

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 1979.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1) à la suite d'une mission, effectuée du 18 au 29 septembre 1978, chargée d'étudier les problèmes sanitaires et sociaux en Israël,

Par MM. Robert SCHWINT, Jean BÉRANGER, Pierre LOUVOT,
Jean MÉZARD et Bernard TALON,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Robert Schwint, président ; René Touzet, Jacques Henriot, Bernard Lemarié, Hector Viron, vice-présidents ; Hubert d'Andigné, Roland du Luart, Jean Mézard, André Rabineau, secrétaires ; Jean Amelin, Hamadou Barkat Gourat, Jean Béranger, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Jean-Pierre Cante-grit, Jean Chérioux, Michel Crucis, Georges Dagonia, Michel Darras, Jean Desmarests, Guy Durbec, Charles Ferrant, Pierre Gamboc, Marcel Gargar, Jean Gravier, André Jouany, Michel Labèguerie, Edouard Le Jeune, Roger Lise, Pierre Louvot, Serge Mathieu, Marcel Mathy, André Méric, Henri Moreau, Michel Moreigne, Jean Natall, Mme Rolande Perlican, MM. Guy Robert, Victor Roblni, Pierre Sallenave, Albert Sirgue, Marcel Souquet, Bernard Talon, George Treille, Jean Varlet, Jacques Verneull.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
Compte rendu de la mission	5
CHAPITRE PREMIER. — Israël	9
1. — L'histoire	9
2. — La terre	11
3. — Les hommes	11
4. — Les institutions	13
5. — L'économie	15
CHAPITRE II. — Un syndicalisme original : la Histadrout	17
1. — Historique	18
2. — Une institution ouverte et démocratique	18
3. — La défense des travailleurs : salaires et conditions de travail ..	19
4. — La gestion des œuvres sociales	20
5. — La puissance économique de la Histadrout	20
6. — Questions actuelles	21
CHAPITRE III. — La santé : une efficacité exemplaire	23
1. — Du mandat britannique aux lendemains de la fondation de l'Etat : vers un système de santé fortement socialisé	23
2. — Des médecins nombreux et de qualité	24
3. — Des équipements diversifiés	25
4. — L'assurance maladie : la puissance de la Koupat Holim	26
5. — Questions actuelles	27
CHAPITRE IV. — La sécurité sociale : les progrès de l'assurance légale obli- gatoire	29
1. — L'organisation des Assurances Nationales	29
2. — L'assurance vieillesse	30
3. — L'assurance accidents de travail	31
4. — L'assurance maternité	32
5. — Les allocations familiales	32
CHAPITRE V. — La vie au kibboutz	35
Conclusion	39

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Affaires sociales a décidé d'organiser, au cours de l'été 1978, deux missions parallèles, l'une en Israël, l'autre en Egypte, afin d'y étudier les problèmes sanitaires et sociaux.

Une délégation de votre commission a donc séjourné en Israël du 17 au 28 septembre. Menée par M. Robert Schwint, président de la commission, elle était composée de MM. Jean Mézard, secrétaire de la commission, Jean Béranger, Pierre Louvot et Bernard Talon. Mme Chantal Kheir Beik, administrateur affecté au secrétariat de la commission, accompagnait la délégation.

La conclusion des accords de Camp David, entre Israël et l'Egypte, le dimanche 17 septembre, jour même de l'arrivée de la délégation à Tel Aviv, lui a permis de participer au déroulement d'événements particulièrement émouvants.

Que tous ceux qui ont contribué à la réussite de cette mission reçoivent ici nos remerciements.

On trouvera dans le présent rapport, après un bref compte rendu du voyage, suivi par quelques développements préliminaires sur l'histoire, la géographie, la population, les institutions et l'économie d'Israël, quatre chapitres consacrés aux aspects qui nous ont paru les plus significatifs de la vie sociale de ce pays aussi passionnant qu'original :

- le syndicalisme et le droit du travail ;
- l'organisation de la santé, domaine dans lequel Israël est exemplaire à bien des égards, et l'assurance maladie ;
- la sécurité sociale ;
- enfin, la vie au kibboutz, forme de communauté de vie et de travail unique en son genre.

Nous évoquerons, en conclusion, les tensions sociales entre Israéliens originaires d'occident et d'orient, aggravées par la crise économique actuelle, tensions d'autant plus préoccupantes pour ce pays qu'il a toujours mis la lutte pour l'égalité au rang des priorités.

En butte à l'inflation, Israël est encore épargné cependant par le chômage qui caractérise aujourd'hui les nations occidentales.

COMPTE RENDU DE LA MISSION

Dimanche 17 septembre 1978.

A son arrivée à Tel Aviv, la délégation est accueillie par M. Marc Bonnefous, ambassadeur de France, et par M. Almog, directeur adjoint des Affaires européennes au Ministère israélien des Affaires étrangères. Après un entretien à la résidence de l'ambassadeur, la délégation gagne Jérusalem en compagnie de Ron Dorland, guide que les autorités israéliennes ont mis à sa disposition pour la durée de son séjour.

Lundi 18 septembre 1978.

Après une visite rapide au nouvel hôpital universitaire de la Hadassah, la délégation se rend au Ministère du Travail et du Bien-Etre. Elle s'y entretient avec MM. Israël Goralnik, directeur général, et Mordekhaï Avitsour, directeur général adjoint, des problèmes de l'emploi et du travail.

En fin de journée, elle est reçue par le président Itzhak Navon, chef de l'Etat, en même temps qu'une délégation du groupe d'amitié France-Israël de l'Assemblée Nationale. Cette audience est suivie d'une réception offerte par l'association Amitiés Israël-France, présidée par M. Walter Etan, ancien ambassadeur d'Israël à Paris.

Mardi 19 septembre 1978.

La journée est consacrée à la visite touristique de la ville et du site de Jérusalem.

Mercredi 20 septembre 1978.

La délégation se rend à Eilat, sur la mer Rouge, et rejoint Jérusalem dans la soirée.

Jeudi 21 septembre 1978.

Au cours d'un entretien au Ministère de la Santé avec le docteur Mentchel, directeur général, et son adjoint le docteur Keisar, sont évoqués les problèmes de politique sanitaire.

La délégation participe ensuite à une conférence à la Knesset (Parlement) sous la présidence de M. Benjamin Halévy, vice-président, conjointement avec la délégation du groupe d'Amitié France-Israël de l'Assemblée Nationale. La discussion, à laquelle prennent part, outre les députés présents de toute tendance, des

hauts fonctionnaires du Ministère des Affaires étrangères, porte principalement sur les accords israélo-égyptiens de Camp David, conclus le dimanche 17, et sur l'entrée d'Israël dans le Marché commun.

La conférence est suivie d'un déjeuner à la Knesset avec M. Yigael Yadin, vice-premier ministre.

L'après-midi, la délégation visite l'ancien hôpital de Share-Zadek, puis le chantier du nouvel hôpital.

Elle est reçue, en fin de journée, par M. Lopinot, consul de France à Jérusalem.

Vendredi 22 septembre 1978.

La délégation quitte Jérusalem pour le sud du pays.

Après un arrêt à Ashod, port commercial actif sur la Méditerranée, elle passe quelques heures au kibboutz Magen, kibboutz frontière, dans le Néguev, à proximité de l'enclave de Gaza. Elle est guidée à travers les installations et les cultures du kibboutz par un de ses membres, Patrick Spitz, d'origine française, qui répond à toutes nos questions sur l'organisation de la production et la vie collective au kibboutz.

La délégation gagne ensuite Beersheva, ville pionnière, où elle visite l'hôpital Soroka, puis l'entreprise Brisard Noguès, avant de poursuivre sa route vers Arad.

Samedi 23 septembre 1978.

Le jour du sabbat est réservé au loisir. La délégation visite les hauts lieux de la mer Morte et de la vallée du Jourdain : citadelle de Massada, Jéricho et son tell archéologique, Bet Shean et son théâtre romain, synagogue de Beit Alpha, jusqu'à Tibériade.

Dimanche 24 septembre 1978.

Accompagnée par un officier de l'armée israélienne, la délégation se rend à la frontière nord avec le Liban, dite la « Bonne frontière », puis traverse le Jourdain et se dirige à travers le plateau du Golan, jusqu'aux abords de Kuneitra, en territoire occupé (Syrie).

Lundi 25 septembre 1978.

Après avoir admiré les hauts lieux du lac de Tibériade (le mont des Béatitudes, Capharnaüm), la délégation se rend à Nazareth. Elle est reçue, à l'hôpital français de Nazareth, par son directeur, le docteur Plessier. L'hôpital abrite une école originale qui forme quelques infirmières d'élite particulièrement adaptées aux besoins de la population locale, en majorité arabe.

Mardi 26 septembre 1978.

Après une visite de Saint-Jean-d'Acre, d'Haïfa, puis des ruines de Césarée, la délégation s'installe à Tel Aviv.

Mercredi 27 septembre 1978.

Ayant souhaité prendre contact avec la municipalité de Tel Aviv, la délégation est reçue par M. Unikowski, adjoint au maire, auprès duquel elle s'informe des problèmes de la ville, sanitaires et sociaux en particulier.

Elle se rend ensuite au siège de la Histadrout (Fédération générale du travail). M. Israël Hertz, membre du comité exécutif explique l'histoire, les structures et le rôle de cette organisation syndicale unique au monde, qui patronne la Koupat Holim (assurance maladie) et gère une part importante des activités économiques israéliennes.

Le soir, son Excellence M. Bonnefous, ambassadeur de France, offre un dîner à sa résidence.

Jeudi 28 septembre 1978.

La délégation regagne Paris.

CHAPITRE PREMIER

ISRAEL

Il nous paraît indispensable d'introduire ce rapport par quelques considérations préliminaires sur l'histoire, la géographie, la population, les institutions et l'économie d'Israël. Ainsi seront mieux perçus les problèmes propres à cet Etat et l'originalité des solutions nationales mises en œuvre pour y faire face.

1. — L'histoire.

L'implantation d'un Etat juif en Palestine trouve sa justification, comme on le sait contestée par ses voisins arabes, dans l'histoire du peuple hébreu.

Théodore Herzl, chef de file et maître à penser du sionisme, publie en 1895 « l'Etat juif » et préconise le retour des Juifs de la diaspora sur la terre des ancêtres.

Avant 1914, près de 100 000 Juifs étaient d'ores et déjà installés en Palestine, alors sous domination ottomane. Avec la chute de l'Empire ottoman, la Palestine tombe sous mandat britannique. Le 2 novembre 1917, Balfour, secrétaire d'Etat britannique aux Affaires étrangères, déclare que la Grande-Bretagne « envisage favorablement l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif ».

Il faut attendre la fin de la Deuxième Guerre mondiale pour que la communauté internationale, bouleversée par les atrocités nazies, ouvre la voie vers la constitution d'un Etat juif. En novembre 1947, l'O. N. U. propose le partage de la Palestine en trois zones : un Etat juif, un Etat palestinien arabe et une zone internationale autour de Jérusalem. Le partage n'aura pas lieu car les Arabes ne l'acceptent pas. Les armes prennent alors le pas sur la négociation. Il en sera ainsi jusqu'à la période actuelle.

Le 14 mai 1948, la fondation de l'Etat d'Israël est proclamée par David Ben Gourion, président de l'Agence juive. Des combats acharnés s'ensuivent entre le nouvel Etat et ses voisins, qui abou-

tissent à la signature des accords de Rhodes : les frontières provisoires d'Israël sont fixées sur les lignes de l'armistice de 1948. La Transjordanie, qui devient la Jordanie, annexe la Judée et la Samarie. La bande de Gaza est rattachée administrativement à l'Égypte. Jérusalem est divisée : la vieille ville se trouve en territoire jordanien. Les Arabes de Palestine se réfugient dans les pays voisins, tandis que les Juifs installés en Jordanie, en Syrie, en Irak affluent vers Israël. Les pays arabes se refusent à reconnaître le nouvel Etat.

A trois reprises — en 1956, en 1967, en 1973 — Israël devra se battre contre ses voisins et manifester ainsi son existence de fait.

A la suite de la guerre des Six jours, celle de 1967, Israël occupe le Sinaï, la Cisjordanie (Judée et Samarie), la bande de Gaza et le plateau du Golan. Les Arabes, forts de l'arme du pétrole, prennent leur revanche en 1975 : c'est le déclenchement de la guerre du Kippour. Après des combats difficiles, les acquis de 1967 ne sont pas remis en cause. Israël conserve la mainmise sur les territoires occupés, monnaie d'échange contre une reconnaissance de l'Etat hébreu par les pays arabes qui l'entourent.

Mais la communauté internationale est alarmée par le terrorisme palestinien. L'Occident s'inquiète des menaces que les producteurs arabes font peser sur son approvisionnement en pétrole. Sous la pression des Etats-Unis, l'Égypte et Israël entament le dialogue, avec le soutien favorable de la majorité de leurs populations, qui aspirent à la paix. La visite du président Sadate à Jérusalem, en novembre 1977, soulève l'enthousiasme. Après des mois de négociations, sont signés, le dimanche 17 septembre 1978, les accords de Camp David devant aboutir à la conclusion d'un traité israélo-égyptien : Israël restituera le Sinaï ; le principe de l'autonomie de la Cisjordanie est admis ; des ambassadeurs seront échangés. C'est à ce moment précis que les deux délégations de la Commission des Affaires sociales arrivent respectivement en Israël et en Égypte. Chacune a pu mesurer, tant dans un pays que dans l'autre, l'espoir soulevé par le résultat positif des négociations.

La voie vers la paix au Moyen-Orient est ouverte. Mais le chemin à parcourir est encore long. Les termes de l'accord doivent être précisés. Le sort des Palestiniens n'est pas réglé. Les partenaires arabes de l'Égypte s'érigent contre toute paix séparée entre l'Égypte et Israël. Les plus durs se regroupent au sein du Front du Refus.

Seul l'avenir dira si les accords de Camp David permettront ou non, dans leurs conséquences, la stabilisation véritable d'une situation qui apparaît encore, pour l'observateur impartial, inextric-

cable à bien des égards. La paix ne se gagnera qu'au prix de concessions réciproques qui exigeront bien des efforts et bien des renoncements. Qui a vu Jérusalem comprend sans grands discours que le sort de la cité sainte pour les deux communautés, juive et arabe, sans parler des chrétiens, ne peut être définitivement tranché au profit de l'une ou de l'autre sans déchirements a priori insupportables pour la partie évincée.

2. — La terre.

Israël est un pays exigu. Il s'étend, dans la limite des frontières résultant de l'armistice de 1948, sur 20 700 kilomètres carrés, le long de la Méditerranée. 420 kilomètres séparent la frontière libanaise d'Eilat, à l'extrême sud, sur la mer Rouge. Sur sa partie la plus étroite, au nord de Tel Aviv, Israël n'a que 19 kilomètres de large. La moitié du territoire est désertique : le Néguev au sud, les monts de Galilée au nord. Le pays n'a pu être mis en valeur que grâce à des travaux hydrauliques considérables. L'eau, captée au lac de Tibériade, transite par la conduite nationale jusqu'aux frontières du Sinaï. Le pompage de l'eau et l'irrigation utilisent le quart de l'électricité consommée. Les surfaces irriguées ne peuvent être augmentées à moins de développer les installations de dessalement de l'eau de mer.

Les richesses naturelles sont limitées ; hormis les potasses et les bromures de la mer Morte, quelques réserves de cuivre et de phosphates, un peu de pétrole et de gaz naturel.

3. — Les hommes.

Israël abrite aujourd'hui plus de 3,5 millions d'habitants, dont un demi-million de non-juifs (musulmans, chrétiens et druses). Il administre en outre, dans les territoires occupés, plus d'un million de personnes, musulmans pour la plupart.

Aujourd'hui, 50 % des Israéliens environ sont des « sabra » nés dans le pays. Les autres sont venus pour moitié d'Europe et d'Amérique, pour moitié d'Asie et d'Afrique.

La population s'est constituée par vagues d'immigration successives en provenance de toutes les communautés juives du monde. Les premiers pionniers étaient surtout originaires d'Europe de l'Est, puis vinrent les émigrés de l'Allemagne hitlérienne, les survivants des camps de la mort, les réfugiés

des pays arabes, les communautés d'Afrique du Nord, les juifs d'U. R. S. S., les sympathisants de toutes origines. Déracinés par les persécutions ou attirés par le dynamisme du nouvel Etat, les juifs qui ont choisi Israël et s'y sont installés au nom de la « loi du retour », sont animés d'un profond sentiment national.

Orchestrée par l'Agence juive, l'immigration est organisée sur place par l'administration israélienne qui assure l'installation définitive en fournissant logement, emploi et assistance nécessaire, apprentissage de l'hébreu, formation professionnelle.

Depuis la guerre du Kippour, l'immigration s'est considérablement réduite.

Israël est un creuset des cultures et des ethnies les plus diverses. Cette diversité fait son originalité et sa richesse. Le haut niveau intellectuel de la majorité des immigrants, leur extrême motivation constituent la force principale du pays. L'école puis l'armée où sont appelés filles et garçons pendant trois ans contribuent à réduire les différences sociales et culturelles dans les jeunes générations.

Toutefois, le brassage ne se fait pas sans difficultés. Des clivages subsistent entre ashkenazes d'origine occidentale et sepharades d'origine orientale, d'un niveau culturel en général moins élevé, moins bien intégrés aux postes de responsabilité. Les problèmes que pose l'assimilation des Juifs d'Afrique du Nord et d'Orient sont une plaie au flanc de l'Etat.

Les Israéliens non juifs, Arabes musulmans ou chrétiens, druses, ont les mêmes droits que les Juifs, mais ne sont pas astreints au service militaire. Ils sont établis surtout en Galilée où ils administrent eux-mêmes leurs villes. Au plan économique et culturel, ils ont bénéficié de l'essor du pays. Mais la question de l'identification à l'Etat se pose avec une acuité plus grande depuis les guerres de 1967 et 1973, compte tenu du réveil du nationalisme palestinien. Il n'y a pratiquement pas de mariages mixtes entre Juifs et Arabes.

Hétérogène, la population est aussi très jeune. 60 % des Israéliens ont moins de trente ans. 8 % seulement sont âgés de plus de soixante-cinq ans. Le taux de natalité — 25 % dans les foyers juifs — est celui d'un pays développé, sauf dans certaines familles juives d'origine orientale ; ce taux atteint 43,5 % dans les foyers israéliens arabes, et 50 % dans les territoires occupés. La forte natalité de la population musulmane est un argument pour ceux qui, en Israël, sont soucieux que la population israélienne reste en majorité juive et s'opposent pour cette raison à l'annexion des territoires occupés.

L'urbanisation a été très rapide. 86 % des Israéliens vivent dans les villes. Les deux tiers sont concentrés dans les agglomérations de Tel Aviv (354 000 habitants pour la ville elle-même, 1 200 000 pour l'agglomération), Jérusalem (366 000 habitants dont 96 000 dans la partie annexée jusqu'en 1967 par la Jordanie) et Haïfa (278 000 habitants). Beersheva compte 100 000 habitants ; Nazareth, en Galilée, ville arabe la plus importante, 35 000 habitants.

Tel Aviv et Jérusalem se partagent la fonction de capitale.

Pour les Israéliens, la vraie capitale est Jérusalem. C'est la ville Sainte, celle de la Bible, du Temple et du Mur des Lamentations que les Juifs religieux, mais les autres aussi, ont retrouvé avec émotion en 1967. C'est là que le Gouvernement a son siège. La Knesset et les Ministères y sont établis. Les riches juifs de la diaspora s'y sont fait construire des demeures. Ville splendide, étrange, universelle, Jérusalem abrite les lieux saints juifs, chrétiens et musulmans dans son cœur ancien, reconquis par Israël lors de la guerre des six jours. Le vieux quartier juif fait l'objet d'une restauration aussi coûteuse qu'admirable. Pour les Juifs, la vieille ville de Jérusalem-Est, avec son poids d'histoire et ses pierres ocre-rose, n'est pas en territoire occupé. Elle est Israël même. Mais les Israéliens habitent et commercent plutôt dans la ville nouvelle, à l'Ouest, qui s'est développée en territoire israélien proprement dit.

Tel Aviv, cité d'affaires et métropole commerciale, est la capitale du pays aux yeux de l'étranger. Les ambassades y ont leur siège, car, pour les Etats, Jérusalem est restée juridiquement zone internationale. La municipalité de Tel Aviv doit faire face à la croissance très rapide de la ville où ont afflué au cours des années récentes nombre d'immigrants sans grands moyens. Logement, assainissement, circulation constituent autant de problèmes qu'une urbanisation désordonnée n'a pas permis jusqu'à présent de maîtriser comme il eût été souhaitable.

4. — Les institutions.

Israël n'a pas de constitution. Plusieurs lois fondamentales en tiennent lieu.

La Knesset, assemblée unique, est l'organisme suprême et souverain de l'Etat. Elle élit le Président de la République, investit le Gouvernement, peut le renverser par un vote de défiance. Elle peut seule se dissoudre. Dans le vote de la loi, le travail des commissions est déterminant.

La procédure électorale est originale. Les députés sont en effet élus tous les quatre ans, au scrutin proportionnel avec listes nationales uniques par parti ou groupe de partis. Il n'y a pas de circonscription. Il suffit qu'une liste obtienne 1 % des voix pour avoir un siège. Ce système permet la représentation de toutes les nuances d'opinion et favorise les petites formations. Ces dernières s'opposent à tout projet de réforme électorale.

Le Président de la République, élu pour cinq ans, est investi de pouvoirs plus formels que réels. Son rôle est proche de celui de la Reine d'Angleterre.

Le pouvoir exécutif est détenu par le Gouvernement. Au début de chaque législature, le Président de la République charge généralement le chef du parti le mieux représenté à la Knesset de former le Gouvernement, soumis ensuite à l'investiture de l'Assemblée. Le Gouvernement, étant donné la multiplicité des partis, doit s'appuyer sur une coalition parlementaire offrant une marge de sécurité suffisante. La présidence du conseil a été successivement occupée par David Ben Gourion, Moshe Sharett, Levi Eshkol, Golda Meir. Itzhak Rabin.

Aux élections législatives de mai 1977, après vingt-neuf ans d'hégémonie de la gauche israélienne, la majorité s'est renversée au profit d'une coalition des partis de droite (Likoud), du centre et des religieux, menée par Menahem Begin, depuis lors chef du Gouvernement.

Il faut signaler, dans les structures institutionnelles d'Israël, un personnage original : le contrôleur de l'Etat. Nommé par le Président de la République, responsable devant la Knesset, il remplit des fonctions analogues à celles de la Cour des Comptes en France. Assisté d'un corps indépendant de cinq cents fonctionnaires, il exerce un contrôle rigoureux sur la gestion de la totalité des rouages de l'Etat, des autorités municipales et même des organismes ou sociétés auxquels l'Etat participe financièrement.

Un certain nombre d'organismes qui préexistaient à la création de l'Etat et ont largement contribué à lui donner sa physionomie actuelle jouent, parallèlement aux institutions classiques, un grand rôle dans la vie publique israélienne. L'Agence juive créée en 1929, émanation de l'Organisation sioniste mondiale, continue de contribuer à l'immigration et contrôle des organisations de jeunesse. Le Fonds national juif assume les responsabilités du développement foncier. La Histadrout, organisation syndicale originale fondée en 1920, dispose de larges prérogatives en matière tant sociale qu'économique, qui seront analysées ultérieurement.

ment. Nous aurons également l'occasion d'évoquer le kibboutz et le moshav, formes d'organisation collective du travail et de la vie sociale, très spécifiques.

5. — L'économie.

Malgré de lourds handicaps — climat, faiblesse des richesses naturelles, étroitesse du marché national, importance de l'effort de guerre, inégale productivité de la main-d'œuvre — le pays enregistre des résultats économiques spectaculaires, grâce à la qualité et au dynamisme des hommes, grâce aussi à l'apport financier extérieur.

L'agriculture a été longtemps l'activité prioritaire, développée par les pionniers sous les formes originales du kibboutz et du moshav. Elle ne représente plus aujourd'hui que 6 % environ du produit national et occupe 8 % de la population active. Les rendements sont exceptionnels. Le pays assure sa subsistance, à l'exception de la viande, des céréales et des oléagineux. Il exporte essentiellement des agrumes.

L'industrie emploie 24 % de la main-d'œuvre et fournit le quart du revenu national. Compte tenu du manque de matières premières et du haut niveau intellectuel d'une grande partie de la population, l'industrie s'oriente vers les secteurs de pointe favorisés par le développement du potentiel militaire : électronique, mécanique de précision, chimie fine, biochimie, équipement audiovisuel.

Les diamants taillés, l'alimentation et la mode sont les principaux secteurs d'exportation. Le pays doit importer, outre les matières premières qui lui font défaut, le matériel d'équipement lourd.

Le grand commerce est en retard par rapport au petit commerce.

Le tourisme est en développement constant.

Malgré ses succès économiques remarquables, Israël rencontre des difficultés croissantes pour assurer l'équilibre de sa balance des comptes et de son budget, lourdement grevé par les dépenses militaires.

Le pays est largement dépendant de l'aide internationale, qui, il faut le dire, ne fait pas défaut. Le Gouvernement Begin, qui a succédé après la guerre du Kippour à la majorité tra-

vailliste, a pris des options libérales dont les résultats ne semblent pas concluants à l'opposition. L'inflation, difficile à juguler (50 % en 1978), ne s'accompagne pas d'une hausse du pouvoir d'achat suffisante aux yeux des syndicats. Plusieurs mouvements de grève se sont déclenchés au cours de l'année 1978.

Cependant, Israël n'est pas, comme les pays occidentaux, en butte au chômage. Il est vrai que le service national occupe pendant trois ans les jeunes à la sortie du système scolaire et universitaire.

CHAPITRE II

UN SYNDICALISME ORIGINAL : LA HISTADROUT

Bien avant la création de l'Etat, la vie économique et sociale s'est organisée autour de structures coopératives. Ces structures, inspirées des thèses socialistes et conformes à l'esprit communautaire juif traditionnel, ont été inventées par les premiers pionniers originaires d'Europe de l'Est. Elles ont donné naissance au kibboutz, au moshav, mais aussi à un syndicalisme original, unique au monde, parce qu'il est à la fois un syndicalisme de défense des intérêts des travailleurs et un syndicalisme de gestion, et parce qu'il n'est pas limité aux seuls salariés.

Le plus ancien syndicat, le plus important aussi, est la fédération générale des travailleurs en terre d'Israël, « Hahistadrout Haklalit Shel Haovdim Beeretz Israël », plus brièvement la Histadrout.

Quoique les structures économiques et sociales d'Israël tendent, au fil des ans, à ressembler de plus en plus à celles des démocraties libérales européennes, la Histadrout reste une organisation extraordinairement puissante. Interlocuteur privilégié du Gouvernement et des employeurs pour la détermination légale et conventionnelle des conditions de travail et de rémunération, la Histadrout veille aux destinées des quatre cinquièmes des salariés ; elle gère, à travers la Koupat Holim, l'assurance maladie pour une grande majorité de la population ; elle contrôle 20 % des activités économiques et emploie le quart de la main-d'œuvre.

La Histadrout est ainsi le principal syndicat de défense des travailleurs et le principal employeur, situation aussi particulière qu'inconfortable.

Il existe d'autres syndicats, rattachés aux partis de droite ou aux partis religieux, qui gèrent également des institutions sociales, mais aucun n'a de puissance politique comparable.

1. — Historique.

La Histadrout a été fondée en 1920 à Haïfa. Elle est née de la nécessité, pour les pionniers, de conquérir le marché du travail face à la concurrence des ouvriers arabes mal payés par les propriétaires terriens arabes et juifs. Très rapidement, ils se sont tournés vers la création d'entreprises coopératives autogérées et ont pris leur propre sort en main, en organisant services de santé, services sociaux, écoles, bureaux de placement. A la Histadrout, ont été confiées les plus larges missions pour prendre en charge les intérêts sociaux, économiques et culturels des travailleurs. Un droit conventionnel des relations de travail s'est tissé à son initiative. La future société israélienne était donc déjà fortement structurée à la création de l'Etat. Après 1948, l'organisation a dû céder ses prérogatives à la puissance publique. Un certain nombre de services — écoles, bureaux de placement — ont été progressivement nationalisés. Mais la Histadrout a continué de jouer un rôle prééminent dans l'élaboration de la législation du travail, la conclusion des conventions collectives, la gestion de services sociaux, sans oublier son emprise directe sur l'économie à travers les sociétés qu'elle contrôle. Enfin, elle a pratiqué une politique active d'assimilation des nouveaux immigrants et contribué au brassage, en son sein, des Israéliens de provenances diverses et de toutes conditions sociales.

2. — Une institution ouverte et démocratique.

Depuis l'origine, l'institution est ouverte « à tous les travailleurs vivant du produit de leur travail sans exploiter le travail d'autrui ». Cette définition très large associe aux salariés du secteur privé, employés, ouvriers et cadres, les membres des kibboutz et des moshav, des fonctionnaires, des universitaires, des artisans, des commerçants, des membres de professions libérales et même des mères au foyer. Les travailleurs indépendants sont admis, même s'ils emploient eux-mêmes des salariés, à condition de se conformer aux conditions de travail et de rémunération prescrites par la Histadrout. L'organisation comptait, en 1976, 1 266 000 membres, soit près de 60 % de la population adulte totale.

Le financement est assuré par le versement de cotisations proportionnelles aux revenus (4,5 % en moyenne). Chacun contribue donc selon ses capacités, dans la limite d'un plafond toutefois. Les deux tiers du produit des cotisations sont affectés aux services de santé (assurance maladie) et aux services sociaux.

La Histadrout est une fédération de syndicats locaux regroupés par branche d'activité. A chaque niveau siège un conseil élu par la base. L'assemblée générale (congrès), instance suprême, est composée de délégués élus pour quatre ans, directement par l'ensemble des membres de l'Histadrout, au scrutin de liste proportionnel. Les différentes tendances d'opinion, de l'extrême gauche à la droite, y sont représentées. Les affaires courantes sont traitées par le comité exécutif élu par le congrès, dont émane le bureau exécutif.

3. — La défense des travailleurs : salaires et conditions de travail.

Les salaires et les conditions de travail sont négociés au niveau de chaque union professionnelle, dans le cadre des orientations générales définies par le comité exécutif, qui a toujours préconisé le maintien d'un éventail réduit des rémunérations, de l'ordre de 1 à 6. Avec la libéralisation de l'économie, l'éventail tend depuis quelques années à s'élargir. La Histadrout, préoccupée du maintien du pouvoir d'achat des salaires, se bat pour la revalorisation des « primes de vie chère » et leur indexation complète sur la hausse des prix.

La législation sociale s'est élaborée au cours des années 50 à 60. La durée légale du travail a été fixée à 8 heures par jour et 47 heures par semaine, avec un repos hebdomadaire de 36 heures (1951). Le congé annuel payé minimum est de deux semaines (1951). La loi détermine, depuis 1953, les conditions de travail des jeunes de moins de dix-huit ans et l'apprentissage. La femme bénéficie d'une protection particulière, notamment d'un congé de maternité rémunéré de douze semaines (1954). L'extension des conventions collectives par l'administration et les procédures de médiation et d'arbitrage pour la résolution des conflits collectifs ont été instaurées en 1957. Les indemnités légales de licenciement (deux à quatre semaines payées par année de service) existent depuis 1963.

Ces avantages légaux minimaux sont complétés par les conventions collectives : indemnités de congé de maladie, jours fériés payés, congés annuels et conditions de licenciement plus favorables que les dispositions légales, congés de formation, etc.

Cet ensemble de règles légales et conventionnelles assure au travailleur israélien une protection sociale de bon niveau. Il n'existe pas encore de salaire minimal national, mais une législation dans ce sens est en préparation.

4. — La gestion des œuvres sociales.

La Histadrout joue également un rôle très important dans la vie sociale au travers des œuvres qu'elle gère ou anime dans les domaines les plus variés : organisations de jeunesse, organisations féminines, formation professionnelle, œuvres sociales, animation culturelle, sans oublier qu'elle est le principal organisme d'assurance maladie. On trouvera plus loin dans ce rapport, dans le chapitre relatif à la santé, quelques développements sur la Koupat Holim (caisse des malades).

5. — La puissance économique de la Histadrout.

Force sociale de premier plan, la Histadrout est aussi la première puissance économique du pays. A travers la « Hevrat Hovdim », société mère, le syndicat contrôle plusieurs entreprises, tant dans l'agriculture que dans l'industrie et les services, fonctionnant sous des formes juridiques variées :

— 90 % des kibboutzim et la majorité des moshavim (coopératives agricoles de production) ;

— la Compagnie des eaux qui assure l'approvisionnement en eau de tout le pays ;

— l'entreprise Soleh Boneh (bâtiments et travaux publics) ;

— le groupe Koor, très diversifié (industrie lourde, aciéries, chimie, engrais, électronique...);

— des coopératives de consommateurs (grossistes) ;

— des coopératives de producteurs (autobus) ;

— participation au capital des sociétés Zim (compagnie maritime), El Al et Arkia (transports aériens) ;

— banque : la « Hapoalin », banque des travailleurs, est la deuxième banque du pays ;

— assurances : compagnie « Hassneh ».

On a ainsi un aperçu de la multiplicité des activités de production de la Histadrout, dans des secteurs fondamentaux de l'économie israélienne.

Malgré leur expansion rapide, en dépit et peut-être à cause de leur succès, les entreprises contrôlées par l'Histadrout sont confrontées à des problèmes spécifiques liés au fait que l'organisation-mère n'est pas un employeur ordinaire animé par l'esprit de profit, mais tente de mettre en pratique des formes originales

d'association du capital au travail. La survie des entreprises de type coopératif, par exemple, se heurte aux difficultés de préserver le caractère démocratique de la gestion tout en assurant son efficacité. Lorsque les activités croissent, le recrutement de nouveaux membres n'est pas toujours possible. Dès lors qu'elle est obligée de recourir au salariat, la coopérative se dénature. Ce type d'entreprise est donc relativement fragile, en Israël comme ailleurs.

Dans les autres sociétés contrôlées par la Histadrout, les profits sont réinvestis, et les investissements sont orientés de préférence vers la création d'entreprises nouvelles plutôt que vers l'achat d'entreprises existantes. Telles sont les directives traditionnelles de la « Hevrat Hovdira », société-mère à laquelle sont soumis tous les plans d'investissement. La Histadrout a ainsi contribué à équilibrer la mise en valeur du pays en implantant ses activités dans les régions qui *a priori* n'attiraient pas spécialement le capital « libéral » (Neguev).

En ce qui concerne les relations de travail à l'intérieur de l'entreprise, il semble que, en règle générale, elles ne sont pas finalement plus harmonieuses dans les sociétés histadroutiques que dans les autres. On attendait une identification plus marquée du salarié avec son entreprise, attitude qui en réalité ne se manifeste guère. Il y a des grèves là comme ailleurs. Des expériences de cogestion ont cependant été tentées avec un relatif succès. Dans quelques usines, des salariés élus par la base siègent avec les membres de la direction dans un conseil qui examine le programme de production et la politique financière de l'entreprise, mais n'a aucune compétence en matière de rémunération.

En dehors de ces quelques initiatives, on ne peut dire que les principes « travaillistes » de la Histadrout aient été à l'origine de la création d'un climat social nouveau au sein de l'entreprise. Sous cet aspect, l'expérience histadroutique a été, au dire même de ses dirigeants, un échec relatif.

6. — Questions actuelles.

La puissance de la Histadrout, à la fois comme organe de défense des travailleurs et comme entité productive, a permis le maintien d'une relative paix sociale en Israël. Mais cet état de choses a changé depuis quelques années, surtout depuis que la majorité politique a basculé du centre gauche à la droite. La Histadrout étant passée dans l'opposition au pouvoir en place, son action revendicative s'est renforcée. De nombreuses grèves ont éclaté tant dans le secteur public que dans le secteur privé, afin d'obtenir des revalorisations de rémunérations, la politique libérale du gou-

vernement Begin étant tenue pour responsable du dérapage des prix qui érode le pouvoir d'achat. Ainsi, les enseignants étaient en grève au moment du séjour de notre délégation en Israël.

Il ne faudrait pas cependant surestimer la gravité de cette agitation sociale. Elle est, certes, le signe d'un malaise manifeste engendré par les difficultés économiques, mais ces difficultés sont elles-mêmes perçues par les syndicats. Conscients de la nécessité d'améliorer la productivité économique, eux-mêmes employeurs, ils ne sauraient prendre la responsabilité de mener le pays au désastre et restent suffisamment forts pour contenir le mécontentement de la base dans des limites compatibles avec la recherche de solutions raisonnables aux problèmes économiques du pays. Dans cette perspective, les dirigeants de la Histadrout préconisent plus de rigueur et d'austérité dans les modes de consommation, plus de planification, comme moyens de préserver l'équilibre fragile du commerce extérieur.

On a adressé à la Histadrout certaines critiques. On lui a reproché d'être responsable de l'improductivité dans les entreprises en empêchant la mobilité de la main-d'œuvre et en fixant des normes de travail trop basses. On lui a également fait grief d'être un « Etat dans l'Etat », une organisation lourde et bureaucratique, une « république des camarades » encline aux compromissions, et à s'arroger des privilèges. Les dirigeants, frappés directement par l'échec de la gauche aux élections législatives, ne sont pas restés insensibles à ces critiques. Ils ont entrepris de moraliser et de rajeunir l'institution.

CHAPITRE III

LA SANTE : UNE EFFICACITE EXEMPLAIRE

Au début du siècle, la Palestine était une région peu peuplée et insalubre. La malaria, la typhoïde, la teigne, la dysenterie y sévissaient. Bien des enfants y mouraient en bas âge.

Aujourd'hui, la situation sanitaire est comparable à celle des pays occidentaux les mieux développés. La longévité est élevée, le taux de mortalité infantile un des plus bas du monde. Les maladies contagieuses ont été éradiquées. Le pays dispose d'un grand nombre de médecins et d'équipements ultramodernes.

Ces résultats ont été atteints grâce aux progrès de la science, grâce à l'ampleur des moyens mis en œuvre, grâce aussi à la loi du Retour.

1. — Du mandat britannique aux lendemains de la fondation de l'Etat : vers un système de santé fortement socialisé.

Avant 1948, le Gouvernement britannique a créé un certain nombre de dispensaires, destinés plutôt à la population arabe de Palestine, et entrepris de lutter contre la malaria et la variole.

Les pionniers juifs se sont organisés d'eux-mêmes en créant la Koupat Holim (caisse des malades) en 1911. Mais ils ont aussi bénéficié de l'aide des juifs du monde entier. Dès 1913, la Hadassah, organisation de femmes sionistes américaines, fondait des hôpitaux, une école d'infirmières (école Henriette Szold), des centres de protection maternelle et infantile, organisait des cours d'hygiène et mettait en place des cantines.

Entre les deux guerres mondiales, les immigrants d'Europe ont largement contribué à améliorer la situation sanitaire, car ils sont arrivés en Palestine avec de bonnes habitudes d'hygiène. Nombre d'entre eux étaient médecins. Il s'agissait, enfin, d'une population jeune et saine.

Avec la création de l'Etat sont apparus des problèmes nouveaux, liés à l'afflux d'immigrants de toute sorte, en mauvais état de santé. Aux victimes européennes de la guerre et des camps, gravement affaiblis par la sous-alimentation et les mauvais traite-

ments, sont venus s'ajouter des immigrants en provenance des pays arabes voisins ou d'autres régions du Monde moins bien développées. Israël a ainsi accueilli 45 000 juifs d'origine yéménite, 2 000 d'origine indienne, 130 000 Maghrébins. Ces populations étaient atteintes de bilharziose, de trachome, de teigne, et parfois d'invalidités congénitales (cécité, déficience mentale) conséquentes à la vie en communauté réduite. Des familles entières immigraient, avec enfants et vieillards. Chez ces hommes, ces femmes et ces enfants de tous âges, marqués par les épreuves et le déracinement, les cas de troubles mentaux n'étaient pas rares.

Le nouvel Etat a dû s'organiser pour faire face, et a remarquablement réussi à endiguer les risques d'épidémies. Chacun était soumis à un examen médical complet et hospitalisé si nécessaire. A partir de 1954, les nouveaux immigrants durent se faire examiner avant même de quitter leur pays d'origine. Grâce à ces méthodes, le pays n'a connu qu'une seule épidémie après-guerre, de poliomyélite, rapidement enrayée.

Ayant ainsi paré au plus urgent, les responsables se consacrèrent à modifier les habitudes d'hygiène des nouveaux immigrants et à leur assurer des logements décents.

Au Ministère de la Santé furent confiées des tâches nouvelles : éducation sanitaire, délivrance des autorisations d'exercer pour les professions médicales et paramédicales, contrôle des établissements hospitaliers, création d'hôpitaux gérés directement par l'administration, développement de la médecine préventive pour éviter les hospitalisations coûteuses.

Ces actions ont été entreprises par l'Etat en coopération avec les organisations privées existantes, telle la puissante Koupat Holim.

Il en résulte aujourd'hui un système de santé fortement socialisé, laissant peu de place à la médecine libérale sauf dans les grandes villes où les familles aisées y ont recours. La plupart des médecins sont employés des caisses d'assurance maladie ou de l'Etat, soit dans les hôpitaux, soit dans les dispensaires.

2. — Des médecins nombreux et de qualité.

Israël compte un médecin pour 400 habitants. Cette proportion est la plus élevée du Monde.

La formation des médecins est assurée dans quatre facultés : Jérusalem, Tel-Aviv, Haïfa et Beersheva. La plus ancienne, l'université hébraïque de Jérusalem, comporte un curriculum complet depuis 1953. 200 médecins sortent de l'université chaque année, dont près de la moitié formés à Jérusalem.

La profession étant attirante et les besoins limités, une sélection très sévère, fondée sur les notes de fin d'études secondaires et sur des tests psychologiques à la manière américaine, est effectuée à l'entrée des facultés de médecine.

Le personnel enseignant est très hétérogène, puisqu'il est constitué de médecins diplômés dans seize pays différents. Cette hétérogénéité, qui permet de confronter des expériences différentes, est ressentie davantage comme une source d'enrichissement que comme un handicap. Seuls les médecins originaires d'Union soviétique et d'Amérique du Sud connaissent, à l'université comme dans le pays en général, quelques difficultés d'intégration.

A la faculté de Beersheva, ville pionnière aux confins du Néguev visitée par la délégation, l'accent est mis sur la formation de médecins généralistes plutôt que sur la médecine hospitalière. Les étudiants voient des malades cliniques. Cette formation pratique est facilitée par le rôle pilote joué dans la région par l'hôpital de Beersheva, où les soins ambulatoires sont développés, et dont les médecins se déplacent dans les centres périphériques. Les modes de sélection à l'entrée en faculté, originaux, font plus appel à la motivation des candidats qu'à leurs performances intellectuelles. Il suffit d'avoir deux notes supérieures à la moyenne au baccalauréat, mais l'admission est prononcée à la suite d'une interview approfondie, destinée à déceler motivations pour la profession et caractère.

Les infirmiers sont formés dans dix-sept écoles professionnelles, d'importance variable, ayant chacune ses propres méthodes pédagogiques. 400 diplômés sortent chaque année des écoles.

3. — Des équipements diversifiés.

126 hôpitaux, dont quelques-uns ultra-modernes (Hadassah à Jérusalem par exemple) sont implantés sur le territoire. Le nombre de lits pour 1 000 habitants est passé de 5,55 en 1948 à 7 en 1976. La durée moyenne d'hospitalisation, plus courte qu'en Occident, est de l'ordre de sept jours. Grâce au développement des traitements préventifs et ambulatoires, nécessité par le fort taux d'occupation des lits hospitaliers, les équipements actuels sont devenus suffisants pour faire face aux besoins.

La délégation a été frappée, lors de sa visite du nouvel hôpital Share-Zadek à Jérusalem, encore en construction, de constater l'importance des espaces réservés aux plateaux techniques par rapport aux capacités d'hébergement relativement limitées.

40 % des lits hospitaliers sont gouvernementaux. 16 % dépendent de la Koupat Holim, les autres sont gérés par différentes caisses, mais aussi par des organisations philanthropiques privées ; ainsi à Jérusalem, l'hôpital Hadassah de l'université hébraïque de Einkarem, de même que l'hôpital Share Zadek.

Le Gouvernement s'efforce de coordonner les équipements lourds non sans quelques difficultés résultant de la générosité obstinée des fondations américaines qui veulent pourvoir leurs établissements des installations les plus sophistiquées. Ainsi, le pays a la disposition de quatre scanners dont trois sur dotation américaine, ce qui paraît un nombre trop élevé eu égard aux besoins. Si l'installation de ces appareils, lorsqu'ils sont offerts, ne coûte rien au pays, il n'en est pas de même de leur fonctionnement.

La diminution spectaculaire du taux de mortalité périnatale, tombé à 20 % (16 % dans la population juive) a été obtenue en incitant les femmes à venir accoucher à l'hôpital par une prime de maternité. Le procédé a connu un grand succès, même auprès des bédouines. L'hospitalisation est de courte durée (trois jours) sauf en cas de complication, mais les services de protection maternelle et infantile assurent le suivi par des visites fréquentes d'infirmières et de puéricultrices à domicile.

4. — L'assurance maladie : la puissance de la Kcupat Holim.

Bien pourvu en personnel médical, bien équipé, Israël a atteint un haut degré de protection sanitaire grâce également à une couverture de la population efficace par les différentes caisses d'assurance maladie. 94 % des Israéliens bénéficient d'un régime d'assurance maladie.

L'organisation la plus ancienne et la plus importante, la Koupat Holim, dépend de la puissante Histadrout. La Koupat Holim assure les soins de 70 % de la population, soit dans ses propres services, soit dans ceux de l'Etat avec lesquels elle a passé convention.

L'organisation gère plus de 1 100 cliniques (soins sans hospitalisation) et dispensaires, 15 hôpitaux, 200 centres de protection maternelle et infantile, des maisons de convalescence. Elle emploie 14 000 personnes dont 2 500 médecins et 4 300 infirmières.

Ses ressources sont constituées pour moitié par une partie des cotisations annuelles des assurés à la Histadrout, proportionnelles au revenu, pour le reste par les cotisations des employeurs et par des subventions de l'Etat et des collectivités locales aux établissements.

L'hospitalisation et les soins sont gratuits, les médicaments également, sous réserve d'une participation symbolique d'une livre par prescription. La famille de l'assuré bénéficie des mêmes avantages moyennant le versement d'une cotisation supplémentaire.

Les nouveaux immigrants sont pris en charge gratuitement pendant trois mois, sans aucune contrepartie.

La généralisation complète de l'assurance maladie à l'ensemble de la population est en question mais se heurte à la résistance de la Koupat Holim, qui redoute le transfert de ses activités à l'Etat.

5. — Questions actuelles.

Ces développements font apparaître l'excellent niveau de protection sanitaire dont bénéficient les Israéliens et l'originalité d'une organisation plus socialisée qu'étatisée. Soulignons, en guise de conclusion, les progrès qui restent à faire et les difficultés à venir, sur lesquels ont insisté les interlocuteurs de la délégation.

Les médecins sont en nombre suffisant, mais néanmoins mal répartis sur l'ensemble du territoire ; les zones urbanisées sont favorisées au détriment des campagnes et des cités-champignons du désert.

Le personnel infirmier, fortement féminisé, relativement instable comme partout d'ailleurs, fait défaut. Les filles-soldats, au cours de leur service militaire, travaillent à l'hôpital pour faire face aux besoins que la pénurie d'infirmières ne permet pas de couvrir.

L'assainissement des villes laisse encore à désirer, car l'aménagement des infrastructures n'a pas suivi le rythme du développement des agglomérations. Tel-Aviv, en l'espèce, est un exemple frappant.

Les responsables politiques commencent à être confrontés à un problème encore pratiquement ignoré du jeune Etat : celui du *vieillesse de la population*. Le gouvernement s'efforce, au fur et à mesure que les besoins apparaissent, de construire des établissements de gérontologie spécifiques, destinés à accueillir les personnes du troisième et surtout du quatrième âge. La Koupat Holim ne lui dispute pas, semble-t-il, cette tâche.

Enfin, si le *système de santé* est efficace, la maîtrise des coûts à l'heure des difficultés économiques, n'est pas sans préoccuper gestionnaires et financiers, tout comme ceux des pays occidentaux, alors même que l'Etat hébreu bénéficie pourtant d'aides privées substantielles du sionisme mondial et surtout américain.

CHAPITRE IV

LA SECURITE SOCIALE : LES PROGRES DE L'ASSURANCE LEGALE OBLIGATOIRE

L'institution d'un système légal et obligatoire de sécurité sociale sous l'égide de l'Etat date de 1953. Avant cette époque, n'existaient que des systèmes d'assurance privés mutualistes, organisés dans le cadre syndical, dont la Koupat Holim (caisse des malades) créée depuis quarante ans et qui couvrait déjà 70 % de la population.

Actuellement continue de subsister, à côté d'un régime légal et obligatoire un large secteur mutualiste et volontaire. L'assurance maladie reste entièrement privée. On a trouvé des développements à ce sujet dans le chapitre relatif à la santé.

1. — L'organisation des Assurances nationales.

L'Institut des assurances nationales fut créé quatre ans après la fondation de l'Etat à la suite des travaux d'une commission interministérielle chargée par le Gouvernement d'étudier le problème des assurances sociales.

Seules trois branches furent alors instituées : l'assurance vieillesse et survivants, l'assurance accidents du travail et l'assurance maternité. Vinrent s'ajouter par la suite à ce système des prestations familiales (pour le quatrième enfant, puis à partir du premier enfant), l'assurance contre les faits de guerre, une protection contre le risque invalidité, enfin contre le risque de chômage.

L'Institut des assurances nationales est une organisation autonome, placée sous la tutelle du Ministère du Travail et du Bien-Etre. Ses instances dirigeantes sont le conseil de direction et le conseil d'administration. C'est au conseil d'administration qu'il appartient de faire fonctionner l'Institut. Il se réunit une fois par semaine. Le conseil de direction supervise l'action du conseil d'administration. Il est consulté avant la nomination par le Ministre du directeur et de son adjoint. Composé de quarante-deux membres représentants les assurés et le personnel et de sept membres désignés par le Gouvernement, le conseil de direction joue donc un rôle de courroie de transmission entre l'Institut et ses ressortissants.

Sont couverts par les assurances nationales aussi bien les salariés que les travailleurs indépendants et les inactifs. L'affiliation est de plein droit. La carte nationale d'identité sert de carte d'immatriculation. Toutefois, le droit aux prestations est subordonné en règle générale au versement des cotisations correspondantes.

Les dépenses de l'Institut sont couvertes par des cotisations des assurés et des employeurs. De plus, le trésor verse une subvention. Les cotisations sont proportionnelles au revenu dans la limite d'un plafond. Les travailleurs indépendants et les inactifs paient en règle générale une contribution équivalente aux contributions des employeurs et des salariés.

2. — L'assurance vieillesse.

L'affiliation est obligatoire dès l'âge de dix-huit ans, jusqu'à soixante-cinq ans pour les femmes et soixante ans pour les hommes. Seules les femmes mariées qui ne travaillent pas en sont dispensées. Elles peuvent toutefois s'assurer volontairement.

L'âge de la retraite est relativement tardif : soixante-dix ans pour les hommes et soixante-cinq ans pour les femmes. Il est possible de demander sa pension cinq ans plus tôt, mais on ne peut alors y prétendre que si l'on dispose de ressources limitées.

Seuls les résidents ayant versé des cotisations pendant au moins cinq ans ont droit à l'assurance vieillesse. La pension n'est pas proportionnelle aux revenus mais calculée sur une base forfaitaire, augmentée d'une prime de vie chère dont le montant dépend du taux d'inflation. S'y ajoutent, selon le cas, différentes majorations : pour charge de famille, pour une durée d'affiliation supérieure à dix ans, si l'entrée en jouissance de la pension a été retardée.

Une pension est versée aux veuves d'au moins quarante ans et aux orphelins à condition d'avoir appartenu au régime pendant un an. Le taux de la pension varie selon l'âge et les enfants à charge.

Enfin, les personnes âgées sans ressources ou trop récemment immigrées pour remplir les conditions minimales de durée d'affiliation touchent l'allocation forfaitaire de base.

Les pensions ainsi allouées sont d'un taux modeste, ce qui conserve tout leur intérêt aux systèmes d'assurance complémentaire mutualistes. La moitié des assurés sont affiliés à un régime de retraite complémentaire. Aux nombreux fonds de

prévoyance, créés dans les années 30 pour garantir des secours temporaires aux salariés empêchés de travailler par le chômage, la maladie ou l'âge, se sont substitués de véritables fonds de retraite, par grande branche d'activité, qui versent des pensions à vie. Ces fonds, financés par des contributions des patrons et des employés assises sur les salaires, servent des avantages variables selon les caisses et selon le taux de cotisation. D'une manière générale, la pension complémentaire est calculée en fonction du dernier salaire payé en tenant compte du montant de la pension de base des assurances nationales.

3. — L'assurance accidents de travail.

La responsabilité de l'employeur en cas d'accident du travail avait été établie en Palestine dès 1927.

Les assurances nationales ont pris le relais de l'assurance privée en 1954. Les avantages servis aux travailleurs ont été améliorés tandis qu'étaient réduites, par rapport au système antérieur, les contributions demandées aux employeurs. L'assurance nationale s'est substituée à la Koupat Holim pour la prise en charge des frais de traitement des travailleurs accidentés.

L'assurance accident de travail couvre les salariés, les employés des coopératives, les stagiaires de formation professionnelle et, depuis 1957, les travailleurs indépendants.

La charge du régime pour les salariés est intégralement supportée par les employeurs. Le taux de la cotisation varie en fonction de la probabilité du risque d'accident de travail (nature, fréquence, gravité) dans la branche d'activité considérée. Les travailleurs indépendants versent une cotisation moins élevée.

Ouvrent droit à l'assurance, outre les accidents de travail proprement dits, les accidents de trajet et les maladies professionnelles figurant sur une liste réglementaire.

Pour l'accidenté, les soins sont gratuits. Il est indemnisé à 75 % de son salaire pendant la période d'incapacité de travail. En cas d'invalidité permanente d'au moins 25 %, une rente est servie, dont le montant varie selon le taux d'invalidité. Pour une invalidité de 5 % à 24 %, l'accidenté perçoit une indemnité payable en une seule fois. La veuve et les orphelins ont également droit à une rente en cas d'accident mortel de l'assuré.

Enfin, si un reclassement professionnel est nécessaire, l'assurance couvre les frais d'apprentissage et d'entretien.

4. — L'assurance maternité.

A l'origine, l'Institut des assurances nationales ne couvrait que l'assurance maternité. Les allocations familiales légales ont été instituées ultérieurement.

L'assurance maternité prévoit deux sortes d'allocations : l'allocation de maternité et l'indemnité de naissance.

L'allocation de maternité (ou d'accouchement), originale, est due à toute femme résidant en Israël, à condition qu'elle accouche à l'hôpital. L'accouchement et l'hospitalisation sont gratuits. En outre, une prime destinée à permettre l'achat du premier trousseau est versée pour chaque enfant né à l'hôpital.

Ces avantages ont été institués pour inciter les futures mères à recourir au milieu hospitalier, ce qui n'était dans les habitudes ni des familles juives originaires d'Orient ni des familles palestiniennes arabes. Dans la population arabe, 5 % seulement des femmes accouchaient à l'hôpital avant la loi sur les assurances nationales.

L'accouchement à domicile, sans surveillance médicale, dans des conditions de logement souvent précaires, était bien entendu un facteur de mortalité périnatale et de morbidité infantile qu'il convenait de réduire en priorité. L'allocation de maternité a atteint son but, même dans les foyers arabes où toutefois le taux de mortalité périnatale reste plus élevé.

Même lorsque ni elles-mêmes, ni leur mari ne sont assurés, les femmes ont droit à l'accouchement gratuit et à la prime de naissance. L'hospitalisation des femmes en couche est devenue une sorte de service public dépassant le cadre strict de l'assurance nationale. Le budget de l'Etat participe au financement.

L'indemnité de maternité (ou d'accouchement), de nature différente, sert à indemniser le congé de maternité, aussi bien pour les femmes salariées que pour celles qui exercent une activité indépendante. Ces dernières, pour en bénéficier, doivent être à jour de leurs cotisations.

La période d'indemnisation est de douze semaines : six avant l'accouchement et six après. Le montant de l'indemnité s'élève à 75 % du salaire ou du revenu.

5. — Les allocations familiales.

Les allocations familiales légales n'ont été instituées qu'en 1959, avec pour objectif une redistribution des ressources des familles de petite dimension, en moyenne à niveau de vie élevé, sur les familles nombreuses, généralement à revenu plus bas.

L'assurance famille-nombreuse verse des allocations à partir du quatrième enfant, que l'assuré soit salarié, travailleur indépendant ou inactif, jusqu'à ce que l'enfant atteigne dix-huit ans.

En ce qui concerne les trois premiers enfants, seules les familles de salariés bénéficient d'allocations familiales, instituées plus tardivement que l'assurance famille-nombreuse. Avant que ne soit généralisée dans le cadre de l'Institut des assurances nationales « l'assurance des enfants des travailleurs », les employeurs — mais pas tous — versaient directement à leur personnel des suppléments de salaire pour charge d'enfants. Le système a été légalisé pour éviter que les pères et les mères de famille ne soient pénalisés sur le marché du travail.

∴

Avec ces quelques données sur l'assurance-vieillesse, l'assurance accidents du travail, l'assurance maternité et les allocations familiales, nous avons passé en revue les principaux risques couverts par l'Institut des assurances nationales. Rappelons en effet que l'assurance maladie échappe à son champ d'action. Il faut, pour être complet, indiquer que l'Institut sert également des allocations particulières aux enfants des familles de militaires — payées en fait par le Trésor — et des indemnités aux réservistes obligés de suspendre leur activité. Enfin, ont été créés dans le cadre des assurances nationales, un Fonds d'invalidité — qui verse des pensions — et un Fonds de chômage, excédentaire étant donné la situation du marché de l'emploi en Israël, dont une partie des ressources est utilisée à financer des actions de formation pour la reconversion des travailleurs menacés de chômage « technologique ».

Les Israéliens, indépendamment des systèmes d'assurance mutualiste très développés par ailleurs et très diversifiés, bénéficient donc d'une protection de base en matière de sécurité sociale complète, large et relativement uniforme puisqu'elle s'adresse à l'ensemble de la population quel que soit le statut professionnel des assurés.

CHAPITRE V

LA VIE AU KIBBOUTZ

Formule originale née de la conjonction de l'idéologie socialiste fouriériste des premiers pionniers et des contingences historiques et géographiques qui ont préexisté à l'Etat d'Israël, le kibboutz représente une forme unique en son genre d'organisation collective de vie et de travail.

Il existe aujourd'hui environ 230 kibboutz qui regroupent près de 100 000 habitants, soit 3 % de la population juive (10 % en 1948). Cette proportion relativement faible traduit une certaine désaffection pour le mode de vie rigoureux auquel sont obligés les kibboutzim. Mais elle ne donne pas la mesure exacte de l'importance réelle du kibboutz dans la vie économique et sociale du pays. Le mouvement kibboutzim compte pour 15 % dans le produit national brut du pays. Il fournit 37 % de la production agricole et 10 % de la production industrielle. Surtout, le kibboutz reste une école exceptionnellement efficace de formation de cadres pour la politique et l'armée. Ajoutons que les kibboutz « frontière » ont joué tout au long de l'histoire de l'Etat un rôle clef dans l'organisation de la défense.

Comment vit-on au kibboutz ? La délégation s'en est fait une idée en passant quelques heures fort instructives au kibboutz Magen sis à proximité de la bande de Gaza et de la frontière du Sinaï. Ce kibboutz « frontière », socialiste-laïque comme la grande majorité, est un des plus à gauche du pays. Une trentaine de kibboutz, en revanche, sont d'obédience religieuse.

Le kibboutz Magen compte 150 membres, auxquels il faut ajouter une centaine d'enfants, soit au total 250 personnes. Cette population est inférieure à la moyenne qui se situe autour de 450 personnes par kibboutz.

Quelles sont ses activités ? Tout d'abord 20 % des membres travaillent à l'extérieur, notamment comme administrateurs régionaux ou cadres du parti Mapam.

L'agriculture occupe vingt personnes. Sur les 30 000 hectares arides dont dispose le kibboutz, les ressources en eau permettent d'en cultiver les deux tiers (pommes de terre, cacahuètes, agrumes) ; l'irrigation est assurée au moyen d'un système de canalisations

mobiles alimentées par ordinateur. Un seul homme suffit aux commandes. L'irrigation est effectuée de nuit. Travail de la terre et récolte (deux par an) sont hautement mécanisés. Toutefois, pour la cueillette des agrumes, le kibboutz manque de bras et doit faire appel à de la main-d'œuvre temporaire. Le proche territoire de Gaza fournit les journaliers nécessaires.

L'élevage des 500 têtes de bétail (bovins et ovins) est également très mécanisé. Dix personnes seulement en assument les responsabilités. Les meilleurs rendements, en lait comme en reproduction, sont obtenus grâce à l'expérimentation des procédés les plus modernes.

La production du kibboutz ne se limite pas aux activités agricoles. Une usine de plastique emploie une trentaine de personnes. La délégation n'a pu la visiter, car on y travaille pour la Défense nationale.

Le reste de la population adulte, à l'exception de cinq personnes pour l'entretien du jardin, est occupé aux tâches de la vie commune : administration, restaurant, buanderie, entretien des bâtiments, mais aussi éducation des enfants.

Le kibboutz est géré par démocratie directe. L'assemblée générale se réunit une fois par semaine et traite de tous les problèmes sans exclusive. Elle élit un secrétariat qui assure la gestion courante. Le secrétariat comprend notamment un directeur économique (élu pour trois ans), un fondé de pouvoir (trésorier) et une personne chargée d'une redoutable tâche : la répartition du travail. Chaque soir, le répartiteur procède à l'affectation de chacun à son poste du lendemain. La règle suivie est celle d'une mobilité aussi rapide que possible, nul n'étant censé s'arroger durablement le poste qui lui convient au détriment d'autrui.

L'adhésion au kibboutz est librement consentie, après une période de noviciat de deux ans permettant de tester l'aptitude du candidat à la vie en communauté, mais elle doit être approuvée par les deux tiers de l'assemblée. On peut être exclu du kibboutz dans les mêmes conditions. Les exclusions sont rares. Le conflit entre un individu et le groupe se traduit plus fréquemment par le départ volontaire du membre qui ne parvient pas à s'adapter.

« A chacun selon ses besoins » est la règle fondamentale à l'intérieur du kibboutz. Chaque adulte en bonne santé est tenu de travailler mais nul ne reçoit de rémunération. Ceux qui exercent une activité à l'extérieur versent leur salaire à la caisse du kibboutz. Les besoins de l'ensemble des membres, y compris les enfants ainsi que les personnes âgées qui ne perçoivent pas de retraite, sont couverts par la communauté.

L'habitation est individualisée. Chaque couple — et chaque célibataire — a à sa disposition un logement moderne, d'un confort rudimentaire mais suffisant : salle de séjour, chambre, salle d'eau et kitchenette. Il est donc possible de prendre ses repas chez soi. En règle générale, on mange cependant au restaurant collectif, au moins pour les repas de midi, ce qui évite la préparation de la cuisine.

Les enfants n'habitent pas avec leurs parents. Ils sont regroupés, selon l'âge, dans des maisons d'enfants, sous la surveillance de monitrices. Rien n'empêche cependant les parents qui le souhaitent, de garder leurs enfants pour la nuit, par exemple lorsqu'ils sont malades, les logements étant aménagés à cet effet.

L'entretien de la maison est assuré par la collectivité. L'installation intérieure est laissée à l'initiative de celui qui occupe le logement. Après cinq ans d'ancienneté au kibboutz — gage d'un établissement durable — on se voit allouer un budget « meubles », valable pour une douzaine d'années.

Pour son habillement, un couple reçoit 1 500 livres (400 F) par an. S'y ajoutent 2 500 livres d'argent de poche (625 F). Nul ne possède de voiture à titre personnel. Mais on a le droit d'utiliser à son gré un des véhicules de la communauté trois jours par mois, et en outre la possibilité de louer une voiture à la journée. En cas de dépense exceptionnelle, voyage à l'étranger par exemple, pour étudier, rendre visite à sa famille ou simplement s'aérer, le kibboutz couvrira les frais engagés.

La communauté prend bien entendu en charge les frais d'éducation et d'études, ainsi que les soins médicaux. Trois infirmières travaillent en permanence au kibboutz qui dispose également d'un cabinet dentaire où cependant les soins ne sont pas entièrement gratuits.

Forme de vie collective, donc, que celle du kibboutz, mais fondée sur la cellule familiale, très vivace et très soudée, contrairement aux apparences. La société kibboutzique est peu permissive. On s'y marie jeune et on n'y divorce ni plus ni moins que dans le reste du pays.

Les relations parents-enfants peuvent s'y épanouir, dans des conditions certes originales mais finalement privilégiées. Déchargés de toutes les tâches domestiques, libérés de leur travail vers 16 heures, les parents disposent d'une longue soirée qu'ils peuvent consacrer aux jeux et à la détente avec leurs enfants, eux-mêmes exempts alors de devoirs et de leçons. Cette disponibilité réciproque n'est pas le lot de beaucoup de familles « classiques ». De surcroît, maisonnettes et jardins fleuris forment un environnement agréable et paisible.

Pourtant, ce mode de vie si particulier, égalitaire, rigoureux, discipliné, où les aspirations individuelles sont subordonnées aux intérêts collectifs, n'est pas de nature à séduire universellement.

Le mouvement kibboutzim n'a pas attiré les masses. Bien au contraire, il connaît des difficultés de recrutement qui pèsent sur son devenir en mettant en cause les fondements idéologiques mêmes. En effet, pour assurer la bonne marche de leurs activités tant agricoles qu'industrielles, les kibboutzim sont contraints d'embaucher de la main-d'œuvre salariée et, par conséquent, pratiquent l'« exploitation de l'homme par l'homme », ce qui est la négation même des principes du mouvement. Mais, pour recruter davantage, il lui faudrait se dénaturer d'une autre manière.

Menacé par ces deux écueils alternatifs, le kibboutz n'en demeure pas moins le symbole d'un dynamisme et d'un humanisme proprement israéliens, et le foyer toujours vivant où se forment et s'épanouissent des personnalités parfois peu conventionnelles mais toujours dévouées au service du bien public.

CONCLUSION

Les quelques développements contenus dans ce rapport ne sauraient donner qu'un aperçu de la réalité israélienne, trop complexe pour être appréhendée en un séjour de courte durée. Nous avons insisté sur les aspects originaux de la vie sociale, caractérisée par un haut degré d'organisation associative à tous les niveaux. Nous avons souligné la réussite exemplaire de ce petit pays qui a su, certes avec l'aide de la communauté juive du monde entier mais surtout par ses propres forces, atteindre un excellent niveau de protection sociale et sanitaire, et réaliser en quelques dizaines d'années l'intégration de centaines de milliers de juifs des origines les plus diverses, qui n'avaient en commun que l'appartenance à la nation hébraïque et la volonté de construire leur propre pays.

Deux combats ont été menés de front, à l'extérieur pour la reconnaissance de l'Etat d'Israël par ses voisins, à l'intérieur pour l'égalité.

La lutte pour la paix, c'est-à-dire finalement pour la vie, est en passe d'être gagnée par l'Etat hébreu, à condition toutefois que les accords de Camp David viennent à porter les fruits escomptés. Même si, de toute évidence, le chemin est encore long, s'il est semé d'embûches, d'obstacles irréductibles aux yeux de qui n'a pas la foi dans l'aptitude des nations à s'accorder par-delà les oppositions séculaires, il faut souhaiter à Israël et à ses voisins de s'entendre pour réaliser la « paix juste et durable » à laquelle aspirent les peuples du Moyen-Orient. Or, s'il est un combattant acharné, l'Israélien a cette foi dont nous parlons et, semble-t-il, il est au fond de lui-même réaliste.

La lutte pour l'égalité, à l'intérieur, est menée à travers l'organisation de la protection du travailleur, de sa santé, de sa famille, à travers l'éducation, à travers le formidable effort d'intégration des immigrants. Mais, pourtant, des inégalités subsistent, inégalités culturelles et économiques, inégalités dans l'accès au pouvoir politique. Ces inégalités, génératrices de conflits sociaux latents, sont ressenties dans la conscience collective comme une menace pour la cohésion du corps social. Nul n'a cherché à cacher à la délégation que subsistent en Israël des foyers de pauvreté, de tension sociale. A plusieurs reprises, au long des étapes de notre voyage, ceux que nous avons rencontrés nous ont dit leur préoccupation

de constater les difficultés d'intégration de certaines communautés originaires d'Afrique du Nord, marocaines notamment, même à la deuxième génération, celle des enfants pourtant nés dans le pays. Plus généralement, les Israéliens d'origine orientale s'insurgent contre la prééminence des ashkénazes, fondateurs du pays ; certes, ceux-ci cèdent progressivement la place, aux rênes du pouvoir, aux représentants des immigrés de plus fraîche date. Les observateurs de la vie politique du pays s'accordent à voir dans le changement de majorité au détriment des partis d'obédience travailliste, une manifestation de ce besoin latent de renouvellement des classes dirigeantes. Mais l'évolution est lente.

De plus, la crise économique et l'inflation « galopante » tendent à aggraver les disparités.

Le pays ressent le besoin de connaître la paix pour résoudre ses difficultés intérieures. On pourrait certes craindre que l'éloignement progressif de la menace extérieure ait pour effet d'aviver les dissensions internes. Mais il faut plutôt faire confiance à ce peuple imaginaire, fondamentalement démocrate par tradition, qui a toujours laissé libre cours à l'expression de toutes les nuances d'opinion, pour trouver les moyens de s'adapter aux contingences et de surmonter ses contradictions.

Nous formerons, pour conclure, le vœu que la mission effectuée sous l'égide de notre commission, au-delà de son but principal qui était de parfaire notre information et celle du Sénat, ait eu également pour conséquence de contribuer à resserrer les liens d'amitié entre Israël et la France. Nous en sommes, pour notre part, convaincus.