

Conférence internationale du Travail, 95^e session, 2006

Rapport du Directeur général

Annexe

La situation des travailleurs des territoires arabes occupés

Bureau international du Travail Genève

ISBN 92-2-216622-1
ISSN 0251-3218

Première édition 2006

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, ou par e-mail: pubvente@ilo.org ou par notre site Web: www.ilo.org/publns.

Préface

Comme les années précédentes, le présent rapport a été établi après que des missions de haut niveau se sont rendues en Israël et dans les territoires arabes occupés ainsi qu'en République arabe syrienne. Les missions ont bénéficié une fois de plus de la pleine coopération de leurs interlocuteurs, ce qui a réaffirmé le soutien aux efforts que l'OIT déploie pour contribuer à l'instauration de la paix et de la sécurité dans la région en suivant et en évaluant l'évolution de la situation économique et sociale dans ses domaines de compétence. Comme toujours, l'OIT a suivi les orientations générales de l'Organisation des Nations Unies pour les activités qu'elle mène dans les territoires arabes occupés.

Cette coopération a été particulièrement bienvenue cette année; la date des missions avait été fixée de telle sorte que celles-ci se rendent dans la région après les élections démocratiques au Conseil législatif palestinien le 25 janvier et à la Knesset le 28 mars 2006. Les missions ont ainsi été directement témoin de la situation dans laquelle un nouveau gouvernement de l'Autorité palestinienne venait de prendre ses fonctions et un nouveau gouvernement israélien était en cours de constitution. Les parties impliquées dans le conflit israélo-palestinien espéraient que ces changements conduiraient à des redéfinitions de leurs positions respectives. De même, d'importants acteurs de la communauté internationale ont rappelé aux deux parties leurs obligations internationales, et réaffirmé leur engagement à rechercher les moyens d'éviter une aggravation de la crise humanitaire et de renouveler le processus de paix.

Ce que les missions ont constaté, c'est que la vie quotidienne des travailleurs dans les territoires arabes occupés non seulement reste dramatique, mais est encore compliquée par des incertitudes politiques supplémentaires. Comme l'a souligné Alvaro de Soto, Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient, l'un des principaux défis aujourd'hui est de trouver les moyens pour que les Nations Unies et les autres acteurs internationaux veillent à ce que tout soit fait pour servir les intérêts de la paix et satisfaire les besoins du peuple palestinien. Cet objectif ne saurait être atteint grâce aux seules activités des institutions internationales, car les services fournis par l'Autorité palestinienne sont irremplaçables¹.

L'examen par la mission de la situation des travailleurs dans les territoires arabes occupés a permis de mettre en évidence la persistance des graves difficultés auxquelles sont confrontés les très nombreux hommes et femmes qui ne peuvent pas travailler de façon régulière et productive dans des conditions acceptables. Le rapport de la mission est rédigé en un langage factuel mais il décrit une situation qui constitue un affront quotidien à la dignité humaine, ainsi que l'immense frustration qui s'accumule par suite des obstacles multiples et répétés qui contrecarrent l'aspiration parfaitement normale des intéressés à gagner décemment leur vie.

¹ Déclaration au Conseil de sécurité des Nations Unies à sa 5419^e séance, 24 avril 2006 (SC/8697).

Le trait marquant du marché du travail dans les territoires arabes occupés, ce sont les restrictions persistantes et imprévisibles imposées au nom de la sécurité, qui entravent la circulation des personnes et des produits. Ces restrictions, s'ajoutant à la barrière de séparation qui s'écarte du tracé de la Ligne verte et empêche matériellement les déplacements à l'intérieur des territoires ainsi qu'entre les territoires et Israël, perturbent l'activité économique normale des entreprises palestiniennes et sont l'une des principales causes de la dégradation de la situation des travailleurs.

Le retrait de la bande de Gaza, qui est sans aucun doute un événement important, a mis fin aux restrictions à l'intérieur de ce territoire. Néanmoins, le potentiel de reprise économique et de relance de l'emploi y est entravé par des difficultés continues pour les exportateurs palestiniens. Pendant un certain temps, à la mi-2005, le régime de sécurité avait été assoupli et l'emploi s'était redressé, mais cette tendance s'est inversée plus récemment.

Dans les territoires, quatre Palestiniens sur dix vivent dans la pauvreté, avec moins de 2,10 dollars des Etats-Unis par jour. En chiffres absolus, il s'agit de 1,6 million de personnes en 2005, contre 600 000 en 1999. Alors que les Palestiniennes sont parmi les femmes les plus instruites au monde, une sur dix seulement peut travailler en dehors de son foyer. Si l'on ajoute au chômage déclaré le grand nombre de travailleurs qui, découragés par l'absence de résultats, ont cessé de rechercher activement un emploi, la proportion de la population active palestinienne sans emploi se chiffre à quelque 40 pour cent. Deux personnes sur cinq qui travaillent dans la bande de Gaza, et une sur cinq sur la Rive occidentale, sont employées par l'Autorité palestinienne. On estime que leurs salaires font vivre quelque 900 000 personnes.

Pour traiter les problèmes omniprésents et persistants auxquels la population des territoires arabes occupés est confrontée dans sa vie quotidienne, il faut avoir avant tout présents à l'esprit les liens inextricables qui existent entre le développement économique, social et politique, d'une part, et la paix et la sécurité, d'autre part. La sécurité économique et sociale est la condition d'une paix durable. C'est sur ce postulat que se fonde l'action de l'OIT dans la région et ailleurs. Comme le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies l'a formulé dans son rapport intitulé *Dans une liberté plus grande*: «... il n'y a pas de développement sans sécurité, il n'y a pas de sécurité sans développement, et il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés»². Faire en sorte que cette vision se traduise par la paix et par des moyens pacifiques d'action de toutes les parties, voilà le défi que nous avons à relever.

L'un des aspects importants du corpus du droit international en matière de droits de l'homme est le droit des travailleurs et des employeurs de constituer librement les organisations de leur choix et de s'y affilier. Dans les conditions actuelles en Palestine, les progrès dans la réalisation de ce droit pourraient jouer un rôle essentiel pour créer des moyens transparents, effectifs et sans exclusive d'aide et de représentation qui débouchent sur des entreprises viables et des échanges internationaux et un accroissement de l'emploi durables. Parmi les mandats de l'OIT, beaucoup d'organisations d'employeurs et de travailleurs sont apparues avant que l'existence d'un Etat indépendant ne soit assurée dans leur pays. Non seulement elles ont joué un rôle important dans l'amélioration des conditions de travail et de vie, dans des périodes souvent troublées, mais elles ont aussi contribué à propager et à consolider une culture

² Nations Unies: *Dans une liberté plus grande: Développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, Rapport du Secrétaire général, Assemblée générale, cinquante-neuvième session, document A/59/2005, paragr. 17.

civique démocratique dans laquelle les problèmes ont pu être résolus sur la base du respect mutuel et du dialogue. La mission a rencontré les deux partenaires sociaux palestiniens, lesquels partagent la demande universelle des organisations d'employeurs et de travailleurs qui, partout dans le monde, réclament un cadre juridique sûr pour leurs statuts, conformément aux normes de l'OIT sur la liberté d'association.

Les droits des travailleurs palestiniens et de leurs familles constituent l'une des étapes essentielles sur la voie du développement socio-économique, de la sécurité, de la paix et d'une liberté accrue dans les territoires arabes occupés. C'est pourquoi le Conseil d'administration du Bureau international du Travail et la Conférence internationale du Travail ont confié à l'OIT la tâche constructive de contribuer, par ses programmes, à améliorer dans la région la vie des travailleurs, des travailleuses et de leurs familles. A cet égard, le programme renforcé de coopération technique pour les territoires arabes occupés, sur lequel le Bureau fera de nouveau rapport en novembre 2006, bénéficie du large soutien de toutes les régions et de tous les groupes du Conseil d'administration.

L'OIT a toujours considéré que la sécurité n'est pas seulement une affaire militaire. Les termes de la Constitution de l'OIT, «la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous», et «une paix [...] durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale», sont particulièrement pertinents dans le Moyen-Orient d'aujourd'hui.

Dans ce conflit non réglé, il y a un déficit de sécurité des personnes du côté israélien comme du côté palestinien. Depuis la visite de la mission, la violence s'est accrue de façon alarmante et l'on compte des victimes des deux côtés, y compris des enfants. Le gouvernement d'Israël insiste sur la sécurité physique de ses citoyens. L'Autorité palestinienne souligne l'insécurité économique et sociale, et insiste aussi sur la sécurité physique des Palestiniens qui vivent sous l'occupation. La sécurité sous tous ses aspects – physiques, sociaux et économiques – en Israël ne peut être dissociée des mêmes besoins de sécurité du peuple palestinien qui vit dans les territoires occupés. La sécurité globale des deux peuples est indivisible. Traiter conjointement l'ensemble des problèmes est une responsabilité partagée. L'OIT ne doute pas qu'elle sera en mesure de contribuer au renouvellement du processus de paix sur la base de ses compétences particulières et de ses relations de longue date avec ses mandants tripartites dans la région.

Mai 2006.

Juan Somavia,
Directeur général.

Table des matières

	<i>Page</i>
Préface.....	iii
Introduction	1
1. Le contexte politique: un changement de positions depuis les élections de 2006....	5
2. Les bouclages et leur impact sur les moyens d'existence des Palestiniens.....	8
3. Une économie sous occupation	21
4. Le dialogue social et son rôle dans la bonne gouvernance	32
5. Résumé et conclusions	35
Références.....	41
Annexe.....	45

Introduction

1. Conformément à la résolution sur les implications des colonies israéliennes en Palestine et autres territoires arabes occupés en relation avec la situation des travailleurs arabes, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 66^e session (1980), le Directeur général a envoyé cette année encore des missions en Israël et dans les territoires arabes occupés ainsi qu'en République arabe syrienne pour faire une évaluation aussi complète que possible de la situation des travailleurs des territoires (c'est-à-dire la Rive occidentale, y compris Jérusalem-Est, la bande de Gaza et le Golan)¹. Au cours de la mission dans les territoires arabes occupés, les représentants du Directeur général ont eu de nombreux entretiens et réunions avec des interlocuteurs tant israéliens que palestiniens².

2. La date de la mission a été dictée en partie par la nécessité de préparer un rapport à soumettre à la Conférence internationale du Travail et en partie par l'avis des autorités israéliennes, qui ont demandé qu'elle ait lieu après les élections générales israéliennes. En conséquence, la mission est arrivée le 29 mars, le lendemain des élections, alors que les résultats définitifs n'en étaient pas encore connus. Le gouvernement palestinien, nouvellement constitué, venait de prêter serment et les ministres sortants étaient en train de préparer la relève durant la mission. Les membres de la mission avaient demandé à rencontrer le Président Mahmoud Abbas, Président de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), ou un représentant de son cabinet, mais il n'était malheureusement pas disponible. Cette mission de l'Organisation internationale du Travail, une institution spécialisée des Nations Unies, s'est naturellement inspirée de l'approche des Nations Unies. Les membres de la mission étaient très conscients du caractère fluctuant de la conjoncture politique, ainsi que de la situation humanitaire, surtout dans la bande de Gaza, et ils ont tenu pleinement compte des changements survenus dans d'autres organisations du système multilatéral. En ce qui concerne les contacts avec le nouveau gouvernement de l'Autorité palestinienne, les membres de la mission ont travaillé en contact étroit avec le Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient, M. Alvaro de Soto, et ont bénéficié de ses conseils. La portée des réunions et des contacts de la mission s'inscrivait clairement dans ce cadre.

¹ Comme il a été indiqué dans les rapports précédents, le Golan est occupé par Israël depuis 1967 et a été annexé unilatéralement par ce pays en 1981. 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 officieuse ne doit pas constituer un précédent et ne contrevient nullement à la position du gouvernement d'Israël.» Le 17 décembre 1981, le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies a adopté la résolution 497, qui demande à Israël de revenir sur sa décision d'annexer le Golan qui n'a jamais été acceptée par l'ONU. La position israélienne est également contestée par le gouvernement de la République arabe syrienne et par les habitants arabes du Golan, qui considèrent que le Golan est une partie occupée de la République arabe syrienne.

² On trouvera une liste de ces interlocuteurs en annexe au présent rapport.

3. En examinant l'ensemble des questions en jeu, tant pendant les missions qu'au cours de la préparation du présent rapport, les représentants du Directeur général ont gardé à l'esprit, comme ils l'ont toujours fait, les normes pertinentes du droit international, en particulier la Convention de La Haye de 1907 (qui concerne les lois et coutumes de la guerre sur terre) et la quatrième Convention de Genève de 1949 (relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre), dont Israël est cosignataire.
4. Les représentants du Directeur général ont tenu compte des principes et objectifs énoncés dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, y compris la Déclaration de Philadelphie, des normes et des résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail, des principes établis par les organes de contrôle de l'OIT et, de façon plus générale, de la question des droits au travail. Comme indiqué dans la résolution de 1980, les questions de fond en jeu sont, entre autres, l'égalité de chances et de traitement pour les travailleurs des territoires arabes occupés, la liberté syndicale et les droits syndicaux de ces travailleurs, ainsi que les dommages psychologiques, spirituels et matériels causés aux travailleurs arabes de Palestine et des autres territoires arabes occupés par la politique de colonisation israélienne. Cette approche donne tout le poids voulu aux principes et droits au travail qui, avec l'emploi, la protection sociale et le dialogue social, constituent les piliers de l'Agenda pour un travail décent. Ainsi, le présent rapport tient compte de la législation applicable et des informations obtenues concernant la réalité sur le terrain pour ce qui touche à la situation des travailleurs des territoires arabes occupés.
5. Le Directeur général a confié la mission qui s'est rendue en Israël et dans les territoires arabes occupés du 29 mars au 5 avril 2006 à M. Friedrich Buttler, directeur régional pour l'Europe et l'Asie centrale, M^{me} Rania Bikhazi, spécialiste du développement des entreprises au bureau régional de l'OIT pour les Etats arabes de Beyrouth, M. Philippe Egger, économiste principal du Bureau de programmation et de gestion, M. Tariq Haq, fonctionnaire chargé des stratégies et du développement de l'emploi au bureau régional de Beyrouth, et M. Steven Oates, coordinateur, bureau du Directeur exécutif du Secteur des normes et principes et droits fondamentaux au travail. M^{me} Rasha El Shurafa, représentante par intérim de l'OIT pour la Rive occidentale et à Gaza, s'est acquittée de tous les préparatifs de la mission, dont elle a été membre à part entière.
6. M. Friedrich Buttler, M^{me} Rania Bikhazi et M. Steven Oates ont été chargés de la mission qui s'est rendue en République arabe syrienne le 5 avril 2006.
7. Le présent rapport se fonde sur les informations que les missions susmentionnées ont obtenues sur place, sur les documents remis par les interlocuteurs des missions et sur d'autres documents accessibles au public. Pour examiner la situation des travailleurs arabes des territoires occupés, la mission a procédé de façon impartiale et objective. Cette année, le rapport ne comprend pas de chapitre sur l'économie israélienne. Ce chapitre avait été inclus dans le rapport pour la première fois en 2002, année où l'économie israélienne avait été particulièrement touchée par les répercussions du conflit. Ce n'était plus le cas en 2005. Le rapport n'entre pas non plus dans le détail de la coopération technique de l'OIT avec les partenaires palestiniens, cette question faisant l'objet d'un rapport distinct présenté par le Bureau aux sessions du Conseil d'administration du mois de novembre.
8. Le Directeur général est particulièrement reconnaissant à toutes les parties concernées et tient à souligner que ses représentants ont bénéficié, comme cela a toujours été le cas, de la pleine coopération de l'ensemble des parties, tant du côté arabe que du côté israélien, ainsi que des représentants des organisations du système des

Nations Unies pour obtenir les informations factuelles sur lesquelles se fonde le présent rapport. Il sait également gré aux autorités de la République arabe syrienne du concours sans réserve qu'elles ont apporté à ses représentants. Le Directeur général voit dans cette coopération le signe d'une confiance persistante de toutes les parties à l'égard de l'OIT et des efforts qu'elle déploie pour contribuer à promouvoir le développement économique et social des territoires, développement qui est la condition essentielle d'un règlement satisfaisant du conflit actuel.

1. Le contexte politique: un changement de positions depuis les élections de 2006

9. Dans le rapport de l'an dernier, la mission avait décrit le contexte politique comme un contexte de «reprise du dialogue dans un environnement instable». Bien qu'incertaine à bien des égards, la situation qui régnait alors donnait quelques raisons d'espérer. La Feuille de route continuait de définir le cadre international dans lequel évoluait la situation des travailleurs des territoires arabes occupés et le processus en cours des élections démocratiques permettait d'escompter une reprise du dialogue. Bien que l'annonce unilatérale par Israël de son intention d'évacuer les colonies et toutes les forces militaires stationnées dans la bande de Gaza ait été accueillie avec réserve par les Palestiniens, qui auraient souhaité que cette mesure s'inscrive dans un règlement de paix négocié, les premiers pas en vue d'un désengagement militaire avaient été ébauchés, et les tentatives sérieuses faites au plus haut niveau pour mettre fin à la dégradation de la situation dans son ensemble avaient été reconnues (Conseil législatif palestinien, 2006). Le retrait israélien de la bande de Gaza, ainsi que l'Accord du 15 novembre 2005 réglant les déplacements et le passage, pourrait favoriser une détente de la situation pour les travailleurs.

10. Le retrait de la bande de Gaza s'est opéré entre le 15 août et le 12 septembre 2005. Il n'y a donc plus d'entraves internes à la liberté de mouvement. Des restrictions externes ont été apportées aux déplacements maritimes, aériens et terrestres (à l'exception des seuls piétons qui franchissent la frontière avec l'Égypte à Rafah), ce qui reflète les préoccupations sécuritaires israéliennes. L'Envoyé spécial du Quatuor pour le désengagement a fait régulièrement rapport sur la mise en application de l'Accord du 15 novembre 2005 sur les déplacements et l'accès (Bureau de l'Envoyé spécial pour le désengagement). Lors de son audition par la Commission des relations étrangères du Sénat des États-Unis, l'Envoyé spécial, James Wolfensohn, a déclaré: «Mis à part un certain succès à Rafah et, pendant quelque temps, au point de passage de Karni, le bilan global de la mise en application de l'accord est médiocre» (Commission des relations étrangères du Sénat des États-Unis, 2006). Des points de passage sont fermés et rouverts en fonction d'une évaluation unilatérale des risques par les Forces de défense israéliennes (FDI). Il est difficile d'évaluer le degré de proportionnalité de ces mesures de sécurité par rapport aux menaces telles qu'elles sont perçues par le gouvernement israélien. Le général en chef Yossef Mishlev, Coordonnateur israélien des activités gouvernementales dans les territoires (COGAT), voit dans les efforts visant à concilier mobilité et besoin de sécurité une «stratégie de risque calculé», alors que les interlocuteurs palestiniens de la mission ont souvent qualifié les mesures prises de «punition collective» infligée au peuple palestinien. La sécurité physique des citoyens israéliens demeure la priorité absolue dans le contexte politique tel qu'il est vu par le gouvernement israélien. En conséquence, les entraves à la liberté de circulation entre la Rive occidentale, d'une part, et Israël et le territoire palestinien à l'ouest de la barrière de séparation, d'autre part, continuent d'être régies par la barrière de séparation, qui n'est pas encore achevée pour l'instant. De plus, les membres de la mission ont de nouveau constaté cette année une aggravation de la situation en matière de mobilité interne sur la Rive occidentale, qui a provoqué ce que les Palestiniens appellent une «partition» de la Rive occidentale en trois régions distinctes (le nord, y compris Naplouse, Jénine et Tulkarem, le centre autour de Ramallah et le sud autour d'Hébron) et une séparation encore plus grande entre ces régions et la vallée du Jourdain et Jérusalem-Est. La bande de Gaza est de plus en plus isolée.

11. Au cours du deuxième semestre de 2005, donc avant les élections de la Knesset du 28 mars 2006, le gouvernement israélien avait annoncé d'autres mesures unilatérales fixant les frontières définitives d'Israël. Les résultats de ces élections, associés à ceux des élections au Conseil législatif palestinien du 25 janvier, ont donné un nouveau cadre au dialogue à venir. Depuis la victoire écrasante du Hamas aux élections parlementaires de janvier 2006, le dialogue a été interrompu. Les Palestiniens font valoir qu'ils n'ont pas à être punis pour les résultats d'un processus électoral démocratique que le Quatuor a qualifié de «libre, loyal et sûr» (Nations Unies, 2006a). Il convient de mentionner que des sondages d'opinion palestiniens indiquent un net glissement d'une majorité de l'opinion publique en faveur d'une solution comportant deux Etats (57,9 pour cent en février 2006, contre 44,5 pour cent en juin 2004) et contre des opérations militaires menées contre les Israéliens (51,5 pour cent en février 2006, contre 26,9 pour cent en 2004) (Centre des médias et des communications de Jérusalem, 2004 et 2006).

12. Le Quatuor attendait du futur gouvernement palestinien, qui est entré en fonctions fin mars 2006, qu'il s'engage à respecter «les principes de non-violence, de reconnaissance d'Israël et l'acceptation des accords et obligations antérieurs, y compris la Feuille de route» (Nations Unies, 2006a).

13. Le 28 mars, le parti Kadima a remporté les élections législatives israéliennes. Son chef, Ehoud Olmert, annonçait alors la tenue de négociations en vue de former une coalition avec le Parti du travail et d'autres partenaires. Reste à savoir si la coalition aura pour effet de modifier la position du gouvernement concernant de futures solutions unilatérales, comme l'escomptait Saeb Erekat, représentant de l'OLP. Ehoud Olmert a déclaré ultérieurement qu'il était temps d'adopter une solution unilatérale (*Newsweek – Washington Post*, 2006). A la séance plénière du Parlement européen du 5 avril 2006, Javier Solana, Haut représentant de l'Union européenne, a déclaré que l'Union européenne continuerait de rejeter toute solution unilatérale qui risquerait de compromettre une solution fondée sur la coexistence de deux Etats, et le Conseil de l'Union européenne «a souligné qu'il importait que le nouveau gouvernement israélien s'engage fermement à œuvrer à une solution négociée du conflit israélo-palestinien, en se fondant sur les accords existants, les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies et les principes énoncés dans la Feuille de route» (Conseil de l'Union européenne, 2006).

14. Si des solutions visant à fixer les frontières futures de l'Etat israélien et de tout futur Etat palestinien sont envisagées, il faudra accorder une attention particulière à la nature de la barrière de séparation. Le gouvernement israélien avait affirmé antérieurement que le tracé de cette barrière ne préjugeait en aucune façon du tracé futur de la frontière entre les deux Etats. Le Conseil de l'Europe «a appelé Israël à mettre fin à toutes les activités telles que l'implantation de colonies et la construction de la barrière de séparation en territoire palestinien, qui sont contraires au droit international et menacent la viabilité d'une solution concertée, fondée sur la coexistence des deux Etats» (*ibid.*).

15. L'aide étrangère aux Palestiniens prend la forme d'un soutien budgétaire, d'une aide d'urgence ou humanitaire et d'une aide au développement. En 2005, les contributions des donateurs se sont chiffrées à quelque 1,3 milliard de dollars des Etats-Unis, dont environ 350 millions de dollars E.-U. (soit 27 pour cent) pour le soutien budgétaire, 500 millions de dollars E.-U. (38 pour cent) pour l'aide d'urgence ou humanitaire, et 450 millions de dollars E.-U. pour l'aide au développement (Banque mondiale, 2006a). Alors que l'aide d'urgence ou humanitaire pourrait même augmenter afin d'atténuer les difficultés les prochains mois, la poursuite de l'appui fourni par les donateurs au budget de l'Autorité palestinienne et aux projets de développement est

actuellement en question. En 2005, l'Autorité palestinienne employait en moyenne 150 000 civils et agents de sécurité, dont 30 000 dans l'enseignement primaire et secondaire et 11 000 dans les services de santé. Compte tenu des taux de dépendance, on estime à quelque 900 000 le nombre des Palestiniens qui dépendent des salaires versés par l'Autorité palestinienne, sans compter les effets multiplicateurs sur l'économie dans son ensemble. La dépendance à l'égard de l'emploi du secteur public est beaucoup plus grande à Gaza (38 pour cent de l'emploi total) que sur la Rive occidentale (17 pour cent).

16. Malgré le travail d'assistance admirable que font les organisations internationales, les membres de la mission se sont souvent entendus dire qu'«il n'est pas possible de remplacer les services gouvernementaux» (comme l'a déclaré un représentant du Comité international de la Croix-Rouge (CICR)). En outre, selon la Banque mondiale: «Il serait difficile d'augmenter rapidement le niveau de l'aide d'urgence ou humanitaire ... le potentiel de mise en œuvre de l'aide humanitaire serait aussi entravé par les restrictions imposées à la liberté de mouvement actuellement en place aux frontières et sur la Rive occidentale» (*ibid.*). Le COGAT a déclaré à la mission que le gouvernement israélien faciliterait toujours le passage de l'aide destinée à atténuer la crise humanitaire. On ne saurait toutefois exclure l'émergence ou l'intensification de cercles vicieux – où qu'ils s'enclenchent – d'insécurité humaine, de violence, d'insécurité politique et de renforcement des restrictions à la liberté de mouvement³.

17. Nombre d'observateurs ont insisté sur les répercussions humanitaires, politiques, économiques et sociales très graves qu'aurait toute baisse du niveau de l'aide financière accordée à l'Autorité palestinienne, une institution mise en place par les Palestiniens avec le soutien des donateurs et qui remplit des fonctions gouvernementales vitales dans l'ensemble des territoires palestiniens occupés. L'Autorité palestinienne constitue un élément essentiel de la relance de l'économie palestinienne, indispensable pour assurer des perspectives de sécurité et de paix.

18. Telle est la situation dans laquelle, au moment où le présent rapport a été rédigé, un nouveau gouvernement palestinien venait d'entrer en fonctions et où un nouveau gouvernement israélien était encore en cours de constitution. C'était un moment où chacune des deux parties concernées attendait de l'autre qu'elle redéfinisse sa position, et où des acteurs majeurs de la communauté internationale ont rappelé à chacune d'elles leurs obligations internationales et cherchaient les moyens d'éviter une aggravation de la crise humanitaire tout en relançant les négociations de paix. Chaque jour ou presque, de nouveaux éléments viennent s'ajouter à cette conjoncture extrêmement instable.

³ L'Institut international de recherches sur la paix de Stockholm (SIPRI), dans son annuaire pour 2005, inclut le conflit israélo-palestinien dans la liste des 19 conflits armés les plus importants de 2004 sous la rubrique des conflits intra-Etat internationalisés (SIPRI, 2005).

2. Les bouclages et leur impact sur les moyens d'existence des Palestiniens

19. Les déplacements des Palestiniens à l'intérieur des territoires occupés et entre ces territoires restent soumis à un régime complexe et strict de bouclages internes et externes⁴. Israël déclare que les bouclages sont une mesure de sécurité nécessaire mais les Palestiniens et les organisations qui défendent les droits de l'homme soutiennent qu'il s'agit d'une punition collective⁵ et d'une tentative d'expropriation des terres et des ressources naturelles des Palestiniens. La liberté de mouvement conditionne l'accès à la terre et aux marchés, et son absence est catastrophique pour la situation économique et sociale de la Palestine. L'étendue et la nature des bouclages ont continué à évoluer au cours de 2005, une distinction apparaissant entre la Rive occidentale et Gaza.

2.1. Les bouclages internes de la Rive occidentale

20. A l'intérieur de la Rive occidentale, le réseau omniprésent de postes de contrôle, de blocages routiers, de remblais et de murs de terre, de barrières routières et de tranchées, s'ajoutant à la barrière de séparation de la Rive occidentale et se combinant avec un régime de permis complexe et incohérent, constitue le cadre des mouvements de marchandises et de personnes. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (BCAH) note que le réseau d'obstacles internes crée progressivement une «trisection horizontale» de la Rive occidentale, les déplacements entre le nord, le centre et le sud de celle-ci devenant de plus en plus difficiles (BCAH, 2006a). Le tableau 2.1 fait apparaître le nombre de mesures de bouclage interne dans les différents gouvernorats de la Rive occidentale qui se sont produites à certains intervalles entre novembre 2004 et janvier 2006, en indiquant le nombre des travailleurs touchés par ces mesures.

Tableau 2.1. Mesures de bouclage interne prises dans les différents gouvernorats de la Rive occidentale et nombre de travailleurs touchés par ces mesures

Nombre de mesures de bouclage en:	Bethléem	Hébron	Jénine	Jéricho	Jérusalem	Naplouse	Qalqiliya	Ramallah	Salfit	Tubas	Tulkarem
nov. 2004	87	197	42	15	47	120	13	96	31	6	26
avril 2005	53	181	30	14	43	117	11	93	34	6	23
août 2005	30	132	10	15	34	57	8	60	12	6	12
janv. 2006	33	187	7	14	40	73	8	57	23	7	22
Nombre de travailleurs touchés (au quatrième trimestre 2005)	35 714	118 243	65 972	14 085	86 420	84 746	24 272	68 783	15 306	15 075	40 984

Sources: BCAH, West Bank: Access and closure. Diverses éditions 2005-06; données tirées de PCBS (2006a).

⁴ Les bouclages internes de Gaza ont cessé depuis le retrait unilatéral d'Israël, achevé le 12 septembre 2005. Cependant, l'accès aérien et maritime à Gaza reste interdit, de même que l'accès terrestre, à l'exception du point de passage de Rafah avec l'Égypte, autorisé seulement pour les piétons effectuant des déplacements privés. Le passage par les postes de contrôle pour se rendre en Israël ou sur la Rive occidentale est strictement contrôlé ou interdit. Les possibilités de passage très limitées existant entre le Golan syrien occupé et le reste de la République arabe syrienne sont exposées ci-dessous.

⁵ Par exemple Al-Haq. Voir également BCAH, 2003: «On considère largement que ... l'impact – sinon l'intention – des mesures imposées par Israël consiste en une punition collective de la population civile».

21. La complexité et l'incohérence du régime des permis – allant de pair avec la difficulté d'obtenir des informations sur ses modalités pratiques – soulignent l'arbitraire et la manière discriminatoire dont des droits aussi fondamentaux que l'emploi et la profession sont accordés ou refusés, sans logique apparente et sans possibilité de recours ou d'appel.

22. Le nombre des mesures de bouclage interne de la Rive occidentale est tombé de 680 en novembre 2004 à 605 en avril 2005 et à 376 en août suivant. Parallèlement, le chômage frappant les travailleurs de la Rive occidentale est tombé de plus de 22 pour cent au début de 2005 à moins de 20 pour cent au troisième trimestre (PCBS, 2006a). Cependant, le nombre des mesures de bouclage a augmenté de 25 pour cent au quatrième trimestre de 2005 pour atteindre 471 en janvier 2006, cette forte augmentation étant particulièrement nette à Hébron au sud et à Naplouse au nord, deux des gouvernorats de la Rive occidentale dont la population active est la plus nombreuse. Au cours de cette période, le chômage a de nouveau progressé sur la Rive occidentale, passant à 21,8 pour cent (*ibid*). Par ailleurs, il a été signalé à la mission que plusieurs postes de contrôle volants et autres obstacles ponctuels situés dans la partie nord de la Rive occidentale semblent acquérir une certaine permanence, en ce sens qu'ils ont été présents quotidiennement au cours des derniers mois.

23. En outre, il y a lieu de signaler la séparation de la vallée du Jourdain des autres parties de la Rive occidentale. Plus des neuf dixièmes de la vallée du Jourdain sont placés sous le contrôle militaire et administratif direct d'Israël (il s'agit de la «zone C» prévue par les accords d'Oslo), à l'exception des villes de Jéricho et de Al Auja, ainsi que de cinq villages. Vingt et une colonies ont été créées de part et d'autre du principal axe nord-sud que constitue la route 90, qui est elle-même interdite à tous les Palestiniens qui ne résident pas dans la vallée du Jourdain. Tous les travaux de construction effectués par des Palestiniens dans la zone C sont soumis à autorisation, et comme très peu d'autorisations ont été accordées depuis 1967, nombre de communautés palestiniennes de la région ne disposent pas d'infrastructures de base en matière d'eau et d'électricité. La région dépend pour l'essentiel des terres agricoles fertiles, dont une grande partie est exploitée par les colons ou interdite d'accès par l'armée.

24. Depuis mai 2005, les Palestiniens doivent posséder une carte d'identité comportant une adresse dans la vallée du Jourdain pour être autorisés à résider dans cette zone, faute de quoi ils risquent d'être déplacés. Depuis octobre 2005, seuls les résidents de la vallée du Jourdain sont autorisés à traverser les postes de contrôle israéliens donnant accès à cette vallée. Les propriétaires terriens et les travailleurs qui n'y résident pas ne peuvent obtenir de permis. Ces permis n'autorisent pas leur titulaire à passer la nuit sur place, ce qui contraint les intéressés à faire des aller-retour quotidiens et entraîne des retards fréquents aux principaux postes de contrôle – Hamra et Tayasir – reliant la vallée du Jourdain au reste de la Rive occidentale⁶. Par ailleurs, les retards et les bouclages fréquents empêchent les agriculteurs de la vallée du Jourdain de transporter leurs produits périssables vers les autres marchés de la Rive occidentale, ce qui influe directement sur leurs revenus. Les restrictions imposées à l'accès à la vallée du Jourdain et aux mouvements à l'intérieur de cette vallée sont difficiles à justifier par des considérations de sécurité, étant donné l'absence d'attaques provenant de cette zone au cours des dernières années.

⁶ BCAH: *Humanitarian Update*, oct. 2005.

Encadré 2.1

Al Jiftliq: Une population sous pression

Quelque 20 000 Palestiniens de la vallée du Jourdain vivent constamment dans la crainte que, d'un jour à l'autre, leur maison soit démolie. Ils sont soumis à un couvre-feu et vivent dans des tentes de fortune, sous des toits de tôle ondulée et dans des sacs en polyéthylène. L'été, la chaleur est insupportable; le jour où la mission a visité l'endroit, il pleuvait et rien n'était sec. Les habitants ont voulu construire une école pour éviter à leurs enfants l'humiliation d'avoir à franchir les postes de contrôle pour se rendre en autobus dans les villages proches, mais ils ne disposent que de très peu de meubles ou de matériel, les tentes fuient et ils ne sont pas autorisés à réparer les bâtiments. Ils disposent parfois d'électricité, d'eau et de médicaments pour les enfants, grâce à l'Autorité palestinienne, laquelle est en train de perdre les maigres ressources dont elle disposait. Etant dans l'incapacité – à la différence des quelques colons israéliens voisins – de vendre leur récolte en raison des postes de contrôle et des autres obstacles, les habitants sont pratiquement privés de moyens d'existence. Ces gens n'ont pas recouru à la violence.

«Grâce aux moyens fournis par l'Autorité palestinienne, nous avons pu remonter jusqu'au point zéro. Nous voulons œuvrer avec elle au développement de la vallée, mais Israël interdit tout!» (Hassan Jarmi, chef du Conseil de village de Zubeidat, avril 2006).

2.2. La barrière de séparation

25. Malgré l'avis contraire de la Cour internationale de Justice (CIJ), rendu le 9 juillet 2004, et la résolution subséquente de l'Assemblée générale des Nations Unies (ES-10/15) appelant à une cessation immédiate des travaux d'édification et à un démantèlement de l'ouvrage, l'érection de la barrière de séparation de la Rive occidentale, longue de 670 km, se poursuit rapidement, plus de 60 pour cent de son tracé étant en cours de construction (166 km) ou déjà achevé (243 km) en octobre 2005 (BCAH, 2006b). Seuls 145 km (25,4 pour cent) de la longueur totale de la barrière sont construits ou doivent être construits le long de la ligne d'armistice de 1949 (la «Ligne verte»), les 525 km restants (74,6 pour cent) se trouvant à l'intérieur du territoire de la Rive occidentale et s'y enfonçant parfois profondément, de manière à incorporer les grandes colonies juives de la Rive occidentale (22 km dans le cas d'Ari'el/Emmanuel et 14 km dans celui de Ma'ale Adumim). En tenant compte de ces colonies, 10,1 pour cent du territoire de la Rive occidentale et de Jérusalem-Est se trouvera placé à l'ouest de la barrière (*ibid*).

26. Il apparaît que le tracé de la barrière vise à placer sur son côté ouest les trois quarts environ des colons de la Rive occidentale et de Jérusalem-Est, soit respectivement 170 123 et plus de 180 000 personnes. En même temps, 49 400 Palestiniens de 38 villages et villes se trouveront placés à l'intérieur de la «zone de suture» (*seam zone*), entre la barrière et la Ligne verte, et plus de 500 000 Palestiniens vivront dans un rayon d'un kilomètre de la barrière, nombreux d'entre eux ayant leur famille, leurs terres et/ou leur emploi de l'autre côté. De fait, les terres qui se trouvent situées dans la zone de suture font partie des plus fertiles de la Rive occidentale. Par ailleurs, elles contiennent d'importantes ressources en eau; par exemple, les grosses colonies d'Ari'el et de Qedumim sont construites directement au-dessus de l'aquifère montagneux occidental. Selon un rapport du Palestine Monitor, quelque 50 puits creusés dans la nappe phréatique et 200 citernes de la Rive occidentale ont été détruits ou séparés de leurs propriétaires par la barrière depuis mars 2005. Plus de 122 000 personnes utilisaient l'eau ainsi fournie pour leurs besoins domestiques et agricoles. Par ailleurs, la construction de la barrière a entraîné la destruction de 25 puits et citernes et de 35 000 mètres de canalisations d'eau. A l'heure actuelle, Israël utilise 73 pour cent des ressources aquifères de la Rive occidentale et les colonies juives de la Rive occidentale en utilisent 10 pour cent, ce qui en laisse 17 pour cent pour les Palestiniens de la Rive occidentale (Palestine Monitor, 2005).

27. L'accès des Palestiniens aux terres situées dans la zone de suture se fait par des points de passage (points d'accès aux terres et postes de contrôle) situés le long de la barrière. Cet accès est généralement limité à certains moments de la journée (et, souvent, dans le cas des points d'accès aux terres, à certaines saisons) et n'est autorisé que sur présentation d'un permis valide. Le BCAH donne des indications témoignant d'un durcissement du régime des permis en 2005, le pourcentage des demandes rejetées par le gouvernorat de Qalqiliya étant passé de 25 pour cent au début de l'année à 38 pour cent en juillet (BCAH, 2006b). Par ailleurs, les raisons de sécurité sont moins souvent invoquées pour justifier ces refus, et il est maintenant demandé aux candidats de faire la preuve qu'ils possèdent des terres ou qu'ils ont un lien direct avec le propriétaire des terres où ils souhaitent se rendre.

28. Dans le cas de Jérusalem, les déplacements des 230 000 Palestiniens détenteurs d'un permis de résidence à Jérusalem-Est – soit environ un quart de ceux qui seront situés à l'est de la barrière – seront profondément perturbés par la barrière. Les Palestiniens de la Rive occidentale qui ne possèdent pas de carte d'identité de Jérusalem doivent maintenant détenir un permis pour pouvoir pénétrer dans la ville, et ce seulement par l'un des quatre nouveaux points d'entrée ouverts dans la barrière (Qalandiya, Shu'fat Camp, Ras Abu Sbeitan et Gilo), alors qu'il existe actuellement 12 itinéraires et points de passage conduisant de la Rive occidentale à Jérusalem. Ces quatre points de passage consistent en de vastes ouvrages destinés à opérer de stricts contrôles de sécurité des piétons et des véhicules, ce qui contraint les conducteurs à arrêter leur véhicule et à en sortir au moins une fois durant le passage. La procédure complexe de demande de permis, combinée aux nouvelles procédures de passage, aura pour effet d'allonger notablement le temps et le coût des déplacements des Palestiniens qui se rendent à Jérusalem, rendant l'accès à la ville beaucoup plus difficile, quelle qu'en soit la raison (santé, éducation, visite de sites religieux, travail).

Encadré 2.2 L'isolement de Bethléem

La ville historique de Bethléem est un lieu de pèlerinage pour les chrétiens comme pour les musulmans et les juifs. Son conseil se compose de huit chrétiens et de sept musulmans, le maire étant chrétien. L'économie locale vit du tourisme, dont les recettes s'ajoutent aux revenus perçus à Jérusalem et en Israël par les travailleurs de la ville. Traditionnellement, la vie spirituelle, culturelle et économique de Bethléem est liée à celle de Jérusalem, toute proche, les résidents des deux villes pouvant visiter librement leurs lieux saints. Aujourd'hui, la barrière de séparation d'Israël – un mur de béton de huit mètres de haut entourant la ville sur deux côtés – et une multitude d'autres obstacles et mesures de sécurité ont pour effet de menacer gravement ce lien. Avant le début de la deuxième Intifada, en septembre 2000, l'économie de Bethléem bénéficiait de la présence d'une centaine de milliers de touristes par mois. L'Intifada a entraîné une forte chute de ce chiffre, les touristes étant dissuadés par les strictes mesures de bouclage. Malgré l'assouplissement de ces mesures à l'occasion du Noël de l'an dernier, le maire de Bethléem estime que le tourisme ne représente plus que 15 à 20 pour cent de sa contribution à l'économie de la ville avant l'Intifada. Très peu de visiteurs passent aujourd'hui la nuit à Bethléem, si bien que la ville elle-même profite très peu du tourisme et que les hôtels qui se maintiennent sont quasi déserts. Les petites entreprises comme les ateliers et boutiques de souvenirs pâtissent aussi considérablement des bouclages. A l'effondrement du secteur touristique de Bethléem, s'ajoute le fait que seuls 5 pour cent des résidents de la ville qui travaillaient auparavant en Israël bénéficient aujourd'hui d'un permis. Le chômage monte en flèche et l'émigration progresse. Faute d'autres perspectives, de nombreux diplômés universitaires travaillent maintenant dans les services municipaux de la voirie.

«*Nous vivons aujourd'hui dans une vaste prison*» (déclaration du maire de Bethléem, avril 2006).

2.3. Gaza et les bouclages extérieurs

29. Le retrait unilatéral d'Israël de la bande de Gaza, entamé le 15 août 2005 et achevé le 12 septembre suivant, a marqué la fin de la présence israélienne à Gaza depuis la guerre des Six Jours, en 1967. Il a marqué aussi la fin des obstacles mis par Israël aux déplacements des Palestiniens à l'intérieur de Gaza. La suppression des bouclages internes est allée de pair avec une baisse du chômage, qui est tombé de 34 pour cent au premier trimestre de 2005 à 28,2 pour cent au quatrième trimestre (PCBS, 2006a).

30. Cependant, la sortie des biens et des personnes de Gaza est restée strictement contrôlée depuis le retrait, une intensification des bouclages externes du territoire ayant été constatée au cours des derniers mois. Le 15 novembre 2005, un accord sur les mouvements et l'accès a été conclu entre le gouvernement israélien et l'Autorité palestinienne, en vue de favoriser un développement économique pacifique et d'améliorer la situation humanitaire sur le terrain. Les principaux éléments de cet accord portent sur la création d'un point de passage international à Rafah, à la frontière entre Gaza et l'Égypte, qui donnerait à l'Autorité palestinienne la responsabilité de l'entrée et de la sortie des personnes, avec pour effet d'accroître les exportations palestiniennes par le poste de Karni en permettant le passage de 150 camions par jour et en facilitant les mouvements à l'intérieur de la Rive occidentale et de Gaza ainsi qu'entre ces deux zones. A ce jour, la mise en œuvre de cet accord reste limitée. Certes, la surveillance du point de passage de Rafah a été transférée conjointement aux forces palestiniennes et égyptiennes, avec la présence d'un contingent d'observateurs de l'Union européenne à la frontière, et les heures d'ouverture se sont élargies, permettant le passage d'un nombre accru de personnes; en revanche, les deux principaux points d'accès à Israël, Erez pour les personnes et Karni pour les marchandises, ont fait l'objet de restrictions strictes et de fermetures prolongées. Par ailleurs, les discussions ne se sont pas poursuivies sur la question des convois d'autobus entre Gaza et la Rive occidentale, envisagés dans l'accord, non plus que sur la réouverture de l'aéroport de Gaza, tandis que la pêche reste limitée à la zone située à moins de 10 milles nautiques de la côte de Gaza, alors que les accords d'Oslo prévoyaient une distance de 20 milles.

31. Depuis le retrait, la plupart des importations à destination de Gaza et la totalité des exportations passent par le point de passage de Karni⁷ dans le cadre d'un système de transport en relais par camion (comme à l'intérieur de la Rive occidentale). Dans les faits, ce système de transport imposé par Israël a pour effet d'accroître les coûts et les retards, nuisant ainsi non seulement aux importations, mais aussi à la compétitivité et à la prévisibilité, du fait qu'il interdit l'importation de biens et de facteurs de production à faible coût⁸. Imprévisibles et de plus en plus fréquentes, les fermetures du point de passage de Karni, dont les Israéliens affirment qu'elles répondent à un impératif de sécurité⁹, ont entraîné de vastes fluctuations et une tendance générale à la baisse de l'accès de Gaza aux marchés extérieurs (figure 2.1). La quantité mensuelle de produits importés par camion qui transitent par Karni a été régulièrement inférieure, au cours des mois suivant le désengagement, à ce qu'elle était avant septembre 2005. Les exportations, très inférieures aux importations, ont fluctué tout au long de la période en question, atteignant un maximum de 1 445 cargaisons en décembre 2005, pour un minimum

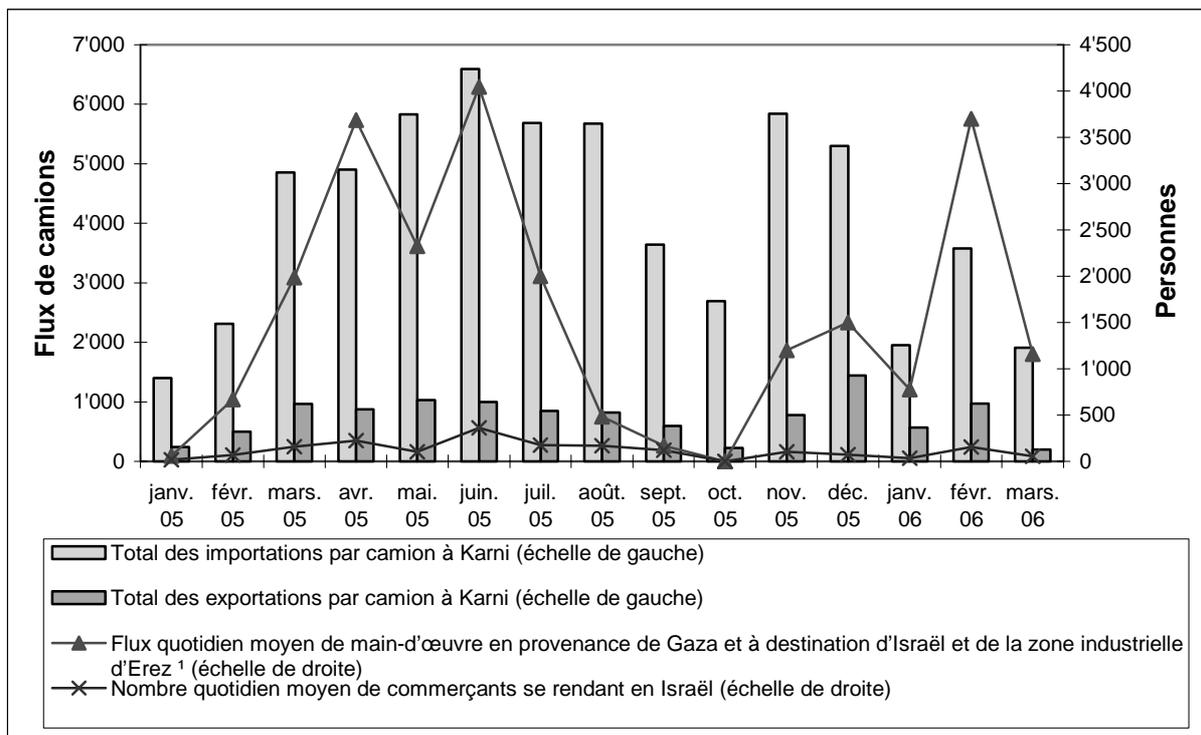
⁷ Il existe d'autres points de passage, réservés aux importations à destination de Gaza.

⁸ Par exemple, avant septembre 2000, les producteurs palestiniens payaient de 100 à 150 shekels pour transporter leur production de Naplouse à Ramallah dans des camions palestiniens. Le coût est maintenant de 600 à 700 shekels pour une même quantité (PalTrade, nov. 2005).

⁹ Le Coordonnateur des activités du gouvernement dans les territoires affirme que ces fermetures ne sont pas motivées par des considérations politiques, mais qu'elles sont le résultat d'alertes de sécurité (COGAT, 2006).

de 199 en mars 2006. Au début de 2006, les FDI se sont appuyées sur des renseignements mentionnant l'existence possible d'un tunnel conduisant au point de passage pour procéder à des fermetures prolongées de Karni. Les recherches menées en coopération étroite entre l'Autorité palestinienne et les autorités israéliennes n'ont pas permis de découvrir un tel tunnel; cependant, l'ouverture du point de passage reste sporadique. Outre la crise humanitaire qui s'est amorcée alors que Gaza manquait de produits alimentaires de base, les bouclages ont eu d'innombrables conséquences économiques, entraînant notamment le quasi-tarissement des exportations. L'incapacité où sont les exportateurs palestiniens de respecter les délais de livraison et le fait que les produits agricoles périssables (qui constituent le gros des exportations de Gaza) sont jetés au rebut aux points de passage fermés témoignent des obstacles qu'opposent les bouclages aux perspectives d'amélioration économique durable. Même avant les bouclages les plus récents, un rapport de 2003 d'Amnesty International a constaté que «les produits palestiniens restent souvent bloqués à la frontière ou dans les ports israéliens, ce qui renchérit leur coût et les rend moins compétitifs sur les marchés extérieurs» (Amnesty International, 2003).

Figure 2.1. Mobilité à Gaza: marchandises et personnes



¹ La zone industrielle d'Erez a cessé ses activités le 11 septembre 2005, à la suite du retrait d'Israël.

Source: base de données du BCAH, 2006.

32. On a enregistré une diminution parallèle à Erez des mouvements de travailleurs depuis le troisième trimestre de 2005, en raison du durcissement du régime de bouclages externe et de la fermeture de la zone industrielle d'Erez, qui a cessé toute activité à la suite du retrait. Les violences internes et externes consécutives à ce retrait ont eu pour effet de limiter la capacité de l'économie de Gaza à absorber les travailleurs ayant perdu leur emploi en Israël. Les difficultés permanentes qui s'opposent à l'accès des travailleurs et des marchandises de Gaza aux marchés extérieurs font plus que réduire à néant les améliorations immédiates entraînées par la suppression des bouclages

internes¹⁰. Il a été indiqué aux membres de la mission que le chômage masculin est la cause première d'une augmentation notable de la demande de microcrédit émanant de femmes de Gaza.

Encadré 2.3
Aide humanitaire et économique du CICR

Dans le cadre de son mandat, le Comité international de la Croix-Rouge aide les habitants des territoires occupés à reprendre et à poursuivre des activités qui leur permettront, s'ils sont autorisés à les pratiquer, de vivre et de se nourrir sans faire appel à l'aide.

Dans la bande de Gaza, où la pêche est un secteur vital de l'économie, le CICR aide les pêcheurs de Khan Younis et de Rafah à rénover leurs bateaux. Il finance la réparation des serres par les agriculteurs qui ont fui les incursions israéliennes autour de Rafah ou qui sont dans l'incapacité de commercialiser leurs produits en raison des restrictions apportées aux déplacements et des opérations militaires. Selon le CICR, il faudra des années à l'économie pour se redresser, même après le retrait israélien.

Dans le Golan syrien occupé, le CICR aide les producteurs de pommes à commercialiser leur production en République arabe syrienne en opérant le transport à travers une zone qui est fermée aux producteurs eux-mêmes.

2.4. Les pertes en vies humaines dues au conflit

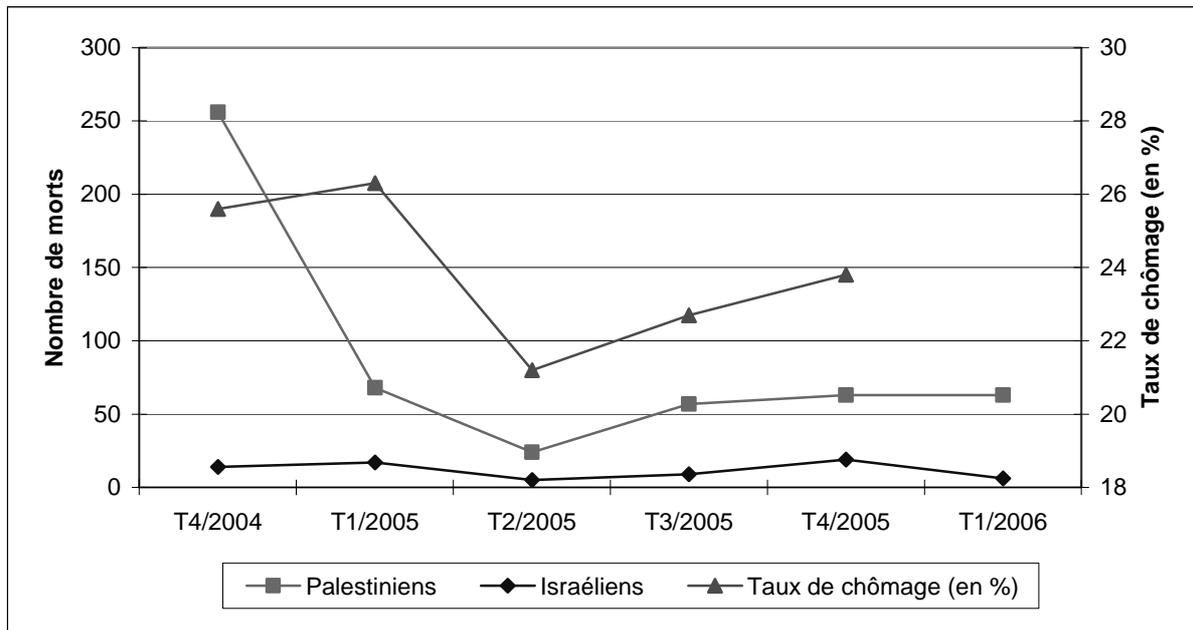
33. L'occupation militaire et le conflit qui en est résulté entre Israël et les Palestiniens ont causé nombre de blessés et de morts des deux côtés, particulièrement depuis le début de la deuxième Intifada, en septembre 2000. Le nombre de ces morts témoigne de l'intensité du conflit.

34. Dans son rapport de 2005, Human Rights Watch note que les FDI n'ont déclenché d'enquête pénale que pour moins de 10 pour cent des morts de civils palestiniens causées par l'armée depuis septembre 2000, ce qui favorise un climat d'impunité (Human Rights Watch, 2006). Les meurtres aveugles de civils israéliens commis par des groupes armés palestiniens et les attentats-suicides sont fermement condamnés par les Nations Unies, par Human Rights Watch et par le président Abbas. L'armée israélienne a tué plus de 3 300 civils palestiniens, dont 690 enfants, entre le 29 septembre 2000 et le 10 avril 2006; durant la même période, les Palestiniens ont tué 699 civils israéliens (B'Tselem, 2006).

35. Comme le montre la figure 2.2, les pertes israéliennes civiles et militaires, dont le nombre était tombé de 38 au quatrième trimestre de 2003 à 14 au quatrième trimestre de 2004, sont restées à un niveau comparable – voire à la baisse – en 2005, atteignant 19 au quatrième trimestre, avant de retomber à six au premier trimestre de 2006 (*ibid.*). Les pertes palestiniennes, tout en restant notablement plus élevées que les pertes israéliennes, ont chuté fortement dans la première moitié de 2005 par rapport à chaque trimestre de 2004, où elles avaient atteint le chiffre de 150 à 250. Cette évolution s'est accompagnée d'une réduction de cinq points du chômage des Palestiniens. Dans la seconde moitié de 2005, le chiffre des pertes et du chômage touchant les Palestiniens a monté de nouveau, tout en restant inférieur au niveau de 2004.

¹⁰ En raison des bouclages, certaines entreprises sont confrontées à un taux élevé d'absentéisme et de rotation des effectifs qui les contraint à recruter hâtivement de nouveaux salariés, parfois insuffisamment qualifiés et formés. Il en résulte des coûts supplémentaires qui nuisent à la qualité des services et à leur compétitivité.

Figure 2.2. Nombre de morts et taux de chômage chez les Palestiniens



Source: B'Tselem, 2006; PCBS, 2006a.

36. Les FDI recensent les attaques menées par des Palestiniens et indiquent le nombre d'actions prévenues¹¹. Selon les FDI, 135 attentats-suicides ont été commis d'octobre 2000 à novembre 2004, mais 431 ont été déjoués. D'octobre 2000 à mars 2006, quelque 300 roquettes artisanales ont été lancées de Gaza vers Israël, particulièrement vers la ville de Sderot. Quarante-et-une autres l'ont été du 1^{er} au 22 avril 2006.

37. Le parallélisme entre l'évolution du chômage et celle du nombre des morts accrédite l'idée que la situation économique des territoires occupés est intimement liée au conflit: son intensification se traduit par des pertes accrues et une baisse de l'activité économique, qui entraîne elle-même une recrudescence du chômage.

38. Par ailleurs, l'intensification du conflit et des bouclages a pour effet d'accroître la pression économique et psychologique imposée aux Palestiniennes qui, outre qu'elles continuent d'assumer les tâches domestiques et de s'occuper des membres de la famille, doivent, de plus en plus, s'engager dans des activités professionnelles, informelles ou indépendantes, pour compléter les revenus du ménage.

39. Les bouclages externes des territoires visent à moduler le flux des travailleurs palestiniens entrant en Israël et le volume des échanges effectués entre, d'une part, la Rive occidentale et Gaza et, de l'autre, Israël et le reste du monde. En outre, les bouclages internes de la Rive occidentale ont un impact sur l'économie et l'emploi et de graves conséquences humanitaires. En restreignant les déplacements de marchandises et de main-d'œuvre, les bouclages ont pour effet de diminuer les revenus des ménages, entraînant une réduction de la consommation qui nuit aux entreprises locales. Les pertes d'emploi et de revenus ont pour effet d'aggraver le chômage et la pauvreté, contraignant les Palestiniens à recourir à des expédients, notamment la réduction de la consommation et le recours accru au crédit et à l'aide, voire la vente des biens. Par ailleurs, pour compenser la baisse d'activité résultant des restrictions imposées aux déplacements vers

¹¹ Informations disponibles sur le site: www1.idf.il. Du 1^{er} janvier au 25 avril 2006, 90 attaques ont été prévenues (COGAT, 2006).

Israël et à l'intérieur de la Rive occidentale elle-même, les Palestiniens tendent de plus en plus à remplacer les emplois perdus en Israël et dans les colonies par des «emplois localisés» faisant appel à une main-d'œuvre familiale non payée et/ou à des travailleurs indépendants. On constate dans tous les secteurs économiques une évolution de l'emploi salarié vers cette dernière forme d'emploi¹². Le phénomène de «localisation» (UNSCO, 2005) se caractérise par l'ouverture de nouvelles boutiques et la mise à disposition localement de services qu'on se procurait auparavant dans les centres urbains traditionnels devenus inaccessibles. Par ailleurs, l'expérience récente montre que l'assouplissement des mesures de bouclage se traduit par des améliorations des indicateurs économiques et sociaux.

2.5. Les colonies: expansion et évacuation

40. La construction de logements et autres constructions sur des terres arabes occupées au bénéfice exclusif de populations juives est l'un des aspects les plus sensibles du conflit. Jimmy Carter, lauréat du prix Nobel de la paix, a écrit récemment que l'obstacle essentiel à la paix est la colonisation de la Palestine par Israël (*Haaretz*, 2006).

41. Le 12 septembre 2005, l'armée israélienne a achevé l'évacuation de toutes les colonies de la bande de Gaza, qui comprenaient une population d'environ 9 000 personnes. Toutes les forces militaires israéliennes ont été retirées de Gaza. Selon les FDI, ce retrait a mis fin à trente-huit ans de «présence» militaire dans la bande de Gaza (FDI, 2005).

42. En même temps, la construction et le développement des colonies se sont poursuivis sur la Rive occidentale, le nombre total des colons étant estimé à 248 000 à la fin de 2005, soit une augmentation de 12 000 par rapport à 2004 (tableau 2.2). Quatre petites colonies ont été évacuées dans le nord de la Rive occidentale, en même temps que Gaza.

Tableau 2.2. Colonies israéliennes dans les territoires arabes occupés

	1995	2000	2002	2004	2005 ⁴
Rive occidentale¹					
Population (en milliers)	129,2	191,6	212,9	235,7	248,0
Nombre de colonies	122	122	123	123	119
Nombre de colons en % de la population totale	–	9,5	–	10,2	–
Gaza¹					
Population (en milliers)	5,0	6,7	7,3	8,2	0
Nombre de colonies	16	16	16	16	0
Nombre de colons en % de la population totale	–	0,6	–	0,6	0
Jérusalem-Est³					
Population (en milliers)	–	172,3	–	175,6 ⁵	–
Nombre de colonies	n.d.	14	–	14	n.d.
Nombre de colons en % de la population totale	–	–	–	45,0	–

¹² Selon les données du PCBS relatives à la population active, entre le quatrième trimestre de 1999 et le quatrième trimestre de 2003, la part de l'emploi indépendant est passée de 38,6 à 42 pour cent. Par ailleurs, il ressort du recensement effectué pour 2004 par le PCBS que le nombre des établissements a augmenté de 18,2 pour cent entre 1997 et 2004.

	1995	2000	2002	2004	2005 ⁴
Golan²					
Population (en milliers)	13,0	15,1	15,5	16,1	16,4
Nombre de colonies	31	32	32	32	-
Nombre de colons en % de la population totale	42,9	-	-	42,5	-

Notes: n.d.: non disponible. ¹ Colonies recensées par le Bureau central de statistique comme des «Israéliens vivant dans des agglomérations juives» et comme des «agglomérations juives». ² Recensées dans la «population totale» et classées par religion par le Bureau central de statistique. ³ Population classée par religion. ⁴ Estimations du BIT. ⁵ Données de 2003.

Sources: Bureau central de statistique, différentes années, *Statistical Abstract of Israel*, tableau 2.7; les données relatives à Jérusalem-Est proviennent du Jerusalem Institute for Israel Studies: *Statistical Yearbook of Jerusalem*, 2005.

43. Au cours de la période 2000-2004, le nombre des colons implantés sur la Rive occidentale a augmenté de 5,3 pour cent par an en moyenne, contre 1,9 pour cent pour la population totale d'Israël. A la fin de 2004, le nombre des colons de la Rive occidentale représentait un dixième du nombre des Palestiniens de la région et 3,4 pour cent de la population d'Israël. Dans le Golan syrien occupé, les colons représentent 43 pour cent de la population totale, et leur nombre a progressé au rythme de 1,6 pour cent entre 2000 et 2004.

44. Les colonies, placées sous la protection de l'armée israélienne, occupent des terres à diverses fins: construction de logements, de routes et d'infrastructures, culture, approvisionnement en eau. Les colonies situées dans les territoires occupés enfreignent diverses résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, comme la résolution 465 du 1^{er} mars 1980, qui demande à Israël de «démanteler les colonies de peuplement existantes et, en particulier, de cesser d'urgence d'établir, d'édifier et de planifier des colonies de peuplement dans les territoires arabes occupés depuis 1967, y compris Jérusalem». De même, la Feuille de route présentée le 30 avril 2003 demande le «gel» de toutes les activités d'implantation de colonies, y compris l'extension naturelle des colonies existantes.

45. Malgré cela, les colonies se sont développées, tant en ce qui concerne leur superficie que leur population. Il ressort des données publiées par Israël sur la «construction dans les agglomérations juives» à Gaza et sur la Rive occidentale que ces activités se poursuivent à un rythme soutenu, quelque 3 500 logements étant en construction active à la fin de 2005, soit une légère baisse par rapport à 2004 (tableau 2.3). Les colonies de la Rive occidentale et du Golan syrien occupé sont fortement subventionnées par le gouvernement israélien. La construction est financée essentiellement par l'investissement public (62 pour cent en 2005), alors qu'on constate en Israël une situation inverse. Le gouvernement israélien subventionne largement la construction de logements et les services publics des colonies.

Tableau 2.3. Construction de logements dans les agglomérations juives des territoires palestiniens occupés

	2003	2004	2005
Construction achevée	2 376	1 723	1 729
Construction entamée	2 057	1 921	1 666
En cours de construction active à la fin de la période	4 101	4 014	3 538

Note: Les données excluent Gaza à compter d'août 2005.

Source: Bureau central de statistique (Israël): *Monthly Bulletin of Statistics*, No. 3/2006. Tableau O/4.

46. Les conséquences de cette situation pour la population palestinienne et arabe sont triples. Tout d'abord, les forces d'occupation s'approprient la terre et l'eau au profit des colons. Ensuite, le réseau routier de plus en plus étendu qui relie les colonies entre elles et avec Israël – réseau dont l'accès est généralement interdit à la population palestinienne – complique toujours davantage les déplacements des Palestiniens à l'intérieur de la Rive occidentale. Enfin, la présence des colonies, des routes utilisées par les colons et des zones militaires a pour effet de limiter le développement des zones, villes et villages palestiniens et arabes.

47. La situation est aggravée par la construction de la barrière de séparation autour des principaux ensembles de colonies, et non autour de la ligne d'armistice de 1949 (la «Ligne verte»). On estime que les trois quarts de la population des colons de la Rive occidentale seront placés à l'ouest de la barrière (La paix maintenant, 2005). Le fait que la barrière contourne les principales colonies met à mal l'argument selon lequel elle a pour objet essentiel de prévenir les attaques menées contre Israël à partir de la Rive occidentale.

48. Les actes de violence commis par des colons contre des civils palestiniens et leurs biens restent un problème récurrent, comme l'a noté le Département d'Etat des Etats-Unis¹³. Dans son rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies, le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme note que les poursuites en justice de colons ayant commis des actes de violence contre des civils palestiniens sont rares, ce qui donne à penser qu'il existe une certaine impunité (Nations Unies, 2005).

2.6. Discrimination dans Jérusalem-Est occupée

49. Les implantations se poursuivent à Jérusalem-Est, annexée unilatéralement par Israël en 1967, avec une population estimée à 176 000 personnes en 2003, soit 45 pour cent de la population totale de Jérusalem-Est. La construction de la barrière de séparation isole matériellement Jérusalem-Est du reste de la Rive occidentale. Diverses mesures sont utilisées pour atteindre cet objectif. Les permis de résidence ne sont renouvelés qu'avec parcimonie. L'entrée à Jérusalem est de plus en plus restreinte aux quatre principaux points de passage. L'accès aux emplois, aux universités et aux services de Jérusalem est progressivement interdit aux habitants de la Rive occidentale. Des familles détenant des permis différents sont séparées. Le développement des colonies autour de Jérusalem-Est, colonies qui sont reliées à la ville par des routes directes, a pour effet d'accroître la part des Israéliens dans la population vivant à l'intérieur des limites municipales, tout en excluant les Palestiniens de ces limites. Il porte atteinte encore davantage à la continuité territoriale du nord et du sud de la Rive occidentale, ainsi que de Jérusalem-Est et de la Rive occidentale. *International Crisis Group* a fait remarquer que cette évolution compromet la solution fondée sur deux Etats viables ainsi que la sécurité même d'Israël (*International Crisis Group*, 2005).

50. A l'intérieur de Jérusalem-Est, les Palestiniens (au nombre de 230 000 à la fin de 2003) détenant une carte d'identité de Jérusalem (bleue) se heurtent à de fortes discriminations dans l'accès au logement, à la terre et aux permis de construire (expropriations fréquentes), ainsi qu'aux services publics et aux infrastructures. Il ressort

¹³ «Les morts causées par les forces de sécurité palestiniennes et israéliennes, ainsi que par les colons israéliens et les groupes militants palestiniens, restent un grave problème» (Département d'Etat des Etats-Unis, 2005).

d'une étude récente que les habitants juifs de Jérusalem dépensent quatre fois plus en services que les habitants arabes ¹⁴.

51. S'agissant des normes et droits de l'OIT, on constate des signes nombreux de discrimination parmi la population, hommes et femmes, en matière d'accès à l'emploi et à la profession ¹⁵. Il apparaît que cette discrimination se fonde sur la religion, l'origine ethnique, l'opinion politique, l'ascendance nationale et l'origine sociale, et qu'elle est donc contraire à la fois à la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, et à la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail.

2.7. Le Golan syrien occupé

52. La situation des habitants arabes syriens du Golan syrien occupé ne s'est pas améliorée depuis l'évaluation de 2005, et les discriminations à leur encontre persistent dans cinq villages.

53. Jadis, 80 pour cent des habitants travaillaient dans l'agriculture, secteur qui était le pilier de l'économie de la région. Aujourd'hui, l'agriculture n'est plus la source exclusive de revenus, en raison de la crise agricole qui incite les enfants des agriculteurs à chercher d'autres sources d'emploi, par exemple en devenant salariés en Israël ou en faisant des études pour être ingénieur, médecin ou enseignant. Aujourd'hui, 10 pour cent seulement des habitants arabes syriens du Golan syrien occupé sont des agriculteurs à plein temps, 60 pour cent sont des agriculteurs à temps partiel et les 30 pour cent restants travaillent dans d'autres secteurs que l'agriculture ¹⁶. Les travailleurs qui se déclarent syriens ne bénéficient d'aucune mesure de sécurité ou de protection sociale, non plus que leur famille. Par ailleurs, ils sont soumis à des discriminations en matière d'accès à l'emploi et de salaires et risquent en permanence d'être licenciés arbitrairement par leur employeur israélien.

54. En 2005, 5 000 tonnes de pommes ont été transportées par-delà la frontière vers les marchés de la République arabe syrienne dans le cadre d'un système de camionnage faisant appel aux véhicules du CICR. Ce système a été reconduit en 2006, les quantités transportées passant à 10 000 tonnes, pour une production annuelle estimée de 40 000 tonnes. L'opération a été facilitée par les Israéliens. Malgré une augmentation de 30 pour cent en 2006, le prix des pommes reste à peine suffisant pour couvrir les coûts de production.

55. La frontière avec la République arabe syrienne, imposée unilatéralement, est fermée toute l'année et n'est ouverte qu'à des fins très spécifiques – visites religieuses de pèlerins, déplacements des étudiants inscrits dans les universités syriennes, transport des pommes par le CICR.

56. La bataille pour les ressources du Golan syrien occupé reste acharnée. A la suite de la restitution de 400 dunams (40 hectares) de terre par les tribunaux israéliens en 2005, après vingt ans de procédure, un autre succès a été obtenu, avec la restitution de 43 dunams (sur un total de 350), après dix ans de procédure. Cependant, la fourniture de l'eau et des infrastructures liées à la culture de la terre restent favorables aux colons

¹⁴ Meir Margalit: *Discrimination in the heart of the Holy City* (Jérusalem, International Peace and Cooperation Center, 2006), cité dans *The Economist*: «The last conquest of Jerusalem», 15 avril 2006.

¹⁵ Voir BCAH: *Humanitarian Update*, fév. 2006.

¹⁶ Tous les chiffres de la présente section ont été fournis par les membres de la communauté arabe syrienne du Golan syrien occupé au cours des entretiens qui ont eu lieu avec la mission le 2 avril 2006.

israéliens, qui sont largement subventionnés en ce domaine. Par ailleurs, cherchant à déloger les agriculteurs arabes syriens, les autorités israéliennes contestent constamment les droits de propriété arabes sur les terres, ce qui entraîne des départs et permet aux autorités gouvernementales de récupérer les terres (voir BIT, 2005). Les autorités israéliennes appliquent une nouvelle méthode de confiscation des terres consistant à les déclarer «réserve naturelle», ce qui a pour effet d'interdire aux agriculteurs de les cultiver (ainsi en a-t-il été de 1 000 dunams à Ein Quineyye). En outre, des offres exceptionnelles sont faites aux colons juifs pour les inciter à résider dans la région (par exemple, un dunam est vendu pour le prix de 250 NIS dans la zone de Katzrin).

57. Les autorités syriennes ont signalé de nouveau la destruction d'arbres fruitiers appartenant à des agriculteurs arabes syriens, ainsi que la décharge de déchets nucléaires en 20 endroits, essentiellement à Nashbah, au sommet du mont Hermon, décharge qui menace la fertilité des terres et la santé des animaux et des habitants (gouverneur de Quneitra, 2006).

58. Les autorités syriennes souhaiteraient que l'OIT mène des activités de coopération technique pour améliorer les conditions de travail de la population arabe du Golan syrien occupé. Elles souhaiteraient que l'on examine de manière plus systématique et plus détaillée le rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail et que l'on mette en place un mécanisme de suivi permettant à l'OIT de coopérer avec les autres institutions internationales à la création de programmes techniques visant à assurer le respect des droits des employeurs et des travailleurs conformément aux normes internationales du travail.

3. Une économie sous occupation

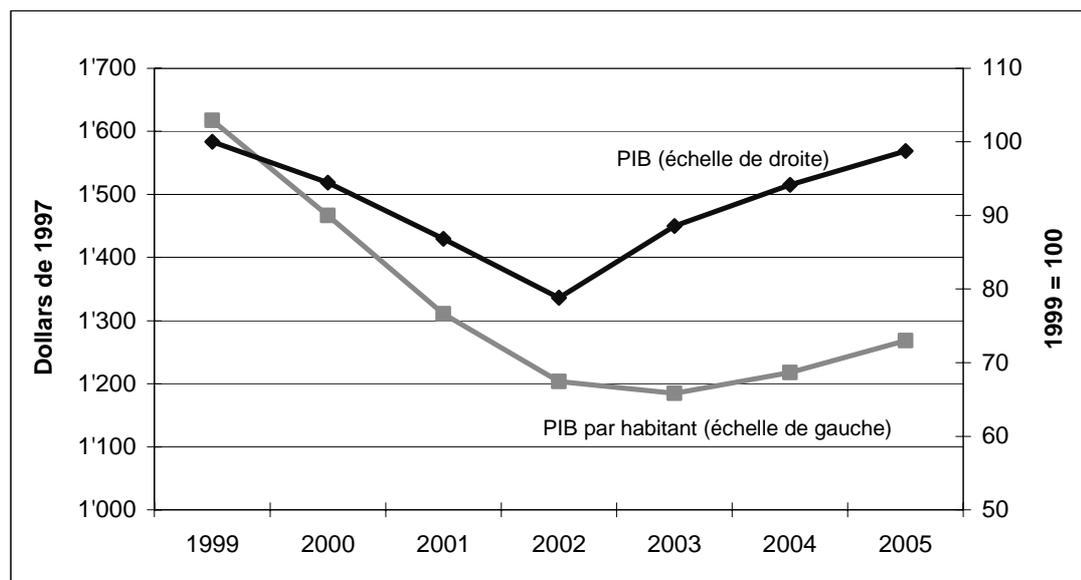
59. Dans de précédents rapports sur la situation des travailleurs des territoires arabes occupés (BIT, 2005, paragr. 52), le BIT notait, à l'instar d'autres observateurs internationaux (Banque mondiale, 2003; BCAH, 2006c; Nations Unies, 2005), que la crise profonde de l'économie palestinienne trouve son origine dans le système contraignant de bouclages internes et externes imposés par la puissance occupante, qui pèsent sur d'importantes parties de la vie, des activités et des territoires palestiniens. La Banque mondiale relève dans son rapport de décembre 2005 que «l'incapacité de l'économie palestinienne à utiliser pleinement son potentiel de production résulte essentiellement et avant tout des restrictions imposées sur les mouvements des personnes et des biens» (Banque mondiale, 2005, paragr. 29). En avril 2006, la mission du BIT a constaté que cette évaluation demeure entièrement d'actualité.

60. Les multiples restrictions imposées aux mouvements des personnes et des biens palestiniens sur la Rive occidentale, entre la Rive occidentale et Gaza et entre ces territoires et Israël et le monde extérieur constituent une discrimination manifeste et un obstacle à l'exercice des droits humains fondamentaux dans les sphères économique, sociale et du travail.

3.1. Un redressement économique en perte de vitesse

61. En 2005, l'économie a poursuivi sa tendance à la hausse entamée en 2004, après le creux de 2002 et 2003. Selon les estimations, l'augmentation de la production a été comprise entre 4 et 6 pour cent (estimations du PCBS et de la Banque mondiale)¹⁷. En termes réels, on estime qu'en 2005 le PIB (à l'exclusion de Jérusalem-Est) a été inférieur de 1,2 pour cent à son niveau d'avant l'Intifada (1999). Or, durant ces six années, la population palestinienne des territoires s'est accrue de 24,6 pour cent. Il en résulte qu'en 2005 le PIB réel par habitant était inférieur de 21,6 pour cent à son niveau de 1999 (voir figure 3.1).

Figure 3.1. Tendances du PIB et du PIB par habitant



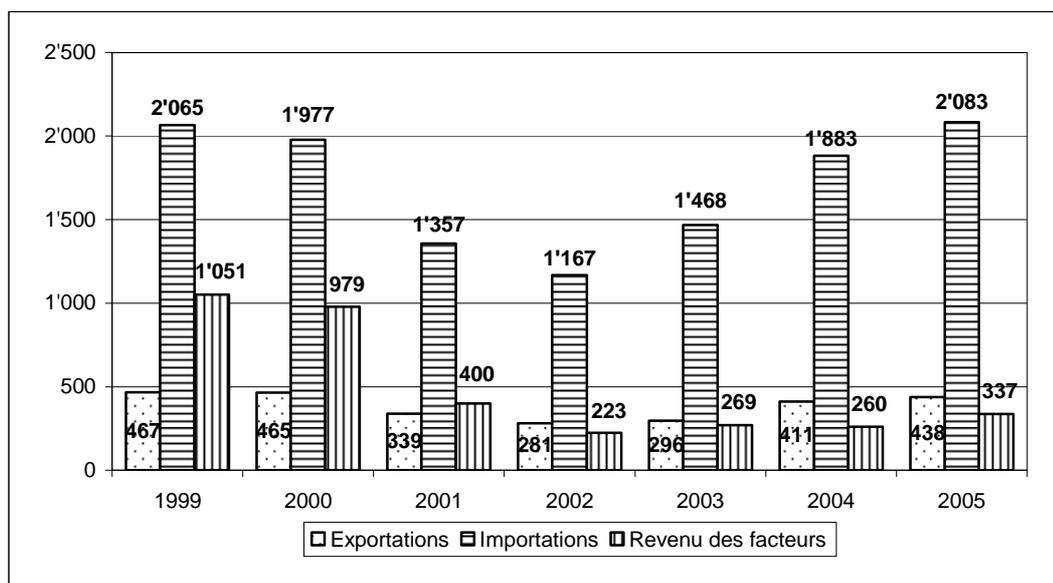
Note: Les données excluent Jérusalem-Est.
Source: PCBS, 2006b.

¹⁷ Banque mondiale, 2005; estimations pour 2005 des comptes nationaux du PCBS.

62. Pour 2005, on peut distinguer quatre grandes sources de croissance économique. Premièrement, l’Autorité palestinienne a continué à mener une politique budgétaire expansionniste. En 2005, le nombre d’emplois s’est accru dans le secteur public, des hausses de salaire ont été accordées en juillet (15 pour cent en moyenne) et les transferts de revenus ont augmenté. Cette politique a eu des résultats positifs sur le plan social, compte tenu de la situation économique désespérée des territoires, mais elle ne peut être que temporaire dans la mesure où l’Autorité palestinienne est confrontée à une crise de liquidités aiguë. Le déficit budgétaire 2005 est estimé par le Fonds monétaire international (FMI) à 16,7 pour cent et 8,8 pour cent du PIB respectivement, avant et après le soutien budgétaire des donateurs (FMI, 2005).

63. Deuxièmement, le nombre de travailleurs palestiniens autorisés à entrer en Israël a augmenté au premier semestre 2005, ce qui s’est soldé par une hausse des revenus et des dépenses de consommation des ménages concernés. Le total des salaires (enregistré comme revenu des facteurs) des Palestiniens travaillant en Israël s’est accru de 29,6 pour cent en 2005, atteignant 337 millions de dollars (voir figure 3.2). Comparé à la situation avant l’Intifada, cela représente une baisse de 67,9 pour cent. Les chiffres trimestriels montrent que les salaires gagnés par les Palestiniens en Israël ont eu tendance à augmenter durant la première moitié de 2005 (atteignant 113 millions de dollars en avril-juin) puis à baisser (58 millions de dollars en octobre-décembre).

Figure 3.2. Le commerce palestinien avec Israël
(biens, services et main-d’œuvre, en millions de dollars)



Note: Le revenu des facteurs enregistré dans les données de la balance des paiements publiée par Israël correspond au montant des salaires versés aux travailleurs palestiniens travaillant en Israël mais résidant dans les territoires occupés.

Source: Bureau central de statistique, Israël: *Bulletin mensuel de statistiques*, diverses années (tableau G/2).

64. Troisièmement, l’économie israélienne elle-même a enregistré en 2005 une forte croissance (croissance de plus de 5 pour cent, liée notamment à une amélioration de la situation du point de vue de la sécurité) (Banque d’Israël, 2005), qui s’est accompagnée d’une hausse de 6,6 pour cent des exportations palestiniennes à destination d’Israël¹⁸. La

¹⁸ Rappelons que les exportations palestiniennes à destination d’Israël représentent plus de 90 pour cent des exportations totales. Les importations palestiniennes en provenance d’Israël représentent plus de 70 pour cent des importations totales.

tendance des exportations palestiniennes au cours de l'année 2005 est similaire à celle observée pour les salaires des travailleurs palestiniens en Israël.

65. Quatrièmement, il y a eu une forte croissance des crédits accordés par les banques locales au secteur privé: 1,356 milliard de dollars au premier trimestre de 2005, soit 27,5 pour cent de plus que durant la même période en 2004 (FMI, 2005). Le crédit est destiné essentiellement à la construction et au logement. Le crédit accordé au secteur privé a augmenté pour atteindre 28 pour cent du PIB (*ibid.*, déc. 2005). Par rapport à d'autres pays de la région, ce taux demeure très faible. Un autre indicateur de la reprise économique est l'indice Al-Qods ¹⁹ qui a plus que triplé de 2004 à 2005.

66. La croissance économique, ternie durant le premier semestre de 2005, s'est fortement ressaisie au troisième trimestre (juillet-septembre) pour finir par un léger repli au dernier trimestre. Ce schéma est le reflet de l'évolution de la situation en matière de sécurité et de bouclages, qui s'est améliorée en avril-juin 2005, mais qui s'est considérablement détériorée à la fin de 2005 avec le retrait de l'armée israélienne de la bande de Gaza.

67. Si l'économie avait maintenu un taux de croissance de 6 pour cent par an entre 1999 et 2005 (le taux de croissance moyen du PIB entre 1995 et 1999 a été de plus de 8 pour cent), le niveau du PIB aurait été de quelque 44 pour cent supérieur à ce qu'il a effectivement été en 2005 selon les estimations. En outre, les salaires des Palestiniens travaillant en Israël ne représentaient plus en 2005 que le tiers de leur niveau – plus de 1 milliard de dollars – de 1999. Cet écart considérable, attribuable essentiellement à la politique des bouclages, n'a été que partiellement compensé par le soutien massif des donateurs (1 milliard de dollars). L'augmentation de ce soutien a permis de maintenir les services et l'infrastructure de base, mais n'a pas compensé la baisse de l'activité économique. Il en a résulté une forte hausse du chômage (de 9,5 pour cent à 23,5 pour cent) ainsi que de la pauvreté (de 20 pour cent à 43 pour cent) entre 1999 et 2005 ²⁰.

68. Il faut considérer non seulement les aspects sociaux et économiques, mais aussi la dimension politique de ces niveaux insoutenables de chômage et de pauvreté. Le succès du Hamas aux élections du Conseil législatif palestinien de 2006 est sans conteste dû à une combinaison de facteurs mais, selon certains commentateurs, il découle, du moins pour une part, du sentiment de désespoir de la population qui a décidé de sanctionner un pouvoir en place qui, quelles qu'en soient les raisons, s'est montré incapable d'assurer aux hommes et aux femmes de Palestine ne serait-ce qu'un minimum acceptable en matière de niveau de vie, d'intégrité et de sécurité économique ou physique et d'emploi.

69. Au début de 2006, le résultat des élections au Conseil législatif palestinien et la situation tendue sur le plan de la sécurité ont probablement fragilisé l'activité économique. L'Autorité palestinienne est confrontée à une grave crise budgétaire. Cela fait suite à la décision du gouvernement israélien de retenir le montant des recettes fiscales collectées pour le compte de l'Autorité palestinienne à compter de mars 2006 (quelque 50-60 millions de dollars par mois). Les donateurs ont fait savoir qu'ils réviseraient leur politique de soutien budgétaire à l'Autorité palestinienne. En mars 2006, la Banque mondiale a approuvé une subvention de 42 millions de dollars visant à aider l'Autorité palestinienne à faire face au financement à court terme des services essentiels (Banque mondiale, 2006b).

¹⁹ Indice composite de capitalisation boursière de dix grandes entreprises palestiniennes, publié par la bourse des valeurs palestinienne (voir www.p-s-e.com).

²⁰ Données du PCBS pour le chômage et de la Banque mondiale (2005 et 2003) pour la pauvreté. Voir paragr. 91.

Encadré 3.1

Les quatre scénarios économiques de la Banque mondiale

La communauté internationale, représentée par le Quatuor, attend du nouveau gouvernement palestinien entré en fonctions à la fin du mois de mars qu'il s'engage à respecter les principes de non-violence, reconnaisse Israël et accepte les accords et obligations antérieurs, y compris la Feuille de route (Nations Unies, 2006b). Faute d'engagement dans ces domaines, le gouvernement d'Israël et les donateurs envisagent, et ont déjà commencé, la mise en œuvre d'une série de mesures économiques. Le gouvernement d'Israël a suspendu le transfert régulier des recettes fiscales collectées au nom de l'Autorité palestinienne; certains donateurs ont déjà annoncé leur intention de réduire diverses catégories d'aide. L'économie palestinienne étant fortement tributaire d'Israël et de l'aide des donateurs, de telles mesures pourraient lui porter gravement préjudice. La Banque mondiale a modélisé quatre scénarios économiques potentiels pour la période 2006-2008:

Scénario 1: Pas de changement brutal. Ce scénario de base suppose la reprise des transferts de recettes, la poursuite des pratiques de gestion du commerce frontalier de 2005 et la réduction des flux de main-d'œuvre palestinienne à destination d'Israël, en conformité avec l'intention déclarée d'Israël de mettre fin aux permis d'ici la fin de 2007. Les versements de l'aide diminuent progressivement après 2006.

Résultat: Les perspectives économiques ne sont pas bonnes. La croissance du PIB réel par habitant diminue, tombant de 6,3 pour cent en 2005 à 4,9 pour cent en 2006, pour finalement devenir négative. En 2008, les revenus réels sont inférieurs à ceux de 2005 de 19 pour cent, 34 pour cent de la main-d'œuvre est au chômage et la pauvreté touche 51 pour cent de la population.

Scénario 2: Suspension des transferts de recettes et restrictions frappant le commerce et la main-d'œuvre. Dans ce scénario, les transferts de recettes du gouvernement israélien à l'Autorité palestinienne restent suspendus, le commerce frontalier fait l'objet de nouvelles restrictions et le nombre de permis accordés aux travailleurs palestiniens diminue beaucoup plus que dans le scénario 1. Le flux d'aide continue dans les mêmes conditions que dans le scénario 1.

Résultat: Une contraction dramatique de 21 pour cent du PIB réel par habitant en 2006, comparable à la baisse associée à la période du début de l'Intifada. Le chômage bondit à 35 pour cent en 2006, puis à 45 pour cent en 2008, et la pauvreté touche 70 pour cent de la population à la fin de la période.

Scénario 3: Réduction des flux d'aide. Les politiques économiques restent conformes au scénario 1, mais l'aide des donateurs de l'OCDE diminue. L'aide budgétaire tombe de 350 millions de dollars à 300 millions en 2006 et à 200 millions en 2007 et 2008 du fait de la suspension de l'aide de l'OCDE; l'aide d'urgence/humanitaire augmente de 20 pour cent en 2006, passant à 600 millions de dollars pour culminer à 650 millions de dollars en 2007; les versements au titre de l'aide au développement diminuent, tombant de 450 millions de dollars en 2005 à 200 millions en 2006, pour n'être plus que de 100 millions de dollars en 2008, à mesure que les programmes en cours s'interrompent progressivement.

Résultat: Bien que la croissance du PIB réel devienne négative en 2006 et que les revenus réels par habitant diminuent de 7 pour cent de plus que dans le scénario 1, la plupart des autres agrégats ne sont que marginalement plus touchés que dans ce scénario.

Scénario 4: Suspension des transferts de recettes, restrictions frappant le commerce et la main-d'œuvre, et réduction du flux d'aide. Ce scénario envisage la mise en œuvre de toutes les mesures décrites aux scénarios 2 et 3.

Résultat: Il s'agit du pire scénario. Le PIB réel par habitant perd 27 pour cent en 2006, et les revenus individuels, 30 pour cent – un repli de l'activité économique en une seule année équivalant à une crise économique profonde. Le taux de chômage atteint 47 pour cent, et la pauvreté, 74 pour cent en 2008. A la fin de la période, les pertes cumulées du PIB réel par habitant depuis 1999 atteignent 55 pour cent.

Source: Banque mondiale, 2006a.

3.2. L'emploi repart dans un marché du travail morose

70. En 2005, la situation de l'emploi (tableau 3.1) s'est légèrement améliorée, avec 55 000 emplois de plus qu'en 2004, dont 13 000 en Israël. La population active s'est accrue de 37 000 personnes et le nombre de chômeurs a diminué de 18 000. La hausse de l'emploi a été particulièrement notable au deuxième trimestre de 2005. Sur la Rive occidentale, on note un brusque repli de l'emploi au quatrième trimestre, imputable en grande partie à l'intensification des bouclages. A Gaza, la hausse s'est poursuivie tout au long de l'année, ce qui est peut-être lié à l'évacuation militaire et à l'ouverture consécutive de la bande, du nord au sud. Globalement, d'une année sur l'autre, le taux d'augmentation de l'emploi a été plus élevé sur la Rive occidentale (22 pour cent) qu'à Gaza (15 pour cent).

Tableau 3.1. Indicateurs du marché du travail

	2004	2005				2005	2005/2004
		T1	T2	T3	T4	Moyenne annuelle	Variation en %
Territoires occupés							
Population âgée de 15 ans et plus (milliers)	1 955	2 001	2 021	2 041	2 061	2031	3,9
Population active (milliers)	790	795	833	850	830	827	4,7
Emploi (milliers)	578	586	656	657	632	633	9,5
Rive occidentale	370	418	477	467	444	452	22,0
Gaza	157	168	179	187	188	181	15,0
Israël et colonies	50	60	67	66	60	63	26,5
Chômage (milliers)	212	208	177	193	198	194	-8,5
Taux d'activité (%)	40,4	39,7	41,2	41,6	40,3	40,7	0,8
Taux d'emploi (%)	29,6	29,3	32,5	32,2	30,7	31,1	5,2
Taux de chômage (%)	26,8	26,3	21,2	22,7	23,8	23,5	-12,3

Source: Enquêtes trimestrielles sur la main-d'œuvre du PCBS.

71. Il importe de noter que le secteur public (institutions gouvernementales nationales et locales) représente 23 pour cent de l'emploi total (16,9 pour cent sur la Rive occidentale et 38,1 pour cent à Gaza). Au moment de la rédaction du présent rapport, ces emplois sont directement affectés par l'incapacité de l'Autorité palestinienne de s'acquitter du versement des salaires, ce qui tient en grande partie au fait que les autorités israéliennes retiennent les recettes douanières mais aussi au fait que l'Autorité palestinienne a perdu d'autres sources de revenus. L'emploi en Israël représentait 10 pour cent de l'emploi total en 2005.

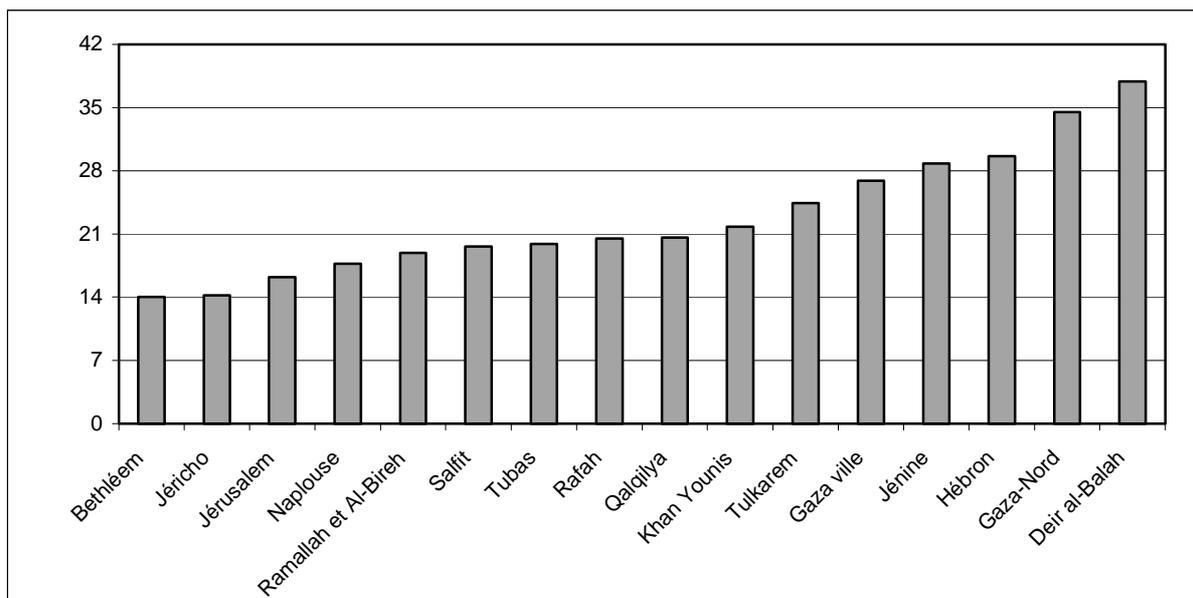
72. Selon les données communiquées par le Coordonnateur des activités gouvernementales dans les territoires au 7 avril 2005, au moment de la précédente mission du BIT, 27 003 permis sur un quota total de 28 077 avaient été accordés à des Palestiniens de la Rive occidentale pour travailler en Israël, dans les colonies et à Jérusalem, les chiffres correspondants pour Gaza étant de 8 824 permis sur un quota total de 9 958. A la date du 13 mars 2006, en tout 30 920 permis avaient été délivrés aux résidents de la Rive occidentale sur un quota total de 32 371, tandis que, pour les résidents de Gaza, 4 961 permis avaient été accordés pour un quota total de 5 400. Par ailleurs, 12 087 permis spéciaux ont été accordés à des hommes d'affaires palestiniens

sur un quota total de 13 500, soit une augmentation de 23 pour cent par rapport à l'année précédente (COGAT, 2006). Ces données ne disent pas combien de permis ont pu être réellement utilisés, vu que les bouclages empêchent souvent leur utilisation. Le Coordonnateur des activités gouvernementales dans les territoires estime également que 15 000-20 000 Palestiniens travaillent en Israël sans permis. La mission n'a pas pu obtenir de données mensuelles ou trimestrielles plus détaillées.

73. Le taux de chômage annuel a légèrement fléchi sur la Rive occidentale, tombant à 20,4 pour cent, soit un point de moins. La baisse a été plus marquée à Gaza avec un taux de 30,4 pour cent, soit une diminution de près de cinq points par rapport à 2004.

74. Au dernier trimestre de 2005, le taux de chômage moyen (calculé selon les normes du BIT) a été de 23,8 pour cent soit moins qu'au premier trimestre, mais beaucoup plus qu'au deuxième. Le taux de chômage varie largement selon les gouvernorats et les districts de la Rive occidentale et de Gaza. La figure 3.3 classe les gouvernorats par taux de chômage, du plus bas (14 pour cent à Bethléem et à Jéricho) au plus élevé (Gaza-Nord et Deir al-Balah (Gaza centre)).

Figure 3.3. Taux de chômage par gouvernorat/district
(en pourcentage, quatrième trimestre 2005)



Source: PCBS, 2006a.

75. On observe un grand contraste entre les taux de chômage élevés des parties nord (Jénine) et sud (Hébron) de la Rive occidentale ainsi que du centre et du nord de Gaza et ceux, beaucoup plus faibles, des gouvernorats du centre de la Rive occidentale et de Gaza-Sud. Ces variations peuvent être attribuées aux caractéristiques économiques locales, mais aussi à l'intensité des bouclages, internes et externes, et des restrictions imposées aux mouvements et à l'activité économique.

76. Le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) est 1,6 fois supérieur au taux de chômage moyen. Comme dans la plupart des pays, le chômage dans les territoires occupés est plus élevé chez les personnes peu instruites, et plus faible chez les personnes ayant suivi des études. Mais ceci n'est vrai que pour les hommes, comme on peut le voir au tableau 3.2. Le taux de chômage le plus élevé durant le dernier trimestre 2005 est constaté chez les femmes ayant étudié pendant au moins treize ans. Pourtant les femmes

représentaient plus de la moitié des diplômés des universités en 2002-03, et plus de la moitié des diplômés en technologies de l'information en 2002-2005 (Dakiki, 2005). Plusieurs facteurs interviennent ici, qui doivent retenir l'attention des pouvoirs publics. Les investissements publics et privés réalisés dans l'éducation ne sauraient être rentables pour la société et pour les intéressés eux-mêmes lorsque les femmes ayant suivi une formation de haut niveau sont tenues à l'écart du marché du travail.

Tableau 3.2. Taux de chômage par sexe et par année d'études
(en pourcentage)

Années d'études	Hommes	Femmes
0	17,1	0,9
1-6	29,3	8,9
7-9	25,9	14,8
10-12	24,1	21,6
13+	16,8	33,7
Moyenne	23,7	24,3

Source: PCBS, 2006a.

77. Une enquête du PCBS confirme que les études supérieures aboutissent à un chômage moins élevé, mais également que la formation professionnelle est associée à un taux de chômage plus élevé (PCBS, 2006c). L'orientation et la qualité de cette formation professionnelle peuvent être mises en question sur la base de ces éléments, sous réserve de recherches ultérieures.

78. Comme indiqué dans les rapports antérieurs du BIT, en raison de la mauvaise situation de l'économie, le taux de chômage tel que mesuré par le BIT²¹ peut ne pas être le meilleur moyen d'évaluer la main-d'œuvre disponible. Le PCBS a adopté une autre mesure, assouplissant le critère voulant qu'une personne soit «à la recherche d'un travail», qui fait figurer parmi les chômeurs les personnes qui ne sont pas activement à la recherche d'un travail parce qu'elles sont découragées. Cette méthode de mesure aboutit à un taux de chômage de 29,4 pour cent au dernier trimestre de 2005, en comparaison avec le taux de 23,8 pour cent obtenu par les normes classiques du BIT. Cette différence de six points équivaut à 65 000 personnes.

79. Un indicateur plus précis de la crise aiguë de l'emploi dans les territoires est le très faible ratio emploi/population en âge de travailler. Les données du tableau 3.3 montrent qu'en 2005 un homme sur deux avait un emploi dans les territoires palestiniens occupés, un petit peu moins à Gaza, et légèrement plus sur la Rive occidentale. Une femme palestinienne de 15 ans ou plus sur dix occupait un emploi, mais seulement une sur vingt à Gaza. Ce sont de très faibles taux, certes supérieurs à ceux de 2002 au plus fort de la crise de l'Intifada et de la réaction militaire israélienne, mais très inférieurs à ceux de 1999. Les taux d'emploi des femmes ont toujours été faibles dans toute la région mais ils ont encore décliné avec la crise.

²¹ Le BIT et le PCBS appliquent trois critères, à savoir être sans travail, disponible pour travailler et à la recherche d'un travail.

Tableau 3.3. Rapport entre l'emploi et la population en âge de travailler (pourcentage) et taux de dépendance économique

		Rapport entre l'emploi et la population en âge de travailler		Taux de dépendance économique
		Hommes	Femmes	Total
1999	Territoires palestiniens	63,3	11,6	5,0
	Rive occidentale	66,6	12,6	4,6
	Gaza	56,8	8,8	6,0
2002	Territoires palestiniens	46,9	9,9	6,5
	Rive occidentale	48,5	12,8	5,9
	Gaza	43,9	4,3	8,2
2005	Territoires palestiniens	51,2	9,9	6,0
	Rive occidentale	53,4	12,3	5,4
	Gaza	46,9	5,3	7,5

Notes: Les données portent sur le dernier trimestre de chaque année. «Population en âge de travailler»: personnes ayant au moins 15 ans. «Taux de dépendance économique»: population totale rapportée au nombre de personnes ayant un emploi.
Source: Enquête trimestrielle sur la main-d'œuvre du PCBS, diverses années.

80. Si l'on applique les taux d'emploi de la période pré-Intifada (1999) aux chiffres de l'emploi et de la population de 2005, on obtient des niveaux d'emploi bien supérieurs à ceux observés. Si en outre on assume que la différence entre les niveaux réels de l'emploi en 2005 et les niveaux estimés sur la base des taux d'emploi de 1999 correspond aux personnes qui auraient travaillé dans des circonstances plus normales et qui sont au chômage aujourd'hui, même si ces personnes ne sont pas activement à la recherche d'un emploi, le taux de chômage serait de 40,7 pour cent au lieu du taux de 23,5 pour cent mesuré pour 2005. Cette estimation du taux de chômage déguisé est beaucoup plus proche du taux de chômage perçu par de nombreux observateurs rencontrés par la mission du BIT qui ont souvent évoqué un taux de chômage d'environ 50 pour cent au début de 2006. Cet exercice sert à appeler l'attention sur la gravité exceptionnelle de la situation du marché du travail dans les territoires occupés, qui risque de ne pas ressortir aussi clairement des indicateurs conventionnels du marché du travail.

81. Un autre indicateur présenté dans le tableau 3.3 est le taux de dépendance économique, soit la population totale rapportée au nombre de personnes occupant un emploi. Pour le territoire palestinien, ce taux est passé d'une moyenne de 5 personnes à charge par personne occupant un emploi en 1999 à 6,5 personnes en 2002 et à 6 personnes en 2005. La situation n'est que légèrement moins critique sur la Rive occidentale avec 5,4 personnes à charge par personne occupant un emploi en 2005. A Gaza, les chiffres sont dramatiques, avec 7,5 personnes à charge en 2005. Bien entendu, le fait qu'une personne occupe un emploi signifie qu'elle perçoit un revenu, mais ne renseigne en rien sur le niveau de son revenu.

82. Ce sombre tableau et les maigres perspectives d'emploi décent pour les jeunes sont alarmants car il y a le risque de voir se développer des formes inacceptables de travail des enfants, telles que décrites dans la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, y compris des travaux pouvant nuire à la santé ou à la moralité, voire le recrutement d'enfants pour des conflits armés ou d'autres activités illicites.

3.3. Tendances des salaires réels

83. En 2005, près de 60 pour cent des travailleurs occupant un emploi étaient des salariés, soit plus de huit points de pourcentage de moins qu'en 1999. Le niveau et le pouvoir d'achat des salaires sont naturellement un élément déterminant des conditions de vie. Le tableau 3.4 donne le montant du salaire journalier médian²² (en nouveaux shekels israéliens) des travailleurs salariés par gouvernorat/district en 2005. Malgré une population et un territoire relativement réduits, les salaires nominaux affichent de grandes disparités régionales et sectorielles.

Tableau 3.4. Salaire journalier médian des travailleurs salariés par gouvernorat/district (en nouveaux shekels israéliens – NIS)

Gouvernorat/district	Secteur public	Secteur privé	Israël et colonies
Rive occidentale	65,4	61,5	134,6
Jénine	57,7	50,0	115,4
Tubas	61,5	60,0	65,0
Tulkarem	61,5	50,0	100,0
Naplouse	61,5	50,0	115,4
Qalqiliya	57,7	50,0	130,0
Salfit	57,7	57,7	150,0
Ramallah et Al-Bireh	71,2	70,0	100,0
Jéricho et Al-Aghwar	57,7	51,9	60,0
Jérusalem	96,2	96,2	134,6
Bethléem	67,0	70,0	120,0
Hébron	65,4	60,0	100,0
Gaza	65,4	40,0	-
Gaza Nord	65,4	46,2	-
Gaza ville	61,5	40,4	-
Deir al-Balah	65,4	50,0	-
Khan Younis	63,5	35,0	-
Rafah	65,4	35,0	-

Note: – = pas de données disponibles.

Source: Données de l'enquête sur la main-d'œuvre 2005 du PCBS (données non publiées).

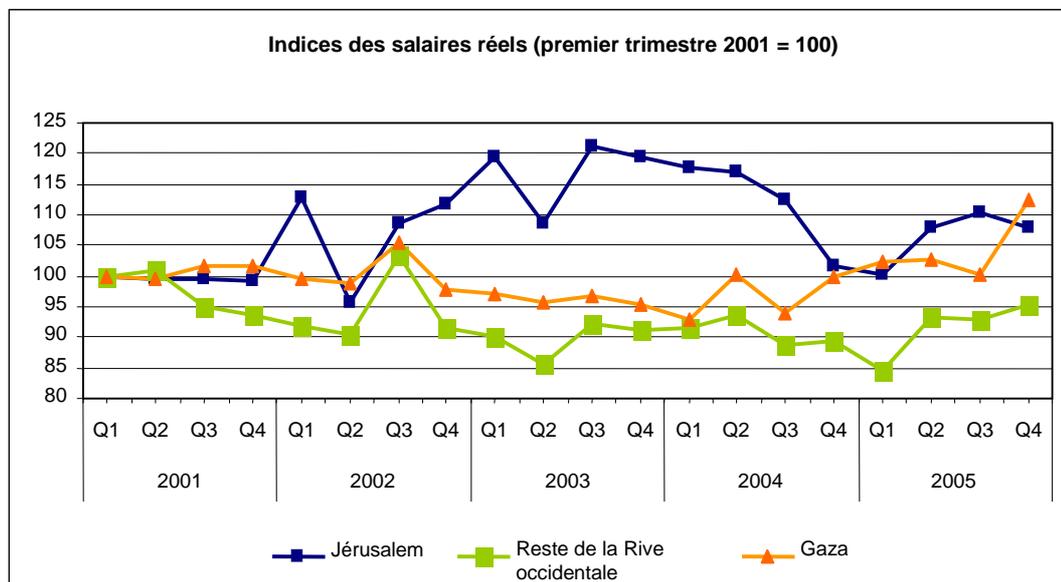
84. Les salaires du secteur public sont en moyenne de 13 pour cent supérieurs à ceux du secteur privé. Les salaires des Palestiniens travaillant en Israël (ou dans les colonies israéliennes) sont en moyenne deux fois supérieurs à ceux de la Rive occidentale. Ces chiffres à eux seuls expliquent l'attrait de l'emploi en Israël et de l'emploi public dans les territoires. A Gaza, les salaires du secteur privé sont nettement inférieurs à ceux du secteur public; l'écart est bien moins marqué sur la Rive occidentale. Les salaires les plus élevés dans les territoires sont versés à Jérusalem et à Ramallah, où se trouve concentrée l'administration publique. Les salaires les plus faibles sont versés à Gaza-Sud et dans la partie nord de la Rive occidentale.

85. On calcule la tendance des salaires réels (figure 3.4) en ajustant les salaires journaliers médians nominaux en fonction de l'indice des prix à la consommation établi mensuellement par le PCBS. Les salaires sont ajustés séparément en tenant compte de

²² Le salaire médian est la valeur à laquelle la moitié de la population salariée gagne plus que l'autre moitié.

l'indice des prix à la consommation pertinent pour la Rive occidentale, Gaza et Jérusalem, respectivement. Les salaires des Palestiniens travaillant en Israël sont ajustés en tenant compte de l'indice des prix à la consommation de Jérusalem.

Figure 3.4. Tendances des salaires médians réels



Source: Enquête trimestrielle sur la main-d'œuvre du PCBS et indice des prix à la consommation.

86. La tendance générale depuis le début de 2001 est celle d'une relative stabilité. Après une baisse des salaires médians réels à partir du troisième trimestre de 2003 à Jérusalem et sur la Rive occidentale (mais pas à Gaza) qui s'est poursuivie tout au long de 2004, les salaires réels ont regagné un peu de terrain. Au dernier trimestre de 2005, le salaire médian réel sur la Rive occidentale atteignait 95 pour cent de sa valeur de 2001.

87. A Jérusalem, le pouvoir d'achat des salaires était en hausse de 8 pour cent à la fin de 2005 par rapport à 2001. A Gaza, les salaires réels étaient au même niveau qu'en 2001 pendant les neuf premiers mois de l'année, puis ont enregistré une hausse de 12 pour cent en fin d'année. Un certain nombre de facteurs ont contribué à cette tendance, en particulier le désengagement et les hausses de salaires dans le secteur public.

3.4. Fragmentation économique et appauvrissement

88. Les nombreuses restrictions auxquelles les Palestiniens font face ont provoqué une fragmentation économique qui se caractérise par une localisation croissante de l'activité économique. Les coûts des transports se sont envolés et toutes sortes de restrictions ont été imposées à la circulation des produits palestiniens. Une institution nationale de développement du commerce, le Centre de commerce palestinien, publie périodiquement un bulletin sur les «entraves au commerce» (PalTrade, 2005). On constate régulièrement un traitement différencié entre les importations israéliennes dans les territoires et les exportations palestiniennes en Israël et à l'étranger. Selon les informations disponibles, les pertes enregistrées par les exportateurs de biens périssables (produits laitiers, fruits, légumes, fleurs) sont considérables.

89. En raison des restrictions croissantes à la circulation des personnes et de la baisse globale de l'emploi palestinien en Israël, l'emploi sur place est devenu une alternative nécessaire. On observe différentes formes de «localisation» (UNSCO, 2005). Il y a eu une hausse générale de l'emploi indépendant et du travail familial non rémunéré, ce qui

contrebalance la baisse de l'emploi salarié. Le nombre de petites et micro-entreprises, de boutiques et de services locaux s'est accru; ils dépendent des biens produits sur place. Plus de 90 pour cent des établissements occupent quatre personnes au plus. L'agriculture est devenue un secteur de repli pour tous ceux dont l'emploi ou l'activité habituelle ont soit disparu soit diminué. La circulation de biens et de clients a chuté brutalement.

90. Davantage de Palestiniennes sont entrées dans la vie active dans l'espoir de remplacer la perte des revenus salariaux des hommes. Avec l'aide d'institutions de microcrédit, des femmes entreprennent divers types d'activités rémunératrices. Le Réseau palestinien de microfinancement compte une dizaine d'institutions de microfinancement qui desservent près de 30 000 personnes, dont environ 44 pour cent sont des femmes. L'Association des femmes d'affaires palestiniennes (ASALA), l'un des membres du réseau, propose des prêts de «groupe de solidarité» à quelque 2 000 femmes entrepreneurs. On estime à environ 150 000 le nombre total de demandes de microcrédit, soit cinq fois le nombre de crédits accordés.

3.5. Pauvreté généralisée

91. Les bouclages se traduisent par une baisse de l'activité économique, de l'emploi, des revenus et de la consommation et, en conséquence, par une pauvreté plus répandue et plus extrême. Conformément aux tendances générales que le présent rapport indique, en 2005 la situation s'est légèrement améliorée mais la pauvreté reste très répandue et touche plus de quatre Palestiniens sur dix. Selon les estimations de la Banque mondiale, son taux est passé de 20 pour cent en 1999 à 61 pour cent en 2003 pour revenir à 43 pour cent en 2005²³. En chiffres absolus, le nombre de personnes démunies, qui était de 600 000 en 1999, s'élevait à 1 600 000 en 2005, soit un million de personnes de plus. Le taux de pauvreté a toujours été beaucoup plus élevé dans la bande de Gaza que sur la Rive occidentale (65 pour cent et 38 pour cent, respectivement, en 2004). Le Bureau central palestinien de statistique (PCBS), à partir d'une enquête sur les dépenses et la consommation, fait état d'un taux plus élevé pour 2004: environ 53,7 pour cent de la population palestinienne vivait sous le seuil de pauvreté – 48 pour cent sur la Rive occidentale (Jérusalem-Est non comprise) et 65 pour cent dans la bande de Gaza (PCBS, 2005). Ces deux sources utilisent le seuil de pauvreté de 2,10 dollars par personne et par jour. Sur la Rive occidentale, ce taux est plus élevé dans le sud et le nord, et plus faible dans la région du centre.

92. La même analyse du PCBS laisse entendre que les secours d'urgence ne sont efficaces que dans une certaine mesure pour réduire le taux et la gravité de la pauvreté. La proportion de l'assistance allant aux personnes qui ne sont pas dans le besoin reste considérable. Par conséquent, la proportion des pauvres qui n'en bénéficient toujours pas reste aussi considérable. La Banque mondiale estime le volume total de l'aide publique étrangère à 1,1 milliard de dollars en 2005, soit 297 dollars par personne, ce qui représente une hausse de 63 pour cent (en valeur nominale par personne) par rapport à 1999.

93. Cela confirme encore que rien ne peut remplacer une croissance économique diversifiée pour accroître l'emploi, les revenus, la consommation et le bien-être. Voilà qui devrait être le premier objectif de tous les intéressés.

²³ Les estimations (2005 et 2003) de la Banque mondiale se fondent sur une modélisation macroéconomique. Les données ne couvrent pas Jérusalem-Est.

4. Le dialogue social et son rôle dans la bonne gouvernance

94. Il est tout à fait clair pour la mission que le dialogue et la négociation doivent être des éléments moteurs des stratégies visant une paix durable et la justice sociale dans les territoires arabes occupés pour que ces stratégies soient viables. La contribution toute particulière que l'OIT peut y apporter, c'est de promouvoir le développement des organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi qu'une administration du travail qui reconnaisse la valeur de l'approche tripartite et l'applique pour relever les nombreux défis sociaux et du travail. La mission a noté que beaucoup de Palestiniens sont fermement convaincus du rôle que ces organisations sociales peuvent jouer, précisément pour que le gouvernement, en ces temps difficiles et historiques, concentre ses efforts en vue d'instaurer des conditions de vie et de travail sûres et décentes.

95. Du point de vue de l'OIT, le cadre de cette approche est: la Constitution de l'OIT, qui met l'accent sur la conjugaison d'activités normatives et de coopération; la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, qui décrit le rôle de l'OIT pour promouvoir la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de s'organiser, l'élimination de la discrimination dans l'emploi et la profession, et la réalisation d'autres droits fondamentaux; et les normes internationales du travail pertinentes, en particulier la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976. Ce cadre est très utile puisqu'il définit des objectifs et des politiques essentiels pour établir des conditions de vie et de travail suffisantes, et pour les améliorer. De plus, l'importance des droits civils et politiques dans ces droits au travail peut déboucher sur l'habitude de la discussion, du dialogue et de la négociation, ce qui contribuera au bout du compte à des avancées concrètes pour satisfaire les besoins de toutes sortes des hommes et des femmes en matière de sécurité. Sans aucun doute, cela ne peut que favoriser la concrétisation de droits économiques et sociaux plus fiables, dans une société où l'Etat de droit sera respecté tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.

96. Cette année, en raison de la situation en matière de sécurité, la mission n'a pas pu se rendre dans la bande de Gaza. Des contacts vidéo ou par téléphone ont été établis avec les mandants qui se trouvaient dans la bande de Gaza à l'occasion des réunions avec la Fédération générale des syndicats de Palestine (PGFTU) à Naplouse, et la Fédération palestinienne des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture (FPCCIA). Voilà qui montre les difficultés générales dans lesquelles les partenaires sociaux palestiniens doivent mener leur action: l'exercice normal quotidien de la liberté d'association, qui comporte des contacts et des communications entre les syndicats et leurs branches, et entre les différentes chambres locales, est rendu impossible par les restrictions à la circulation, non seulement entre la bande de Gaza et la Rive occidentale mais aussi, ce qui est encore plus gênant, à l'intérieur de la Rive occidentale. A n'en pas douter, ces restrictions compliquent gravement la gouvernance démocratique interne des organisations des partenaires sociaux. La mission a tenu des réunions séparées avec le Centre pour la démocratie et les droits des travailleurs (DWRC) à Ramallah et avec la Chambre de commerce et d'industrie de Naplouse.

97. La PGFTU, tant dans la bande de Gaza qu'à Naplouse, rapporte en détail les difficultés concrètes des travailleurs et de leurs familles – agressions physiques de la part des Israéliens, fermeture de passages et privation de toutes sortes de produits agricoles et de biens, perte de l'emploi non seulement à Israël (y compris, parfois, le fait que des

employeurs retiennent illicitement le salaire, employeurs contre lesquels il est impossible dans la pratique d'obtenir réparation) mais aussi aujourd'hui dans les territoires occupés, où des entreprises ont des problèmes pour se procurer des matières premières, et où les recettes consacrées aux services publics ont diminué. L'incertitude et l'insécurité croissantes des allées et venues entre le domicile et le lieu de travail qu'entraînent les restrictions israéliennes (en particulier les «points de contrôle volants») ont aggravé le harcèlement psychologique et physique des travailleurs. L'Autorité palestinienne récemment élue n'a pas pris contact avec la PGFTU. La conférence nationale tripartite qui est prévue ne s'est pas encore tenue. Un congrès national de la PGFTU était envisagé pour 2006-07 après la tenue d'élections dans les syndicats affiliés, lesquelles ont progressé entre-temps. Le taux de participation des femmes dans les syndicats était d'environ 20 pour cent.

98. La mission a observé que les difficultés que rencontrent les employeurs et leurs organisations (les chambres de commerce locales et la FPCCIA), mais aussi leurs intérêts respectifs, semblent concorder de plus en plus avec ceux des travailleurs. Les restrictions à la circulation interne des marchandises pèsent de façon insupportable sur les entreprises et les producteurs agricoles palestiniens; même si, d'une manière générale, il ne peut pas être intenté de poursuites contre les autorités israéliennes qui sont responsables du non-respect des délais de livraison prévus dans les contrats, la FPCCIA a envisagé d'engager des poursuites dans les cas de retenues illicites des recettes douanières. Ces restrictions empêchent aussi les chambres locales d'avoir des relations mutuelles, d'échanger des données d'expérience, des connaissances et de bonnes pratiques. La FPCCIA a noté que, dans certaines circonstances, la perte de l'emploi de Palestiniens se traduit par une activité accrue des femmes, lesquelles créent parfois une entreprise. Mais la fédération a souligné que, en général, il faut faire face au fort chômage des diplômés en promouvant des programmes «Démarez votre entreprise». L'Autorité palestinienne récemment élue n'a pas pris contact; on a dit à la mission que les mesures visant à priver de revenus l'Autorité palestinienne auront un impact sur les organisations d'employeurs et de travailleurs, lesquelles auront donc moins de soutien.

99. Les organisations des partenaires sociaux continuent d'avancer sur la voie de leur démocratisation interne, et des élections se sont tenues dans plusieurs des groupes concernés des deux côtés. Toutefois, tant pour les travailleurs que pour les employeurs, les projets de réformes législatives soumis au précédent Conseil législatif palestinien ont soulevé un certain nombre de questions pour la FPCCIA, la PGFTU et d'autres organisations palestiniennes qui s'occupent des droits des travailleurs et des droits de l'homme, et aussi, bien sûr, à propos des principes et droits internationaux relatifs à la liberté d'association et au droit de s'organiser que l'OIT défend. Il est compréhensible que des processus démocratiques ne peuvent pas se dérouler normalement dans un pays soumis à une occupation militaire; néanmoins, tous les observateurs et participants conviennent que les élections de janvier 2006 au Conseil législatif palestinien se sont déroulées d'une façon remarquablement libre et transparente. Il semblerait donc aujourd'hui que les institutions palestiniennes elles-mêmes sont en mesure de traiter certains aspects des droits des organisations d'employeurs et de travailleurs, même si les problèmes dominants et bien précis qui existent découlent directement de l'occupation, et que les organisations tant d'employeurs que de travailleurs auront donc manifestement plus de capacités et un mandat plus fort. La mission estime que l'OIT, ainsi que les autorités israéliennes et palestiniennes, les unes et les autres à leur manière pourraient faciliter ces processus électoraux, puisqu'elles ont grandement intérêt, pour les raisons données ci-dessus, à ce que ces processus aboutissent.

100. Pendant ses réunions avec des membres de communautés du Golan syrien occupé, et ultérieurement avec des représentants du gouvernement de la République arabe syrienne et les partenaires sociaux à Damas, la mission a été frappée par l'incapacité persistante des travailleurs et des agriculteurs du Golan syrien occupé d'exercer véritablement, de quelque façon que ce soit, leur droit d'association et d'organisation pour protéger et promouvoir leurs intérêts. Pour ces personnes, la situation est aggravée par les préjudices physiques et les incertitudes pour les travailleurs arabes et leurs familles qu'entraînent les interventions arbitraires et discriminatoires des autorités israéliennes, y compris la confiscation de terres et la perte de moyens de subsistance contre lesquelles il n'existe pas de voies de recours en justice crédibles. Faute d'emplois ou de revenus, et étant donné que les jeunes n'ont d'autre alternative que de chercher un emploi soit en Israël soit ailleurs, des communautés arabes entières risquent de disparaître. Les possibilités d'auto-organisation et d'action collective conformes aux normes internationales du travail seraient un moyen normal et utile pour les personnes qui vivent dans le Golan syrien occupé de revendiquer et de faire valoir à nouveau leurs droits.

101. Les discussions de la mission avec l'Association des industriels d'Israël et la Fédération générale du travail d'Israël (Histadrout) ont eu lieu immédiatement après les élections générales israéliennes du 28 mars, et ont mis en évidence l'atmosphère dominante d'incertitude en matière politique, économique et de sécurité. Les représentants de la Histadrout ont souhaité que la situation évolue favorablement, c'est-à-dire que davantage d'électeurs appuient un programme social et qu'Israël ait l'éventuelle possibilité de s'orienter par exemple vers des dépenses sociales au lieu de dépenses au titre de colonies sur la Rive occidentale; ce sont le progrès économique et la justice sociale qui serviraient le mieux le processus de paix. Mais ils ont établi un lien entre, d'une part, les possibilités d'emploi des Palestiniens et, d'autre part, des considérations relatives à la sécurité, laquelle s'est détériorée à la suite de la prise de fonctions du nouveau gouvernement palestinien. L'Association des industriels d'Israël a craint que, alors que l'économie palestinienne dépend de plus en plus d'Israël, Israël soit de moins en moins tributaire de la main-d'œuvre palestinienne. Or il sera difficile d'inverser cette tendance. Une réunion avec des membres de l'Association de recherche sur les relations professionnelles d'Israël, qui est affiliée à l'Association internationale de relations professionnelles (AIRP), a été l'occasion d'examiner de plus près les questions y ayant trait qui revêtent un intérêt mutuel.

5. Résumé et conclusions

5.1. Résumé

102. Lorsque la mission s'était rendue en avril 2005 dans les territoires arabes occupés, certains interlocuteurs avaient manifesté «un optimisme prudent». Cette expression n'a pas été utilisée cette année dans le contexte suivant: un nouveau gouvernement de l'Autorité palestinienne venait de prendre ses fonctions et un nouveau gouvernement israélien était en formation; les deux parties au conflit israélo-palestinien attendaient l'une de l'autre qu'elle redéfinisse ses positions; des acteurs importants de la communauté internationale ont rappelé à l'une et l'autre leurs obligations internationales, et recherchent les moyens d'éviter que la crise humanitaire ne s'aggrave et de relancer le processus de paix. Le dialogue était perturbé mais la mission a eu néanmoins l'impression que ceux qui recherchent la paix, la sécurité et la justice sociale gardent espoir.

103. La sécurité des personnes est en déficit tant du côté israélien que du côté palestinien. Le gouvernement d'Israël met l'accent sur la sécurité physique de ses citoyens. L'Autorité palestinienne insiste sur l'insécurité économique, sociale mais aussi physique des Palestiniens qui vivent sous l'occupation. La sécurité sous tous ses aspects – physique, social et économique – en Israël ne peut pas être séparée de la sécurité des Palestiniens qui vivent dans les territoires occupés. La sécurité globale des deux peuples est indivisible.

104. Les bouclages, qui restreignent la circulation des Palestiniens dans et entre les territoires occupés, continuent d'être les manifestations les plus visibles et pesantes de l'occupation, même si certaines caractéristiques ont changé. A la suite du retrait israélien de la bande de Gaza, il n'y a plus de bouclages internes dans ce territoire mais la circulation vers l'extérieur reste étroitement contrôlée. Sur la Rive occidentale, le nombre total de bouclages internes a considérablement baissé pendant les trois premiers trimestres de 2005. Parallèlement, des données économiques témoignaient du lien direct qui existe entre la baisse du nombre de pertes humaines, le sentiment accru de sécurité, les bouclages moins nombreux, la hausse de l'activité économique et la diminution du chômage. Toutefois, depuis le quatrième trimestre de 2005, la situation s'est de nouveau aggravée et la tendance des liens susmentionnés s'est inversée. Entre-temps, il y a eu la «trisection horizontale» de la Rive occidentale par des bouclages internes, le fait que la vallée du Jourdain est isolée progressivement de la Rive occidentale et la construction ininterrompue de la barrière de séparation sur la Rive occidentale.

105. L'économie a enregistré en 2005 une forte reprise qui a poursuivi la tendance commencée en 2004. Le PIB réel a presque atteint son niveau d'avant l'Intifada mais, avec l'accroissement démographique, le PIB réel par habitant restait de 21,6 pour cent inférieur à son niveau de 1999, et bien en dessous des niveaux que l'économie aurait atteints si la croissance avait été constante depuis 1999. Etant donné que l'évolution positive récente a été alimentée par la proportion élevée d'agents de la fonction publique dans l'emploi total, par une politique budgétaire expansionniste largement financée par l'aide budgétaire de donateurs, et par les salaires d'un nombre accru de Palestiniens qui travaillent en Israël, on ne s'attend pas à ce que la reprise soit durable dans le contexte politique actuel. En outre, le gouvernement d'Israël a suspendu les transferts réguliers des recettes qu'il collecte pour le compte de l'Autorité palestinienne. Dans le pire scénario, c'est-à-dire en supposant que les transferts des recettes de dédouanement continueront d'être suspendus, les échanges commerciaux et la main-d'œuvre d'être soumis à des restrictions, et les flux d'aide d'être réduits, la Banque mondiale prévoit

une baisse du PIB réel par habitant de 27 pour cent en 2006, et une diminution de 30 pour cent des revenus des particuliers.

106. La tendance du chômage continue d'être préoccupante, même si l'emploi a légèrement augmenté en 2005. Le Bureau central palestinien de statistique (PCBS) a évalué à 23,5 pour cent le taux de chômage. Le BIT estime que le taux de chômage total, qui comprend le chômage invisible, a peut-être atteint 40,7 pour cent en 2005. Les taux de chômage, selon les gouvernorats, font apparaître des différences régionales remarquables – elles vont parfois du simple au triple. En outre, la part dans la population en âge de travailler des femmes qui ont un emploi est extrêmement basse (9,9 pour cent), ce qui montre qu'elles ont peu de possibilités d'emplois. Pour les hommes, ce taux est également faible (51,2 pour cent). Actuellement, dans la population totale, une personne sur six a un emploi; ce chiffre est encore plus élevé à Gaza (7,5).

107. Du point de vue des normes de l'OIT et des droits qu'elle prône, nombreux sont les éléments qui indiquent l'existence de discriminations à l'encontre des femmes et des hommes dans l'accès à l'emploi et la profession. Ces discriminations semblent se fonder sur la religion, l'ethnicité, l'opinion politique, l'ascendance nationale et l'origine sociale, et sont contraires tant à la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, qu'à la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail.

108. Les bouclages ont pour résultat une baisse de l'activité économique, de l'emploi, des revenus et de la consommation, et par conséquent une hausse du taux de pauvreté. En chiffres absolus, on comptait 1,6 million de pauvres en 2005 contre 600 000 en 1999. Bien qu'il y ait eu en 2005 une légère amélioration, la pauvreté reste très répandue et touche plus de quatre Palestiniens sur dix.

109. Le dialogue et la négociation doivent être des éléments moteurs des stratégies visant une paix durable et la justice sociale pour que ces stratégies soient viables. La contribution toute particulière que l'OIT peut y apporter, c'est de promouvoir le développement des capacités des organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi qu'une administration du travail qui reconnaisse la valeur de l'approche tripartite et l'applique pour relever les nombreux défis sociaux et en matière de travail. Les organisations des partenaires sociaux continuent de progresser sur la voie de leur démocratisation interne, et des élections se sont tenues dans plusieurs des groupes concernés des deux côtés. Toutefois, les projets de réformes législatives qui ont été soumis au précédent Conseil législatif palestinien ont soulevé un certain nombre de questions à propos de la liberté d'association des organisations palestiniennes d'employeurs et de travailleurs elles-mêmes, mais aussi d'autres organisations palestiniennes qui défendent les droits des travailleurs et les droits de l'homme. Les difficultés auxquelles la mission a été confrontée, en raison de la situation sur le plan de la sécurité, pour prendre contact avec des représentants des employeurs et des travailleurs dans la bande de Gaza montrent les difficultés générales dans lesquelles les partenaires sociaux palestiniens doivent mener leur action. Or leur voix est essentielle dans tout processus visant la paix et la justice sociale.

110. La situation de la population arabe syrienne du Golan syrien occupé ne s'est pas améliorée depuis l'évaluation de 2005. Il faut toujours se battre pour obtenir des ressources, et la discrimination en faveur des colons israéliens reste omniprésente. L'agriculture suffit de moins en moins à obtenir un revenu. D'autres activités rémunératrices, en particulier pour les jeunes et les personnes très qualifiées, sont extrêmement rares dans les villages. Par conséquent, il est de plus en plus nécessaire de chercher d'autres possibilités de travail ailleurs, ce qui a pour effet d'affaiblir l'identité

syrienne. Alors que les prix de la production de pommes étaient faibles sur le marché israélien, la situation devrait de nouveau s'améliorer en 2006 grâce au transport de 10 000 tonnes de pommes vers la République arabe syrienne. Cette opération a de nouveau été facilitée par le gouvernement israélien, et réalisée dans le cadre d'un système de transfert des marchandises d'un camion à un autre, en utilisant des véhicules du CICR.

5.2. Conclusions

111. La mission a identifié les questions essentielles que les parties au conflit israélo-palestinien et l'ensemble de la communauté internationale devront traiter ces prochains mois. De nouveau, l'aggravation de la situation depuis la fin de 2005 exige de l'Autorité palestinienne, du gouvernement israélien et de la communauté internationale qu'ils mettent d'urgence tout en œuvre en vue d'assurer un travail décent aux femmes et aux hommes dans les territoires arabes occupés.

112. Assurément, le plus urgent dans la situation actuelle est d'atténuer la crise humanitaire. Là encore, des organisations internationales, dont des organisations non gouvernementales, et les partenaires locaux accomplissent un travail admirable dans ce sens. Mais leur action ne peut être viable qu'en promouvant la croissance, les investissements et le travail décent en faveur des Palestiniens dans les territoires occupés. L'assistance étrangère aux Palestiniens, sous la forme d'un appui budgétaire, de secours d'urgence ou d'une aide humanitaire et d'une aide au développement, ne peut compenser durablement les pertes d'efficacité dues au conflit. Le développement d'une économie palestinienne viable doit être une priorité.

113. Les messages contenus dans la Constitution de l'OIT, «une paix durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale», et dans la Déclaration de Philadelphie, «la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous», restent vrais dans le contexte palestino-israélien. Des mesures unilatérales ne suffiront pas pour garantir une paix durable. Le gouvernement d'Israël et l'Autorité palestinienne continuent d'avoir une responsabilité partagée pour garantir la sécurité humaine, économique et sociale, et parvenir ainsi à des résultats concrets.

114. Pour promouvoir le travail décent dans les territoires arabes occupés, il faut d'abord et avant tout que les obstacles à la mobilité des personnes, des biens et des services sur la Rive occidentale et entre la bande de Gaza et la Rive occidentale soient supprimés, et qu'un régime commercial viable avec Israël et le reste du monde soit instauré. L'investissement privé dans le commerce et l'adhésion des donateurs internationaux à une aide au développement supposent l'existence de perspectives durables. Avec le retrait israélien de la bande de Gaza, des entraves internes ont disparu, et l'Accord du 15 novembre 2005 sur la circulation et l'accès a institué un régime viable pour la circulation externe. Comme l'accord n'a été qu'insuffisamment appliqué jusqu'ici, il relève encore de la responsabilité partagée de la communauté internationale, du gouvernement d'Israël et de l'Autorité palestinienne de mener à bien sa mise en œuvre. Là encore, il faut concilier des positions différentes: alors que, pendant le séjour de la mission, le général de division Yossef Mishlev, coordonnateur israélien des activités gouvernementales dans les territoires, avait signalé l'existence d'autres points de passage pour le chargement de marchandises vers la bande de Gaza, Ghassan Khatib, ancien ministre de la Planification et responsable de la mise en œuvre du côté palestinien, soulignant que Karni était le seul point de passage pour l'exportation, a déclaré qu'à Karni c'est tout ou rien.

115. Au moment de réfléchir à des solutions visant à déterminer les futures frontières d'Israël, il convient d'examiner tout particulièrement la nature de la barrière de séparation et des colonies enclavées, ainsi que ses incidences pour Jérusalem-Est. Le gouvernement israélien avait précédemment maintenu que le tracé de la barrière n'anticipe pas sur la future frontière entre les deux Etats. Là encore, il existe une responsabilité commune «de rechercher une solution négociée du conflit israélo-palestinien en se fondant sur les accords existants, les résolutions pertinentes de l'UNSCO et les principes établis dans la Feuille de route» (Conseil de l'Union européenne, 2006).

116. S'engager à respecter les accords c'est, entre autres, ce que l'on attend des deux parties au conflit. D'importants acteurs de la communauté internationale comptent sur le nouveau gouvernement palestinien pour qu'il respecte «les principes de non-violence, de reconnaissance d'Israël et l'acceptation des obligations et accords antérieurs, y compris la Feuille de route» (Nations Unies, 2006b), et on attend du gouvernement israélien qu'il reprenne les transferts des recettes de dédouanement pour le compte de l'Autorité palestinienne, dans le cadre du régime commun de l'union douanière.

117. En raison de l'absence d'accord sur ces principes, une réduction des flux d'aide a été envisagée. Dans le débat en cours, M. Chirac, Président de la République française, rappelant que le mouvement Hamas figure sur la liste des organisations terroristes que l'Union européenne a établie, a déclaré à propos d'une éventuelle interruption de l'aide qu'«il serait à la fois injuste et politiquement maladroit d'en faire payer à la population palestinienne le prix» (*Le Monde*, 2006). C'est la position que beaucoup des interlocuteurs de la mission ont fréquemment prise.

118. Le Conseil de la Ligue des Etats arabes, lors de sa réunion à Khartoum les 28 et 29 mars 2006, au moment même où le nouveau gouvernement palestinien prenait ses fonctions, s'est engagé à continuer de fournir une assistance financière à l'Autorité palestinienne, conformément au mécanisme arrêté au Sommet arabe de Beyrouth en 2002, et de contribuer au fonds Al Aqsa pour aider l'économie palestinienne et renforcer ses capacités, afin qu'elle ne dépende plus de l'économie israélienne²⁴.

119. «Les services humanitaires dans les territoires occupés sont des services gouvernementaux et 90 pour cent des dépenses hors sécurité sont consacrées à l'éducation et à la santé», a déclaré à la mission Ghassan Khatib. C'est ce qu'ont confirmé les représentants d'organisations internationales présentes en Palestine. Ils ont aussi souligné qu'il «n'[était] pas possible de remplacer les services du gouvernement»²⁵. Assurément, maintenant que des progrès ont été accomplis dans la réforme de l'administration des finances et dans les services civils, des réformes des systèmes judiciaire et de la sécurité restent nécessaires. Dans la mesure où le nombre des effectifs des forces de sécurité dépasserait les besoins futurs, dans le cas d'une solution prévoyant deux Etats, des perspectives plus amples sur le marché du travail devraient être ouvertes aux effectifs excédentaires, au moyen de la formation et de la reconversion professionnelles, et de la création de débouchés économiques. La coopération technique pourrait contribuer davantage à la réforme des services de sécurité en venant en aide aux services de l'emploi et aux moyens de formation, sur la base des programmes pour les anciens combattants qui, ailleurs, ont eu de bons résultats.

120. Tant que l'on n'aura pas atteint un taux de croissance qui permette de créer assez d'emplois pour faire face à l'accroissement de la force de travail et pour accroître la

²⁴ *Ain-al-Yaqeen*: «Key points of the Khartoum Declaration», 31 mars 2006, www.ain-al-yaqeen.com.

²⁵ Jordi Raich Curco, chef de la mission du CICR à Jérusalem.

proportion dans la population en âge de travailler des femmes et des hommes ayant un emploi, l'emploi de Palestiniens en Israël restera essentiel pour l'économie palestinienne. En même temps, il est bénéfique pour l'économie israélienne. Les représentants de l'Association des industriels d'Israël ont de nouveau déclaré cette année à la mission qu'ils appréciaient la présence de travailleurs palestiniens dans plusieurs secteurs de l'économie, à condition que les exigences en matière de sécurité soient satisfaites. Le gouvernement israélien avait annoncé la suppression des permis de travail avant la fin de 2007. L'expérience de 2005, année où un nombre important de permis ont été délivrés, a démontré de nouveau la viabilité d'un régime qui profite tant à l'économie israélienne qu'à l'économie palestinienne. Dans l'optique d'une future solution prévoyant deux Etats, le gouvernement israélien pourrait envisager de reconsidérer ce qu'il a déclaré précédemment.

121. Etant donné que le dialogue et la négociation doivent être des éléments moteurs des stratégies visant une paix durable et la justice sociale pour que ces stratégies soient viables, renforcer les capacités des partenaires sociaux et les institutions en vue d'un dialogue social tripartite est une stratégie très prometteuse. Les représentants de l'Association des industriels d'Israël et de la Histadrout, ainsi que les partenaires sociaux palestiniens, ont de nouveau manifesté leur intérêt pour un programme social susceptible de favoriser le dialogue en Israël et en Palestine, et entre Israël et la Palestine. A cet égard, l'approche de l'OIT fondée sur les droits ayant trait à la liberté d'association et au droit de s'organiser, à la négociation collective et à la consultation tripartite est de la plus haute importance. Les projets de réformes législatives sur les organisations de travailleurs et d'employeurs, qui ont été soumis au précédent Conseil législatif palestinien, et qui soulevaient un certain nombre de questions à propos de la liberté d'association pour les partenaires sociaux palestiniens, devraient être reconsidérés à la lumière des principes et droits internationaux pertinents.

122. Comme les années précédentes, la mission a estimé que la discrimination qui est pratiquée contre le peuple arabe et en faveur des colons israéliens dans le Golan syrien occupé est une réalité indéniable. Dans le rapport de 2005, il avait été fait bon accueil, parce qu'il constituait une première lueur d'espoir, à l'accord conclu avec les autorités israéliennes, grâce aux bons offices du Comité international de la Croix-Rouge, accord qui prévoyait d'ouvrir aux producteurs arabes de pommes l'accès aux marchés syriens. Par ailleurs, la poursuite de ce processus et le lancement de toute autre initiative visant à aider les Arabes syriens qui vivent dans le Golan occupé avaient été vivement encouragés dans le rapport. De fait, cette année, la poursuite de l'accord à une plus grande échelle a pu être constatée. Néanmoins, étant donné que d'autres formes de discrimination subsistent et que de nouvelles apparaissent, les autorités syriennes souhaiteraient que l'OIT entreprenne une assistance technique pour promouvoir le travail décent en faveur du peuple arabe dans le Golan syrien occupé.

Références

- Amnesty International, 2003: *Israël et territoires occupés. Survivre en état de siège: Entraves à la liberté de mouvement et droit au travail.*
- Bank of Israel, 2005: *Annual Report*: <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch05/eng/doch05e.htm>.
- Banque mondiale, 2006a: *West Bank and Gaza: Economic update and potential outlook*, 15 mars.
- , 2006b: *World Bank approves \$42 million to Palestinian Authority to sustain public services for Palestinian people*, communiqué de presse n° 2006/296/MNA, 7 mars.
- , 2005: *The Palestinian economy and the prospects for its recovery: Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, n° 1, décembre.
- , 2003: *Twenty-seven months – Intifada, closures and Palestinian economic crisis: An assessment*, mai.
- Bureau central de statistique, Israël, diverses années, *Monthly Bulletin of Statistics*.
- , Diverses années, *Statistical Abstract of Israel*.
- Bureau central palestinien de statistique (PCBS), 2006a: *Labour Force Survey October-December 2005, Round Q4/2005*.
- , 2006b: *Preliminary Estimates of GDP (quatrième trimestre 2005)*, janvier.
- , 2006c: *Conditions of graduates from high education and vocational training survey (décembre 2005 - janvier 2006)*: Conférence de presse sur les résultats préliminaires de l'enquête, février.
- , 2005: *Poverty in the Palestinian territory* (janvier - décembre 2004). Conférence de presse sur les principales conclusions, juillet.
- Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (BCAH), 2006a: *West Bank closure count and analysis*, janvier.
- , 2006b: *Humanitarian impact of the West Bank Barrier, Special focus – Crossing the barrier: Palestinian access to agricultural land*, janvier.
- , 2006c: *The humanitarian situation*, février.
- , 2005-06: *Humanitarian Update* (plusieurs éditions).
- , 2003: *Humanitarian Action Plan 2003: Occupied Palestinian Territory*.
- Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient (UNSCO), 2005: *Economic Fragmentation and Adaptation in the Rural West Bank*, octobre.

- Bureau de l'Envoyé spécial pour le désengagement, 2006: *Ninth Report on the Implementation of the Agreement on Movement and Access*, Jérusalem-Est, 24 mars.
- Bureau international du Travail (BIT), 2005: Rapport du Directeur général. Annexe: *La situation des travailleurs des territoires arabes occupés*, Conférence internationale du Travail, 93^e session (Genève).
- Centre d'information israélien pour les droits de l'homme dans les territoires occupés (B'Tselem), 2006: *Statistics*: www.btselem.org.
- Conseil législatif palestinien, 2006: *Speech of President Mahmoud Abbas (Abu Mazen)*, séance d'ouverture du deuxième Conseil législatif palestinien, Ramallah, 18 février.
- Conseil de l'Union européenne, 2006: *Conclusions du Conseil*, 2723^e réunion du Conseil sur les relations extérieures, Luxembourg, 10 avril.
- Coordinateur des activités gouvernementales dans les territoires, Israël (COGAT), 2006: *Updated presentation to the ILO*, avril.
- Dakiki, M., 2005: *Concrete walls and glass ceilings*, *Focus*, n° 4, 2005, (PNUD, Jérusalem).
- Département d'Etat des Etats-Unis, 2005: *Country Reports on Human Rights Practices 2005: Israel and the occupied territories*: www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61690.htm.
- Fonds monétaire international (FMI), 2005: *International Financial Statistics*: www.imf.org.
- Forces de défense israéliennes (FDI), 2005: *Declaration regarding end of military rule in Gaza Strip*, 12 septembre: www1.idf.il.
- Gouverneur de Quneitra, 2006: *Report of the Quneitra Governorate on the work situation and the situation of Arab workers in the occupied Syrian Arab Golan*, 5 avril (en arabe).
- Haaretz*, 2006: *Colonization of Palestine precludes peace*, par Jimmy Carter, 17 mars.
- Human Rights Watch, 2006: *Human rights overview: Israel/Occupied Palestinian Territories*: hrw.org/english/docs/2006/01/18/isrlpa12224.htm.
- Institut international de recherche pour la paix de Stockholm (SIPRI), 2005: *SIPRI Yearbook 2005: Armaments, disarmament and international security*, Oxford University Press.
- International Crisis Group, 2005: *The Jerusalem powder keg*, Middle East Report n° 44, 2 août.
- Jerusalem Media and Communication Center, 2004 et 2006: *Public Opinion Polls* n° 51, juin 2004 et n° 57, février 2006.
- Le Monde*, 2006: «Au Caire, Chirac plaide en faveur de l'aide financière aux Palestiniens», par Natalie Nougayrède, 21 avril.

-
- Nations Unies, 2006a: *Déclaration du Quatuor du Moyen-Orient*, 30 janvier (SG/2104).
- , 2006b: *Déclaration du Quatuor du Moyen-Orient*, 30 mars (SG/2110).
- , 2005: *Rapport du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme du peuple palestinien dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967*, document A/60/271 de l'Assemblée générale, 60^e session, 18 août.
- Newsweek-Washington Post*, 2006: «A conversation with Ehud Olmert, Interim Israeli Prime Minister», par Lally Weymouth, 9 avril.
- Palestine Monitor, 2005: *Fact Sheets – Water*: www.palestinemonitor.org.
- Palestinian Trade Center (PalTrade), 2005: *Trade Impediments Monthly Bulletins*, novembre, vol. II, n^o 7.
- Peace Now, 2005: *Population and construction in the West Bank*: www.peacenow.org/il.
- Sénat des Etats-Unis, Commission des relations extérieures, Envoyé spécial du Quatuor pour le désengagement, 2006: *Testimony of James D. Wolfensohn to the Foreign Relations Committee, United States Senate*, 15 mars: <http://foreign.senate.gov/hearings/2006/hrg060315a.html>.

Annexe

Liste des interlocuteurs

Institutions palestiniennes

Fédération générale des syndicats de Palestine (PGFTU), Naplouse

Shaher Sae'd, secrétaire général

Walid Al-Aghbar, membre du comité exécutif

Fathi Nasser, conseiller juridique

Neda'G. Abu Zant, secrétaire du Département des femmes, Union générale des travailleurs des transports

Ayman Fatoum, Secteur de l'agriculture et de l'alimentation

Mohamad Al- Hazzam, Unité pétrochimique

Khaled Abdel Haq, Banques et assurances

Wael Abu-Sabra, Services publics

Naser Yonis, Transports publics

Mohamad Al-Sayyed, Transports

Moayad Salah, Département de la jeunesse

Fawzan Ewedah, Construction

Esam Wahbeh, Département de l'information

Saed Al-Gia'an, Construction et bois

Naeem Jamous, Département des textiles

Fédération générale des syndicats de Palestine (PGFTU), Gaza

Rasem Al Bayari, secrétaire général adjoint, membre du comité exécutif (secrétaire général de l'Union des travailleurs de la métallurgie)

Mohamed Abu Ajena, membre du comité exécutif (secrétaire général de l'Union générale des transports publics)

Sameer Al Ashqar, membre du comité exécutif (secrétaire général de l'Union générale des travailleurs des municipalités et des conseils de villages)

Basheer Al Sici, membre du comité exécutif (secrétaire général de l'Union générale des travailleurs des services publics et du commerce)

Aref Abu Jaraad, secrétaire de l'Union générale des travailleurs de l'agriculture

Yehia Abu Alatta (trésorier de l'Union générale des transports publics)

Salama Abu Zu'ater, secrétaire général de l'Union générale des travailleurs des services de santé

Rizeq Al Bayari, chef du Département de l'information

Abdul Raouf Mahdi, chef du Département des relations internationales

Fédération palestinienne des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture (FPCCIA), Al-Ram

Ahmed H. Azzghayar, président

Jamal Jawabreh, directeur général

Amin Baidoun, directeur du Département économique de la fédération

Ali Mohanna, directeur du Département des PME de la fédération

Chambre palestinienne de commerce (PCCG), Gaza

Mohamad Al-Qudwah, président

Basem Murtaja, directeur général

Mustafa Murtaja, directeur

Nabil Irdaisi, directeur d'une usine de produits plastiques

Mahmoud Yaziji, directeur, chef du comité des relations publiques

Chambre de commerce et d'industrie de Naplouse (NCCI)

Basel Kanaan, président

Husam Hijjawi, secrétaire général

Nameer T. Khayyat, directeur général

Al-Haq, Ramallah

Sha'awan Jabareen, directeur

Gareth Gleed, chercheur juridique

Nasser Al-Rayes, consultant juridique et juriste

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

Hassan Barghouti, directeur

Mahmoud Ziadeh, coordonnateur de la liberté syndicale et de l'unité d'organisation

Association des femmes d'affaires palestiniennes (ASALA)

Reem Abboushi, directrice exécutive

Bureau central palestinien de statistique (PCBS)

Loay Shabaneh, président

Saleh Al-Kafri, directeur des statistiques du travail

Hamdan Awwad, directeur des comptes nationaux

Ola Farah Mohammad Awad, directrice générale, gestion de l'aide

Institut palestinien de recherche sur les politiques économiques (MAS)

Samir Abdullah, directeur général

Basim Makhool, chargé de recherche principal, coordonnateur des recherches

Municipalité de Bethléem

Victor Batarseh, maire

Université de Al-Qods, Jérusalem

Sari Nuseibeh, président

Centre des médias et des communications de Jérusalem (JMCC)

Ghassan Khatib, directeur

Université Birzeit, Rive occidentale

Nabeel Kassis, président

Adel S. Zagha, directeur du Bureau de la planification et du développement

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

Mahdi F. Abdel Hadi, président

Conseil législatif palestinien (CLP)

Saeb Erekat, chef du Département des négociations, Organisation de libération de la Palestine

Ghassan Shaka'a

Salam Fayyad

Hanan Ashrawi, président du comité exécutif de l'Initiative palestinienne pour la promotion d'un dialogue global et de la démocratie (MIFTAH)

Conseil du village de Zubeidat, vallée du Jourdain

Hassan Jarmi, chef du Conseil de village

Gouvernement d'Israël et institutions israéliennes

Coordination des activités gouvernementales dans les territoires (COGAT)

Maj. Gen. Yossef Mishlev, coordonnateur des activités gouvernementales dans les territoires

Lt. Col. Baruch Persky, chef du service économique

Lt. Col. Daniel Beaudoin, service des relations extérieures

Shlomo Dror, porte-parole

Ministère des Affaires étrangères

Eli Ben-Tura, directeur adjoint du Département des organisations internationales

Ministère de l'Industrie, du Commerce et du Travail

Eli Paz, directeur général adjoint principal

Shlomo Ytzhaki, responsable principal des relations de travail

Association des fabricants d'Israël

Yoram Blizovsky, président directeur général

Dan Catarivas, directeur, Division du commerce extérieur et des relations internationales; directeur du World Trade Center, Israël

Eli Korah, vice-président du Comité du travail, Fédération des agriculteurs d'Israël

Ytzhak Barak, conseiller juridique

Hizkiya Israel, Département du travail

Fédération générale du travail en Israël (Histadrout)

Ofer Eini, président

Nawaf Massalha, président du Département international

Avital Shapira-Shabirow, directrice des activités internationales, Département international

Youssef Kara, représentant de l'Histadrout auprès de l'OIT

Association de recherche sur les relations professionnelles d'Israël

Haim Kaminitz, co-président

Joseph Gattegno, membre du Conseil de gestion

Organisations des Nations Unies et organisations internationales

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Jens Toyberg-Frandzen, représentant spécial, Programme d'assistance au peuple palestinien

Minna Tyrkko, représentante spéciale adjointe de l'administrateur, cheffe du Programme et de la mise en œuvre, Programme d'assistance au peuple palestinien

Programme d'assistance de l'UNESCO pour la réhabilitation et le développement des territoires palestiniens occupés

Zahira Kamal, directrice du Centre de recherche et de documentation sur les femmes palestiniennes

Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), territoire palestinien occupé

David Shearer, chef du bureau

Gwyn Lewis, responsable des affaires humanitaires

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), Palestine

June Ray, cheffe

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

Alvaro de Soto, sous-secrétaire général

Bureau de l'Envoyé spécial pour le désengagement

Lynn Hastings, représentante des Nations Unies

Catherine L. Downard, représentante des Etats-Unis

Leonid Barkovsky, représentant russe

Ramsey Jamil, chargé de recherche principal

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

Karen Abu Zayed, commissaire générale

Kabir Shaikh, directeur de l'éducation, Amman, Jordanie

Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

Jordi Raich Curco, chef de mission

Claire Meytraud, coordonnatrice de la sécurité économique

Banque mondiale, Rive occidentale et Gaza

A. David Craig, directeur des opérations

Golan syrien occupé

Majd Abu Saleh

Hamoud Abu Saleh

Ha'il Abu Jebel

Sheikh Mahmoud Abu Saleh

Hamoud Merai

Nabih Awidat

Réunions à Damas, République arabe syrienne

Diala Alhaj Aref, ministre des Affaires sociales et du Travail

Issa Maldaon, vice-ministre des Affaires sociales et du Travail

Nawaf Al Faris, gouverneur du gouvernorat de Quneitra

Rakaan Ibrahim, directeur du travail, ministère des Affaires sociales et du Travail

Amneh Rahban, directeur des relations arabes, ministère des Affaires sociales et du Travail

Abdallah Hallak, ministère des Affaires étrangères

Ahmad Habbab, membre du bureau exécutif de la Fédération générale des syndicats