

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
GENERALE
E/CN.4/1391
15 février 1980
original : FRANCAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Trente-sixième session
Point 4 de l'ordre du jour

QUESTION DE LA VIOLATION DES DROITS DE L'HOMME
DANS LES TERRITOIRES ARABES OCCUPES, Y COMPRIS LA PALESTINE

Note du Secrétaire général

Le document annexé est distribué à la Commission des droits de l'homme, conformément à la demande de la Mission permanente de la République arabe syrienne le 1er février 1980.

ANNEXE

RAPPORT DE LA MISSION ENVOYÉE PAR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL POUR EXAMINER LA SITUATION DES TRAVAILLEURS DES TERRITOIRES ARABES OCCUPÉS

1. Faisant suite à une première visite qu'elle avait faite en avril 1978 ¹, une mission désignée par le Directeur général et conduite, comme la précédente, par M. N. Valticos, Sous-directeur général, conseiller pour les normes internationales du travail, et composée aussi de M. C. Rossillion, chef du Service de l'égalité des droits, et de M. J. P. Arlès, fonctionnaire principal de ce service, s'est rendue en Israël et dans les territoires arabes occupés en Palestine, au Golan et au Sinaï du 25 février au 10 mars 1979.

2. Pendant les deux semaines de son séjour, la mission a eu des entretiens nombreux et s'est déplacée tant en Israël que dans les territoires arabes occupés pour poursuivre et approfondir l'examen de la situation des travailleurs arabes de ces territoires, qu'ils travaillent dans les territoires mêmes ou en Israël. Pour ce faire, elle a disposé à son gré d'une large partie de son temps. Elle a eu, à Jérusalem et Tel-Aviv, des entretiens prolongés avec des représentants des autorités civiles et militaires tant à un niveau élevé que sur le plan des administrateurs et techniciens, ainsi qu'avec les représentants des organisations des employeurs et des travailleurs d'Israël. Elle a rencontré notamment les commandants militaires chargés de l'administration des territoires occupés, des autorités municipales (en particulier les maires de Gaza et de Naplouse et des membres de conseils municipaux d'autres villes ou villages de la rive occidentale du Jourdain et des hauteurs du Golan), des dirigeants syndicaux et d'autres personnalités des territoires arabes occupés, des fonctionnaires israéliens et arabes des services de l'emploi, de l'inspection du travail et d'autres services intéressés, ainsi que des employeurs et des travailleurs sur les lieux de travail de diverses entreprises qu'elle a visitées, et des universitaires tant israéliens que palestiniens. Elle a ainsi consacré une large partie de son temps à des visites et entretiens dans diverses localités tant en Israël que dans les territoires arabes

¹ On trouvera le rapport de cette première visite dans : *Suite donnée aux résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail de sa 59^e à sa 63^e session*, Conférence internationale du Travail, 64^e session, 1978, supplément au rapport du Directeur général, annexe, pp. 27-35.

occupés. Elle a eu des entretiens dans les divers secteurs de Jérusalem et dans diverses localités situées sur la rive occidentale du Jourdain (notamment à Jenin, Naplouse, Bethléem, Hébron et Bir Zeit) et à Gaza, de même qu'au Sinaï (à El-Arich) et au Golan. La mission s'est efforcée de rencontrer le plus large nombre d'interlocuteurs, tant du côté israélien que du côté palestinien, et a souvent pris l'initiative des rencontres. Elle a en outre rencontré la représentation de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) à Jérusalem.

3. La mission a tenu plusieurs réunions de travail avec les représentants des différents services intéressés, et elle a parallèlement eu plusieurs rencontres privées avec un certain nombre d'interlocuteurs. Chaque fois qu'elle l'a voulu, la mission s'est entretenue sans témoin avec les personnes qu'elle a souhaité rencontrer. Elle a signalé aux autorités civiles et militaires d'Israël l'importance qui s'attache à ce qu'aucune des personnes rencontrées ne fasse l'objet d'une sanction quelconque du fait d'une telle rencontre ou des déclarations qu'elle y aurait faites.

4. La mission a reçu des autorités civiles et militaires d'Israël les facilités nécessaires pour mener à bien sa visite au cours de son séjour et de ses déplacements. Un grand intérêt à l'égard de sa tâche a également été montré par de nombreux interlocuteurs des territoires occupés qu'elle a rencontrés.

5. Comme lors de sa précédente visite, l'attention de la mission s'est portée sur les divers aspects de l'égalité de chances et de traitement des travailleurs arabes des territoires occupés en matière d'emploi, de conditions de travail et de prestations sociales ainsi que d'activités syndicales, et cela tant en Israël que dans ces territoires. La mission a été guidée dans son travail par les principes et les objectifs fixés par la Constitution de l'OIT (Déclaration de Philadelphie) et par les dispositions adoptées par la Conférence en cette matière, en se référant notamment à la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, à la recommandation (n° 111) qui la complète, ainsi qu'à d'autres instruments pertinents concernant les droits fondamentaux des travailleurs comme la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.

6. Sur un plan plus général, et comme elle l'avait indiqué dans son précédent rapport, la mission n'a cessé d'être consciente du fait que les questions qu'elle était appelée à examiner se situaient dans le cadre de l'état d'occupation des territoires concernés. Certes, les problèmes que pose l'occupation ne sont pas en eux-mêmes du ressort de l'Organisation internationale du Travail. Cependant, cette situation ne saurait être ignorée, compte tenu des conséquences qu'elle entraîne dans le domaine du travail. Aussi la mission est-elle restée guidée par le souci de tenir pleinement compte, en examinant les points qui relèvent plus spécialement de la compétence de l'OIT, des normes pertinentes plus générales du droit international public, comme celles qui ont été exprimées dans divers instruments internationaux, et notamment la convention de La Haye de 1907 et la IV^e convention de Genève du 12 août 1949. En plus des grandes

questions juridiques et politiques qu'il soulève, l'état d'occupation pose aussi, dans le domaine des relations de travail que la mission devait spécialement considérer, des problèmes d'ordre psychologique et moral dont on ne peut ni ne doit faire abstraction : les valeurs d'égalité, de liberté et de dignité humaine, dont s'inspirent les normes de l'OIT qui devaient guider la mission, ne peuvent qu'être affectées par l'état d'occupation, quelles qu'en soient les conditions de plus ou moins grande sévérité, et cela appelle donc une attention particulière dans l'examen des problèmes du travail plus spécifiques qui font l'objet du présent rapport. C'est dans ce contexte plus vaste que la mission s'est attachée à examiner la situation des travailleurs arabes des territoires considérés à la lumière des normes précitées de l'OIT qui visent les droits fondamentaux des travailleurs.

7. En vue de remplir son mandat, la mission s'est attachée à faire le point de l'évolution de la situation depuis sa précédente visite, en avril 1978, à approfondir l'étude de certains points, à examiner si et dans quelle mesure les diverses suggestions qu'elle avait présentées dans son précédent rapport avaient été mises à l'étude et suivies d'effet, enfin à envisager les conclusions et recommandations auxquelles sa nouvelle visite permettait d'aboutir. A cet effet, elle a tenu compte de toutes données et informations dont elle disposait, ainsi que des informations, parfois importantes, qui lui ont été fournies par les autorités israéliennes aussi bien que par diverses sources arabes à l'occasion de sa visite sur place.

8. Le compte rendu qui suit ne saurait encore prétendre décrire et évaluer de manière définitive une matière dont la complexité est grande et dont l'appréciation peut varier selon l'angle sous lequel elle est considérée. La mission s'est néanmoins efforcée d'aboutir à une vue aussi complète et objective que possible et aussi de fournir des données, statistiques et autres, plus nombreuses que dans son précédent rapport, de dégager les principaux aspects de la question et d'évaluer la situation à la lumière des valeurs d'égalité, de liberté et de progrès social qui guident l'Organisation,

INTRODUCTION — DONNÉES GÉNÉRALES SUR LA POPULATION ET L'EMPLOI DES TERRITOIRES ARABES OCCUPÉS

9. La population des territoires arabes occupés peut être estimée à environ 1 300 000 personnes dont, approximativement, 60 pour cent sont établies sur la rive occidentale du Jourdain (y compris Jérusalem-Est qui comptait près de 70 000 habitants en 1967) et le tiers dans la bande de Gaza; au Sinaï, la population est d'environ 100 000 personnes et au Golan d'environ 12 000 ¹. Pour les

¹ Les statistiques sur la population et l'emploi communiquées à la mission par les autorités, qui sont présentées dans les tableaux et utilisées dans ce rapport, ne comprennent pas Jérusalem-Est, le Golan et les Bédouins du Sinaï, sauf indication contraire donnée chaque fois que la mission a pu recueillir des estimations pour « couvrir » le plus exactement possible l'ensemble des territoires occupés.

Tableau 1. Population et population active dans les territoires occupés, 1977-1978 (en milliers)

	Territoires occupés			Rive occidentale			Gaza et Sinaï du Nord		
	Janvier 1977	Juin 1978	Différence (en %)	Janvier 1977	Juin 1978	Différence (en %)	Janvier 1977	Juin 1978	Différence (en %)
Population moyenne	1 111,1	1 128,5	1,6	678,0	683,1	0,7	433,2	445,3	2,8
Population en âge de travailler	612,8	631,8	3,1	375,7	385,3	2,6	236,7	246,6	4,2
Hommes	292,9	303,1	3,5	181,5	186,4	2,7	111,5	116,7	4,7
Femmes	319,9	328,2	2,6	194,2	198,9	2,4	125,2	129,9	3,8
Population en âge de travailler en pourcentage de la population totale	55,2	56,0	—	55,4	56,4	—	54,6	55,4	—
Population active	210,0	215,4	2,6	132,2	134,3	1,6	72,9	81,1	4,1
Hommes	179,7	183,4	2,1	106,9	107,3	3,7	72,7	76,1	4,7
Femmes	30,3	32,0	5,6	25,3	27,0	6,7	5,2	5,0	-3,8
Taux de participation (en pour-cent)	34,3	34,1	—	35,2	34,9	—	32,9	32,9	—
Hommes	61,4	60,5	—	58,9	57,6	—	65,2	65,2	—
Femmes	9,5	9,6	—	13,0	13,6	—	4,2	3,8	—
Emploi dans les territoires occupés	147,8	146,7	-0,7	95,8	96,7	0,9	51,9	50,0	-3,6
Emploi en Israël	60,8	67,1	10,4	35,1	36,4	3,7	25,7	30,7	19,5
Emploi total	208,6	213,8	2,5	130,9	133,0	1,6	77,6	80,7	4,0
Hommes	178,4	182,1	2,1	105,9	106,1	0,2	72,5	76,0	4,8
Femmes	30,2	31,6	4,6	25,0	26,9	7,6	5,1	4,7	-7,8
Emploi en Israël en pourcentage de l'emploi total	29,1	31,4	—	26,8	27,4	—	33,1	38,0	—
Chômeurs à la recherche d'un emploi	(1,5)	(1,6)	—	(1,3)	(1,3)	—	(0,2)	(0,4)	—
Taux de chômage (en pour-cent)	(0,7)	(0,7)	—	(1,0)	(1,0)	—	(0,5)	(0,3)	—

territoires couverts par le tableau 1 ci-dessus, la population est en augmentation de 1,6 pour cent par rapport à janvier 1977. On peut toutefois relever qu'au cours des dernières années la croissance de la population s'est sensiblement ralentie (surtout sur la rive occidentale), du fait principalement de mouvements de populations laissant un solde migratoire net négatif de près de 20 000 personnes par an, depuis 1975. Cette émigration, essentiellement masculine, se traduit par un déséquilibre croissant dans la répartition par sexe de la population.

10. La population active est évaluée à 215 400 personnes en 1978, dont 134 300 pour la rive occidentale et 81 100 pour Gaza et le Sinaï du Nord. La caractéristique essentielle à noter ici est le niveau très bas du taux d'activité: la population active ne représente que 34 pour cent de la population en âge de travailler en 1978, et seulement 19 pour cent de la population totale. La faiblesse des taux de participation à l'activité s'explique fondamentalement par la proportion élevée de jeunes dans la population, par la relative disproportion entre hommes et femmes en âge de travailler provoquée par l'émigration et, surtout, par le niveau extrêmement bas du taux de participation des femmes à l'activité (moins de 10 pour cent en 1978 contre 60,5 pour cent pour les hommes), phénomène que l'on attribue essentiellement à des facteurs sociaux traditionnels. D'une façon générale, compte non tenu de l'erreur statistique ¹, un taux d'activité peu élevé signifie que de nombreux adultes en âge de travailler sont absents du marché du travail et que par conséquent le revenu par tête est relativement plus faible.

11. La population active telle que précédemment évaluée est presque totalement employée. L'emploi total, en hausse de 2,5 pour cent en 1978 (juin) par rapport à janvier 1977, est en effet estimé à près de 214 000; ce qui laisse un taux de chômage de moins de 1 pour cent de la population active. L'agriculture absorbe 27 pour cent de cet emploi, la construction 20 pour cent, l'industrie près de 17 pour cent, le commerce et les divers services environ 35 pour cent (voir tableau 2 ci-après). Cette évaluation globale de l'emploi des résidents des territoires arabes occupés traduit mal, toutefois, une réalité plus complexe. La population employée précitée ne l'est pas tout entière sur place. Près du tiers de celle-ci est employée en Israël. Entre janvier 1977 et juin 1978, on peut constater que, si la population palestinienne employée en Israël s'est accrue de 10 pour cent, l'emploi dans les territoires arabes occupés a, quant à lui, baissé légèrement (environ 1 pour cent). Une divergence semblable dans l'évolution des deux composantes principales de l'emploi est observable sur la période 1970-1977, au cours de laquelle l'emploi en Israël des travailleurs arabes des territoires occupés a augmenté au taux annuel moyen de 17,3 pour cent tandis que l'emploi local a baissé au taux annuel moyen de 1,1 pour cent. Ces données montrent que l'accroissement de l'emploi de la population des territoires

¹ Il faut en particulier prendre en considération le caractère peu sûr de l'enregistrement statistique de l'activité féminine.

Tableau 2. Travailleurs employés dans les territoires occupés et en Israël, par secteur économique (janvier-juin 1978)

	Janvier-juin 1978	
	Milliers	Pourcentage
Total	214,2	100,0
Agriculture, forêt et pêche	58,5	27,4
Industrie (mines et manufactures)	35,6	16,7
Construction (bâtiment et travaux publics)	42,8	20,0
Commerce, restaurants et hôtels	26,5	12,4
Transport, entrepôts et communications	11,2	5,2
Services publics et communautaires	28,3	13,3
Services financiers, électricité, eau, services personnels	10,6	5,0

arabes occupés et l'absence de chômage déclaré ¹ résultent essentiellement de l'emploi des travailleurs palestiniens en Israël. Elles mettent, par suite, en évidence l'étroite dépendance à l'égard de l'économie israélienne de la situation de l'emploi et de la main-d'œuvre dans ces territoires.

12. Une caractéristique particulière de la population des territoires occupés est la présence, en son sein, de réfugiés palestiniens ². Leur nombre est estimé, par les autorités militaires israéliennes, à 310 000, dont 205 000 pour Gaza (où ils constituent près de la moitié de la population totale) et 105 000 pour la rive occidentale (15 pour cent environ de la population) ³. Environ 85 pour cent des réfugiés de Gaza (et 60 pour cent de ceux de la rive occidentale) vivent encore dans des camps, malgré le programme de logements lancé en 1974 par les autorités israéliennes. Bien qu'apparemment aucune différence de traitement ne soit faite avec le reste de la population, il semble que les réfugiés restent des travailleurs marginaux et constituent une population avec des problèmes spécifiques. Beaucoup de ceux vivant à Gaza sont employés comme saisonniers dans l'agriculture israélienne et ont des emplois, par conséquent, instables. Selon l'UNRWA, les jeunes qui sortent des centres de formation professionnelle de l'UNRWA ne trouvent pas en Israël l'emploi correspondant aux

¹ Dans l'estimation du taux de chômage, il faudrait aussi tenir compte de ce qui a été dit précédemment à propos des taux de participation, dont la faiblesse peut suggérer l'existence d'une offre potentielle de travail importante.

² En outre, il peut être noté ici qu'on estime à environ 1,6 million le nombre de réfugiés vivant en dehors de la Palestine.

³ Les chiffres donnés par l'UNRWA sont très supérieurs; étaient immatriculés à cet office en 1978 310 268 réfugiés sur la rive occidentale et 354 103 dans la bande de Gaza. Mais l'UNRWA indique que ces données ne reflètent pas nécessairement l'effectif réel du fait d'immatriculations erronées ou doubles, de décès non déclarés ou d'absences non signalées de la zone d'activité de l'office.

qualifications qu'ils ont acquises. Pour ces raisons, le taux de chômage des réfugiés serait, estime-t-on, plus élevé que pour le reste de la population, le niveau de vie inférieur.

13. C'est à l'examen attentif des deux grands aspects du problème esquissés plus haut, à savoir l'emploi en Israël des travailleurs arabes des territoires occupés et l'emploi dans l'économie locale de ces territoires, que s'est principalement attachée la mission, sans perdre de vue, pour autant, le caractère assez artificiel de cette distinction; certes, dans chacun des cas, des problèmes de nature différente se trouvent souvent posés, mais les interférences sont constantes entre les deux situations.

L'EMPLOI EN ISRAËL DES TRAVAILLEURS ARABES DES TERRITOIRES OCCUPÉS

Le volume de l'emploi et ses fluctuations

14. En observant l'évolution, au cours de la décennie, du volume de l'emploi en Israël des travailleurs arabes des territoires occupés, la mission avait noté, l'année dernière, un renversement de la tendance à la hausse de cet emploi, qui est apparu en 1975, pour se poursuivre jusqu'en 1977. Les données communiquées à la mission pour 1978 font apparaître une remontée de la courbe de l'emploi approximativement aux plus hauts niveaux atteints en 1974. Au troisième trimestre de 1978, on estime à 75 000 le nombre de travailleurs arabes des territoires occupés employés en Israël, ce qui représente une augmentation de 11 pour cent par rapport à la période correspondante de 1977. Ces évolutions laissent apparaître l'assujettissement de l'emploi des travailleurs des territoires occupés aux fluctuations cycliques de l'activité économique en Israël. Simultanément, certaines branches ou secteurs de l'économie israélienne sont devenus plus ou moins largement tributaires de la main-d'œuvre arabe des territoires occupés¹; dans le secteur de la construction, cette main-d'œuvre représente maintenant plus du quart de la main-d'œuvre totale. Il n'est pas douteux que la main-d'œuvre arabe des territoires occupés a permis de pallier, dans une large mesure, les pénuries aiguës de main-d'œuvre en Israël, a favorisé la fluidité du marché du travail et, finalement, a été pour l'économie israélienne un facteur appréciable de croissance.

L'emploi en dehors des circuits officiels et son aspect particulier concernant le travail des jeunes

15. Dans son précédent rapport, la mission avait fait part de sérieuses préoccupations concernant le phénomène de l'emploi en dehors des filières

¹ Pour citer un cas concret, la mission a, par exemple, visité une usine, récemment installée, de conditionnement et d'emballage de fruits, dans laquelle on comptait environ trois travailleurs sur cinq en provenance des territoires occupés.

administratives officielles, recommandant que de telles pratiques soient « découragées systématiquement et effectivement combattues ». Cette année, elle a été informée d'un certain nombre d'actions prises à cet effet: des efforts ont, notamment, été faits dans le domaine de l'information des travailleurs ainsi que des employeurs, un comité spécial a été établi conjointement par le ministère du Travail et la Fédération générale du travail en Israël (Histadrout) pour développer la lutte contre l'emploi non organisé, et les activités de contrôle des services de l'emploi, en Israël et dans les territoires occupés, ont été élargies et diversifiées. Selon les autorités israéliennes, le résultat de ces efforts aurait permis d'accroître la proportion de travailleurs « réguliers » d'environ 10 pour cent. Ce résultat, qui n'est pas négligeable, apparaît cependant encore modeste, même si l'on tient compte des difficultés particulières soulevées quand il s'agit de toucher la frange des travailleurs saisonniers ou occasionnels. Il reste, en effet, que le système spécial d'organisation mis en place pour réglementer l'emploi, pour aussi perfectionné qu'il apparaisse, laisse encore échapper à son contrôle environ 20 000 travailleurs, soit plus du quart du total (selon les estimations des autorités, beaucoup plus selon d'autres estimations). Comme le faisait remarquer la mission dans son précédent rapport, de telles pratiques sont lourdes de possibilités d'exploitation pour les travailleurs. Un marché clandestin se crée, sur lequel le travail se négocie comme une marchandise. La mission exprime de nouveau ses inquiétudes à propos de ce phénomène et recommande d'intensifier les efforts pour le combattre. Les objectifs de la lutte à développer sur ce terrain sont: i) l'étude préalable du phénomène: sa localisation, ses causes, ses mécanismes, etc.; ii) l'action préventive: celle-ci passe par l'information du travailleur, l'encouragement à utiliser le système régulier et l'organisation d'un contrôle efficace, directement auprès des intermédiaires et des employeurs. Cette action passe aussi par une sensibilisation du corps administratif et, finalement, du corps social dans son ensemble; iii) l'action répressive: les sanctions contre les intermédiaires et les employeurs doivent être suffisamment sévères pour avoir un effet réellement dissuasif: l'attention des autorités a été attirée par la mission sur la nécessaire revalorisation périodique des sanctions pénales en période d'inflation et il a été indiqué qu'un projet de loi de portée générale existait à cet effet. Sans doute faudrait-il aller plus loin et aggraver les peines encourues; iv) la recherche de la sauvegarde des droits des travailleurs et l'atténuation des préjudices que peut encourir le travailleur appréhendé en situation irrégulière.

16. Un des dangers particuliers du phénomène décrit ci-dessus concerne le travail des jeunes. Les autorités ont pris pour règle, a-t-il été déclaré à la mission, de ne pas accorder de permis de travail en Israël à des jeunes de moins de dix-sept ans. Dans les quelques visites d'entreprises faites par la mission, la règle était apparemment suivie. Toutefois, il a été déclaré à la mission dans divers milieux que les cas d'emploi de jeunes bien en dessous de l'âge précité, dans des conditions irrégulières, n'étaient pas rares, notamment dans le secteur de l'agriculture ou des petites unités de production. D'ailleurs, les données

concernant les poursuites judiciaires lancées en 1978 montrent qu'un grand nombre des infractions constatées concernaient l'emploi de mineurs, et celles recueillies à la suite d'une action contre l'emploi irrégulier menée par les autorités en septembre-octobre 1978 ont fait apparaître que 20 pour cent environ des travailleurs des territoires occupés trouvés en situation irrégulière en Israël étaient des mineurs. La mission recommande tout particulièrement de développer l'action nécessaire de l'inspection du travail dans ce domaine, de définir et d'appliquer des sanctions appropriées, étant donné l'importance qui s'attache à la protection et au développement des jeunes. Une action positive pourrait aussi être recherchée dans le développement de mesures de bien-être familial destinées à garantir l'entretien des enfants (qui auraient donc aussi leur effet sur la situation à l'intérieur des territoires occupés, où se pose aussi, comme on le verra ¹, un problème de travail des jeunes), y compris dans l'attribution des allocations pour enfants ².

Les possibilités de promotion professionnelle

17. Dans son rapport précédent, la mission avait indiqué qu'une certaine modification de la structure sectorielle et professionnelle de la population arabe des territoires occupés s'employant en Israël était perceptible. Bien que la période écoulée soit trop courte pour qu'une modification significative de structure puisse être observée, les données récentes semblent confirmer une lente évolution vers une répartition un peu moins disproportionnée entre les principaux secteurs d'activité, la construction occupant, par exemple, 44 pour cent des travailleurs arabes des territoires occupés en 1978 (contre 54 pour cent en 1970) et l'industrie 21 pour cent (contre 12 pour cent en 1970) (voir tableau 3 ci-après). Par ailleurs, il ressort d'une enquête effectuée en avril-juin 1977 sur les caractéristiques démographiques et de l'emploi de la population des territoires occupés employée en Israël, que 22 pour cent de celle-ci était classée main-d'œuvre qualifiée, et 44 pour cent non qualifiée (le reste étant classé de façon indifférenciée dans l'agriculture et les services); en outre, il apparaît, d'après la même enquête, que la situation d'un bon nombre de ces travailleurs commence à être caractérisée par une certaine continuité de l'emploi: la moitié environ d'entre eux étaient, en 1977, employés en Israël depuis quatre ans et plus. Des indications allant dans le même sens ont été données à la mission par les autorités, ou par les employeurs rencontrés. Toutefois, la mission a le sentiment que ces évolutions marquent plus des différences de degré que de nature. Les travailleurs arabes des territoires occupés continuent de se situer, pour la plupart, au bas de la hiérarchie professionnelle, dans beaucoup de ces emplois temporaires ou saisonniers, peu gratifiants, que la main-d'œuvre israélienne semble délaisser de plus en plus. La main-d'œuvre des territoires occupés semble ainsi jouer un certain rôle de substitution à la main-d'œuvre

¹ Voir paragr. 57.

² Voir plus loin, paragr. 20 et 23, l'examen de la question du bénéfice aux prestations des allocations pour enfants au titre de l'assurance nationale obligatoire.

Tableau 3. Travailleurs des territoires occupés employés en Israël par secteur économique, 1970-1977 et janvier-juin 1978

	Milliers					Pourcentages				
	Total	Agriculture	Industrie	Construc- tion	Autres	Total	Agriculture	Industrie	Construc- tion	Autres
1970	20,6	5,0	(2,4)	11,2	(2,0)	100,0	24,3	(11,7)	54,3	(9,7)
1971	33,8	7,5	5,0	17,7	(3,6)	100,0	22,2	14,8	52,4	(10,6)
1972	52,4	12,2	9,1	26,1	5,1	100,0	23,3	17,3	49,7	9,7
1973	61,3	11,8	11,1	31,7	6,7	100,0	19,3	18,1	51,7	10,9
1974	68,7	13,2	12,0	36,1	7,4	100,0	19,2	17,5	52,6	10,8
1975	66,3	9,5	12,2	36,1	8,5	100,0	14,3	18,4	54,5	12,8
1976	64,8	10,0	12,8	32,6	9,5	100,0	15,4	19,7	50,2	14,6
1977	62,9	10,2	13,4	28,5	10,8	100,0	16,2	21,3	45,3	17,2
1978 (janvier-juin)	67,1	12,1	14,4	29,6	11,1	100,0	18,0	21,5	44,1	16,5

israélienne, ce qui, probablement, favorise indirectement la promotion de cette dernière. La mission souhaite de nouveau attirer l'attention sur les dangers que constitue pour la réalisation de la paix et de la justice sociales l'installation d'une certaine division du marché du travail qui ne s'opérerait pas seulement en fonction des caractéristiques des emplois mais qui recouvrirait en fait, dans une large mesure, des distinctions ethniques. Il importe de combattre les mécanismes qui tendraient à institutionnaliser un marché secondaire du travail, cloisonné, offrant peu de perspectives d'avenir.

18. C'est pourquoi la mission attache une importance particulière à ce que soit reconnu, et garanti, aux travailleurs des territoires occupés un véritable droit à la promotion personnelle et professionnelle. C'est important tant du point de vue du sentiment de leur dignité personnelle et ethnique que du point de vue des perspectives de leur avenir et de celui de leurs territoires. La mission estimerait souhaitable que soit entrepris un effort de persuasion systématique auprès des employeurs pour qu'ils mettent en œuvre une politique active tendant à promouvoir l'égalité de chances dans l'acquisition des qualifications et l'accès aux postes supérieurs, à rechercher tous les moyens de donner aux travailleurs la possibilité de réaliser pleinement leurs aptitudes. Les efforts devraient principalement porter non seulement sur une formation de base, fondamentale, mais aussi sur les facilités à accorder pour développer l'accès aux formations professionnelles spécifiques, dans l'entreprise ou dans les centres de formation. A cet égard, la formation actuellement dispensée pour ces travailleurs dans les centres établis dans les territoires occupés (et dont il sera question dans la deuxième partie) n'apparaît pas de nature, parce que peu diversifiée et peu poussée, à promouvoir l'égalité de chances dans la promotion. Enfin, dans certains cas où il est apparu à la mission que cela pourrait faciliter l'accès à des responsabilités supérieures (par exemple dans l'hôtellerie), il serait sans doute bon que les autorités envisagent d'assouplir le régime de l'autorisation de résider sur le territoire israélien; de telles dérogations pourraient être aussi utiles pour permettre à certains travailleurs de suivre des cours de perfectionnement professionnel.

Le salaire, les déductions et les prestations sociales

19. Dans son précédent rapport, la mission avait noté les déclarations sur les positions de principe prises par le gouvernement et les syndicats concernant l'application du principe de l'égalité de salaire (brut et net) et des prestations sociales entre travailleurs israéliens et travailleurs des territoires arabes occupés employés en Israël. D'un autre côté, elle avait constaté qu'était très répandue, chez les travailleurs palestiniens, la conviction d'être traités de manière égale pour ce qui est des déductions et retenues opérées sur leur salaire, mais de manière inégale pour ce qui est des bénéfices ou prestations auxquels donnent droit ces contributions, dont une bonne partie leur semblait détournée de leurs fins. Elle avait, en particulier, relevé que ces travailleurs avaient le sentiment que la retenue de l'impôt payé en Israël ne visait pas à répondre à leurs propres

besoins dans les territoires. Sur ce point, la mission a eu la satisfaction de noter la décision prise par les autorités, à la suite de ses recommandations, d'affecter le produit de l'impôt sur le revenu payé en Israël par les travailleurs arabes des territoires occupés (environ 200 millions de livres israéliennes au total, soit quelque 20 millions de dollars des Etats-Unis) au budget des territoires occupés. Cette question est reprise ci-après dans la deuxième partie. Sur le problème plus général de la mise en œuvre de l'égalité de traitement en matière de salaires et prestations sociales, la mission a enregistré la décision de la Histadrout ¹ d'engager un processus de négociation avec l'organisation patronale et le gouvernement, pour aboutir à un accord écrit garantissant l'application du principe d'égalité.

20. Devant les opinions contradictoires formulées de part et d'autre sur cette importante question de l'égalité de traitement en matière de salaires et de prestations sociales, la mission s'est particulièrement attachée à examiner les différents types de déductions opérées sur les salaires des travailleurs des territoires occupés employés en Israël et les droits à prestations qui sont ouverts à ces travailleurs. La situation peut être décrite de la façon suivante: i) dans le cadre du régime national d'assurance obligatoire, les salaires des travailleurs arabes venant des territoires occupés font l'objet des mêmes déductions (3,8 pour cent) et l'égalité s'applique, de même, aux contributions des employeurs (15 pour cent des salaires) aux diverses éventualités couvertes par le régime israélien de sécurité sociale. Pour ce qui est du droit aux prestations, les conditions d'attribution diffèrent selon les prestations. Les travailleurs provenant des territoires occupés bénéficient des prestations pour les branches de l'Assurance nationale qui sont fondées sur le critère de l'emploi, à savoir les accidents du travail et les maladies professionnelles ², la maternité ³, la faillite et la dissolution d'entreprise. Par contre, la condition de résidence posée par la loi sur l'Assurance nationale exclut à présent ces travailleurs du bénéfice des prestations dans les branches suivantes: vieillesse et survivants, invalidité, chômage, allocations pour enfants ⁴; ii) pour ce qui est du régime complémentaire de pensions, l'affiliation aux caisses de pensions et de secours mutuel de la Histadrout est virtuellement obligatoire pour tous les travailleurs, du fait de l'application des

¹ Décision annoncée dans le cadre d'une déclaration faite sur la position adoptée par le bureau exécutif de la Histadrout, à la suite des recommandations du précédent rapport de la mission (voir ci-après, paragr. 28 et 29).

² Une disposition spéciale a été introduite dans la loi sur l'Assurance nationale pour assurer la couverture du risque au cours du déplacement du travailleur dans les territoires occupés, pour se rendre à son travail en Israël, ou en revenir. Les données fournies à la mission montrent que des prestations pour accidents du travail sont effectivement versées. En outre, la mission a pu visiter un hôpital en Israël où ont été traités et hospitalisés des travailleurs des territoires occupés victimes d'accidents du travail.

³ Toutefois, pour ce qui concerne l'allocation de naissance, la condition que la naissance ait eu lieu dans un hôpital en Israël n'est pas, généralement, réalisée pour les bénéficiaires potentiels des territoires occupés.

⁴ Toutefois, une compensation partielle leur est donnée sous forme d'une allocation spéciale payée pour les deux premiers enfants.

conventions collectives qui prévoient les contributions des travailleurs et de l'employeur. Les travailleurs des territoires occupés y sont assujettis et sont titulaires du droit aux prestations ¹; iii) en ce qui concerne la maladie, les travailleurs des territoires occupés peuvent bénéficier des prestations de maladie prévues par les conventions collectives. Un système spécial a été mis en place en 1978 pour fournir aux travailleurs des territoires occupés et à leur famille, moyennant une contribution de 70 livres israéliennes par mois, des soins médicaux qui sont dispensés dans les lieux de résidence de ces travailleurs ²; iv) pour les travailleurs des territoires occupés employés en Israël, un fonds spécial a été créé pour recevoir et mettre en réserve les déductions perçues (du travailleur et de l'employeur) correspondant aux contributions à l'Assurance nationale et aux caisses de pensions de la Histadrout. Compte tenu des prestations qui, on l'a vu, ne sont pas versées aux travailleurs des territoires occupés, comme de celles qui ne sont pas encore exigibles, un montant important s'accumule chaque année dans ce fonds (plus de 250 millions de livres israéliennes, par exemple, pour l'exercice annuel écoulé, probablement environ 400 à 450 millions pour l'exercice à venir). Les intérêts provenant de l'investissement du fonds sont utilisés pour financer des projets de développement et des services sociaux des territoires occupés; v) les travailleurs des territoires occupés employés en Israël bénéficient d'un certain nombre d'autres prestations sociales prévues dans les conventions collectives, dans le détail desquelles on n'entrera pas ici.

21. L'expérience internationale montre que les questions de sécurité sociale des travailleurs migrants et notamment des frontaliers soulèvent toujours des problèmes délicats et complexes dont la solution, dans des situations normales, se réalise par voie de négociations bilatérales ou multilatérales et d'accords entre les pays intéressés par ces mouvements migratoires. Dans le cas présent, la situation politique actuelle ne permet pas, évidemment, une telle approche. La mission s'est donc efforcée d'évaluer la situation actuelle telle que décrite ci-dessus à la lumière des principes qui inspirent les normes internationales de l'OIT (notamment la convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962) et de l'expérience du BIT en la matière, en ayant aussi le souci de regarder plus avant pour proposer des recommandations ménageant des transitions ou évolutions prévisibles ou éventuelles, dans la perspective de la cessation de l'état d'occupation.

22. Les deux principes qui ont guidé les autorités dans le choix des solutions adoptées sont: l'égalité du coût de la main-d'œuvre et l'affectation des contributions de sécurité sociale qui n'ouvrent pas de droits individuels au budget social des territoires occupés, ces montants constituant la source majeure des transferts sociaux opérés en leur faveur. La mission ne sous-estime pas les

¹ Du fait que la période minimum d'affiliation exigée est de dix ans et que ces travailleurs n'ont commencé à contribuer qu'à partir de 1969, des pensions n'ont pas encore commencé d'être versées.

² Il est à noter, en outre, qu'un accord spécial conclu avec la caisse-maladie de la Histadrout permet de fournir des soins en Israël lorsque cela se révèle nécessaire.

intentions qui ont inspiré ces solutions. Toutefois, elle est d'avis qu'il serait approprié de maintenir le principe fondamental de l'affectation des contributions aux fins premières et spécifiques pour lesquelles elles ont été perçues, c'est-à-dire à des prestations de sécurité sociale et non de bien-être ou d'action sociale. Le corollaire à cette règle est que les travailleurs doivent avoir droit aux prestations correspondant aux contributions qui ont été perçues au titre de leur emploi en Israël.

23. Sur ces bases, la mission a été amenée aux propositions et conclusions suivantes:

- i) Des arrangements doivent être pris pour reconnaître le droit des travailleurs des territoires occupés aux prestations au titre des branches vieillesse et survivants et invalidité de l'Assurance nationale obligatoire en faisant abstraction de la condition de résidence. De tels arrangements devraient prévoir notamment la possibilité de servir des prestations dans les territoires présentement occupés, y compris lorsque l'état d'occupation aura cessé. Au cas où l'évolution des circonstances rendrait absolument impossible l'application de tels arrangements, des solutions alternatives ou des mesures compensatoires devraient au moins être appliquées afin de permettre le remboursement des cotisations accumulées lorsque l'éventualité se réalise (invalidité, retraite, décès), ou encore l'octroi d'allocations spéciales uniques calculées, par exemple, en fonction du nombre d'années d'emploi.
- ii) Le droit aux prestations de chômage et aux allocations pour enfants de l'Assurance nationale devrait, pour les mêmes raisons, être reconnu sur le fondement des contributions versées, sachant que les normes internationales mentionnent toutefois, à l'égard des allocations pour enfants, la possibilité de prévoir certaines conditions et limites différentes en fonction notamment du lieu de résidence des enfants.
- iii) Pour ce qui concerne le système des pensions complémentaires fondé sur les conventions collectives, la mission a noté que la Histadrout estimerait préférable que les cotisations recueillies soient versées aux caisses de pensions correspondantes, plutôt que d'être conservées dans le fonds de réserve contrôlé par l'Etat. La mission n'a pas à se prononcer sur l'opportunité de l'une ou de l'autre solution, l'important étant que toute solution adoptée garantisse au mieux les droits des travailleurs considérés. Toutefois, la mission croit pouvoir émettre l'avis que les fonds correspondant aux caisses de pensions de la Histadrout, qui sont régies par un régime financier (capitalisation) différent de celui de l'Assurance nationale, devraient en tout cas être comptabilisés séparément pour permettre l'individualisation à tout moment en vue de l'organisation satisfaisante du paiement des prestations respectives.
- iv) Enfin, se référant à l'assurance-maladie et au système spécial de soins médicaux récemment organisé, la mission a noté les efforts faits dans ce domaine et les améliorations apportées. Des progrès restent à accomplir et

la mission recommande la poursuite d'une politique visant à promouvoir davantage le développement et la qualité des services offerts en matière de soins médicaux et de protection de la santé; d'un autre côté, toutes mesures doivent être prises pour que les travailleurs et leur famille bénéficient toujours davantage en pratique des facilités prévues pour assurer en Israël les soins qui ne peuvent l'être actuellement de manière satisfaisante dans les territoires occupés.

Les conditions d'emploi et de travail

24. Le recrutement et l'admission en Israël des travailleurs des territoires occupés sont organisés et contrôlés par les bureaux de placement du service de l'emploi qui délivrent des permis temporaires de travailler en Israël, dont la durée de validité a été récemment portée de un à quatre mois ¹. En Israël, les contrats de travail sont généralement passés oralement et sont de durée indéterminée. Les travailleurs doivent faire renouveler tous les quatre mois, aux bureaux de placement de leur lieu de résidence, les autorisations de travailler en Israël. Il serait peut-être bon d'envisager l'opportunité d'augmentations ultérieures de la durée de ces autorisations. Cela pourrait donner plus de souplesse au système et, surtout, cela pourrait contribuer à faire naître chez le travailleur le sentiment d'un contrôle moins strict de sa liberté de mouvement et d'une plus grande sécurité professionnelle. Il n'en reste pas moins que l'insécurité de l'emploi est une des caractéristiques de la situation de ces travailleurs: l'autorisation de travailler est subordonnée à la relation d'emploi; lorsque celle-ci cesse, le travailleur des territoires occupés n'est pas assuré contre le chômage; il ne peut que s'inscrire de nouveau comme demandeur d'emploi, chercher à s'employer dans les territoires occupés (où, on le verra, les possibilités de trouver un travail productif sont limitées), ou émigrer vers les pays arabes demandeurs d'emploi. Les considérations qui précèdent ne sont guidées que par le souci d'assurer aux travailleurs une meilleure sécurité de l'emploi dans les circonstances où ils se trouvent actuellement placés indépendamment des évolutions plus profondes qui devraient concerner l'avenir de la situation de l'emploi pour ces travailleurs.

25. Les travailleurs des territoires occupés venant travailler en Israël ne jouissent pas, sauf dérogations spéciales (par exemple lorsque le domicile du travailleur est très éloigné ou pour permettre la participation aux équipes de travail de nuit), du droit de résidence sur le territoire israélien. Les autorités ont dès le début estimé préférable, étant donné la proximité relative des lieux de travail et d'habitation, et les problèmes de tous ordres que cela pourrait poser, d'adopter la politique du retour quotidien du travailleur dans les territoires. C'est probablement, aussi, ce que souhaitent la majorité des travail-

¹ Pour le travailleur des territoires occupés qui vient s'employer en Israël pour la première fois, le permis est délivré pour un mois, puis renouvelé pour trois mois la deuxième fois; ensuite s'applique le régime normal.

leurs. Toutefois, il semblerait raisonnable d'envisager d'assouplir quelque peu le régime des autorisations spéciales de résidence, le cas échéant, comme il y a déjà été fait allusion, lorsque cela apparaît comme une condition à la promotion du travailleur dans un emploi particulier (exemple de l'hôtellerie), ou encore pour permettre de suivre des cours de formation ou de perfectionnement professionnels.

26. Cette politique du retour quotidien dans les territoires occupés pose le problème du transport des travailleurs, de ses conditions matérielles, et notamment de la durée du trajet. La mission, qui avait déjà soulevé la question dans son précédent rapport, a été de nouveau amenée à constater que, si la distance du lieu de travail du domicile est parfois courte, il n'est cependant pas rare que la durée du trajet atteigne ou même dépasse une heure et demie, dans chaque sens. Les travailleurs doivent, dans ces cas, quitter leur domicile entre 4 heures et 4 h 30 du matin, le total du temps consacré au déplacement et au travail atteignant environ douze heures. La mission a certes constaté que, dans de nombreux cas concernant surtout les grandes entreprises, celles-ci organisaient le transport et en supportaient le coût. Dans son précédent rapport, elle avait suggéré que les travailleurs se voient rémunérés pour la partie du trajet qui dépasse une durée normale. Les services israéliens ont indiqué que, dans beaucoup de cas, des employeurs assurent une telle compensation sous forme de paiement d'heures supplémentaires, et que des négociations se poursuivaient sur ce point. Toutefois, l'organisation des employeurs israéliens (*Association of Industrialists*) a indiqué à la mission qu'elle ne pourrait pas accepter des obligations supplémentaires en la matière, estimant que les employeurs ne peuvent accorder des rémunérations qu'en liaison directe avec le temps de travail effectif. Devant l'importance attribuée à ces questions par les travailleurs intéressés qui les ont maintes fois soulevées, la mission estime opportun de réitérer sa recommandation concernant la mise à l'étude d'une formule appropriée prévoyant le versement aux travailleurs intéressés d'une allocation (selon un mode de financement à déterminer) pour rémunérer la durée du trajet excédant une norme moyenne.

27. La sécurité et l'hygiène du travail est un domaine auquel la mission attache aussi une grande importance, sachant, de par sa connaissance de l'expérience de nombreux pays, que des travailleurs migrants sans formation ni expérience professionnelle préalables, employés dans des secteurs et des travaux à taux de risque élevé, sont particulièrement exposés aux accidents et maladies professionnelles. A cet égard, elle a noté avec intérêt les divers efforts entrepris récemment dans ce domaine pour sensibiliser les travailleurs des territoires occupés à ces problèmes, au moyen de diverses activités d'information et d'éducation. La mission ne peut que recommander de poursuivre et de développer ces actions, pour promouvoir l'égalité de chances dans les conditions de travail; elle a noté que cet objectif faisait partie du contenu du futur accord que la Histadrout se propose de négocier avec les employeurs et le gouvernement (voir à ce propos paragr. 19).

L'exercice des droits syndicaux

28. Dans son rapport précédent, la mission avait exprimé ses préoccupations sur le problème de l'exercice effectif du droit syndical, relevant qu'une lacune existait manifestement dans les possibilités d'affiliation syndicale des travailleurs arabes des territoires occupés employés en Israël. Elle avait rappelé les principes fondamentaux posés par les normes internationales du travail en la matière, selon lesquels tous les travailleurs doivent pouvoir exercer effectivement le droit de constituer des syndicats de leur choix et de s'y affilier. Des employeurs ont indiqué à la mission que les travailleurs des territoires occupés pouvaient être représentés dans les comités d'entreprise et que, dans quelques cas, ils participaient effectivement à ces comités. Toutefois, il semble plutôt s'agir, pour le moment, de cas d'exception et il serait souhaitable de favoriser le développement du mouvement amorcé. La Histadrout a donné des assurances sur ses intentions de porter une attention particulière à ce problème de la participation effective aux comités d'entreprise.

29. Sur la question de l'appartenance syndicale, il a été réitéré à la mission par les autorités gouvernementales qu'il n'existe aucun obstacle juridique à la création de nouveaux syndicats en Israël. En outre, la mission a enregistré avec intérêt la déclaration sur la position officielle de la Histadrout, arrêtée par son bureau exécutif après étude des recommandations contenues dans le rapport précédent de la mission. La Histadrout a très clairement indiqué son attachement au droit fondamental du travailleur, y compris du travailleur arabe des territoires occupés, de constituer le syndicat de son choix ou de s'y affilier. Elle a décidé de publier une brochure en langue arabe exposant les principes fondamentaux de la liberté syndicale tels qu'exprimés par les normes de l'OIT et donnant toutes informations utiles sur les droits et les devoirs des membres de la Histadrout. La Histadrout se déclare aussi prête à signer des accords garantissant la protection syndicale aux membres d'une organisation syndicale qui se serait établie pour représenter les intérêts des travailleurs venant des territoires occupés, si elle le désire. La brochure rappellera, également, les décisions antérieures de la Histadrout et contiendra des informations sur l'égalité des droits et la protection accordée aux travailleurs, qu'ils soient membres ou non de la Histadrout, et notamment le droit d'élection et d'éligibilité aux comités d'entreprise.

Le respect de l'identité culturelle

30. La mission avait souligné l'année dernière l'importance qui devait être attachée à la préservation de l'identité culturelle des travailleurs venant des territoires occupés. Elle avait noté, au long de ses entretiens avec plusieurs interlocuteurs palestiniens, le développement d'un sentiment d'inégalité et d'aliénation parmi beaucoup de ces travailleurs et l'existence d'un besoin de la reconnaissance de leur identité et de leur dignité. Elle a pu constater cette année que ces sentiments persistaient et peut-être même s'étaient nourris et renforcés. Il y a là un risque menaçant pour l'avenir des relations entre les

différentes communautés sur lequel la mission voudrait tout particulièrement attirer l'attention. Il faut éviter que ne se forme et ne se répande dans la société israélienne une image dévalorisante du travailleur palestinien qui serait en permanence renvoyée à celui-ci, blessant sa fierté. La mission souhaiterait que soit entreprise une étude objective des attitudes et des comportements de la population, notamment dans les relations de travail, et que soit lancée une vaste action d'information et de sensibilisation de l'opinion.

31. Au cours des visites d'entreprises qu'elle a effectuées cette année, la mission a constaté avec intérêt que, dans diverses entreprises, la langue arabe était utilisée dans des cours de formation et dans des textes écrits concernant l'emploi et les conditions de travail, notamment la sécurité et l'hygiène. Les efforts entrepris à cet égard doivent naturellement se poursuivre, l'utilisation de la langue d'origine du travailleur permettant de maintenir le lien avec sa propre culture en même temps que d'assurer l'égalité de chances. La mission a pu aussi constater, dans les entreprises qu'elle a visitées, qu'il n'était pas fait de distinction entre les travailleurs venant des territoires occupés et les Israéliens sur les lieux de travail et dans les facilités procurées par ces entreprises pour les pauses et les repas; ces entreprises étaient d'une certaine taille et gérées selon des méthodes modernes. Cependant, des cas de comportements discriminatoires ont été aussi signalés à la mission par des syndicalistes palestiniens. Il semble donc utile de recommander qu'un effort d'information soit poursuivi pour rendre tous les employeurs pleinement conscients de la nécessité d'accorder une attention particulière au respect de la dignité des travailleurs venant des territoires occupés. Il importe, de manière générale, d'éviter, dans la vie ou le travail quotidiens de l'entreprise, toute organisation du travail ou tout traitement susceptibles d'accréditer l'impression que ces travailleurs constituent une catégorie spéciale et moins appréciée.

Législation et procédures pour garantir et promouvoir l'égalité de chances et de traitement

32. La mission a noté que la loi israélienne de 1959 sur le service de l'emploi contenait une clause interdisant la discrimination en matière de placement et d'embauche, pour divers motifs dont la religion, le groupe ethnique et le pays d'origine. Elle a été informée que cette clause était maintenant pénalement sanctionnée, par un amendement de 1977 à cette loi, et qu'en outre tout travailleur pouvait intenter une action civile devant un tribunal du travail.

33. La mission considère, cependant, que des moyens plus complets et plus spécifiques seraient utiles, à la lumière de l'évolution qui s'est produite, un peu partout dans le monde, dans les idées et dans la définition de nouvelles politiques visant à éliminer les discriminations et à promouvoir l'égalité de chances et de traitement. Des lacunes existent dans la législation actuelle. Par exemple, il n'y a pas de définition de la discrimination, ce qui risque de limiter le champ d'application à la discrimination directe et ouverte, alors que, de plus en plus, ce sont les cas de discrimination indirecte, cachée, qui font pro-

blème. L'action devant les tribunaux repose sur l'initiative du travailleur; or des procédures spéciales (qui pourraient être utilisables au préalable) présentent des avantages du point de vue de la facilité, de la discrétion et de la confiance avec laquelle elles peuvent être utilisées. D'autres limitations de la portée de la législation existante pourraient être analysées. Elles ressortent particulièrement de la comparaison avec les procédures et méthodes adoptées dans une période récente par un certain nombre de pays et qui se caractérisent, notamment, par un champ d'application très large des législations pour interdire toute forme d'atteinte directe ou indirecte à l'égalité des droits de la part de toute personne, par la création d'organismes ad hoc ayant l'initiative du déclenchement des procédures, le contrôle constant de l'application de la loi et des pouvoirs étendus en matière de promotion de l'égalité de chances. A la lumière de ces brèves considérations, le moment semble venu, de l'avis de la mission, d'envisager l'adoption d'une législation ou d'une réglementation prévoyant des procédures spécifiques, pour couvrir d'une manière plus générale les diverses questions d'égalité de chances et de traitement, notamment du point de vue de l'origine ethnique ou nationale et de la religion. Le Bureau international du Travail pourrait contribuer à l'élaboration de telles mesures sur la base de l'expérience internationale à laquelle il a été fait référence plus haut.

L'EMPLOI DANS LES TERRITOIRES ARABES OCCUPÉS

34. La situation de l'emploi et des travailleurs arabes dans les territoires occupés doit être examinée avec pour toile de fond les trois faits majeurs qui l'ont, en grande partie, façonnée. L'un de ceux-ci est de nature politique. C'est le statut d'occupation des territoires arabes et l'unification de la ville de Jérusalem. Les deux autres sont de nature économique. C'est, principalement, l'apparition puis l'expansion considérable d'un flux migratoire de travailleurs entre les territoires arabes occupés et Israël. C'est, aussi, l'organisation d'une sorte de marché commun organisé unilatéralement et mettant en contact des partenaires entre lesquels se développent des relations d'échange inégal, en l'absence d'un système de garanties négociées.

Le revenu des travailleurs arabes employés en Israël et la croissance globale dans les territoires occupés

35. Les statistiques communiquées à la mission par les autorités israéliennes montrent des taux de croissance élevés dans les territoires occupés. Ainsi, entre 1970 et 1977, le produit national brut se serait accru au taux annuel moyen d'environ 11 pour cent, le produit par tête au taux de 9 pour cent environ, la rive occidentale du Jourdain ayant des taux quelque peu supérieurs à ceux de Gaza. Ces résultats appellent toutefois plusieurs remarques. Outre la fiabilité des statistiques, contestée par certains ¹, il apparaît que les

¹ Voir, par exemple, Brian Van Arkadie: *Benefits and burdens: a report on the West Bank and Gaza Strip economies since 1967*, Washington, DC (Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1977), pp. 116-119. Van Arkadie donne, pour la période 1968-1975, des estimations de croissance inférieures de moitié à celles des autorités israéliennes.

moyennes indiquées cachent un infléchissement de la courbe de croissance à partir de 1974-75¹. Mais, surtout, l'analyse des facteurs de la croissance globale dans les territoires occupés fait ressortir une caractéristique essentielle, à savoir que le facteur déterminant en est le revenu gagné en Israël par les travailleurs des territoires occupés. Plus du tiers de l'accroissement du produit national brut, au cours de la période 1970-1977, en dérive directement; en 1977, le revenu total des travailleurs palestiniens en Israël compte pour le quart du produit national brut des territoires occupés. Si l'on tient compte de l'effet multiplicateur de ce revenu, c'est la moitié de la croissance globale qui pourrait, selon certaines estimations, lui être imputée². Ainsi se dessine un type de croissance déséquilibré, largement dépendant de facteurs externes.

L'emprise de l'économie israélienne sur les structures économiques des territoires occupés

36. Cette dépendance est particulièrement marquée dans le domaine du commerce des produits entre Israël et les territoires occupés. Les marchés de ces territoires ont été ouverts au marché israélien et protégés par un tarif extérieur commun, celui d'Israël. Les conséquences de cette situation n'ont pas tardé à apparaître. En 1977, selon les statistiques communiquées à la mission, les importations totales des territoires occupés étaient estimées à 5 181 millions de livres israéliennes, tandis que les exportations se chiffraient à 2 638,6 millions de livres, soit un surplus d'importations se montant à 2 542,5 millions de livres. Les importations en provenance d'Israël représentaient plus de 90 pour cent de la valeur totale des importations. L'ouverture des marchés a eu des effets défavorables sur le développement de certains secteurs économiques des territoires occupés, notamment l'industrie, exposés sans protection à la concurrence israélienne. Cette situation a été soulignée par divers interlocuteurs palestiniens à la mission, ainsi que les dangers à plus long terme que représentent l'emprise croissante d'Israël sur les échanges commerciaux des régions actuellement sous occupation et l'absence de diversification des marchés extérieurs.

37. On peut trouver confirmation de ce qui a été dit sur la croissance globale et les échanges commerciaux dans l'analyse de la structure sectorielle de l'économie des territoires occupés. La part du secteur agricole dans le produit total a peu varié; elle est d'un tiers environ de celui-ci. L'emploi agricole a baissé, on le verra, les petits producteurs souffrent de la concurrence de l'agriculture israélienne, à productivité supérieure et, dans certains cas, subventionnée. Si la production agricole a pu s'accroître, grâce notamment à des efforts de modernisation des techniques agricoles, deux menaces semblent peser maintenant sur ce secteur: la pénurie aiguë de main-d'œuvre qui s'y manifeste, l'insuffisance critique des ressources en eau et de l'irrigation. Des investisse-

¹ Voir A. Bregman: *The economy of the administered areas 1974-1975* (Jérusalem, Bank of Israel (Research Department), 1976), p. 7.

² Voir Van Arkadie, *op. cit.*, p. 122 (estimations pour la période 1968-1973).

ments élevés apparaissent nécessaires, par conséquent, pour développer la mécanisation et augmenter les surfaces irriguées.

38. Le secteur industriel, extrêmement réduit, n'a pas connu d'évolution notable depuis 1968; il représente toujours sensiblement moins de 10 pour cent du produit global. Les raisons de son sous-développement sont multiples: absence d'un réel marché de capitaux et d'un système bancaire propre pour le crédit et l'investissement, pénurie de main-d'œuvre qualifiée et surtout d'entrepreneurs, exposition, sans aucune protection, des produits locaux à la concurrence des produits israéliens, dépendance vis-à-vis d'Israël pour les approvisionnements, climat d'insécurité économique et politique, pour ne citer que les plus apparentes. Un développement rapide et important de ce secteur serait vital et urgent pour l'avenir de cette région et notamment pour assurer des créations d'emplois productifs capables d'absorber la main-d'œuvre qualifiée qui, on le verra plus loin, émigre actuellement dans de fortes proportions. Les conditions nécessaires à cela résident dans l'élimination des diverses entraves qui existent actuellement ainsi que dans l'adoption d'une attitude positive vis-à-vis de l'investissement industriel.

39. Un autre trait notable de la structure économique des territoires occupés est l'importance du secteur des services. Si on englobe dans ce secteur les activités du commerce, des transports et communications, des services publics et privés, on constate que cela représente entre 40 et 50 pour cent du produit et de l'emploi. Pour certains analystes, cette hypertrophie du secteur des services à faible productivité va de pair avec le phénomène de l'absorption de main-d'œuvre dans les secteurs productifs de l'économie israélienne et elle marque l'état de stagnation de l'économie des territoires occupés ¹.

40. Enfin, on peut noter ici à propos du secteur des services, et bien que cela ait une portée plus grande, le changement majeur intervenu concernant les activités du tourisme, avec l'unification de la ville de Jérusalem. La rive occidentale a vu en grande partie se tarir sa principale source de revenus provenant du tourisme ². Si des liens commerciaux et financiers semblent subsister entre le secteur arabe de la ville et la rive occidentale, l'intégration dans le système économique, fiscal et commercial d'Israël du plus important pôle d'activité de la région ne peut qu'avoir affecté défavorablement le développement du territoire.

L'incidence des implantations israéliennes dans les territoires occupés

41. Une question qui a retenu l'attention de la mission est celle des implantations israéliennes dans les territoires occupés. D'après les informations dis-

¹ Telle est, en substance, l'analyse faite dans des études palestiniennes. Voir aussi Van Arkadie, *op. cit.*, p. 74.

² On estimait à 6 à 7 millions de dinars jordaniens le revenu tiré du tourisme par la rive occidentale, en 1966, dont 5 à 6 millions était dépensés à Jérusalem. Les gains du tourisme représentaient (en comptant 1 million de dinars apportés par les touristes de la rive orientale) environ le tiers des importations totales de biens en provenance de la rive orientale et de l'étranger. Voir Van Arkadie, *op. cit.*, pp. 125-126.

ponibles, il existerait actuellement une centaine d'implantations non militaires dans les territoires occupés.

42. Le problème des implantations dans les territoires occupés revêt de nombreux aspects, notamment en droit international. Mais la question spécifique que la mission s'est posée, et a posé, est celle de l'effet, direct ou indirect, de ces implantations sur les problèmes du travail et de l'emploi. Pour les autorités israéliennes qui les justifient par un argument de sécurité, les implantations n'ont qu'un effet très marginal sur ces problèmes; elles ne concerneraient, pratiquement, que des terres publiques ou non cultivables, un nombre négligeable d'Israéliens étant employés dans l'agriculture; dans les rares cas où des terres cultivables sont temporairement requises, une compensation équitable est offerte à leurs propriétaires. Pour les interlocuteurs palestiniens rencontrés, la politique d'implantations des autorités israéliennes, dont les objectifs ne sont pas seulement militaires, affecte au contraire négativement, et gravement, la situation de l'emploi et le revenu des populations locales, en raison de l'ampleur des ressources naturelles (terres cultivables et ressources hydrauliques) dont les autorités auraient maintenant l'usage; des problèmes de chômage, de reconversion de petits agriculteurs possédants et des difficultés de tous ordres en auraient découlé, dans un climat d'insécurité croissant, entretenu par l'annonce de projets toujours plus importants. Malgré ces présentations contrastées du problème, il est difficilement concevable, pour la mission, que cette politique puisse se poursuivre sans entrer en conflit avec l'objectif de développement par, et pour, les populations locales concernées et donc sans compromettre leurs possibilités d'emploi.

L'emploi et le chômage dans les territoires

43. En avril-juin 1978, le niveau global de l'emploi fourni à l'intérieur des territoires occupés s'élevait à 146 700 personnes (voir tableau 1). Cela représente seulement 23 pour cent de la population en âge de travailler (dont tous les membres, bien sûr, ne sont pas aptes ou décidés à prendre un emploi), et moins de 70 pour cent de la population active des territoires occupés ayant un emploi: les 30 pour cent restant sont ceux, on l'a vu dans la première partie, employés dans l'économie israélienne. Bien que le chômage ait été ainsi pratiquement évité, ces quelques repères statistiques traduisent bien la faiblesse du niveau de l'emploi dans les territoires occupés et l'importante proportion de la population active locale travaillant en Israël. Encore faut-il ajouter, à cet égard, que les chiffres cités ne comprennent pas les 10 000 à 15 000 travailleurs de Jérusalem intégrés dans le système économique israélien, ni les quelque 1 500 travailleurs du Golan qui sont employés en Israël.

44. Si l'on observe les tendances de l'évolution du niveau de l'emploi local, on note une baisse d'environ 1 pour cent du nombre des personnes employées entre janvier 1977 et juin 1978. Sur la période 1970-1978, les chiffres officiels font ressortir une baisse totale de 6 000 emplois dans les territoires occupés, alors que, pendant la même période, la population active augmentait de

34 600 unités, et que le nombre de travailleurs palestiniens en Israël passait, en gros, de 20 000 à 70 000.

45. Comme elle l'avait déjà souligné l'année dernière, la mission considère comme extrêmement préoccupante la situation de l'emploi dans les territoires. L'économie locale ne crée pas d'emplois nouveaux, le marché local n'absorbe pas les nouveaux effectifs apportés par la croissance de la population active, ni les travailleurs qui perdent leur emploi en Israël lorsque la conjoncture devient défavorable. Par exemple, lors de la récession de 1975 dans le secteur de la construction en Israël, environ 9 000 travailleurs ont été licenciés et n'ont pas retrouvé d'emploi dans les territoires occupés; en ajoutant à ce nombre celui des nouveaux arrivants sur le marché du travail qui n'ont pu, eux non plus, trouver d'emploi, on a estimé de 15 000 à 20 000 le nombre de personnes qui se sont retirées de la population active en 1975 ¹. L'émigration vers les pays arabes (soit pour poursuivre des études, soit pour chercher un emploi) a pris une ampleur croissante au cours des dernières années; comme on l'a indiqué dans l'introduction, on enregistre des soldes nets déficitaires de 20 000 personnes environ, en moyenne, depuis trois ou quatre ans. Cette émigration touche essentiellement des hommes jeunes, des travailleurs qualifiés, des travailleurs intellectuels. Elle modifie sensiblement, par suite, la structure démographique locale et prive le développement des territoires occupés de ses forces les plus vives.

46. A la lumière des développements précédents, on comprend mieux le caractère artificiel du très faible taux de chômage suggéré par les statistiques officielles et auquel il a été fait référence dans l'introduction. Son maintien, dans l'état actuel des choses, dépend étroitement de la croissance de l'économie israélienne et de la continuation des flux migratoires vers Israël ou, alternativement, vers les pays arabes. Un ralentissement ou un arrêt de ces flux pour des raisons économiques ou tenant à l'évolution de la situation politique rendrait la situation de l'emploi dans les territoires actuellement occupés rapidement critique, avec un taux de chômage très élevé, en particulier parmi les jeunes instruits.

47. Si l'on observe, maintenant, l'évolution de la structure de l'emploi dans les territoires occupés (voir tableau 4 ci-après), quelques faits saillants peuvent être notés, qui sont en relation, naturellement, avec ce qui a été dit précédemment sur les différents secteurs économiques. Ainsi, tout d'abord, l'emploi agricole a diminué tant en valeur absolue qu'en valeur relative au cours de la période 1970-1978: il y avait en 1970 59 200 personnes employées dans l'agriculture (soit 39 pour cent de l'emploi), on en compte 46 300 en 1978 (représentant un peu moins de 32 pour cent de l'emploi). Nombre de ceux qui ont quitté le secteur se sont engagés comme salariés en Israël. Cette évolution n'est pas nécessairement négative; elle peut traduire une élévation de la produc-

¹ Voir A. Bregman, *op. cit.*, p. 10.

Tableau 4. Travailleurs employés dans les territoires occupés par secteur économique, 1970 et janvier-juin 1978

Secteur économique	1970		Janvier-juin 1978	
	Milliers	Pourcentage	Milliers	Pourcentage
Total	152,7	100,0	146,7	100,0
Agriculture, forêt et pêche	59,2	38,8	46,3	31,6
Industrie (mines et manufactures)	21,0	13,8	21,4	14,6
Construction (bâtiment et travaux publics)	12,9	8,4	13,3	9,1
Commerce, restaurants et hôtels	21,7	14,2	22,0	15,0
Transport, entrepôts et communications	7,9	5,2	10,2	7,0
Services publics et communautaires	23,0	15,1	25,3	17,2
Services financiers, électricité, eau, services personnels	7,0	4,6	8,2	5,6

tivité. Toutefois, il a été souvent indiqué à la mission que l'agriculture avait à faire face à une pénurie aiguë de main-d'œuvre résultant du drainage opéré par l'économie israélienne. Dans le secteur de la construction qui, avec 13 000 travailleurs, représente depuis 1970 moins de 10 pour cent de l'emploi, des difficultés pour recruter la main-d'œuvre ont également été signalées, les employeurs n'arrivant pas à concurrencer le secteur israélien même avec des niveaux de salaire qui maintenant se rapprochent de ceux pratiqués en Israël. Le secteur industriel emploie 21 000 travailleurs en 1978, comme en 1970, et compte pour moins de 15 pour cent de l'emploi dans les territoires occupés; la productivité y est faible; des activités de sous-traitance pour des firmes israéliennes se sont développées, dans le domaine du textile et de l'habillement, accomplies essentiellement, a-t-il été indiqué à la mission, par des femmes rémunérées à des taux de salaire très bas. L'emploi dans le secteur des services (commerce, transports, services publics et privés réunis) est passé de 59 600 en 1970 à 65 700 en 1978 où il représente près de 42 pour cent du total. On ne reviendra pas sur ce qui a été dit à propos de l'hypertrophie de ce secteur. Mais on peut noter que l'emploi n'a pas augmenté dans les activités du commerce, des hôtels et des restaurants, ce qui est sans doute à mettre en relation avec la chute du tourisme consécutive à l'unification de Jérusalem. Quant à l'emploi public, son développement se trouve bloqué du fait de la situation d'occupation. Dans le secteur des services communautaires, et en particulier dans celui des coopératives, il a été indiqué à la mission que, sur la rive ouest du Jourdain, par exemple, on ne trouvait plus dans les coopératives qu'un tiers des personnes employées avant 1967; l'absence de perspectives d'avancement et de promotion découragerait les employés de ces institutions et les pousserait à chercher ailleurs d'autres possibilités.

Pour une politique de l'emploi répondant aux besoins spécifiques des territoires occupés

48. A la suite des informations qui lui ont été fournies, des analyses qu'elle a pu faire, des divers entretiens qu'elle a pu avoir sur le problème de l'emploi, et dont elle a résumé l'essentiel dans les paragraphes ci-dessus, la mission est amenée à appuyer les recommandations fondamentales déjà formulées dans son précédent rapport: il existe un besoin évident, et vivement ressenti par les populations concernées, d'une politique active de l'investissement et de l'emploi dans les territoires occupés qui réponde aux besoins spécifiques de leurs habitants. Le vide institutionnel créé par l'état d'occupation empêche, actuellement, la mise en œuvre d'une telle politique. Les besoins et les ressources en main-d'œuvre des territoires occupés ne font l'objet d'aucune évaluation et planification. Aucune des mesures qui sont liées à l'exercice de l'autorité gouvernementale, dans une situation normale, et qui permettent de définir les objectifs et les moyens d'une véritable politique de l'emploi et du revenu, ne peut être prise, de façon responsable, par ceux qui sont directement concernés. Cette situation hypothèque sérieusement l'avenir des territoires actuellement occupés. Le moment semble particulièrement venu d'envisager des actions et des solutions qui permettraient de faciliter des évolutions futures et de préparer des adaptations à un changement de statut politique.

49. Dans les circonstances prévalant actuellement, il semble particulièrement recommandé de favoriser les actions de développement des autorités municipales ayant la charge des affaires locales, qui devraient pouvoir disposer de davantage de moyens et de plus larges responsabilités pour l'élaboration et l'exécution de leurs programmes. Egalement, des institutions de développement communautaire, ou autres, susceptibles d'agir comme des substituts d'autorités politiques à compétence générale faisant momentanément défaut et à même de pallier l'absence d'un plan national de développement économique et social devraient pouvoir jouer un rôle important. De tels organismes permettraient aux populations intéressées de définir leurs besoins, de mobiliser leurs ressources et d'en tirer profit, d'élargir l'exercice de leurs responsabilités. Les coopératives peuvent apparaître comme l'une des institutions privilégiées de ce type d'actions; une attention particulière doit être, par conséquent, portée à la satisfaction de leurs exigences minima telles qu'elles ont été exposées à la mission, s'agissant des coopératives de la rive occidentale, et qui concernent en particulier: le libre accès aux sources de financement et d'assistance disponibles, la formation de personnel technique et administratif, les possibilités de carrière permettant le maintien en service d'un personnel qualifié, la fourniture de moyens matériels indispensables à un fonctionnement normal ou encore une plus grande diligence des autorités dans l'accélération des procédures et formalités. Le Bureau international du Travail pourrait naturellement apporter son concours à toute action tendant à promouvoir notamment le développement du mouvement coopératif dans les territoires occupés.

50. Dans son précédent rapport, la mission avait insisté sur les moyens nécessaires à mettre en œuvre pour appliquer la politique de l'emploi recommandée. Tout en tenant compte des crédits budgétaires ou transferts israéliens, la mission avait considéré que des bénéfices étaient tirés, par Israël, de la situation telle qu'elle s'était développée, et elle avait recommandé de mieux assurer, notamment sur le plan fiscal et social, l'équivalence des charges et des bénéfices résultant de l'emploi en Israël des travailleurs arabes des territoires occupés. Plus précisément, la mission avait indiqué aux autorités qu'il lui paraissait logique et approprié d'affecter plus spécifiquement et plus généralement aux besoins des territoires mêmes les impôts prélevés sur les habitants et notamment sur le revenu des travailleurs arabes des territoires occupés employés en Israël. Comme il a été indiqué plus haut (paragr. 19), la mission a noté avec intérêt la décision récemment prise dans ce sens de transférer le produit de l'impôt sur le revenu des travailleurs employés en Israël, soit une somme estimée à environ 200 millions de livres israéliennes, au budget des territoires; ce transfert doit être réalisé à partir de l'exercice annuel 1979-80. Il s'agit là d'une mesure qui devrait avoir des effets positifs; d'autres solutions visant le même objectif pourraient être mises à l'étude. Il importe toutefois, pour leur donner toute la portée souhaitable, que les représentants des populations participent aux décisions sur l'affectation de ces montants.

Le développement de la formation professionnelle

51. Une politique de l'emploi cohérente ne se conçoit pas sans la mise en œuvre, parallèlement, d'actions appropriées en matière de formation professionnelle. La mission a attaché une importance particulière à cette question. Elle a visité un certain nombre de centres de formation mis en place par les autorités israéliennes; elle a, en outre, recueilli des informations de la part des responsables de l'UNRWA. Les efforts accomplis ne sont pas à sous-estimer: au total, entre 1968 et 1977, 33 400 élèves ont été diplômés; en 1978, les effectifs formés ont été de l'ordre de 3 650. La durée des cours, ainsi que leur nombre ont été quelque peu augmentés. Toutefois, il est apparu à la mission que l'action de ces centres ne bénéficiait que partiellement au développement des territoires occupés. Par exemple, dans un centre visité sur la rive occidentale, elle a relevé que 20 pour cent seulement des élèves ayant terminé leur stage trouvaient à s'employer dans les territoires mêmes, tous les autres étant allés exercer leur métier en Israël ou dans les pays arabes, dans des proportions sensiblement égales. Toutefois, les autorités israéliennes ont indiqué que 40 pour cent environ des diplômés de l'ensemble des centres de formation professionnelle s'employaient dans les territoires occupés, 50 pour cent en Israël et le reste dans les pays arabes. Si elle n'est pas développée, la politique de formation actuellement menée ne pourra guère contribuer, de l'avis de la mission, à élever sensiblement un niveau de qualification de la main-d'œuvre locale qui lui donne surtout accès aux emplois semi-qualifiés de l'économie israélienne. La mission recommande, par conséquent, aux autorités d'intensifier substantiellement leurs efforts

pour allonger les cycles de formation, offrir une gamme plus étendue de programmes, donner des qualifications adaptées aux besoins spécifiques locaux ou qui pourront l'être aisément au retour des travailleurs sur le marché du travail local.

Salaires, prestations sociales et conditions de travail dans les territoires

52. Le niveau des salaires dans les territoires occupés s'est élevé rapidement entre 1970 et 1978 et l'écart avec les salaires payés en Israël aux travailleurs des territoires se serait, selon les statistiques disponibles, considérablement réduit (voir tableaux 5 et 6 ci-après). En gros, il apparaît que le salaire journalier payé dans les territoires représentait en 1970 un peu plus de la moitié du salaire payé en Israël et en 1978, entre 60 et 90 pour cent de ce dernier, selon les secteurs. La hausse des salaires est, dans une large mesure, l'effet de l'emploi massif de travailleurs des territoires occupés en Israël, les employeurs locaux devant payer le prix pour retenir la main-d'œuvre indispensable.

53. En même temps, l'inflation élevée que connaît Israël depuis plusieurs années (et on prévoit encore pour cette année un taux de l'ordre de 50 pour cent) se transmet dans les territoires occupés et déclenche la spirale des prix et des salaires. Le niveau moyen des prix a augmenté de près de 500 pour cent sur la rive occidentale et de plus de 600 pour cent à Gaza, entre 1970 et 1977 (augmentation supérieure à celle enregistrée en Israël, un peu plus de 400 pour cent, pour la même période). Bien que les indices officiels publiés par les autorités israéliennes fassent ressortir une augmentation du pouvoir d'achat du salaire, tel n'est pas, bien au contraire, l'avis des salariés dans les territoires occupés. L'inflation a été le thème majeur des doléances exprimées à la mission par les salariés et les syndicalistes palestiniens rencontrés, en particulier ceux de la rive occidentale. Ceux-ci ont sans doute le sentiment d'être défavorisés par rapport aux Palestiniens de la rive orientale, la Jordanie ne connaissant pas une poussée inflationniste comparable ¹.

54. En matière de bénéfices sociaux, les travailleurs employés dans les territoires sont maintenant obligatoirement assurés contre les accidents du travail. En 1978 a été introduit un système d'assurance-maladie volontaire dans les territoires occupés, auquel auraient adhéré environ 500 000 résidents; l'assurance est obligatoire pour les employés de l'administration (comme elle l'est aussi, on l'a indiqué dans la première partie de ce rapport, pour les travailleurs employés en Israël). La mission renvoie ici à la recommandation concernant le développement souhaitable de la qualité des services offerts en matière de soins médicaux, formulée au point iv) du paragraphe 23 ci-dessus.

55. La mission a été informée par les autorités d'un certain nombre de développements et de changements apportés, souvent pour faire suite aux

¹ La comparaison, grossière, des indices de prix fait apparaître une stabilité relative en Jordanie où l'indice général des prix est passé de 1 à 2,5 entre 1969 et 1977 (avril), tandis que l'indice général des prix de la rive occidentale est passé de 1 à 6,4 entre 1969 et 1977.

Tableau 5. Taux des salaires payés dans les territoires occupés et taux des salaires payés en Israël aux travailleurs des territoires occupés (salaire journalier en livres israéliennes), 1970 et 1977

	Territoires occupés Total	Rive occidentale	Gaza et Sinaï du Nord
A. 1970			
1. Taux des salaires dans les territoires	6,4	6,8	5,8
2. Taux des salaires en Israël	11,8	11,8	11,7
Ratio (1/2)	54,2	57,6	49,6
B. 1977			
1. Taux des salaires dans les territoires	63,7	64,9	61,6
2. Taux des salaires en Israël	71,0	72,2	69,8
Ratio (1/2)	89,6	89,9	88,3

Tableau 6. Taux des salaires payés dans les territoires et taux des salaires payés en Israël, selon le secteur économique, 1978, 3^e trimestre (salaire journalier en livres israéliennes)

	Agriculture	Industrie	Construction
Rive occidentale	84	77	123
Gaza et Sinaï du Nord	76	82	110
Israël	90	120	130

recommandations contenues dans le rapport précédent, en particulier dans les domaines de l'administration et de la réglementation du travail.

56. Ainsi, des ordonnances ont été révisées, dans le district de Gaza, pour améliorer les conditions sanitaires dans l'entreprise, et diverses actions d'information sur la sécurité et l'hygiène du travail ont été entreprises dans les territoires occupés; dans la même région, le bénéfice de l'indemnité de licenciement et des congés payés a été étendu aux travailleurs journaliers employés dans les services gouvernementaux. Les activités d'inspection du travail ont été étendues et intensifiées, notamment à Gaza, l'embauche et les conditions de travail réglementées dans le Saillant de Rafah. La mission a pris acte de ces développements et ne peut que recommander la poursuite des efforts nécessaires pour améliorer les conditions de travail et pour surveiller le respect des réglementations.

Le travail des jeunes

57. Comme lors de l'examen de la situation de l'emploi en Israël, la mission s'est préoccupée, en particulier, des conditions d'emploi et de travail des jeunes. A cet égard, elle a été informée de l'adoption, en 1978, de deux ordonnances qui ont élevé l'âge minimum d'admission à l'emploi de douze à quatorze ans,

dans le district de Gaza, de treize à quatorze ans sur la rive occidentale. La mission recommande aux autorités de veiller à l'application de ces dispositions et de sanctionner sévèrement les abus; ceux-ci semblaient fréquents encore l'année dernière selon les informations recueillies, surtout dans le district de Gaza et le Saillant de Rafah, où les principales victimes en étaient les enfants des camps de réfugiés et de tribus de Bédouins. Le renforcement de l'action de contrôle semble d'autant nécessaire que des craintes peuvent être formées quant à l'application pratique d'une telle législation dans des régions pauvres, essentiellement agricoles et où domine la petite exploitation familiale pour laquelle le travail de l'enfant est source de revenus. C'est pourquoi la mission, s'appuyant sur la recommandation (n° 146) sur l'âge minimum, 1973 (paragr. 2 c)), estimerait bon que soit aussi entreprise une action positive dans le domaine des mesures de bien-être familial destinées à garantir l'entretien des enfants, y compris l'attribution d'allocations pour enfants (voir plus haut, paragr. 16).

Pour un exercice effectif du droit syndical

58. Comme la mission l'a souligné dans son précédent rapport, l'un des principaux aspects du progrès social et de l'amélioration de la condition des travailleurs, tant du point de vue de leurs intérêts matériels que de leur dignité, est la reconnaissance de l'exercice effectif du droit syndical. Ce principe a une valeur universelle et doit donc s'appliquer aux travailleurs concernés tant dans les territoires arabes occupés qu'en Israël. A cet égard, tout en constatant que certains facteurs tenant aux structures économiques traditionnelles ne constituaient pas des conditions particulièrement propices au développement de l'organisation professionnelle, la mission avait relevé, l'année dernière, l'existence d'un certain nombre de problèmes ou de lacunes et fait des recommandations sur les points qui lui paraissaient les plus importants.

59. La mission a poursuivi, cette année, l'examen attentif de la mise en œuvre des droits syndicaux, notamment au cours de plusieurs entretiens qu'elle a eus avec des dirigeants et représentants syndicaux palestiniens à Bethléem, Hébron, Gaza et Jérusalem-Est ¹. De manière générale, elle a pu constater que l'activité des syndicats existant dans les territoires n'était pas uniforme. Sur la rive occidentale du Jourdain, il existe environ vingt-cinq syndicats, dont huit auraient été créés depuis 1967, ont indiqué les autorités israéliennes à la mission. Ils comptent d'une à plusieurs centaines de membres, et quelques-uns ont vu, récemment, s'augmenter légèrement le nombre de leurs membres. Certaines de ces organisations semblent poursuivre leur activité, des élections ont lieu, des assemblées se tiennent; leur préoccupation principale apparaît être la défense

¹ La mission s'est entretenue, en particulier, avec des secrétaires ou représentants syndicaux des organisations suivantes: Fédération générale des syndicats de Naplouse, Union générale des travailleurs et employés des institutions (Bethléem), Syndicat des travailleurs de la construction et des institutions (Ramallah), Syndicat du textile (Hébron), Syndicat de la compagnie d'électricité du district de Jérusalem, Syndicat des ingénieurs de Jérusalem, Syndicat des hôtels, restaurants et cafés (Jérusalem), Fédération des travailleurs de Gaza.

du pouvoir d'achat du salaire (tel semble être le cas, par exemple, du Syndicat du textile à Hébron). Par contre, d'autres syndicats ont affirmé à la mission éprouver de grandes difficultés pour fonctionner normalement, être obligés de solliciter une autorisation préalable¹, laquelle serait souvent refusée, pour tenir certaines réunions, être l'objet de diverses mesures de pression et d'intimidation de la part des autorités militaires d'occupation; les arrestations et détentions de syndicalistes (par exemple à Bethléem et à Ramallah) se seraient multipliées et des cas individuels ont été cités. La mission a communiqué une liste de noms aux autorités militaires et posé des questions sur les motifs des mesures prises et l'état des procédures; en réponse, les autorités ont fourni pour chacun de ces cas des informations selon lesquelles ces personnes avaient été condamnées par des tribunaux, ou étaient en instance de jugement, non pas en raison d'activités syndicales mais en raison d'inculpations spécifiques relatives à des activités au sein d'organisations politiques illégales. A cet égard, et sur un plan plus général, la mission a souligné l'importance des préoccupations rappelées au paragraphe 61 ci-après. A Gaza, où l'activité syndicale avait paru à peu près inexistante à la mission lors de sa dernière visite, il semble que la fédération qui existait auparavant ait reçu, tout récemment, l'autorisation nécessaire de fonctionner; les services compétents ont donné des assurances à la mission que toute autre demande serait aussitôt satisfaite.

60. A Jérusalem, la situation syndicale est particulière. Environ les deux tiers des travailleurs du secteur arabe (soit 10 000 à 11 000) seraient devenus membres de la Histadrout², selon celle-ci. Des organisations existant avant le changement de statut de la ville ont refusé de s'intégrer dans la centrale syndicale israélienne, au prix, a-t-il été indiqué à la mission, de conditions de travail inférieures et de difficultés diverses (tel est le cas du syndicat de la Compagnie d'électricité du district de Jérusalem, qui compte plus de 400 membres). Enfin, tout récemment, des efforts ont été entrepris par des syndicalistes arabes de la ville pour réactiver des organisations indépendantes (ainsi, par exemple, des syndicats de tailleurs, d'imprimeurs, de cordonniers, de l'hôtellerie, s'efforcent, actuellement, de se reconstituer). La Histadrout a indiqué son intention de ne pas intervenir pour empêcher ce mouvement. Sur le plan de la négociation collective, des difficultés semblent exister pour la conclusion et l'application d'accords collectifs, qui restent l'exception à Jérusalem-Est.

61. En définitive, il apparaît à la mission que les problèmes rencontrés doivent être situés dans le cadre général de l'occupation des territoires arabes et de la situation qui en découle. Celle-ci conduit les autorités militaires à surveiller de près les organisations syndicales et à y faire obstacle lorsqu'elles estiment que l'action syndicale sort de la sphère professionnelle pour entrer dans le champ de la politique; elle amène certains syndicats à prendre des posi-

¹ Selon les autorités israéliennes, une autorisation n'est pas nécessaire pour les assemblées générales statutaires dont la tenue doit seulement être annoncée à l'Inspection du travail.

² Une situation analogue existe dans le Golan, où il a été indiqué à la mission que les travailleurs sont affiliés à la Histadrout.

tions qui, dans des situations normales, seraient considérées comme ne relevant pas de la compétence d'organisations professionnelles. Il importe en cette matière que les principes fondamentaux de la liberté syndicale soient pleinement observés, c'est-à-dire qu'il n'y ait pas d'interventions des autorités dans les activités des syndicats visant la protection des intérêts de leurs membres, qu'il ne soit pas procédé à des arrestations de dirigeants syndicaux pour motif d'activité syndicale. La mission rappelle que la situation des personnes exposées à des mesures répressives doit être examinée rapidement pour vérifier l'absence de liens entre de telles mesures et l'exercice d'activités syndicales légitimes; si l'existence d'un motif valable est présumée, il importe, dans tous les cas, que les syndicalistes fassent l'objet d'un jugement équitable le plus rapidement possible. Il peut être rappelé à cet égard qu'une résolution de l'OIT, adoptée en 1970, a mis précisément l'accent sur les relations entre les libertés civiles fondamentales, l'indépendance nationale et la liberté politique, d'une part, et l'exercice des droits syndicaux, d'autre part ¹.

* * *

62. Ainsi qu'il ressort du présent rapport, un certain nombre de mesures ont été prises par les autorités israéliennes en vue, principalement, de donner effet aux recommandations formulées en 1978. Un compte rendu détaillé de ces mesures a été remis à la mission. Pour en donner une image plus nette, il n'est pas inutile d'en faire ici la récapitulation. Il s'agit notamment de:

- 1) l'affectation du produit de l'impôt perçu sur le revenu des travailleurs arabes des territoires occupés qui sont employés en Israël (paragr. 19 et 50);
- 2) la lutte contre l'emploi irrégulier de ces travailleurs en Israël (paragr. 15), notamment des jeunes (paragr. 16);
- 3) la réglementation du permis de travailler en Israël (paragr. 24);
- 4) la mise à l'étude du paiement d'une indemnité de trajet aux travailleurs se rendant en Israël (paragr. 26);
- 5) le développement de la formation professionnelle dans les territoires arabes occupés (paragr. 51);
- 6) la réglementation de l'emploi et des conditions de travail dans les territoires arabes occupés, pour ce qui concerne: i) l'âge minimum d'admission à l'emploi (paragr. 57); ii) l'application de la législation sur les indemnités de fin d'emploi et sur les congés payés à de nouvelles catégories de travailleurs (paragr. 56); iii) diverses actions en matière de sécurité et d'hygiène du travail (paragr. 56); iv) divers efforts en matière de protection des droits à certains bénéfices sociaux et de mise en œuvre du système spécial pour l'assurance-maladie (paragr. 54).

63. Il convient en outre de rappeler les initiatives annoncées par la Histadrout, pour donner suite également aux recommandations précédentes de la

¹ Résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles (1970).

mission, et qui concernent les deux grands problèmes de: i) la liberté syndicale (paragr. 28 et 29); ii) l'application du principe de l'égalité de traitement dans les conditions de travail (paragr. 27), le salaire et les prestations sociales (paragr. 19).

64. Tout en appréciant les actions entreprises dans le but de donner effet aux recommandations adressées en 1978, la mission a recommandé dans le présent rapport, après examen de la situation et de ses développements récents, que de nouvelles mesures, ou des mesures plus complètes soient prises en ce qui concerne notamment les domaines suivants:

- 1) le renforcement de l'action préventive et répressive pour lutter contre le phénomène de l'emploi irrégulier en Israël (paragr. 15), notamment lorsqu'il concerne les jeunes travailleurs arabes des territoires occupés (paragr. 16);
- 2) l'amélioration des conditions d'emploi en Israël: assouplissement de la réglementation du permis de travailler en Israël (paragr. 24), du régime des autorisations de résider en Israël (paragr. 25), adoption d'une formule appropriée permettant de rémunérer les durées excessives de trajet des travailleurs qui se rendent quotidiennement en Israël (paragr. 26);
- 3) la promotion professionnelle des travailleurs des territoires arabes occupés s'employant en Israël (paragr. 18);
- 4) l'extension de l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale entre travailleurs israéliens et travailleurs des territoires arabes occupés qui sont employés en Israël (paragr. 23);
- 5) le développement des actions visant à l'amélioration des conditions de travail dans la pratique (paragr. 27) et, sur un plan plus général, l'attention accrue à porter au respect de l'identité culturelle des travailleurs arabes des territoires occupés (paragr. 30 et 31);
- 6) l'exercice effectif des droits syndicaux par les travailleurs des territoires arabes occupés qui sont employés en Israël (paragr. 28 et 29);
- 7) l'adoption d'une législation et de procédures spécifiques pour garantir et promouvoir l'égalité de chances et de traitement des travailleurs employés en Israël quelle que soit leur origine ethnique ou nationale (paragr. 33);
- 8) la mise en œuvre d'une politique active de l'investissement et de l'emploi répondant aux besoins spécifiques des populations dans les territoires arabes occupés (paragr. 48), en même temps que la diversification et le développement des niveaux de formation par les centres de formation professionnelle établis dans ces territoires (paragr. 51);
- 9) l'extension de l'action économique et sociale des autorités municipales et des institutions de développement communautaire, notamment des coopératives (paragr. 49) ainsi que l'étude de mesures permettant d'affecter des ressources au développement des territoires arabes occupés, avec la participation des représentants des populations concernées (paragr. 50);

Rapport du Directeur général (supplément)

- 10) la poursuite des efforts en matière de contrôle de l'application de la réglementation du travail dans les territoires arabes occupés (paragr. 56), notamment pour ce qui concerne la mise en œuvre des nouvelles ordonnances sur l'âge minimum d'admission à l'emploi et les actions à mener pour protéger le développement des enfants (paragr. 57), ainsi que pour améliorer le niveau des soins médicaux au bénéfice de l'ensemble de la population dans les territoires arabes occupés (paragr. 54);
- 11) le respect des principes fondamentaux de la liberté syndicale dans les territoires arabes occupés (paragr. 61);
- 12) les problèmes en matière de développement résultant des implantations israéliennes dans les territoires arabes occupés (paragr. 42).

65. Au cours de ses divers entretiens la mission a aussi indiqué à toutes les parties intéressées que tout problème qu'elles pourraient rencontrer, à propos de questions relevant des différents points mentionnés ci-dessus, pourrait être signalé à tout moment au Bureau international du Travail pour examen et, le cas échéant, action appropriée.

66. A l'issue de sa visite, la mission a fait part oralement pour l'essentiel aux autorités israéliennes de ses diverses constatations et recommandations. Enfin, étant donné l'intérêt qui s'attache à ces questions, le gouvernement a été prié d'informer le Bureau international du Travail, au début de l'année prochaine, de l'évolution de la situation et de la suite donnée aux recommandations ci-dessus.

67. En faisant les constatations et les recommandations qui précèdent, la mission a été soucieuse, non seulement de tenir compte de la situation actuelle, mais aussi de fournir certaines bases qui permettraient plus facilement l'adaptation de cette situation à l'évolution future.

Genève, 28 mars 1979.

* * *

En présentant le rapport ci-dessus, le Directeur général rappelle qu'il continuera de suivre la situation et qu'il informera la Conférence des développements ultérieurs en cette matière.