en Israël et dans des colonies israéliennes s'est traduite par une très forte perte de revenus que l'UNSCO a estimée, en moyenne, à 2,6 millions de dollars E.-U. par jour de travail perdu, soit au total 243,4 millions de dollars entre début octobre 2000 et la fin de janvier 2001²⁹. Mais la PGFTU estime à 4,5 millions de dollars E.-U. ces pertes journalières, soit un chiffre plus élevé, et à 3,14 millions de dollars celles des travailleurs (jusqu'à 250 000 selon elle) qui ont perdu leur emploi dans les territoires palestiniens en raison des sévères restrictions à la circulation des personnes et des biens. Au total, les pertes de revenus de l'ensemble des travailleurs palestiniens ainsi privés d'emploi pourrait donc atteindre 7,65 millions de dollars par jour³⁰. Etant donné qu'en 2000 les ménages comprenaient sept personnes en moyenne, ces pertes ont frappé sept fois plus de personnes que le nombre de travailleurs privés d'emploi.

93. Il ressort d'une enquête récente du PCBS³¹ que, en mars 2001, 10,7 pour cent (57 300) des ménages palestiniens affirmaient avoir perdu la totalité de leurs revenus au cours du soulèvement, et 49,2 pour cent des ménages plus de la moitié de leurs revenus habituels au cours des six mois précédents. Le revenu mensuel médian³² a chuté de 48 pour cent dans l'ensemble des territoires palestiniens passant de 2 300 à 1 200 NIS: il est passé de 2 600 à 1 500 NIS sur la Rive occidentale et de 1 800 à 900 NIS dans la bande de Gaza. Si l'on rapproche de ces résultats le seuil de pauvreté – établi pour 2000 à 1 622 NIS pour un ménage de deux adultes et quatre enfants – il apparaît que 64,2 pour cent des ménages palestiniens vivaient en dessous de ce seuil en mars 2001. La proportion de ménages pauvres est estimée à 55,7 pour cent sur la Rive occidentale et à 81,4 pour cent dans la bande de Gaza.

94. Le rapport susmentionné a examiné comment les ménages font face à cette chute considérable des revenus: 81 pour cent ont réduit leurs dépenses; 55,4 pour cent ont repoussé le paiement de leurs loyers et de leurs factures d'électricité (dont les tarifs ont aug-

²⁹ UNSCO: *The impact on the Palestinian economy, op.cit.*

³⁰ PGFTU: *The impact of Israel's closure and siege on the Palestinian labour movement and PGFTU strategy to face the situation, mars 2001.*

³¹ PCBS: *Impact of the Israeli measures on the economic conditions of the Palestinian households, avril 2001.*

³² Valeur centrale séparant en deux parties égales l'ensemble des ménages: d'un côté, les ménages dont le revenu mensuel est inférieur à cette valeur, de l'autre ceux dont le revenu est supérieur.

menté de moitié pendant la crise), d'eau et autres services; 35,9 pour cent ont emprunté de l'argent et 41,6 pour cent ont dû recourir à leurs épargnes pour couvrir leurs dépenses courantes; 64,4 pour cent avaient des difficultés à payer les soins de santé. Qui plus est, l'accès à ces soins s'est brusquement dégradé et 52,3 pour cent des ménages ont indiqué qu'en raison des sévères restrictions à la circulation des personnes ils n'étaient plus en mesure de se rendre dans des centres de santé. Selon le Centre palestinien des droits de l'homme, le montant total des factures impayées d'électricité, d'eau et de téléphone représente 30 millions de dollars E.-U. Le centre fait également état d'autres stratégies de survie de ces ménages, notamment une activité accrue dans l'agriculture et dans le secteur informel. Par ailleurs, on enregistre une hausse du travail occasionnel des enfants, principalement dans l'agriculture et les services. Certains ménages palestiniens démunis sont forcés d'envoyer leurs enfants en Israël pour qu'ils y travaillent de manière occasionnelle – les enfants de moins de 18 ans ne peuvent être sanctionnés pour avoir franchi la «ligne verte» – et contribuent ainsi au revenu de la famille³³.

95. Afin d'aider les travailleurs et leurs familles qui se trouvent dans cette situation sociale dramatique, le ministère du Travail, en collaboration avec la PGFTU, a accordé en décembre 2000 une somme forfaitaire de 600 NIS à quelque 100 000 travailleurs (les chiffres communiqués à la mission varient entre 85 et 108 000) qui, pour la plupart, avaient perdu leur emploi en Israël. Une assurance médicale gratuite a également été offerte aux chômeurs et, à ce jour, environ 125 000 personnes l'ont utilisée. En outre, la PGFTU a commencé à enregistrer les chômeurs pour leur fournir une assistance en cas de besoin (327 000 personnes ont été enregistrées à ce jour). Selon le rapport susmentionné du PCBS sur la situation économique des ménages palestiniens, 48,1 pour cent de l'ensemble de ces ménages ont bénéficié entre octobre 2000 et mars 2001 d'une assistance humanitaire, dont 35,1 pour cent dans la Rive occidentale et 71 pour cent dans la bande de Gaza. L'aide humanitaire, qui revêt le plus souvent la forme d'une aide alimentaire, a été fournie par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) (60 pour cent des cas), par l'Autorité palesti-

³³ Toutefois, les enquêtes sur la main-d'œuvre ne font pas apparaître de hausse de l'activité économique des enfants de 10 à 14 ans. Au contraire, selon les données du PCBS, le taux d'activité des enfants de cette tranche d'âge, qui était de 2,9 pour cent au premier trimestre de 2000, est tombé à 0,5 pour cent au premier trimestre de 2001.

nienne (22 pour cent des cas) ou par des organisations non gouvernementales et des partis politiques.

96. Perspectives. La crise économique actuelle a exacerbé les difficultés sociales de l'économie palestinienne et du peuple palestinien, et spectaculairement accru le niveau du chômage, la précarité de l'emploi, ainsi que l'ampleur et la gravité de la pauvreté. La première priorité a donc été d'apporter une aide humanitaire aux familles les plus sévèrement touchées et d'atténuer les lourdes conséquences d'un taux de chômage élevé, en intensifiant les programmes d'urgence de création d'emplois, en facilitant et en stimulant l'activité commerciale privée, y compris les activités indépendantes à petite échelle, et en encourageant le dialogue social entre employeurs et syndicats. Lorsque la crise sera terminée, le principal objectif sera certainement de renforcer et de restructurer l'économie palestinienne et d'accroître sa capacité de créer assez d'emplois afin d'assurer un revenu décent à tous les Palestiniens. Une stratégie de développement économique fondée sur une amélioration et une extension substantielles des infrastructures matérielles et sociales, ainsi que sur la promotion de l'activité économique et de l'entrepreneuriat, devra être coordonnée étroitement avec une stratégie de développement de l'emploi et de valorisation des ressources humaines. La promotion de l'emploi devrait rester la tâche et la responsabilité de l'Autorité palestinienne. Il y aurait lieu, principalement, de stimuler la création d'emplois dans le secteur privé, en particulier par le biais des petites et moyennes entreprises. De plus, la création ou l'expansion de zones industrielles offrant de nombreux emplois de bonne qualité est dans l'intérêt tant des Palestiniens que des Israéliens, comme l'ont souligné les deux parties. Il est également important de poursuivre une politique du marché du travail qui prévoit à la fois des mesures actives, en particulier des activités de recyclage et de perfectionnement professionnel pour améliorer la qualité et l'adaptabilité de la main-d'œuvre, et des mesures passives pour garantir un revenu en cas de chômage. Assurément, il est urgent d'établir un système de base d'indemnités de chômage prévoyant des prestations en espèces pour les personnes qui ont perdu leur emploi, système dont l'absence est cruellement ressentie dans la crise actuelle économique et de l'emploi. Une économie dynamique et prospère, assortie d'un marché du travail stabilisé, une main-d'œuvre instruite et un bon niveau de vie convaincront les investisseurs extérieurs d'apporter des capitaux et de créer de nouveaux emplois décents.

L'impact de la crise sur l'économie israélienne et sur le marché du travail

Impact économique

97. De plus, les événements actuels ont porté sérieusement atteinte à l'économie israélienne, qui venait de se relever d'une récession de trois ans. Pendant les neuf premiers mois de 2000, l'économie avait été prospère et le taux de croissance du PIB (6,7 pour cent), comparé à la même période de 1999, était tout à fait remarquable. Le moteur de cette expansion avait été le secteur de la haute technologie, qui y contribuait pour près de moitié, ainsi que le développement des services commerciaux. Toutefois, le dernier trimestre de 2000 allait connaître une baisse importante du taux de croissance du PIB (3 pour cent sur 12 mois). Cette baisse était due à la conjugaison de plusieurs facteurs: outre la crise des relations israélo-palestiniennes, le repli du marché boursier mondial, qui a frappé en particulier les entreprises du secteur de la haute technologie, et le ralentissement de l'économie mondiale. Cette baisse ne saurait donc être attribuée uniquement à la crise actuelle. Néanmoins, ses effets sur l'économie israélienne se sont beaucoup accentués avec la prolongation de la crise.

98. Le taux de croissance du PIB a donc été inférieur, en 2001, à celui qui avait été projeté. Selon le ministère israélien des Finances, cela représenterait une perte de 1,7 à 2,1 milliards de dollars E.-U., soit une baisse du taux de croissance du PIB de 1,5 à 1,9 point de pourcentage. Les pertes économiques directes touchent principalement quatre secteurs: le tourisme, les exportations vers les territoires palestiniens occupés, la construction et l'agriculture, mais tous les autres secteurs, dans une certaine mesure, subissent les conséquences de la crise. En 2001, on devrait enregistrer une perte de 950 millions de dollars dans le tourisme, de 300 à 400 millions de dollars pour les exportations vers les territoires palestiniens, de 400 à 600 millions de dollars dans la construction et de 100 millions de dollars dans l'agriculture. D'autres estimations donnent même des chiffres plus élevés et indiquent un recul de 1 à 2 points de pourcentage du PIB pour 2001, par rapport aux prévisions d'avant la crise, dans le seul secteur du tourisme. Qui plus est, la crise aura des effets néfastes sur plusieurs autres indicateurs économiques: consommation privée (il se peut que les particuliers cessent de plus en plus de fréquenter les centres commerciaux et les restaurants ou de se rendre à des manifestations culturelles, entre autres); investissements intérieurs et, surtout, extérieurs (il se peut que les investisseurs hésitent à engager des

capitaux en Israël alors que l'incertitude économique et politique est forte); cote de solvabilité de l'économie israélienne établie par les principales agences mondiales de notation financière (notation qui est prise en compte pour l'attribution de nouveaux crédits et pour la fixation des taux d'intérêt); chômage; dépenses de défense et indemnisation des dommages causés aux biens privés et publics, indemnisation qu'il n'est guère possible de chiffrer actuellement.

99. Il apparaît que le secteur le plus touché est le tourisme, et la crise économique de 2001 devrait être la plus forte de son histoire. Selon l'Association hôtelière d'Israël, au cours des neuf premiers mois de 2000, le nombre de touristes en Israël et le taux de fréquentation des hôtels s'étaient respectivement accrus de 25 et de 32 pour cent. Les prévisions pour 2000 étaient de 3,1 millions de touristes et, pour 2001, elles allaient jusqu'à 3,3 millions de touristes. Mais l'intifada a fait fortement baisser le nombre de touristes étrangers, lesquels n'ont été que 2,67 millions en 2000. En 2001, l'association ne table que sur 1,7 million de touristes et prévoit une baisse du taux de fréquentation des hôtels: de 68 pour cent avant la crise, il ne devrait plus être que de 50 pour cent. Avant la crise, on escomptait qu'en 2001 les revenus tirés du tourisme, transports aériens compris, seraient de 4,6 milliards de dollars. On prévoit maintenant 2,2 milliards de dollars, soit une baisse de 2,4 milliards. En ce qui concerne l'emploi dans ce secteur, on escomptait avant la crise 228 000 emplois pour 2000 et 242 000 pour 2001. En 2000, ce chiffre n'a été que de 212 000 et on prévoit actuellement 165 000 emplois pour 2001, soit une perte de 77 000 emplois par rapport à ce qui avait été prévu avant la crise pour 2001.

100. Le secteur de la construction subit également les contre-coups de la crise, en raison principalement de l'absence des travailleurs palestiniens qui représentaient presque un tiers (31,9 pour cent) de l'emploi total dans le secteur (selon des données émanant du ministère israélien des Finances, 70 700 travailleurs, 20 200 enregistrés et 50 500 non enregistrés, sur un total de 221 500 travailleurs, en moyenne, pour les neuf premiers mois de 2000). De plus, on comptait 37 700 travailleurs étrangers. Les employeurs des entreprises de construction ont été forcés d'embaucher des étrangers pour remplacer les Palestiniens mais, pour faire face à la forte pénurie de travailleurs qualifiés en particulier, ils ont dû ralentir, voire arrêter, de nombreux chantiers. De même, l'agriculture, qui employait de nombreux Palestiniens, a pâti de leur absence et beaucoup de produits n'ont pu être récoltés à temps ou conditionnés et commercialisés, d'où un grave préjudice pour les exploitants agricoles. Le ministère israélien du Travail et des Affaires sociales estime que l'absence des travailleurs palestiniens dans

ces deux secteurs a entraîné une pénurie immédiate de 25 000 travailleurs. Les employeurs israéliens ont donc demandé que soient délivrés davantage de permis de travail aux étrangers – environ 15 000 permis pour la construction et 5 000 pour l'agriculture. Le gouvernement a accepté de délivrer 7 000 permis supplémentaires. De plus, le ministère a lancé deux programmes visant à pallier le manque de travailleurs dans l'agriculture en encourageant les lycéens à prendre part aux récoltes d'agrumes et en subventionnant les salaires des chômeurs à la recherche d'un emploi qui acceptent de travailler dans l'agriculture.

Impact sur l'emploi et le chômage des Israéliens

101. La crise a également eu un impact important sur le niveau d'emploi des Israéliens. Selon une enquête auprès d'employeurs, que le ministère israélien du Travail et des Affaires sociales a effectuée pendant le quatrième trimestre de 2000³⁴, 42 000 Israéliens ont été licenciés pendant cette période à la suite des événements liés à la sécurité. Les licenciements auraient pu être plus nombreux si le ministère n'avait pas adopté des mesures pour prévenir la mise à pied de travailleurs en surnombre dans des entreprises confrontées à des difficultés économiques, mesures qui visaient 7 000 personnes. En fait, 3 000 salariés ont bénéficié de ces mesures pendant la période susmentionnée. De plus, la pénurie de main-d'œuvre palestinienne a conduit les employeurs israéliens à embaucher 4 500 Israéliens pour y remédier en partie, et certains secteurs ont continué à engager un nombre limité d'Israéliens. Les pertes d'emplois, par rapport aux prévisions pour 2000 faites avant la crise, sont estimées à environ 34 000. Les événements liés à la sécurité se sont traduits par une baisse du taux de croissance annuel de l'emploi d'Israéliens dans le secteur commercial – 2,9 pour cent seulement contre les 5 pour cent qui étaient prévus. Le taux de chômage devait atteindre 8,5 pour cent au dernier trimestre de 2000, mais il a dépassé cette prévision de 0,4 point de pourcentage et atteint 8,9 pour cent. Il n'a pas été fourni d'estimations pour 2001 en ce qui concerne le marché du travail mais, en raison de la crise, le taux de chômage devrait être beaucoup plus élevé.

Coopération technique

102. L'année dernière, le Directeur général du BIT, souhaitant donner une nouvelle impulsion au programme de coopération tech-

³⁴ Ministère du Travail et des Affaires sociales: *Effets of the security-related events on the employment of Israelis in the business sector, fourth quarter 2000.*

nique de l'Organisation dans les territoires palestiniens, a pris un certain nombre d'initiatives pour améliorer, renforcer et étendre les activités dans ce domaine avec l'Autorité palestinienne et les partenaires sociaux. Il a en particulier envoyé une mission multidisciplinaire de haut niveau à Gaza et sur la Rive occidentale, du 31 janvier au 11 février 2000, dans le but d'élaborer, en consultation avec les partenaires tripartites, un programme cohérent d'activités de coopération technique, répondant aux besoins des Palestiniens en matière de développement.

103. En se fondant sur de nombreuses consultations, y compris avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, le Bureau a identifié une nouvelle génération de projets, et il a mis au point 18 propositions de projets dont la grande majorité répondait aux priorités figurant dans le Plan de développement de la Palestine (PDP pour 1999-2003) élaboré par l'Autorité palestinienne. Ces propositions se répartissaient entre cinq catégories: promotion de l'emploi, protection sociale, dialogue social, principes et droits fondamentaux au travail, promotion d'une approche intégrée de l'égalité entre hommes et femmes³⁵. Elles avaient été accueillies favorablement par chacun, y compris par les donateurs. Le soulèvement de septembre 2000 a amené le Bureau à réexaminer sa démarche en matière de coopération technique dans les territoires palestiniens. Il a réorienté sa stratégie de mobilisation des ressources vers des cofinancements et un partenariat renforcé avec les institutions de financement (notamment le PNUD et la Banque mondiale) et les pays donateurs.

104. Face à la crise dans les relations israélo-palestiniennes, le Directeur général a rencontré le 24 novembre 2000 une délégation palestinienne de haut niveau (composée du ministre du Travail et du président de la Fédération des chambres palestiniennes de commerce, d'industrie et d'agriculture) et, à la fin de janvier 2001, le secrétaire général de la PGFTU. Au cours de ces réunions, il a été convenu que le BIT examinerait la possibilité de mettre en œuvre très rapidement des projets destinés à promouvoir l'emploi indépendant et la réadaptation professionnelle des personnes handicapées ainsi que des activités génératrices de revenus pour les communautés locales. Le 15 décembre 2000, le Directeur général a constitué un groupe de travail chargé de formuler un programme d'urgence de création d'emplois

³⁵ Pour plus de détails sur ces propositions, voir le rapport de 2000 du Directeur général sur la situation des travailleurs des territoires arabes occupés, paragr. 89.

pour la Palestine³⁶. Du 12 au 15 mars 2001, une nouvelle mission de haut niveau du BIT s'est rendue sur place pour soumettre aux partenaires tripartites palestiniens le programme élaboré par le groupe de travail, afin de le confronter aux priorités définies par les Palestiniens dans le contexte des événements et aussi d'examiner les possibilités de l'intégrer aux programmes d'urgence formulés par le PECDAR³⁷, le PNUD et la Banque mondiale. Il s'agissait également d'explorer les perspectives de financement des projets développés par le groupe de travail en consultation avec les Palestiniens et les donateurs présents sur place.

105. Les propositions formulées initialement par le groupe de travail ainsi que les priorités définies ont été bien accueillies par les responsables palestiniens et acceptées après des discussions approfondies. Les deux parties ont défini les priorités suivantes:

- création d'emplois et de revenus dans le cadre d'un programme de soutien à volets multiples au niveau communautaire;
- réadaptation professionnelle des handicapés et des jeunes ayant des besoins particuliers;
- formation professionnelle et perfectionnement des compétences pour un avenir meilleur;
- lutte contre le travail des enfants;
- tableau général de l'emploi et suivi de la situation par les services de l'emploi;

³⁶ Ce groupe de travail regroupe des fonctionnaires de différents secteurs du Bureau: Cabinet du Directeur général; Bureau régional pour les Etats arabes; Equipe consultative multidisciplinaire pour les Etats arabes; OIT/Jérusalem (coordonnateur général de l'OIT pour la Rive occidentale et Gaza); Centre international de formation de l'OIT à Turin; Département de la coopération pour le développement; Bureau des activités pour les employeurs; Bureau des activités pour les travailleurs; Service des investissements à forte intensité d'emplois; Département de la stratégie en matière d'emploi; Unité des finances sociales; Programme focal pour la promotion de la Déclaration; Programme focal sur la réponse aux crises et la reconstruction; Programme focal de promotion de l'emploi par le développement des petites entreprises; Programme focal sur les connaissances, les compétences et l'employabilité; Programme focal pour le renforcement du dialogue social; Secteur de la protection sociale; Service des coopératives; Stratégies et techniques contre l'exclusion sociale et la pauvreté (STEP).

³⁷ Cette institution est responsable, notamment, de la mise en œuvre du programme d'urgence adopté par la Banque mondiale («Immediate and short-term Action Plan», janv. 2001) ainsi que du plan de l'Autorité palestinienne («Emergency Response Programme, West Bank and Gaza», nov. 2000).

- renforcement de la capacité des partenaires sociaux de répondre à la crise.

106. Certains des projets existants ou approuvés seront intégrés dans le programme d'urgence de création d'emplois du BIT puisque certaines des activités prévues soit au titre du programme d'urgence, soit au titre des projets existants, se recoupent. Si les donateurs (notamment la Banque mondiale et le PNUD) concrétisent l'intérêt qu'ils ont manifesté, lors des nombreux entretiens sur place, le Bureau espère être en mesure de recruter très prochainement, d'une part, un spécialiste en matière d'emploi (basé à Jérusalem) pour appuyer la mise en œuvre de son programme d'urgence de création d'emplois, d'autre part, un consultant en formation pour la reconstruction et la remise en état des infrastructures, qui travaillerait pour le PECDAR.

107. Cette deuxième mission de haut niveau a également été l'occasion pour le BIT de développer des synergies avec les autres organisations intergouvernementales installées sur place et d'attirer l'attention sur la nécessité d'associer autant que possible les partenaires sociaux aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des différentes activités envisagées pour les territoires palestiniens. Le BIT a été invité à devenir membre du Groupe de travail sectoriel sur la création d'emplois, dont est membre, entre autres, le PNUD, et dont la coordination incombe au ministère palestinien de la Planification et de la Coopération internationale et à la coopération technique suédoise. Des possibilités de collaboration concrète entre la Banque mondiale et l'OIT ont été explorées avec le représentant de la Banque mondiale. Le Directeur général du BIT a écrit au président de la Banque mondiale le 27 avril 2001 pour lui faire part officiellement de la disponibilité du BIT à participer à la mise en œuvre du programme d'urgence pour la Palestine formulé par la Banque mondiale et à élargir celui-ci en direction des partenaires sociaux palestiniens. Des possibilités nouvelles de coopération avec le PNUD sont envisagées, notamment dans le cadre de la collaboration entre «Universitas» et le programme d'atténuation de la pauvreté ainsi qu'avec la Banque islamique de développement. Il convient d'ajouter qu'en mars 2001 le Directeur général du BIT s'est entretenu avec le Commissaire général de l'UNRWA sur les possibilités de coopération conjointe entre ces deux organisations.

108. Cette deuxième mission de haut niveau a également organisé des réunions avec des donateurs potentiels pour les informer des initiatives récentes du BIT et s'enquérir de leurs priorités en matière d'activités de coopération technique dans les territoires. Il apparaît que, pour la majorité des pays donateurs, la coopération technique

était essentiellement conçue, ces dernières années, comme un instrument d'accompagnement du processus de paix. Le soulèvement les a forcés à réexaminer leur position. Il ressort de ces discussions que, dans le contexte actuel, les donateurs sont hésitants à financer seuls des projets de coopération technique et qu'il convient de miser sur une coordination des efforts et sur une stratégie de cofinancement. Les donateurs s'interrogent également sur la viabilité de certaines activités de coopération technique dans la crise actuelle. C'est pour quoi, nombre d'entre eux entendent privilégier les investissements à long terme et misent principalement sur la formation professionnelle et le développement d'opportunités d'emplois à l'intérieur des territoires pour freiner la fuite des cerveaux et le départ des jeunes.

109. En attendant la concrétisation des efforts qu'il a engagés auprès des pays donateurs comme des organisations susceptibles de financer son programme d'urgence, le BIT a mobilisé quelque 300 000 dollars E.-U. pour entamer les activités inscrites dans son programme d'urgence (par l'intermédiaire du fonds d'action rapide du Programme focal sur la réponse aux crises et la reconstruction ainsi que de son budget ordinaire) tout en assurant une continuité entre les activités en cours.

110. En dépit des nombreuses difficultés pratiques rencontrées quotidiennement, pendant la période considérée, le BIT a tenté dans toute la mesure possible de continuer à mettre en œuvre son programme d'assistance technique dans les territoires palestiniens – dans le cadre du protocole d'accord signé en janvier 1994 avec le ministère des Affaires économiques et de la Planification de l'OLP et auquel l'Autorité palestinienne a souscrit. On citera les activités suivantes.

Projets approuvés et projets dans la filière

- PAL/97/OIM/ITA – Assistance technique à la PGFTU: ce projet, approuvé en 1997, pour un budget total de 325 214 dollars, vise à aider les membres de la Fédération générale des syndicats de Palestine (PGFTU) à élaborer et appliquer des politiques de formation professionnelle. Il est devenu opérationnel au premier semestre de 2001 et il est actuellement appuyé par ACTRAV.
- Création à Hébron d'un centre de réadaptation professionnelle pour les handicapés et les jeunes ayant des besoins particuliers (3,5 millions de dollars E.-U.). Proposition de projet soumise aux Emirats arabes unis pour financement en décembre 2000. La Société du Croissant-Rouge dans les Emirats arabes unis a confirmé

en janvier 2001 qu'elle avait approuvé le versement d'une contribution de 1 million de dollars E.-U. au projet.

- PAL/96/01M/UAE – Le BIT continue de fournir un appui technique au Programme de l'emploi palestinien, par l'intermédiaire notamment de l'Equipe consultative multidisciplinaire et du bureau régional à Beyrouth (création du ministère du Travail, renforcement des services de l'emploi, mise en place d'un système opérationnel d'informations sur le marché du travail, etc.)³⁸.

Missions

- Programme d'urgence pour la création d'emplois et la formation de revenus dans les territoires palestiniens (1,4 million de dollars). Proposition de projet soumise pour financement éventuel au gouvernement français qui devrait envoyer très prochainement une mission dans les territoires.

* * *

111. Il est utile de relever que tous les interlocuteurs de la mission – qu'ils soient Palestiniens ou Israéliens – ont souligné la nécessité pour le BIT de continuer ses activités de coopération technique, en dépit des difficultés causées par la situation actuelle. Les interlocuteurs palestiniens ont exprimé le souhait de bénéficier à la fois d'une assistance pour distribuer des revenus de transferts aux plus nécessiteux et d'une aide au développement et à la reconstruction des territoires. Dans cette perspective, ils ont généralement mis l'accent sur les trois domaines suivants: *a)* création d'emplois à haute intensité de main-d'œuvre, et surtout d'emplois durables; *b)* formation des ressources humaines (en particulier, formation professionnelle des femmes, des jeunes et des handicapés), notamment dans les domaines spécifiques suivants: industrie alimentaire, chimie, vêtement, textile, chaussure et cuir; *c)* fourniture de services consultatifs, notamment en matière de réadaptation professionnelle et de travail social communautaire.

112. Tout en comprenant que cela était difficile à réaliser, dans les circonstances présentes, les interlocuteurs israéliens de la mission ont souhaité que le BIT organise, le cas échéant, en dehors de la région (le Centre de Turin a été cité) des séminaires ou ateliers de

³⁸ Pour de plus amples détails sur ce programme, voir paragr. 62-63 du rapport de 1999 et paragr. 79 du rapport de 2000 du Directeur général sur la situation des travailleurs des territoires arabes occupés.

formation réunissant des participants et/ou des formateurs, parmi lesquels des Palestiniens et des Israéliens, afin de maintenir un dialogue entre les deux peuples dans les domaines relevant du mandat de l'OIT; ce dialogue pouvait, dans un premier temps, se limiter aux organisations d'employeurs et de travailleurs respectives³⁹. Les interlocuteurs israéliens ont estimé que, pour être véritablement effective, l'assistance technique fournie aux Palestiniens devait impliquer également les Israéliens. Ils se sont déclarés favorables à toute assistance qui pourrait aider concrètement la population palestinienne (développement des infrastructures: eau, électricité, réseau routier, etc.). Ils ont en outre informé la mission qu'au cours de ces dernières années le nombre d'organisations non gouvernementales accréditées par Israël s'intéressant aux problèmes palestiniens était passé de 5 à plus de 40.

Remarques finales

113. Ce rapport a cherché, comme par le passé, et à la lumière de la résolution adoptée en 1980 par la Conférence internationale du Travail, à décrire la situation des travailleurs des territoires arabes occupés. Les pages qui précèdent montrent une grave détérioration des conditions de vie et d'emploi de ces travailleurs. Bien des points qui y sont relevés sont la conséquence de la situation politique et militaire qui prévaut dans la région. Cette dimension ne tombe certes pas dans la compétence de l'OIT – même si chacun peut espérer que Palestiniens et Israéliens mettent un terme aux violences et reprennent le processus de paix. Toutefois, ces conséquences affectent inévitablement les questions sociales dont l'Organisation a la charge. Ainsi, les mesures de bouclage et d'encercllement total ou partiel affectent durablement l'emploi et le revenu des travailleurs, objets de ce rapport.

114. Partout, le cercle vicieux de la peur, de la suspicion et de la violence a eu des conséquences dramatiques sur le niveau de vie des travailleurs palestiniens. Il a porté un sérieux préjudice à la capacité des employeurs palestiniens de mener à bien leurs activités. Il a également porté atteinte, quoique dans une mesure nettement moindre, au rendement des entreprises israéliennes petites ou grandes. En outre, les employeurs israéliens sont de plus en plus réticents à engager des

³⁹ Pour citer l'une des personnalités israéliennes rencontrées, la contribution majeure que l'OIT peut apporter au processus de paix est de faire tout ce qui lui est possible pour que les domaines relevant de son mandat redeviennent cet «lôt de certitude dans un océan d'incertitude».

travailleurs palestiniens, craignant des violences physiques à l'égard d'eux-mêmes, de leur famille et des autres salariés de l'entreprise.

115. Il faut s'interroger sur la manière de sortir de ce cercle vicieux. Peut-être est-il plus simple d'y réfléchir dans le cadre des problèmes techniques – mais aussi très humains – de l'emploi et du travail que dans une perspective plus large. Un programme bien ciblé de coopération technique de la part du BIT pourrait sans doute contribuer à alléger le sort des populations arabes concernées. Une importante mission du BIT s'était rendue sur place avant le soulèvement. D'autres sont allées depuis dans les territoires palestiniens et ont élaboré des propositions de programme d'urgence. Tous ces projets sont repris dans les pages qui précèdent. Parmi ceux-ci, les interlocuteurs palestiniens de la mission ont donné une claire priorité à la formation professionnelle, qu'il s'agisse de l'aide à la création d'institutions spécialisées ou de programmes d'urgence dans des secteurs précis: vêtements et textile; cuir et chaussures; alimentation; chimie. Vu la fragmentation des territoires palestiniens, les restrictions imposées aux points de passage, voire les interdictions de se déplacer, il a été suggéré à la mission que des projets soient élaborés au niveau local; de même, des cours pour formateurs pourraient être organisés hors des territoires, en particulier au Centre international de formation de l'OIT à Turin. Les autorités israéliennes se sont clairement engagées à ne pas mettre d'obstacle à cette assistance technique. Elles souhaiteraient même, à un stade ultérieur, pouvoir bénéficier elles-mêmes de cette formation et s'enrichir des contacts entre les formateurs des deux parties.

Genève, mai 2001.