



## Conseil d'administration

334<sup>e</sup> session, Genève, 25 octobre-8 novembre 2018

GB.334/POL/4

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

POL

Date: 4 octobre 2018

Original: anglais

### QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

## Programme renforcé de coopération pour le développement pour les territoires arabes occupés

#### Objet du document

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

Le Conseil d'administration est invité à: a) prendre note de la situation critique et qui va en s'aggravant des travailleurs palestiniens et aider le Bureau à continuer de promouvoir l'Agenda du travail décent et la justice sociale dans les territoires arabes occupés; b) prendre note des résultats qui ont été obtenus depuis la publication du dernier rapport présenté au Conseil d'administration; et c) prendre note de la nécessité d'élargir et de diversifier les partenariats pour favoriser la pleine mise en œuvre du deuxième programme palestinien de promotion du travail décent.

**Objectif stratégique pertinent:** Sans objet.

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

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

**Incidences juridiques:** Aucune.

**Incidences financières:** Aucune.

**Suivi nécessaire:** Aucun.

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

**Documents connexes:** BIT: *La situation des travailleurs des territoires arabes occupés*, rapport du Directeur général, annexe, Conférence internationale du Travail, 107<sup>e</sup> session, Genève, 2018.



## I. Contexte

1. Le présent document rend compte des progrès réalisés et des activités que le BIT prévoit d'entreprendre dans le cadre de son programme de coopération pour le développement en faveur des territoires arabes occupés. Il fait le point sur les travaux menés par le Bureau dans le territoire palestinien occupé au titre du premier programme palestinien de promotion du travail décent (2013-2016), prolongé jusqu'à la fin de 2017, et du deuxième programme (2018-2022), signé en avril 2018, tous deux mis en œuvre en partenariat avec les institutions gouvernementales et les partenaires sociaux. Il met l'accent sur les activités du BIT destinées à améliorer la situation des travailleurs et à remédier aux principaux problèmes qui se sont posés depuis la publication du dernier rapport.
2. La période considérée a été marquée par l'intensification de l'occupation, la paralysie du processus de paix, la poursuite de l'expansion des colonies, la détérioration persistante du marché du travail et l'aggravation de la situation humanitaire à Gaza. Le blocus de Gaza est aujourd'hui entré dans sa onzième année, et les restrictions toujours imposées à la circulation des personnes et des marchandises continuent de freiner la croissance économique et le développement durable dans le territoire palestinien occupé et d'entraver l'accès des Palestiniens au travail décent <sup>1</sup>.
3. La croissance économique dans le territoire palestinien occupé a ralenti pour s'établir à 3,1 pour cent en 2017 et, selon les prévisions, ne dépassera pas 2,5 pour cent en 2018, ce qui risque d'entraîner un nouveau recul du revenu par habitant <sup>2</sup>. Du fait de la baisse de l'aide des donateurs au territoire palestinien occupé, l'Autorité palestinienne enregistre un déficit de financement, qui devrait s'élever en 2018 à quelque 500 millions de dollars des Etats-Unis (dollars E.-U.). La création de nouveaux arriérés et la souscription d'emprunts supplémentaires auprès de banques palestiniennes ont permis de couvrir ce déficit jusqu'à présent mais, en dépit des différentes mesures proposées par l'Autorité palestinienne pour accroître les recettes et rationaliser les dépenses, cette solution n'est probablement pas viable, et le risque, grandissant, est que les sources de financement intérieur se tarissent, avec toutes les conséquences fâcheuses qui pourraient en découler pour l'économie <sup>3</sup>.
4. La morosité économique et les contraintes imposées par l'occupation se font ressentir sur le marché du travail. Le chômage global dans le territoire palestinien occupé a grimpé à 27,4 pour cent, taux le plus élevé au monde <sup>4</sup>. La situation est encore plus dramatique à Gaza, où le chômage a atteint le taux record de 43,6 pour cent en 2017 <sup>5</sup>. Sous l'effet du manque aigu de perspectives économiques, un nombre croissant de personnes quittent le marché du travail. Les taux d'activité sont parmi les plus faibles du monde, le pourcentage d'actifs parmi les Palestiniens en âge de travailler s'établissant à 45,5 pour cent <sup>6</sup>.

<sup>1</sup> BIT: *La situation des travailleurs des territoires arabes occupés*, rapport du Directeur général, annexe, Conférence internationale du Travail, 107<sup>e</sup> session, Genève, 2018.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Banque mondiale: [Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee](#), 19 mars 2018 (en anglais uniquement).

<sup>4</sup> BIT: *La situation des travailleurs des territoires arabes occupés*, 2018, *op. cit.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

5. Les femmes sont particulièrement défavorisées. Bien qu'ayant un meilleur niveau d'instruction, seulement 19 pour cent d'entre elles sont présentes sur le marché du travail du territoire palestinien occupé, et près de la moitié d'entre elles demeurent sans emploi <sup>7</sup>. Le taux de chômage des femmes a atteint 47,4 pour cent globalement en 2017 (69 pour cent à Gaza), notamment parce que les nouveaux emplois ont, pour la plupart, été créés dans des secteurs à prédominance masculine. L'occupation vient s'ajouter aux nombreux autres obstacles et inégalités qui empêchent les Palestiniennes d'accéder à un emploi décent <sup>8</sup>.
6. Les jeunes sont eux aussi durement touchés par la situation catastrophique du marché du travail, leur taux de chômage se rapprochant à vive allure des 50 pour cent (65 pour cent à Gaza). L'absence de perspectives génère chez les jeunes un sentiment d'impuissance et d'exclusion, qui pourrait bien nourrir leur radicalisation et leur désespoir <sup>9</sup>.
7. Seule une transformation majeure, rendue possible par un desserrement des contraintes externes et internes, permettrait à l'économie de créer suffisamment d'emplois pour accroître les revenus. Le secteur privé reste anémié et paralysé par les restrictions imposées par Israël en Cisjordanie et par le blocus de Gaza. Quant à l'emploi dans le secteur public, il a depuis longtemps atteint ses limites. En 2017, à Gaza, la fonction publique a subi des coupes salariales et des mises à la retraite anticipée, ce qui a provoqué une nouvelle dégradation des moyens de subsistance et des revenus des Gazaouis. La situation est encore aggravée par le déficit de financement de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). A cela s'ajoute que l'accord de réconciliation conclu par le Fatah et le Hamas en octobre 2017, qui était censé placer Gaza sous le contrôle de l'Autorité palestinienne et déboucher sur une amélioration de la situation socio-économique générale, n'a guère eu de résultats tangibles.
8. Dans l'annexe à son rapport intitulée *La situation des travailleurs des territoires arabes occupés*, le Directeur général estime que la dégradation du marché du travail palestinien «devrait susciter la préoccupation profonde de tous les intéressés». Il constate que le prix de l'inaction est très élevé et que les jeunes sont confrontés à une situation particulièrement difficile. Il souligne que l'OIT et la communauté internationale dans son ensemble doivent continuer de prendre part aux efforts visant à encourager le dialogue et à trouver des solutions communes propres à permettre l'instauration du travail décent dans les territoires arabes occupés <sup>10</sup>.

## II. Elaboration du programme: état d'avancement

9. La période considérée a vu l'achèvement du premier programme palestinien de promotion du travail décent et la signature du deuxième programme (2018-2022), qui est aligné sur le Programme politique national 2017-2022, la Stratégie sectorielle pour le travail 2017-2022 et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement de la Palestine 2018-2022. En avril 2018, lors de la cérémonie de signature du deuxième programme, le Directeur général du BIT a fait observer que ce programme traduit l'engagement de l'OIT à poursuivre

<sup>7</sup> BIT: *La situation des travailleurs des territoires arabes occupés*, rapport du Directeur général, annexe, Conférence internationale du Travail, 107<sup>e</sup> session, Genève, 2018.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

le travail qu'elle mène, en collaboration avec ses mandants, depuis un certain nombre d'années, et témoigne d'impressionnantes réalisations. L'Organisation et ses mandants ont décidé de conserver les trois domaines prioritaires arrêtés dans le premier programme (emploi et moyens de subsistance; gouvernance du marché du travail et droits des travailleurs; sécurité sociale et protection sociale), tout en mettant davantage l'accent sur le renforcement du dialogue social et de la liberté syndicale.

10. Le programme du BIT en matière de coopération pour le développement consiste en un portefeuille de projets doté de ressources s'élevant à environ 5,4 millions de dollars E.-U.<sup>11</sup>, réparties comme suit entre les trois domaines prioritaires du programme de promotion du travail décent: protection sociale: 50 pour cent, promotion des normes internationales du travail et du dialogue social: 29 pour cent, promotion de l'emploi: 21 pour cent.
11. Le BIT a continué d'approfondir, d'étendre et de diversifier ses activités d'établissement de partenariats et de mobilisation de ressources tout au long de la période considérée. En renouvelant sa contribution annuelle de 500 000 dollars E.-U., le gouvernement du Koweït a maintenu son appui à l'action menée pour remédier aux déficits de travail décent dans le territoire palestinien occupé. Le BIT a noué un partenariat avec l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pour promouvoir l'égalité d'accès des femmes au travail décent et la création de coopératives, domaines dans lesquels il est probable que d'autres partenaires apportent également leur aide. Les discussions engagées avec l'Union européenne et les gouvernements de l'Italie et de l'Espagne pourraient déboucher sur la fourniture d'un soutien complémentaire à la Caisse palestinienne de sécurité sociale.
12. Depuis 1995, l'OIT a un représentant à Jérusalem (ainsi que quatre fonctionnaires émergeant au budget ordinaire et un fonctionnaire affecté à la coopération pour le développement), grâce à l'appui du Bureau régional pour les Etats arabes.

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

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

13. Le BIT a continué de mettre en œuvre un programme complet d'interventions conformes aux priorités nationales, menées aussi bien au niveau de l'élaboration des politiques qu'en aval, pour lutter contre les problèmes d'emploi dans le territoire palestinien occupé.
14. Il s'est ainsi attaché à renforcer la capacité d'analyse du marché du travail et à favoriser la création d'emplois durables et le développement du marché du travail dans le territoire palestinien occupé. A cet effet, il a notamment soutenu l'établissement d'un plan d'action national pour l'emploi à la lumière de l'étude diagnostique menée en 2017 sur l'emploi dans le territoire palestinien occupé. Une équipe technique tripartite a de fait été constituée pour établir ce plan, avec l'appui technique continu du BIT. Elle s'emploie à formuler des activités complémentaires destinées à améliorer la gouvernance et le fonctionnement du marché du travail et, plus généralement, la situation de l'emploi des Palestiniennes et des Palestiniens.

<sup>11</sup> Ces ressources se composent de contributions extrabudgétaires mobilisées pour la coopération pour le développement et de fonds provenant du Compte supplémentaire du budget ordinaire (CSBO).

15. Le BIT aide également le Fonds palestinien pour l'emploi et la protection sociale à formuler son plan stratégique pour 2018-2022, de manière qu'il puisse s'acquitter efficacement de son rôle et de son mandat. Le projet de plan a été discuté avec le fonds et soumis à son conseil d'administration pour qu'il l'approuve.
16. En octobre 2017, le BIT a noué un nouveau partenariat de douze mois avec l'Institut palestinien de recherche sur les politiques économiques (MAS), visant à renforcer la capacité du MAS et du Bureau central palestinien de statistique à produire les données, projections et analyses statistiques nécessaires pour améliorer la planification et l'élaboration des politiques dans les domaines de l'emploi et du travail. Ce partenariat devrait en outre permettre de fournir des données et analyses au titre du nouveau cadre mondial d'indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable (ODD), en ce qui concerne surtout l'ODD 8, mais aussi les autres ODD relatifs au travail décent.
17. A la suite de l'adoption de la loi sur les coopératives en novembre 2017, le BIT a continué d'apporter un appui technique concernant le nouveau système de gouvernance du secteur des coopératives, en élaborant une feuille de route et une proposition détaillées pour la mise en place de l'organisme chargé des coopératives: définition de sa structure institutionnelle, établissement de ses statuts, élaboration de ses politiques. L'appui fourni par le Bureau aidera à établir cet organisme en tant que centre de réglementation et de services pour le secteur. Le BIT continuera en outre d'offrir son assistance technique pour la création d'une commission générale de réglementation des coopératives, d'un institut de formation connexe et d'un fonds d'aide aux coopératives, conformément à la nouvelle loi.
18. En aval, le BIT continue d'encourager chez les jeunes Palestiniens la culture de l'entrepreneuriat par le biais de services ciblés de formation et d'aide à la création d'entreprises. L'appui ainsi offert par le BIT permet de continuer à élargir le vivier de formateurs pour les programmes «Gérez mieux votre entreprise» (GERME) et «Trouvez votre idée d'entreprise» (TRIE), le but étant de susciter le choix de l'entrepreneuriat chez un nombre accru de jeunes, femmes et hommes. Quant au programme «Tout savoir sur l'entreprise» (KAB), il a continué d'être étendu à de nouveaux établissements d'enseignement technique en Cisjordanie et à Gaza, dans le cadre d'un partenariat de collaboration noué par l'OIT avec le ministère de l'Education et de l'Enseignement supérieur et la Fondation palestinienne pour le développement.

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

19. La période considérée a été marquée par le renforcement du cadre législatif régissant les questions du travail. Au cours de consultations ayant eu lieu en 2017, qui ont abouti à la formulation du deuxième programme de promotion du travail décent, les mandants tripartites ont renouvelé leur engagement de faire avancer le processus de réforme de la législation du travail, avec l'appui technique du BIT, afin d'affermir la gouvernance du marché du travail et d'améliorer le cadre normatif conformément aux normes internationales du travail et aux besoins du marché du travail. Pour donner suite à cet engagement, le BIT apporte son assistance technique à la Commission tripartite de réforme de la législation du travail, en l'aidant notamment à établir un document qui recense les problèmes les plus importants à régler en tenant compte des thèmes transversaux, à savoir l'égalité des sexes, les jeunes et les travailleurs handicapés. Outre qu'il a facilité la conclusion d'un accord tripartite concernant les aspects principaux de la réforme, le Bureau a participé à la rédaction des amendements à la législation du travail. A cette fin, en juillet 2018, il a organisé un atelier

pour aider la Fédération générale des syndicats de Palestine (PGFTU) à préparer un document exposant la position des travailleurs à ce sujet; en 2017, il avait de même aidé la Fédération palestinienne des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture (FPCCIA) à élaborer un document sur la position des employeurs.

20. Pendant la période considérée, la rédaction, sur la base du dialogue social, de la loi sur les syndicats a par ailleurs beaucoup avancé. Le BIT a aidé à organiser, en février 2018, une réunion bipartite, à l'issue de laquelle le ministère du Travail et la PGFTU se sont accordés sur un avant-projet de loi. Fort des résultats de cette réunion, en juillet 2018, il a organisé un deuxième atelier, réunissant le ministère du Travail, la PGFTU et la FPCCIA, qui visait à dégager à un consensus tripartite sur le projet final de la loi sur les syndicats, pour soumission au Conseil des ministres.
21. Dans le cadre du partenariat qu'il a noué avec ONU-Femmes pour améliorer l'accès des femmes au marché du travail en remédiant aux déficits de gouvernance correspondants, le BIT s'emploie également, en collaboration avec la Commission nationale pour l'emploi des femmes, à faire en sorte que les droits des travailleuses soient pleinement pris en compte pour élaborer la loi sur les syndicats et réformer la législation du travail.
22. Le BIT a poursuivi son action sur les questions relatives à l'inspection du travail et à la sécurité et santé au travail (SST), en collaboration avec les partenaires tripartites. Ainsi, en janvier 2018, il a procédé en Cisjordanie et à Gaza à une évaluation complète de l'administration et de l'inspection du travail, qui a mis en évidence un certain nombre de lacunes, dont la faiblesse du cadre juridique régissant l'inspection du travail et la SST, l'insuffisance des ressources et compétences techniques et l'absence de mécanisme de déclaration, d'enregistrement et d'enquête concernant les accidents du travail et les lésions professionnelles.
23. En novembre 2017, le BIT a lancé un projet visant à automatiser certaines tâches d'inspection du travail et à établir une base de données électronique pour l'inspection du travail et la SST. Ce processus vise à améliorer l'efficacité et la qualité des données et statistiques relatives aux inspections. Il est prévu de définir un plan d'action pour la poursuite de la réforme de l'inspection du travail, sur la base de l'évaluation qui aura été effectuée.
24. Soucieux d'aller de l'avant, le BIT continuera d'apporter son assistance technique aux mandants tripartites en matière de développement institutionnel et d'élaboration de stratégies efficaces destinées à mieux faire respecter les normes internationales du travail. L'appui fourni par le Bureau pour enrichir les connaissances et compétences professionnelles des inspecteurs du travail permettra d'améliorer les services d'inspection du travail et de consolider les capacités et mécanismes institutionnels y afférents.

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

25. Le BIT a continué d'appuyer la création de la Caisse palestinienne de sécurité sociale en fournissant à la fois un soutien financier direct et un appui technique, conformément aux normes et bonnes pratiques de l'OIT. La Caisse est chargée de mettre en œuvre et d'administrer le nouveau système de sécurité sociale destiné aux travailleurs du secteur privé et à leurs familles, notamment de collecter les cotisations, de verser les prestations et de placer les fonds accumulés. Une fois pleinement opérationnel, le nouveau système devrait permettre d'assurer en 2019 dans le territoire palestinien occupé une couverture sociale à plus de 80 000 travailleurs du secteur privé, avec l'objectif de porter ce chiffre à 336 000 à l'horizon 2030.

26. Avec l'appui technique du BIT, le conseil d'administration de la Caisse palestinienne de sécurité sociale a constitué les commissions nécessaires, adopté une structure organisationnelle et établi un nouveau siège opérationnel à Ramallah. Comme suite aux voyages d'étude et activités d'échange entre pairs qui ont été réalisés en 2017 auprès des organismes de sécurité sociale de l'Algérie, de la Jordanie et d'Oman, dans le cadre d'une initiative de coopération triangulaire et de coopération Sud-Sud menée par le BIT en faveur des fonctionnaires de la Caisse, des discussions sont en cours avec les organismes de ces deux derniers pays pour envisager la poursuite possible d'une collaboration et d'une assistance technique à la Caisse.
27. Le BIT continue en outre d'aider les mandants tripartites à élaborer et réviser la réglementation relative à la Caisse palestinienne de sécurité sociale. Il soutient aussi la réalisation d'une campagne lancée en août 2018 pour faire connaître le nouveau système de sécurité sociale et s'attache à favoriser l'adhésion des employeurs et des travailleurs du secteur privé.
28. Au cours de la période à venir, le BIT prévoit d'améliorer la base de connaissances, la capacité d'analyse et la qualité des statistiques ventilées par sexe à l'appui de la protection sociale, et de soutenir la mise en œuvre progressive du socle national de protection sociale en menant un ensemble d'études sur ce sujet. Il procédera aussi à un examen actuariel de l'organisme public chargé des pensions pour l'aider à renforcer ses programmes de sécurité sociale.

#### **IV. Prochaines étapes**

29. Compte tenu de la situation, critique et qui va en s'aggravant, des travailleurs et de leurs familles à Gaza et en Cisjordanie, le Conseil d'administration est invité à appuyer le BIT dans la poursuite de ses activités de promotion de l'Agenda du travail décent et de la justice sociale en faveur du peuple palestinien.
30. Le Conseil d'administration est invité en outre à prendre note des résultats importants qui ont été obtenus depuis la publication du dernier rapport, qu'il s'agisse de l'obtention du consensus tripartite sur le deuxième programme de promotion du travail décent ou du lancement de ce programme en avril 2018. Compte tenu des orientations fournies par le Conseil d'administration, à sa 331<sup>e</sup> session (octobre-novembre 2017), concernant la nécessité d'affermir le dialogue social, le nouveau programme a connu des débuts très encourageants; concrètement, les mandants tripartites ont tenu plusieurs séries de consultations approfondies sur les moyens de remédier aux problèmes d'emploi des Palestiniennes et des Palestiniens, d'améliorer la gouvernance du marché du travail, de réformer la législation du travail et de déployer le nouveau système de sécurité sociale destiné aux travailleurs du secteur privé et à leurs familles.
31. Le territoire palestinien occupé aspire à réaliser l'ensemble des ODD d'ici à 2030, notamment en parvenant à l'indépendance économique complète, ce qui lui permettrait d'assurer l'accès de tous au travail décent (ODD 8)<sup>12</sup>. Le Conseil d'administration est invité à prendre note de la nécessité d'élargir et de diversifier les partenariats à l'appui de la pleine application du deuxième programme de promotion du travail décent, non seulement en tant qu'objectif en soi, mais également de facteur propre à favoriser le développement durable, la poursuite de l'édification d'un Etat et la cohésion sociale en général.

<sup>12</sup> Exposé national volontaire palestinien de mise en œuvre du Programme 2030, juin 2018.