

MIGRATIONS FORCÉES

revue

numéro 57
février 2018

Les Syriens et le déplacement



Alors que l'année 2018 marque le 7ème anniversaire du conflit qui a entraîné le déplacement de millions de Syriens, nous nous intéressons à de nouvelles idées et aux difficultés qui subsistent.

plus des articles sur : le Myanmar, la Gambie, le Pacifique, l'Italie, Hong Kong et le Pacte mondial pour les réfugiés.

MIGRATIONS FORCÉES

revue

Revue Migrations Forcées (RMF) offre une tribune pour un échange régulier d'informations et d'idées entre chercheurs, réfugiés et déplacés internes ainsi que tous ceux qui travaillent avec eux. Elle est publiée en français, anglais, espagnol et arabe par le Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford.

Personnel

Marion Couldrey et Jenny Peebles
(Rédactrices en Chef)
Maureen Schoenfeld (Assistante de
financement et de promotion)
Sharon Ellis (Assistante)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International
Development, University of Oxford,
3 Mansfield Road,
Oxford OX1 3TB, UK.

fmr@qeh.ox.ac.uk

Skype: fmreview
Tel: +44 (0)1865 281700

www.fmreview.org/fr

Avis de non responsabilité :

Les avis contenus dans RMF ne reflètent pas forcément les vues de la rédaction ou du Centre d'Études sur les Réfugiés.

Droits d'auteur : RMF est une publication en libre accès (« Open Access »). Consultez ci-dessous pour en savoir plus ou visitez www.fmreview.org/fr/droits-dauteurs.



ISSN 1460-9819

Conception/design
www.art24.co.uk

Imprimerie
Fine Print Services Ltd
www.fineprint.co.uk



Ce numéro a été publié avec l'aide du Programme régional de protection et de développement pour le Moyen-Orient, une initiative européenne conjointe en appui aux communautés d'accueil et de réfugiés au Liban, en Jordanie et en Irak, financée par l'UE, la République tchèque, l'Irlande, les Pays-Bas, la Norvège, la Suisse, le Royaume-Uni et le Danemark.
<http://rdpp-me.org/RDPP/index.php>

La Revue des Migrations Forcées est seule responsable du contenu de cette publication, qui ne doit, en aucun cas, être interprété comme le reflet des opinions des donateurs.



De la part des rédactrices en chef

Il y a quatre ans, nous avons publié un numéro sur le thème : « La crise syrienne : déplacement et protection ». Dans l'avant-propos de ce numéro, Nigel Fisher, l'ancien coordinateur humanitaire régional des Nations Unies en charge de la crise syrienne, observait : « La crise se prolongeant, les réfugiés et les PDI ont maintenant besoin de soutien pour leur protection, leur rétablissement, et leurs projets immédiats et à long terme ». Aujourd'hui, alors que l'année 2018 marque le 7ème anniversaire du conflit syrien, les Syriens sont toujours déplacés et ont toujours besoin de ce soutien.

Il était initialement prévu que ce numéro aborde plus généralement la question du déplacement au Moyen-Orient. Cependant, la grande majorité des articles que nous avons reçus portaient sur les déplacements provoqués par le conflit syrien. Par conséquent, le présent numéro se concentre (à l'instar du numéro de 2014) sur les déplacements en provenance et à l'intérieur de la Syrie.

Les auteurs des articles apportent de nouveaux éclairages et analysent les défis qui persistent, en couvrant notamment les sujets suivants : les initiatives locales et entreprises par les réfugiés ; l'identification et la compréhension des vulnérabilités et des capacités des personnes déplacées ; les stéréotypes basés sur le genre, l'âge ou le handicap ; le mariage précoce ; la contribution de l'éducation à la cohésion sociale ; l'identité juridique ; la préparation au retour et les difficultés entourant la restitution et les droits de propriété ; et le potentiel des approches économiques et de développement (un sujet qui sera exploré plus exhaustivement dans notre numéro de juin sur le thème « Économies, travail et déplacement »).

Les enseignements que nous tirons des réponses à ce déplacement massif et multiforme sont, bien entendu, applicables à d'autres situations de déplacement, au Moyen-Orient et au-delà.

Nous souhaitons remercier Lina Abirafah (Université libano-américaine), Rebecca Carter et Karin Eriksen (Programme régional de développement et de protection pour le Moyen-Orient) pour l'assistance qu'elles ont apportée à ce numéro en leur qualité de conseillères.

Formats et langues : Le numéro complet et chacun de ses articles individuels sont disponibles en ligne aux formats HTML, PDF et audio sur www.fmreview.org/fr/syrie2018. Ce numéro et le condensé qui l'accompagne seront disponibles gratuitement en ligne et en version imprimée en anglais, arabe, espagnol et français. Si vous souhaitez en recevoir des exemplaires imprimés, veuillez nous écrire à fmr@qeh.ox.ac.uk.

Prochains numéros (plus d'informations sur www.fmreview.org/fr/paraître)

- RMF 58 : Économies, travail et déplacement (juin 2018)
- RMF 59 : Vingtème anniversaire des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (octobre 2018)
- RMF 60 : Éducation (février 2019)

Suivez-nous sur Facebook ou Twitter, ou souscrivez à nos alertes par e-mail sur www.fmreview.org/fr/souscrivez-aux-alertes-e-mail.

Marion Couldrey et Jenny Peebles
Rédactrices en chef de la Revue
des Migrations Forcées



Couverture Des familles ayant fui la Syrie ont emmené avec elles leurs précieux pigeons voyageurs. « Je les regarde et je pense à chez moi, » explique l'un des réfugiés du camp informel de Mar el Kokh, au Liban, au-dessus duquel il est courant de voir des pigeons voler. UNHCR/Ivor Prickett.

► Le numéro de juin de RMF inclura un mini-dossier sur la relation entre humains et animaux dans les camps de réfugiés.

Les Syriens et le déplacement

- 4 Avant-propos : La Syrie en 2018 – en quête de solutions**
Noor Al Hussein
- 5 Préserver la dignité des Syriens déplacés**
Kholoud Mansour
- 7 Un camp, trois groupes de réfugiés : une série de défis pour les ONG locales**
Olfat Mahmoud et Rebecca Roberts
- 10 Une approche humanitaire dirigée par les réfugiés dans le camp libanais de Shatila**
Hind Sharif
- 12 Le rôle des municipalités pour garantir la stabilité**
Josep Zapater
- 15 Exigences contradictoires entre impératifs humanitaires et injonctions de sécurité dans la zone du Berm**
Charles Simpson
- 19 Catégoriser les Syriens au Liban de « vulnérables »**
Maja Janmyr et Lama Mourad
- 22 Réévaluer les enseignements tirés du camp de réfugiés de Zaatarî**
Melissa N Gatter
- 25 Les besoins médicaux négligés des réfugiés syriens âgés en Jordanie**
Sigrid Lupieri
- 28 L'importance du capital social dans le déplacement prolongé**
Ana Uzelac, Jos Meester, Markus Goransson et Willem van den Berg
- 31 De la vulnérabilité à la résilience : améliorer la réponse humanitaire**
Emma Pearce et Boram Lee
- 33 Réfugiés syriens : Dépasser les stéréotypes du genre**
Michelle Lokot
- 35 Comment la migration vers l'Europe touche ceux restés en arrière**
Megan Passey
- 38 Éducation à la paix et soutien psychosocial comme vecteurs de cohésion sociale**
Ruth Simpson
- 40 Participation du secteur privé à l'éducation des réfugiés**
Zeena Zakharia et Francine Menashy
- 41 Prise en charge des personnes de sexe masculin et LGBTI victimes de violences sexuelles : apprendre des organisations locales**
Sarah Chynoweth
- 43 Briser le cycle du mariage précoce en Jordanie**
Georgia Swan
- 45 Élargir les opportunités économiques dans le cadre du déplacement prolongé**
Miki Takahashi, Michael Moroz, Jonathan Peters, Jason Pronyk et Richard Barltrop
- 48 Les enseignements du Pacte pour la Jordanie**
Katharina Lenner et Lewis Turner
- 52 Conception de pactes pour les réfugiés : les enseignements tirés de Jordanie**
Cindy Huang, Nazanin Ash, Katelyn Gough et Lauren Post
- 54 Turquie : entre hospitalité et hostilité**
Margarite Helena Zoetewij-Turhan
- 57 Jeunes réfugiés, chômage et extrémisme : briser le mythe**
Drew Mikhael et Julie Norman
- 59 Établir l'identité juridique des Syriens déplacés**
Martin Clutterbuck, Laura Cunial, Paola Barsanti et Tina Gewis
- 62 Quand pouvons-nous parler de retours véritablement volontaires ? Les conditions d'asile au Liban**
Amy Keith et Nour Shawaf
- 64 Trouver un équilibre entre les droits des déplacés, de ceux qui reviennent et du reste de la population : ce nous qu'enseigne l'Irak**
Nadia Siddiqui
- 66 Restitution des logements, des terres et des biens dans la Syrie de l'après-conflit**
Martin Clutterbuck
- 69 Perspectives sur le retour des réfugiés syriens**
Leïla Vignal
- 71 Recommandations de lecture...**

Articles généraux

- 72 Une vision de la restitution au Myanmar**
José Arraiza et Scott Leckie
- 74 La Gambie : un havre pour les réfugiés ?**
Franziska Zanker
- 77 Améliorer la protection des femmes et des filles grâce au Pacte mondial sur les réfugiés**
Eileen Pittaway et Linda Bartolomei
- 79 L'Italie et la loi « Zampa » : renforcer la protection des enfants non accompagnés**
Joseph Lelliott
- 81 Immobilité volontaire : voix autochtones dans le Pacifique**
Carol Farbotko
- 84 Le rôle de la société civile à Hong Kong**
Roy Njuabe

Merci à tous nos donateurs

Nous sommes très reconnaissants pour votre soutien financier et votre coopération enthousiaste.

ADRA International • Better Shelter • CAMMINA (Central America and Mexico Migration Alliance) • Catholic Relief Services-USCCB • Danish Refugee Council • Entreculturas • Government of the Principality of Liechtenstein • Happold Foundation • Hunter & Stephanie Hunt • Immigration, Refugees and Citizenship Canada • IOM • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Refugee Council • Open Society Foundations

• Oxfam • Platform on Disaster Displacement (PDD) • RefugePoint • Regional Development and Protection Programme for the Middle East • Suricatta Systems • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UN-Habitat • UNHCR • Women's Refugee Commission

Merci également aux lecteurs individuels qui ont effectué des donations en utilisant notre site de dons en ligne <http://tinyurl.com/don-en-ligne-RMF> pour soutenir la production et la diffusion de la Revue.

Avant-propos : La Syrie en 2018 – en quête de solutions

Noor Al Hussein

Cet important numéro de la Revue des Migrations Forcées attire notre attention sur les défis auxquels les Syriens déplacés sont actuellement confrontés et sur la quête continue de solutions. Les statistiques du déplacement syrien sont vertigineuses – et le nombre de déplacés continue d'augmenter. La moitié de la population syrienne a été déplacée : 5,5 millions de Syriens sont enregistrés en tant que réfugiés, tandis que plus de 6 millions d'entre eux sont déplacés de l'intérieur.

La tragédie du conflit en Syrie et l'ampleur du déplacement de ses habitants sont le reflet de tensions et de dysfonctionnements propres à notre région, qui reproduisent souvent des schémas mondiaux de même nature. Ces tensions et ces dysfonctionnements sont l'héritage irrévocable d'une gouvernance moderne erratique, tant sur le plan politique qu'économique, mais ils sont également, pour la plupart, la conséquence de problèmes sur lesquels nous pouvons agir directement, à savoir une volonté politique inadaptée et chancelante, l'insuffisance ou l'absence de réponse de la part des pays hôtes pour accueillir les réfugiés à court terme, l'insuffisance et le manque de coordination de l'aide humanitaire et au développement, la poursuite des tensions internes et des violences qui perpétuent le déplacement, la participation directe d'une demi-douzaine de pays étrangers, situés dans notre région ou au-delà, à la guerre sur le territoire syrien.

De nombreux pays et organisations ont offert leur assistance et pourtant, nous constatons également la lassitude du monde et son incapacité à élaborer une réponse cohérente et efficace qui pourrait mettre fin à la souffrance de ces millions de personnes déplacées. La Jordanie, le Liban et la Turquie accueillent la majorité des réfugiés syriens. Ils ont ouvert leurs frontières, leurs écoles et leurs hôpitaux, avec l'aide d'une assistance humanitaire internationale de grande envergure. De nombreuses communautés et personnes ont accueilli et aidé ces nouveaux arrivants. Toutefois, l'arrivée de réfugiés dans des communautés vulnérables et à faible revenu exacerbe également les problèmes existants et engendre de nouvelles tensions, en particulier sur le plan de l'emploi, des salaires et de la surutilisation des infrastructures. Malheureusement, certains pays d'accueil finissent par atteindre un point de rupture et fermer leurs portes aux nouveaux réfugiés. La lassitude des bailleurs et l'épuisement de la compassion se traduisent par une réception et des

politiques d'accueil plus restrictives au Moyen-Orient et au-delà, tandis que la peur, la colère et même le désespoir consolident leur emprise.

Les traumatismes des personnes déplacées sont provoqués par les mêmes défaillances, disparités et dysfonctionnements sous-jacents et persistants qui sont responsables de la marginalisation humaine et des vulnérabilités à grande échelle dans certaines sociétés. Si l'on ne s'attaque pas aux facteurs profonds de cette indignité humaine, les déplacements se poursuivront, avec toujours les mêmes défis dans leur sillage.

Depuis longtemps, ces enseignements (y compris le fait bien réel que de nombreuses personnes déplacées ne retourneront jamais chez elles) font l'objet de débats. Aujourd'hui, les chercheurs, les organismes humanitaires, les organisations non-gouvernementales locales et les gouvernements des pays d'accueil devraient poursuivre une stratégie tout aussi vitale qu'incertaine : celle-ci doit faire fusionner les mécanismes d'aide humanitaire d'urgence et d'asile temporaire avec les promesses de développement et de dignité à plus long terme qui découlent de l'accès à des possibilités d'emploi et de séjour. Une telle approche permettra de soulager tant les populations déplacées que les communautés d'accueil.

Les réfugiés ont besoin de protection et d'accueil jusqu'à ce qu'une solution durable soit possible – une solution qui, pour les personnes choisissant le retour, doit se réaliser dans des conditions sûres, volontaires et dignes. Nous devons susciter la volonté politique et la mobilisation internationale nécessaires pour aider aussi bien les personnes déplacées que les communautés d'accueil, et nous devons également mieux financer le travail des organisations humanitaires locales venant en aide aux Syriens déplacés. Certaines initiatives récentes telles que le Pacte mondial pour la migration et le Pacte mondial sur les réfugiés laissent entrevoir des possibilités de progrès mais elles ne pourront porter leurs fruits sans un appui et des engagements considérables de la part des gouvernements. Nous devons soutenir les personnes déplacées pour qu'elles aient de nouveau la possibilité de vivre une vie digne et satisfaisante, que ce soit en retournant chez elles dans la paix ou en construisant ailleurs une nouvelle vie qui leur permettra, ainsi qu'à leurs voisins de s'épanouir ensemble.

Sa Majesté la Reine Noor Al Hussein de Jordanie
eauk@peacebuilders.org

Préserver la dignité des Syriens déplacés

Kholoud Mansour

Que signifie la dignité pour les réfugiés et les praticiens syriens ? Et que peuvent faire, ou s'abstenir de faire, les organisations humanitaires pour aider les Syriens à préserver et protéger leur dignité ?

En tant que Syrien ayant une expérience de l'analyse, de la recherche et de l'écriture dans le domaine de l'humanitaire, je souhaite depuis longtemps écrire sur l'importance de la dignité pour les Syriens en ce moment particulier. J'ai été frappé à plusieurs reprises de constater comment je perds ma capacité à expliquer même les choses les plus simples dès que quelqu'un me demande comment je vais ou comment ma famille se porte en Syrie. De telles questions (généralement posées avec les meilleures intentions) réveillent une fois encore l'humiliation extrême que vous ressentez lorsque, en seulement quelques semaines, mois ou années, vous perdez le contrôle sur tout ce qui vous était cher. Depuis le déclenchement même du soulèvement populaire en Syrie, la dignité a joué un rôle tant au niveau individuel que collectif. « Le peuple syrien ne se laissera pas humilier » : tel était l'un des premiers slogans, mais aussi l'un des plus fréquemment entendus pendant ce soulèvement et le conflit qui s'est ensuivi. Cette notion de dignité a ensuite été reprise de manière répétée dans les récits, les slogans, les œuvres d'art, ou encore les discours politiques et sociaux apparus ultérieurement en Syrie. Il ne devrait donc pas être surprenant de constater qu'après l'éclatement du conflit et les déplacements forcés massifs qu'il a entraînés, de nombreux Syriens expriment leur consternation face à l'humiliation infligée, non seulement par les détenteurs du pouvoir en Syrie, mais aussi par ceux qui contrôlent dorénavant leur vie dans le contexte du déplacement.

Les interprétations de la notion de dignité sont très variables. Une journaliste interrogée dans le cadre de cette recherche¹ nous a expliqué comment, selon elle, « la dignité signifie simplement d'être traitée comme un être humain. Elle signifie que j'ai des droits, que j'ai accès à l'information sans être humiliée et que mon espace personnel est respecté, et non pas violé. » Selon une femme médecin et professionnelle de l'aide, « la dignité se définit par l'intensité avec laquelle vous rejetez l'humiliation et par la force avec laquelle vous y réagissez ».

Impact et représentation des organisations

Les organisations humanitaires internationales et leur personnel ont rarement été systématiquement

questionnés ou soumis à un examen minutieux de l'impact (intentionnel ou non) de leurs comportements et de leurs actions sur la dignité des Syriens déplacés. Plusieurs praticiennes syriennes nous ont indiqué que, lorsque les réfugiés syriens reçoivent de l'aide de la part d'organisations internationales, ils se font crier dessus, voire injurier, par le personnel. Elles ont expliqué également que les hommes demandaient à leur femme d'aller chercher l'aide car ils supposaient que les femmes accepteraient et toléreraient plus facilement l'humiliation. Comme l'a observé un réfugié syrien au Liban : « Nous avons l'impression d'être des rats de laboratoire. Les organisations internationales viennent vers nous avec d'innombrables questionnaires et évaluations de besoins, puis elles repartent et nous ne recevons jamais aucune assistance de leur part. Elles pensent que nous n'avons rien d'autre à faire de nos vies, à part remplir leurs formulaires et répondre à leurs questions. C'est un manque de respect à notre égard. Nous aussi, nous avons notre dignité. »

À propos des fonds distribués par les organisations non gouvernementales (ONG), l'un des bénéficiaires a confié : « Il est particulièrement humiliant de voir les organisations internationales vous offrir des fonds humanitaires et de développement. C'est comme si nous mendions pour recevoir de l'argent... c'est littéralement de la mendicité. » Un bénévole syrien travaillant au Liban nous a fait part de sa vision des organisations internationales avec lesquelles il travaille : « En tant que bénévole syrien, elles nous payent très peu, presque rien, pour réaliser des tâches longues et exigeantes pour leur compte... Moi aussi, j'ai besoin de survivre dans la dignité. » Ces expériences sont des exemples du déséquilibre des relations de pouvoir qui s'est instauré, avec d'un côté, les réfugiés et les praticiens syriens et, d'un autre côté, les acteurs humanitaires internationaux.

La représentation qui s'ensuit des réfugiés comme victimes impuissantes, désespérées et passives est rarement abordée avec honnêteté, et d'autant moins par les responsables et les décideurs. Dans leurs publicités et leurs matériels de levée de fonds relatifs à la crise humanitaire syrienne, les organisations humanitaires



UNHCR/Martin Dudek

Une jeune syrienne réfugiée, également bénévole de proximité spécialisée dans l'éducation, dirige une séance d'aide aux devoirs en groupe pour les enfants réfugiés au Liban.

dépeignent les Syriens comme des victimes sans recours, à quelques exceptions notables près. Plusieurs d'entre elles utilisent les images d'un enfant syrien misérable, généralement dans un camp de réfugiés – un constat d'autant plus accablant après les longues campagnes menées dans les années 1980 et 1990 pour encourager une utilisation plus respectueuse des images. Lorsque, dans le cadre d'une conversation informelle, on leur demande ce qu'ils pensent de l'utilisation de telles images, certains travailleurs humanitaires internationaux font part de leur désaccord avec la politique de leur organisation, tandis que d'autres soutiennent que, pour réussir à lever suffisamment de fonds, les organisations humanitaires n'ont probablement pas d'autre choix que de continuer à diffuser l'image de réfugiés désespérés, vivant dans le dénuement et ayant cruellement besoin d'assistance internationale.

Empêcher la perte de dignité

Les parades auxquelles nous avons recours, nous, les Syriens déplacés (y compris ceux qui sont également des praticiens humanitaires), pour tenter de préserver notre dignité sont particulièrement sophistiquées et sont sources de frustration. Il m'est arrivé d'être ignoré par des responsables dans des situations où je suis pourtant présent en ma qualité de consultant

ou d'expert, et devrais donc me trouver sur un pied d'égalité. D'ailleurs, une syrienne ayant fondé une organisation syrienne pour l'éducation, l'aide et le développement me rejoint sur ce point : « Comme tous les Syriens assistant à des réunions avec les agences humanitaires internationales, je me sens tellement humiliée. Ils nous regardent et ils nous parlent comme si nous étions des enfants, des idiots ou si nous ne valions

tout simplement rien...quand l'une des agences de l'ONU nous a demandé d'élire un représentant pour les organisations syriennes, nous avons proposé trois candidats. En fin de compte, ils ont décidé de choisir un non-Syrien pour nous représenter. C'est un grave manque de respect à notre égard. » Dans de telles situations, il m'arrive, comme les autres personnes qui m'entourent, de chercher à préserver ma dignité en me repliant dans un isolement auto-imposé.

Ces questions complexes et difficiles ne sont évidemment pas propres à la Syrie : elles peuvent probablement s'appliquer sous une forme ou une autre à presque toutes les interventions humanitaires. Toutefois, j'espère que cet article encouragera les acteurs humanitaires internationaux à débattre et à (ré)évaluer leur vision de la dignité et la manière dont ils se conduisent dans le cadre des interventions humanitaires menées dans le monde entier. Les réfugiés et les praticiens syriens doivent pouvoir participer directement et véritablement à ces débats, mais aussi à l'élaboration des politiques qui influencent leur vie.

Kholoud Mansour kholoud.mansour@cme.lu.se
Consultante indépendante et chercheuse originaire de Syrie, Université de Lund
www.cmes.lu.se/staff/kholoud-mansour

1. L'auteur tient à remercier l'initiative Local to Global Protection (L2GP) pour le soutien apporté à cette étude.

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

Un camp, trois groupes de réfugiés : une série de défis pour les ONG locales

Olfat Mahmoud et Rebecca Roberts

Les organisations non gouvernementales qui travaillent dans le camp de Bourj el-Barajneh au Liban sont confrontées à des difficultés lorsqu'elles tentent de répondre aux besoins complexes de trois groupes de réfugiés différents.

Le camp de réfugiés de Bourj el-Barajneh est situé sur un terrain d'une superficie d'environ 1km² proche de l'aéroport international de Beyrouth, et c'est l'un des douze camps officiels de réfugiés palestiniens au Liban qui remonte à la création de l'État d'Israël en 1948. Avant le conflit syrien, il accueillait environ 27 000 personnes dont la plupart étaient des réfugiés palestiniens du Liban. En 2017, avec l'arrivée de réfugiés syriens et de réfugiés palestiniens de Syrie la population du camp a augmenté et le camp compte maintenant 41 000 résidents¹.

Bourj el-Barajneh a attiré des réfugiés venus de Syrie parce que vivre dans le camp revient moins cher que de vivre n'importe où ailleurs à Beyrouth, et que certains réfugiés palestiniens de Syrie comptent des parents parmi les réfugiés palestiniens du Liban du camp. Comme tous les autres camps palestiniens au Liban, Bourj el-Barajneh n'est pas placé sous la juridiction des autorités libanaises, ce que certains des réfugiés qui arrivent de Syrie préfèrent. Les organisations non gouvernementales (ONG) locales qui travaillent dans le camp sont confrontées à de nombreuses difficultés lorsqu'elles tentent d'apporter un soutien aux différents groupes du camp.

Les réfugiés palestiniens du Liban s'irritent de la détérioration des conditions de vie causée par l'augmentation de la population. Les conditions étaient déjà mauvaises avant l'arrivée de ces nouveaux groupes et l'afflux de nouveaux résidents n'a fait qu'exacerber les problèmes déjà existants et a créé des tensions au sein de la population. Des étages ont été ajoutés à des hébergements de construction déjà précaire, et certains d'entre eux atteignent maintenant jusqu'à huit ou neuf étages de hauteur sans fondations adéquates, des câbles électriques et des canalisations d'eau percées s'entremêlent un peu partout dans le camp du fait de l'extension des réseaux nécessaires à la desserte de nouveaux habitants.

Les ONG locales ont reçu des financements en vue d'améliorer les logements, mais la qualité générale des constructions, l'infrastructure du camp et le manque d'espace ne permettent pas

d'installer les gens confortablement et en sécurité. Les relations tendues entre les autorités libanaises et la population d'une part, et les réfugiés palestiniens du Liban d'autre part, signifient que ces derniers se trouvent souvent dans une situation bien plus difficile que d'autres réfugiés palestiniens vivant ailleurs dans la région. La plupart des activités professionnelles leur sont interdites, ce qui limite essentiellement leurs possibilités de trouver un travail légal aux secteurs de la construction, de l'agriculture et du ramassage des ordures.

Les réfugiés palestiniens du Liban n'ont pas le droit de posséder des biens et leur liberté de mouvement est restreinte. Contrairement à d'autres groupes de réfugiés qui relèvent du mandat du HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, l'assistance fournie aux Palestiniens dépend de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche Orient (UNRWA). Les réfugiés palestiniens du Liban sont encore plus dépendants de l'UNRWA que d'autres réfugiés palestiniens résidant ailleurs dans la région du fait que les autorités libanaises interdisent aux Palestiniens tout accès aux services de l'État. L'UNRWA est le principal fournisseur de services médicaux et d'éducation, et porte l'entière responsabilité des systèmes d'égouts et du ramassage des ordures dans les douze camps palestiniens officiels. Mais l'absence de soutien de la part de l'État et la médiocrité des services fournis par l'UNRWA ont entraîné le développement d'un vaste réseau d'ONG locales opérant dans les camps.

Les besoins divergents de trois groupes de réfugiés

Le statut juridique différent de ces trois groupes de réfugiés détermine leur accès à l'assistance. Les réfugiés palestiniens du Liban ont accès, comme par le passé, aux services de l'UNRWA et des ONG locales qu'ils partagent maintenant avec les réfugiés palestiniens de Syrie. Les réfugiés syriens, quant à eux, reçoivent l'assistance du HCR et des ONG locales, et le gouvernement libanais leur permet d'accéder à certains services de l'État. Les ONG locales doivent adapter leurs

réponses aux besoins de ces trois groupes – une tâche ardue, dans la mesure où il est plus aisé d'obtenir des financements pour les réfugiés syriens que pour les réfugiés palestiniens de Syrie ou du Liban, et qu'il est également plus aisé d'obtenir des financements pour les réfugiés palestiniens de Syrie que pour ceux du Liban. Inévitablement, l'inégalité de cet accès à l'assistance et la structure bicéphale de l'assistance des Nations Unies renforcent les tensions entre les trois groupes, chacun d'entre eux étant convaincu que les deux autres sont plus favorisés.

Les ONG locales estiment également qu'il est impossible de couvrir les besoins de tous les groupes démographiques, un défi supplémentaire antérieur au conflit syrien, et que l'arrivée des nouveaux réfugiés vient encore amplifier. Les donateurs sont désireux de financer des programmes pour les femmes et les enfants, mais sont bien moins enclins à le faire pour les personnes âgées, les jeunes et les hommes. Les ONG locales sont convaincues que les personnes âgées ne sont pas considérées comme un « bon investissement » par les donateurs internationaux. Le plan d'intervention régional² insiste sur la nécessité de favoriser une implication positive des jeunes au sein de leurs communautés, de les aider à être autonomes et résilients, mais les ONG locales ne réussissent pas à obtenir les fonds nécessaires pour développer des programmes qui ciblent ces jeunes. Ceci est particulièrement problématique dans un endroit comme Bourj el-Barajneh où les opportunités d'emploi sont rares, où les jeunes passent le temps en buvant, fumant et en consommant des drogues, et où ils risquent, en outre, d'être recrutés par des bandes criminelles ou des groupes armés. Du fait des restrictions qui leur sont imposées par le droit du travail, les hommes réfugiés palestiniens du Liban trouvent difficile de remplir leur rôle traditionnel de soutien de famille. Les hommes, comme les femmes et les enfants syriens, ont subi le traumatisme du conflit et de la fuite de Syrie, et, de surcroît, leur droit de travailler est limité. Les ONG locales signalent que la frustration parmi les hommes peut se manifester sous forme de violence conjugale, ce qui peut avoir pour conséquence que des femmes qui subissent des maltraitements, maltraitent à leur tour leurs enfants. Les ONG locales constatent que les efforts pour mettre en place des programmes de travail sur le genre conformément au plan d'intervention régional, se limitent aux programmes qui ciblent les femmes et les enfants.

À chaque groupe de réfugiés correspond un ensemble de besoins humanitaires et de développement. Et même si les donateurs sont

impatients de pouvoir passer de la phase d'urgence aux projets de développement, certains de ces projets sont mal ciblés. Les donateurs veulent, par exemple, financer les ONG locales pour qu'elles soutiennent les moyens de subsistance en proposant des formations professionnelles et des conseils à la création d'entreprise, mais ce type de projet a inévitablement un impact limité du fait des restrictions imposées par le droit du travail aux réfugiés. Les ONG locales reçoivent fréquemment des offres de financement pour organiser des ateliers de sensibilisation aux droits, plutôt que pour couvrir les besoins essentiels des résidents du camp. Diffuser des informations sur les droits est certes important, mais ces activités se multiplient, et pour des personnes incapables de subvenir de manière indépendante à leurs besoins essentiels, ces ateliers semblent inappropriés et difficilement justifiables.

S'appuyer sur des projets réussis

Malgré ces difficultés, les ONG locales ont des expériences positives. À noter parmi celles-ci, les Programmes d'apprentissage accéléré (PAA) qui ont été mis en place par de nombreuses organisations partout au Liban en vue d'intégrer les enfants venus de Syrie dans le système d'éducation générale. Les PAA ont des objectifs éducatifs et psychosociaux : ils sont conçus pour aider les enfants à rattraper les cours manqués, à acquérir les compétences pour étudier de manière autonome et à développer des mécanismes de défense pour les aider à faire face au harcèlement qu'ils risquent de rencontrer du fait d'un retard scolaire, ou parce qu'ils sont nouveaux dans l'école. Les PAA se concentrent sur le développement des compétences linguistiques des enfants qui viennent de Syrie pour qu'ils puissent participer aux cours dans les écoles au Liban, où l'enseignement est souvent dispensé en Anglais ou en Français. Certains éléments des PAA aident les enfants à gérer leur traumatisme, et un appui est donné aux parents pour les aider à comprendre comment leurs enfants ont été affectés par les expériences vécues et leur expliquer comment ils peuvent les soutenir. Cette approche globale a été appréciée par les enfants qui ont pris part à ces programmes, ainsi que par les parents et les employés qui en sont chargés. Toutefois, les PAA ne sont pas couplés à d'autres formes de soutien et les employés des ONG locales demandent instamment que les enfants qui ont terminé le PAA avec succès et qui entrent dans le système éducatif général, puissent obtenir un soutien supplémentaire afin de renforcer ce qu'ils ont appris, et notamment, la mise en place d'un soutien

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018



Rebecca Roberts

Le camp de réfugiés de Bourj al-Barajneh.

psychosocial continu pour les enfants et leurs familles le cas échéant. Les enfants à l'intérieur du camp de Bourj el-Barajneh ont demandé et obtenu un soutien informel de la part de leurs anciens enseignants du PAA, mais une extension formelle du programme serait préférable.

Parmi les autres programmes initiés par les ONG locales, on trouve des projets « argent contre travail » destinés à promouvoir la cohésion sociale par le biais d'interventions sanitaires et d'hygiène. Les réfugiés palestiniens de Syrie et ceux du Liban ont, par exemple, été rémunérés pour avoir prêté main forte aux services de ramassage des ordures de l'UNRWA à l'intérieur de Bourj el-Barajneh. En plus de d'enlever les ordures ménagères, les participants font passer aux familles des messages de base sur la santé et l'hygiène. Le retour des participants a été positif, en particulier celui des femmes qui se réjouissent d'avoir une activité en dehors de la maison, apprécient l'occasion de rencontrer d'autres personnes du camp et trouvent le supplément d'argent utile. Néanmoins, l'impact de ces projets est resté limité et a été parfois négatif. Certains réfugiés palestiniens du Liban ont été offensés par les messages sur la santé et l'hygiène parce que, selon eux, ils impliquaient qu'ils étaient sales. Les camps sont visiblement plus propres pendant la durée de mise en œuvre des projets, mais du fait des financements limités, ils ne durent à chaque fois que quelques semaines.

Renforcer le soutien international apporté aux ONG locales

La situation de Bourj el-Barajneh n'est pas unique. Les ONG locales se trouvent dans la position frustrante de bien connaître les besoins de la population du camp, sans avoir la capacité de financer les activités qui pourraient couvrir ces besoins. Les recommandations pour un meilleur ciblage du soutien international sont les suivantes :

- Les ONG locales doivent être consultées à propos des besoins de la population locale de manière à ce qu'un financement soit prévu pour tous les groupes identifiés comme vulnérables, et pas uniquement pour les groupes que les donateurs préfèrent soutenir ;
- Des financements doivent être débloqués au profit des hôtes, ainsi que de la population réfugiée ;
- Les donateurs doivent se concentrer sur ce qui est possible. Plutôt que de chercher à créer de nouvelles possibilités de moyens d'existence, il serait préférable de soutenir les moyens de subsistance en couvrant les coûts de transport, en finançant l'achat d'outils pour les travailleurs journaliers, ou en organisant des services de garde d'enfants ;
- Les organisations internationales doivent faire pression sur les gouvernements hôtes et leur demander de respecter les droits des réfugiés parce qu'elles disposent d'une plus grande influence pour le faire que les ONG locales ;
- Les donateurs doivent opérer à un niveau national : en négociant, par exemple, des opportunités d'emploi pour les réfugiés et en facilitant leur intégration à la main-d'œuvre lorsque des programmes de grands chantiers publics sont prévus ;
- Des programmes de cohésion sociale doivent permettre aux ONG locales de travailler avec les personnes appartenant à toutes les différentes populations et de cibler celles dont les besoins sont les plus importants ;
- Un financement doit être prévu pour permettre aux ONG locales d'adapter leurs programmes de manière à compléter les plans d'intervention nationaux et régionaux ;
- Les programmes réussis doivent être soutenus de manière cohérente, et, le cas échéant, être prolongés en tenant compte des enseignements tirés.

Olfat Mahmoud Palwho@gmail.com

Directrice, Palestinian Women's Humanitarian Organisation <http://www.palwho93.org>

Rebecca Roberts rebekah_roberts@yahoo.co.uk
Consultante indépendante

1. Les chiffres de la population rassemblés par le Comité populaire de Bourj el-Barajneh avant le conflit syrien et en août 2017 incluent tous les résidents du camp, et non pas uniquement les réfugiés palestiniens de Syrie et du Liban enregistrés par l'UNRWA.
2. HCR, Plan régional 2017/2018 pour les réfugiés et la résilience en réponse à la crise syrienne <http://bit.ly/UNHCR-3RP-2017-2018> et Plan 2017/20 du Gouvernement libanais et des Nations Unies en réponse à la crise du Liban <http://bit.ly/LebCrisisResp-2017-20>

Une approche humanitaire dirigée par les réfugiés dans le camp libanais de Shatila

Hind Sharif

Des initiatives humanitaires dirigées par les réfugiés palestiniens « établis » en réponse à l'arrivée de « nouveaux » réfugiés syriens déplacés dans le camp de Shatila soulèvent des questions primordiales sur les limites du système humanitaire et sur la représentation des réfugiés en tant que victimes passives.

Le camp de Shatila qui couvre moins de 2,6 km² dans la banlieue sud de Beyrouth est l'un des camps de réfugiés palestiniens au Liban qui a été établi en 1949 avec une capacité d'accueil d'à peine 3000 personnes. Aujourd'hui, le camp occupe le même espace limité mais compte environ 40 000 résidents. Alors que la pauvreté, les abris surpeuplés et les mauvaises conditions de santé sont un véritable fléau à Shatila, le camp, depuis 2011, est devenu un havre pour de nouveaux réfugiés venant de Syrie. Les relations familiales et les liens antérieurs entre Syriens – y compris les réfugiés palestiniens de Syrie – et réfugiés palestiniens du Liban vivant déjà à Shatila ont facilité l'émergence de ce havre pour les déplacés syriens. Par conséquent, on estime que la population de Shatila a plus que doublé depuis le début du conflit syrien. Les interventions humanitaires menées par les réfugiés pour répondre à l'arrivée des réfugiés syriens dans le camp de Shatila restent largement non documentées, pourtant, de telles initiatives ont donné lieu à des manifestations essentielles et tangibles de soutien, de solidarité et d'hospitalité, qu'Elena Fiddian-Qasbiyah a qualifié « d'humanitarisme de réfugié à réfugié »¹.

Malgré la pauvreté, la pénurie de ressources et la médiocrité des services, les réfugiés palestiniens – ceux qui étaient déjà dans le camp – ont utilisé des ressources formelles et informelles pour apporter aux nouveaux arrivants de Syrie un soutien matériel et non matériel pendant les phases initiales de leur installation. À travers des réseaux informels, de nombreux réfugiés palestiniens ont hébergé chez eux des familles syriennes pendant des mois, leur apportant ainsi un soutien physique et moral. De manière plus officielle, les mosquées ont également été utilisées pour héberger de nouveaux réfugiés et pour organiser des journées de solidarité avec les Syriens au cours desquelles les réfugiés palestiniens faisaient dons de vêtements, de matelas, de couvertures et d'autres ressources.

Les différentes classifications s'appliquant aux Palestiniens relèvent de différents mandats

internationaux. Les réfugiés de Palestine, qui sont des « personnes dont le lieu habituel de résidence entre le 1^{er} juin 1946 et le 15 mai 1948 était la Palestine, et qui ont perdu, à la fois, leur domicile et leurs moyens de subsistance suite au conflit de 1948 » (y compris les descendants de réfugiés de sexe masculin venant de Palestine, ainsi que leurs enfants adoptifs) relèvent du mandat de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)². Les réfugiés « établis » de Shatila relèvent du mandat du HCR, puisqu'ils sont des anciens réfugiés de Palestine (auxquels on fait maintenant référence sous le nom de réfugiés palestiniens du Liban). Le HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, offre ses services à toute personne correspondant à la définition de réfugié selon la Convention de Genève de 1951 – personnes parmi lesquelles sont inclus les Syriens (à l'exception des Palestiniens). Cette séparation crée non seulement un vide de protection juridique et sociale entre les réfugiés palestiniens et syriens de Shatila, mais elle a également un impact sur les relations et les déséquilibres de pouvoir entre « nouveaux » réfugiés et réfugiés « déjà établis » à l'intérieur du camp.

Selon Majdi Adam, un militant social palestinien et capitaine du Club de sports palestinien de Shatila, on a pu voir dans certains centres de distribution réservés aux Syriens, des réfugiés palestiniens de Syrie qui, eux aussi, demandaient de l'aide, en disant : « Nous sommes aussi des réfugiés – pourquoi l'assistance est-elle réservée uniquement aux Syriens ? »³. Majdi nous a expliqué que les réfugiés palestiniens ont commencé à utiliser leur propre initiative pour combattre cette différenciation injustifiée. Un réfugié lui a dit : « Nous avons lancé nos propres initiatives alors que nous travaillions avec les ONG qui n'aidaient que les Syriens. Par exemple, nous enrégistrons les Syriens sur le papier comme il était exigé, mais ensuite, la nuit, nous donnions également aux Palestiniens de Syrie ce dont ils avaient besoin ».

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

La communauté réfugiée établie critique également la manière dont les ressources limitées sont distribuées. Par exemple, Majdi nous a dit que les agences d'aide fournissent à toutes les familles la même quantité de vivres, indépendamment du nombre d'enfants. Les réfugiés établis qui travaillent pour ces organisations ont utilisé leur propre initiative afin de combler cet écart. « Nous disions aux familles avec beaucoup d'enfants de revenir la nuit et nous leur donnions plus de couvertures et de ressources afin de mieux couvrir leurs besoins », explique Majdi. De telles initiatives prises par les réfugiés, placent les réfugiés palestiniens dans une position leur permettant d'apporter un soutien, plutôt que de rester des bénéficiaires dépendants. Plus important encore, ces expériences montrent la perspective adoptée par les réfugiés face aux défaillances de la réponse humanitaire et montrent comment la solidarité de réfugié à réfugié peut contribuer à combler ces lacunes. Comme l'exprime un réfugié palestinien du Liban qui travaille pour l'UNRWA, « En tant que réfugiés palestiniens, nous savons ce que l'on ressent lorsqu'on n'a pas d'endroit sûr où aller ou qu'on n'est pas bienvenu ». Notre responsabilité humaine, éthique et nationale est de leur offrir tout ce qui est en notre pouvoir, et tout au moins, de bien les accueillir ».

La pérennité de l'accueil

Il est important toutefois de ne pas tomber dans le piège qui consisterait à idéaliser cette forme d'humanitarisme de réfugié à réfugié. On a assisté à une évolution progressive de l'hospitalité vers l'hostilité et à l'émergence de tensions au cours des sept années qui ont suivi l'arrivée des Syriens. Les réfugiés palestiniens établis ont déclaré qu'après avoir réalisé que le conflit syrien allait durer plus d'une année leurs relations avec les Syriens dans le camp ont commencé à évoluer. Les personnes interrogées ont décrit les pressions croissantes que représentait l'hébergement des réfugiés syriens au cours des sept dernières années comme inévitables au vu de la pénurie de ressources et de la précarité des conditions de vie qui régnaient déjà dans le camp.

Les tensions se sont principalement déclarées autour de questions sensibles, comme les écoles, les emplois et l'accès aux soins médicaux. Les écoles ont regroupé les classes de réfugiés palestiniens du Liban avec celles de réfugiés palestiniens de Syrie, et les classes sont devenues surchargées. Obtenir des soins médicaux prend considérablement plus de temps qu'auparavant, et le secteur du travail informel est devenu

plus compétitif. Un réfugié palestinien du Liban proteste, « quelqu'un comme moi, dont le travail est de peindre des murs, demande un salaire de 40\$US par jour, alors qu'un Syrien se contente de 20\$US seulement ».

À mesure que l'UNRWA a été contraint, par manque de fonds, d'appliquer des mesures d'austérité au cours des dernières années, il est manifeste que les prestations de services ont connu un déclin. De fait, la dépense annuelle moyenne de l'UNRWA par réfugié a diminué passant de près de 200 \$ en 1975 à environ 110 \$ aujourd'hui. En outre, alors que le HCR cherche des solutions durables comme la réinstallation pour les réfugiés syriens enregistrés, l'UNRWA, dans le cadre de son mandat, ne propose pas de possibilités équivalentes aux réfugiés palestiniens de Syrie ou aux réfugiés palestiniens du Liban parce que cela pourrait leur faire courir le risque de perdre leur droit au retour. D'autre part, du fait que la législation du travail libanaise interdit aux réfugiés palestiniens du Liban ou de Syrie d'exercer 36 métiers (parmi lesquels la médecine, l'agriculture et les transports publics) et en raison des restrictions du statut juridique accordé aux Syriens au Liban, ces deux populations réfugiées sont contraintes de se concurrencer dans le secteur du travail informel. De fait, les politiques et régimes internationaux contribuent de manière significative aux impacts négatifs ressentis par les réfugiés dans un espace surpeuplé et dépourvu de ressources – et, ce faisant, entravent la pérennité de l'humanitarisme de réfugié à réfugié.

Il est important toutefois de remarquer que certains réfugiés ont également ressenti des impacts positifs. Lorsque nous avons demandé aux réfugiés palestiniens établis si leur vie sociale avait changé suite à l'arrivée des nouveaux réfugiés, tous étaient positifs. Pour Majdi, l'arrivée des nouveaux réfugiés l'a incité à être plus actif socialement : « [Cela] nous a rappelé notre propre déplacement en tant que réfugiés palestiniens. Cela m'a motivé à fournir le double d'énergie que je consacrais au travail social. Nous avons commencé à accueillir et à encourager les Syriens et les Palestiniens réfugiés de Syrie à s'inscrire au club [de sports] comme moyen d'oublier leurs souffrances et s'intégrer au sein de la communauté ». Deux réfugiés syriens se sont fait la réflexion suivante : « Lorsque nous sommes arrivés ici, tout au début, nous nous sentions très mal à l'aise et timides, exactement comme des étrangers – c'est pour cela que nous préférons rester uniquement entre Syriens. Mais aujourd'hui, nous avons l'impression d'être intégrés à la vie du camp et au travail.

Aujourd'hui, si vous vous promenez dans les rues du camp, vous ne remarquerez pas de différence entre un Syrien et un Palestinien ».

Si l'on tient compte de la pénurie de ressources, du manque d'espace physique et de l'absence de droits qui sont le lot des réfugiés à Shatila, le passage de l'hospitalité à l'hostilité peut sembler inévitable. Une telle généralisation ne rend toutefois pas justice aux principaux obstacles qui minent la solidarité de réfugié à réfugié et qui sont largement causés par des politiques gouvernementales injustes et un programme humanitaire déséquilibré qui établit des différences de traitement en fonction de la nationalité. Il est important de réévaluer l'efficacité des programmes actuels en tenant compte des perspectives des réfugiés, eux-mêmes, et de leur donner le pouvoir de prendre une part active dans leur propre avenir, dans l'optique de construire des approches de développement

susceptibles de pérenniser l'humanitarisme de réfugié à réfugié et de limiter la marginalisation des réfugiés palestiniens établis.

Hind Sharif sharifhind@gmail.com

Stagiaire Sakharov, Unité d'action en faveur des droits de l'homme, Direction générale des politiques externes de l'Union, Parlement européen
www.europarl.europa.eu

1. Fiddian-Qasmiyeh E (2016) 'Representations of Displacement in the Middle East,' *Public Culture* 28(3)

<http://bit.ly/F-Qasmiyeh-Public-Culture-2016>

Voir aussi : Fiddian-Qasmiyeh E (2016) « Des réfugiés accueillant d'autres réfugiés », *Revue Migrations Forcées* numéro 53
www.fmreview.org/fr/protection-communautaire/fiddianqasmiyeh

2. www.unrwa.org/who-we-are/frequently-asked-questions

3. Cet article s'appuie sur des entretiens avec des réfugiés palestiniens et syriens dans le camp de Shatila au Liban et avec des employés de l'UNRWA menés entre avril et mai 2017. Une version plus longue de cet article est disponible dans le rapport *Syrian Refugees in Lebanon: Between Resilience and Vulnerability*, publié en 2017 par l'Université Saint-Joseph de Beyrouth
<http://bit.ly/ISP-Syriens-resilience-2017>

Le rôle des municipalités pour garantir la stabilité

Josep Zapater

Les réponses aux crises dans la région libanaise de la Bekaa, en 2017, démontrent que les municipalités accueillant des réfugiés peuvent être un pilier de la coexistence pacifique et doivent être soutenues.

La région de la Bekaa, à l'est du Liban, partage une longue frontière avec la Syrie et accueille environ 360 000 réfugiés syriens enregistrés. Il s'agit à la fois du nombre absolu le plus élevé de toutes les régions du Liban et de la proportion de réfugiés la plus élevée par rapport à la population locale. En 2017, la région a été secourue par une série de soulèvements qui ont posé d'importants défis à la coexistence pacifique entre les communautés d'accueil et les réfugiés.

Les crises dans la région de la Bekaa

En février et mars 2017, des milliers de réfugiés syriens ont été expulsés de la municipalité de Zahle et des alentours de la base aérienne stratégique de Riyak. Les autorités, qui avaient justifié leur décision en citant des problèmes de sécurité, n'avaient pas défini de plan de contingence pour réinstaller les réfugiés ailleurs. En avril, des communautés d'accueil libanaises ont manifesté dans plusieurs municipalités pour demander la fermeture des boutiques détenues par les réfugiés syriens. En juin, des incendies ont détruit deux camps de réfugiés dans les

municipalités de Bar Elias et Qab Elias, dans le centre de la Bekaa, provoquant la mort de deux jeunes filles réfugiées. Enfin, en juillet et en août, des opérations militaires menées par le Hezbollah et les forces armées libanaises (FAL) ont éliminé toute présence de militants dans la périphérie d'Arsal (qui accueillait environ 11 000 civils syriens), mettant fin à trois années de paralysie. Suite à ces événements, la communauté réfugiée est plus que jamais épuisée, endettée, vulnérable et envahie par l'incertitude, et la crainte que ces crises successives ont été organisées pour les forcer à retourner en Syrie. Ces événements ont également contribué à attiser les tensions entre les réfugiés et les communautés d'accueil.

Le HCR (l'agence des Nations Unies pour les réfugiés) et ses partenaires ont déployé d'importants efforts en réaction à ces crises. Après la fin des hostilités à Arsal, la municipalité, avec l'aide des partenaires humanitaires et de développement, a mis au point le Plan d'action d'Arsal, qui incluait pour la première fois une planification intégrant les aspects humanitaires et de développement, de même que la participation

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

des réfugiés syriens à cette démarche. La médiation et le plaidoyer ont également été largement utilisés pendant les crises de Riyak et Zahle conduisant à l'expulsion des réfugiés.

Municipalités : acteurs clés de la coexistence pacifique

Dans ce contexte difficile, les pouvoirs locaux ont généralement joué un rôle stabilisateur positif dans la région de la Bekaa, même s'il n'est pas toujours suffisamment reconnu ni compris, comme en témoignent les différentes réactions à Beyrouth et sur place suite aux incendies ayant détruit les deux camps de réfugiés. Les incendies dans les camps de réfugiés sont un problème récurrent et il n'est pas rare qu'ils entraînent des blessures et des décès (en particulier parmi les enfants). Depuis de nombreuses années, le HCR et ses partenaires humanitaires travaillent à l'atténuation des incendies, notamment en plaçant des extincteurs dans quasiment tous les camps et en formant les personnes à leur utilisation, et aux interventions en cas d'urgence. Les municipalités de Bar Elias et Qab Elias ont réagi rapidement aux incendies, les pompiers et le personnel de la Croix-Rouge libanaise risquant leur vie pour limiter le nombre de victimes. Les acteurs de la société civile et les travailleurs humanitaires locaux ont fourni une assistance d'urgence aux victimes syriennes et reconstruit les sites en question en quelques jours seulement. En revanche, la perception initiale de ces incendies était très différente parmi les bailleurs et la communauté diplomatique de Beyrouth : la rumeur qu'un incendie volontaire avait été allumé par des communautés d'accueil libanaises mécontentes est parvenue à Beyrouth beaucoup plus rapidement que la nouvelle de l'élan de solidarité des municipalités locales et des acteurs de la société civile libanaise envers les Syriens.

À Arsal, les acteurs de l'humanitaire et du développement et la municipalité ont bâti des relations de travail particulièrement positives. Un mécanisme de coordination mensuel spécial a été établi. Et peut-être plus important encore, le HCR et les autres acteurs humanitaires ont honoré leurs engagements envers les Libanais vivant dans la pauvreté en répondant à leurs besoins. La municipalité a systématiquement joué le rôle de modérateur entre les communautés syrienne et libanaise, en tenant compte du fait que la solidarité initiale des années 2013 et 2014 avait laissé place à la lassitude, aux plaintes à propos de la concurrence économique et aux craintes de connivence entre les réfugiés syriens et les acteurs armés.

À Zahle, le HCR et la municipalité ont ouvert un dialogue pour permettre d'exprimer les difficultés liées à l'accueil d'une grande population de réfugiés. L'une de ces difficultés est le sentiment d'abandon ressenti par les élites de Beyrouth, qui ne parviennent pas ou ne sont pas disposées (notamment en raison de leurs sensibilités politiques) à s'engager dans des accords sur des directives politiques concrètes pour l'accueil des réfugiés au niveau local. Les considérations économiques entrent également en jeu. Les industries agricoles et alimentaires de la région de la Bekaa ne pourraient pas survivre sans les réfugiés syriens. Parallèlement, les propriétaires agricoles et urbains refusent de s'acquitter des taxes municipales sur les loyers payés par les réfugiés. Par conséquent, ceux qui bénéficient le plus de la présence des réfugiés syriens n'aident pas les municipalités à assumer les coûts supplémentaires importants qui en découlent, tels que les coûts liés à la gestion de l'eau et des déchets solides.

Apporter un plus grand soutien aux municipalités

Au Liban, comme dans de nombreux autres pays, les municipalités sont les entités administratives les plus directement affectées par la présence des réfugiés. Elles ont également la responsabilité de préserver la paix sur leur territoire, ce qui y va aussi de leur intérêt. Pour cela, elles doivent souvent résister aux pressions directes exercées par une partie des résidents libanais qui pourraient être en faveur de mesures plus sévères à l'encontre des réfugiés. On peut toutefois se demander si la communauté de l'humanitaire et du développement en a fait assez pour soutenir leurs efforts.

Certaines activités précieuses ont cependant été mises en place tandis que les crises à répétition de 2017 ont été activement exploitées pour renforcer l'assistance apportée aux municipalités. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le HCR coprésident un groupe de travail sur la stabilité sociale qui analyse les tensions dans la région de la Bekaa. Le ministère des Affaires sociales et le PNUD produisent des cartes des risques et des ressources, conçues pour acheminer les ressources des bailleurs vers les besoins identifiés au niveau municipal. Le HCR entretient des relations diplomatiques avec les maires, les gouverneurs et les FAL afin de gérer les tensions et de communiquer avec transparence le fait que ce retour est la seule solution durable pour les réfugiés syriens, une



UNHCR/David Aza

Une installation informelle accueillant 120 familles à proximité de Bareilias, dans la vallée de Bekaa au Liban.

fois que les conditions le permettront – ce qui permet d’apaiser la crainte généralisée par rapport à l’objectif supposé de la communauté internationale qui serait celui de l’intégration locale. Un pourcentage de plus en plus grand des maigres ressources à la disposition du HCR est destiné à l’assistance aux Libanais vulnérables, soit par le biais de petits projets communautaires tels que la fourniture de camions à ordures et usines de traitement des déchets solides, soit par la fourniture d’une assistance aux ménages libanais pauvres, notamment sous forme de cartes d’achat de carburant et de réhabilitation des logements. Des organes de coordination municipaux ont été établis dans trois municipalités clés (Arsal, al Qaa et Zahle).

Cependant, tous ces efforts sont partiels et relativement fragmentés. Par ailleurs, il existe un risque qu’en l’absence d’une approche plus structurée de l’appui aux municipalités, leur capacité à garantir la coexistence pacifique s’affaiblisse progressivement et que les crises deviennent de moins en moins gérables.

L’importance de la coordination et de la planification à l’échelle locale

Pour favoriser la coexistence pacifique, la communauté internationale doit prendre des mesures audacieuses pour appréhender la municipalité comme une unité naturelle pour la planification et la coordination, et se détourner

progressivement de la structure de coordination humanitaire traditionnelle basée sur les secteurs. Cette approche doit, en particulier, prendre en compte des aspects essentiels, tels que l’assistance aux ménages libanais vulnérables, la gestion des établissements informels, le dialogue avec les communautés de réfugiés, l’approvisionnement en eau et l’assainissement, l’amélioration des infrastructures locales et l’amélioration de l’accès aux moyens d’existence. Pour que cela devienne une réalité, il sera nécessaire de prendre plusieurs mesures importantes.

Dans l’ensemble, le Plan de gestion des répercussions de la crise syrienne au Liban 2017–2020¹ du gouvernement libanais et des Nations Unies est bien préparé et basé sur des données concrètes. En même temps, il faut renforcer sa capacité à répondre aux besoins locaux et à orienter les ressources vers les municipalités, et il faut également accepter qu’au bout de sept années, les autorités locales n’ont pas besoin d’être continuellement consultées : elles ont besoin d’être soutenues.

De la même manière, bien que les débats actuels au sujet du modèle de coordination au Liban aient introduit certains éléments de coordination à l’échelle locale, ils demeurent en général centrés sur les responsabilités sectorielles et des agences. Il faut donc que la communauté internationale, y compris les bailleurs, s’engagent de manière catégorique à donner priorité aux

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

municipalités en fonction des besoins identifiés conjointement à partir de données probantes.

Les plans locaux élaborés par l'entremise du Cadre de cartographie des risques et des ressources qui sont dirigés par le ministère des Affaires sociales du Liban et le PNUD représentent un modèle valide. Il reste à renforcer leurs capacités à orienter les financements des bailleurs en faveur du développement local et à consolider leurs synergies avec la planification humanitaire. Le PNUD et le HCR s'efforcent d'intégrer la planification humanitaire et du développement au Plan d'action d'Arsal, qui sert d'initiative pilote. Il faudra ensuite évaluer correctement ces efforts, les corriger et les déployer à plus grande échelle.

Le personnel technique des agences humanitaires et de développement participant à la coordination, à la planification et à la gestion des informations demeure très majoritairement concentré dans la capitale. Par conséquent, la reconnaissance de l'importance d'une coordination et d'une planification locales devra s'accompagner d'une décentralisation des ressources.

L'assistance directe apportée aux ménages libanais pauvres par les agences humanitaires

demeure insuffisante et fragmentée, ce qui renforce le sentiment d'injustice parmi les communautés d'accueil. Les agences doivent donc procéder à une planification plus intégrée et mieux prendre en compte le rôle des communautés locales, y compris des maires et de la société civile, pour identifier les personnes dans le besoin.

Alors que le conflit syrien entre dans sa huitième année et que les pressions s'accroissent pour que les réfugiés syriens retournent vers un lieu de vie instable et dangereux, la communauté internationale doit apporter un soutien plus audacieux et mieux ciblé aux autorités libanaises. En 2017, dans un environnement aussi difficile et sensible que la région de la Bekaa, les autorités municipales ont plus de que jamais démontré qu'elles avaient gagné le droit d'être l'un des principaux bénéficiaires et partenaires de ce soutien.

Josep Zapater zapater@unhcr.org
Directeur du bureau auxiliaire Zahle, UNHCR
www.unhcr.org

Cet article a été rédigé à titre personnel.

1. Plan régional pour les réfugiés et la résilience en réponse à la crise syrienne du HCR <http://bit.ly/UNHCR-3RP-2017-2018>

Exigences contradictoires entre impératifs humanitaires et injonctions de sécurité dans la zone du Berm

Charles Simpson

Approximativement 60 000 Syriens sont piégés dans le « Berm », une zone désertique à la frontière de la Syrie et de la Jordanie. Lorsque la priorité est accordée à la sécurité et qu'elle l'emporte sur les besoins humanitaires, et que les agences d'aide se tournent vers des groupes militants pour faire parvenir l'assistance, les conséquences peuvent être déplorables.

Lorsque le gouvernement de la Jordanie a considérablement restreint l'accès à Rabaa al-Sarhan en limitant les passages à la frontière qu'elle partage avec la Syrie en octobre 2014, 5000 Syriens déplacés internes ont été refoulés. Ils ont alors installé des abris temporaires à 200m de la Jordanie, et ce faisant, ont « planté des graines » dans le désert qui ont poussé jusqu'à se transformer en deux sites informels d'installation sous tentes : Rukban qui compte 60 000 résidents et Hadalat, qui en compte 1000.

Séparés de la Jordanie par une barrière rocheuse et des bancs de sable – connus sous le nom de « Berm » – ces sites se caractérisent par leur instabilité interne et par un accès insuffisant

à la nourriture, à l'eau et à l'assistance non alimentaire, des problèmes de santé endémiques et des attaques régulières de l'Armée syrienne libre (ASL), tout comme des Forces armées arabes syriennes (FAAS). La vulnérabilité des habitants de ce qui est connu comme le « Berm » est perpétuée par la fermeture permanente de la frontière et les restrictions imposées par la Jordanie à l'accès humanitaire au nom d'impératifs de sécurité. Plusieurs agences d'aide ont coopéré avec les restrictions jordaniennes (y compris en termes de communication publique concernant le Berm) afin d'obtenir la garantie d'un accès limité aux sites d'installation, mais cela n'a servi qu'à prolonger les conditions de

vulnérabilité et à normaliser le secret, ce qui, à son tour, a empêché une analyse honnête des coûts et des bénéfices de la politique jordanienne de fermeture de la frontière. La situation est fort complexe et l'objectif de cet article n'est pas de porter des accusations, mais plutôt de présenter des informations qui permettront une analyse coûts/bénéfices plus équilibrée de la politique de fermeture de la frontière. Il n'est pas nécessaire de mettre en concurrence les objectifs sécuritaires et les impératifs humanitaires, mais sans informations précises, les décideurs peuvent avoir une perception et une interprétation erronées de ces intérêts en les considérant à tort comme mutuellement exclusifs.

Se dérober à l'impératif humanitaire

Même si dans ses déclarations la Jordanie justifiait la fermeture de la frontière par des préoccupations sécuritaires relatives aux terroristes qu'elle pensait se trouver parmi la population réfugiée, elle était également en proie – bien qu'elle ne l'exprime pas ouvertement – à un sentiment grandissant d'incapacité du pays à soutenir une population de 600 000 réfugiés syriens en augmentation (7 % de la population totale du pays), laquelle faisait déjà peser une pression énorme sur son économie, ses services et ses infrastructures.

Outre le fait de citer des préoccupations de sécurité, la Jordanie, avec l'assentiment de ses bailleurs internationaux, s'est dérobée à sa responsabilité juridique internationale, en déclarant que les personnes fuyant le conflit et s'abritant actuellement dans « la zone grise » située à la frontière étaient en fait des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) et qu'elles se trouvaient dans une zone éloignée du territoire jordanien dans un « no man's land », une interprétation quelque peu élastique de la démarcation des accords Sykes-Picot établie en 1916¹. Au niveau national, les autorités judiciaires jordaniennes interprètent librement certains aspects de la législation nationale et de la Charte arabe des droits de l'homme (la Jordanie n'a pas encore pleinement ratifié la Convention de 1951 des Nations Unies sur les réfugiés, ni son Protocole) pour permettre à la fois de refouler les syriens de Jordanie vers le Berm, et pour empêcher les Syriens vulnérables de passer la frontière.

Ces actions représentent une menace directe au droit à la vie des résidents du Berm. Les abris temporaires qui consistent principalement en des tentes improvisées de trois mètres sur trois, construites à l'aide de matériaux

en décomposition, sont occupés par trois à dix personnes. L'environnement poussiéreux ajouté à des restrictions de nourriture, d'eau, de soins médicaux et d'installations sanitaires expliquent une forte prévalence des maladies contagieuses, de la malnutrition, et de la mortalité infantile et maternelle.

Du fait des restrictions d'accès, les agences d'aide ont dû faire preuve d'ingéniosité pour apporter des secours de l'autre côté de la frontière, notamment en organisant des parachutages et en utilisant des grues pour larguer des provisions dans le Berm, où des enfants munis de charrettes tirées par des ânes peuvent ensuite redistribuer les ressources à travers l'ensemble de Rukban. Le HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, et l'UNICEF, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, ont également transporté par voie aérienne des bénévoles syriens en Jordanie afin de leur faire suivre une formation en santé communautaire et en droit des réfugiés, et de les renvoyer ensuite dans le Berm pour y mener des évaluations médicales, lancer des campagnes de vaccination antipolio, rassembler des documents et réparer des abris.

Seule une faible minorité des résidents du Berm peuvent pénétrer en Jordanie, soit pour un traitement médical d'urgence, soit pour une réinstallation dans le camp de réfugiés d'Azraq à quelques 300km de là. En moyenne, c'est à peine trois familles par semaine de résidents du Berm qui sont autorisées à passer par les centres de transit de Bustana ou de Ruwayshid



Les agences de l'ONU apportent des secours aux Syriens coincés à la frontière entre la Syrie et la Jordanie, août 2016.

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

pour bénéficier d'une réinstallation en Jordanie. Et, sous couvert de préoccupations de sécurité, seul un quart de ce nombre déjà faible de personnes autorisées à entrer dans Azraq, sont réinstallés avec la population générale du camp ; la grande majorité des autres sont confinés dans les Villages 2 et 5, des lieux où leur accès au monde extérieur est rigoureusement limité.

Un accès mais au prix de quelles concessions

Les organisations d'aide ont tenté de contourner les restrictions d'accès au Berm en ayant recours à des prestataires approuvés par les Forces armées jordaniennes (FAJ), comme World Vision, Jordan Health Aid Society International et la First Technical Support Company. Comme il n'y avait pas suffisamment de prestataires approuvés par les FAJ, les agences d'aide ont également fait appel à des acteurs paramilitaires du sud de la Syrie, et notamment à la milice (connue sous le nom de l'armée Badia) de Rakan Khdeir, un entrepreneur syrien devenu militant, qui a fourni des services de distribution d'aide à travers la frontière sous les auspices d'Al Badia Logistics Services². Il est possible que la milice de Khdeir ait eu un rôle déterminant dans la mise en place de certains services, mais elle a également été critiquée pour avoir détourné de l'aide à son profit, et pour avoir favorisé des individus au sein de son propre réseau social.

La coordination avec des acteurs militants comme Khdeir suscite des débats opposant accès humanitaire à stabilité à long terme. Même s'il est vrai que des groupes paramilitaires ont permis de faire parvenir de l'aide au site d'installation, de tels accords contribuent également au détournement des secours humanitaires et exposent des civils à des risques d'attaques militaires. En décembre 2016, l'entrepôt d'aide de Khdeir soutenu par World Vision a été la cible d'une attaque qui a détruit des ressources non alimentaires et a coûté la vie à un soldat de l'armée Badia. En janvier 2017, une autre attaque a ciblé un entrepôt de secours humanitaire à Rukban qui est sous le contrôle de la milice Jeesh Ahrar al-Asha'r (Armée des tribus libres, ATL), tuant quatre personnes dans le marché adjacent. En réponse, la Jordanie a interdit tout déplacement jusqu'à

10km de la frontière et a encore limité davantage l'accès des travailleurs humanitaires.

L'histoire du Berm sert d'avertissement salutaire et met en lumière les concessions hasardeuses et complexes dans lesquelles se lancent les agences humanitaires lorsqu'elles dépendent d'acteurs militaires pour obtenir l'accès à des populations civiles vulnérables. Au moment où est rédigé cet article, et alors qu'émergent des accords de cessez-le-feu, certaines agences humanitaires majeures entament des discussions sur les stratégies d'extension de la fourniture d'aide et de matériel de développement au sud de la Syrie; avant de se lancer dans des plans qui proposent d'utiliser des groupes paramilitaires pour organiser le soutien logistique et la sécurité le long des routes pour permettre l'accès aux PDI, les enseignements du Rukban devraient être pondérés³.

Gouvernance à l'intérieur de Rukban

À mesure que le site d'installation s'étendait, les bandes de jeunes hommes proliféraient et s'adonnaient à des activités criminelles comme des vols, parfois avec violence. Les Conseils tribaux d'ainés du Berm se sont toutefois efforcés d'imposer un système de gouvernance plus efficace. En juin 2016, le Conseil tribal de Palmyra et de la Badia syrienne a été instauré et compte sur un pouvoir « doux » - héritage culturel, coutumes, tradition de générosité, *wasta* (capital social) et réputation d'équité de ses chefs – pour arbitrer des disputes, allouer des ressources, gérer des services médicaux, superviser la construction de projets et mener des activités de sensibilisation. Les deux objectifs centraux du Conseil étaient premièrement d'unifier les tribus disparates du site sous les auspices d'une seule autorité de gouvernance civile, et deuxièmement de servir d'autorité de tutelle aux jeunes habitants du Berm en vue de promouvoir « des valeurs de citoyenneté, de respect des droits de l'homme et de dignité », plutôt que de laisser les « jeunes... continuer à verser dans la guerre »⁴.

À mesure que le Conseil tribal consolidait son autorité, il a expulsé des chefs de l'Armée des tribus libres de Rukban, il a restreint les mouvements de véhicules afin de limiter les risques de l'utilisation des véhicules comme engins explosifs improvisés, il a réglementé le port d'armes à l'intérieur du site d'installation et a établi des postes de contrôle policier sous responsabilité du Conseil tribal. L'autorité judiciaire a été retirée aux factions de l'Armée syrienne libre, mettant ainsi un terme aux arrestations arbitraires et remettant le pouvoir



PAW/Shaza Meghraby

juridique entre les mains d'un Conseil judiciaire civil et à l'application d'une loi interne récemment instaurée. Malgré ces succès, la nature temporaire du site d'installation signifie que la gouvernance reste en grande partie informelle, et le Conseil tribal doit constamment réaffirmer son autorité sur le pouvoir de coercion des groupes militants de la région.

Sécurité contre impératif humanitaire?

Les restrictions imposées par les Forces armées jordaniennes concernant l'accès au Berm ont également eu pour effet de limiter les informations disponibles, empêchant ainsi tout plaidoyer éclairé, toute évaluation de besoin et tout développement d'une stratégie. Il n'est toujours pas possible d'obtenir des données aussi fondamentales que le nombre exact de familles résidant dans le Berm. L'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche s'appuie en grande partie sur des données auto-déclarées, ou recueillies par satellite pour estimer la population, et prétend qu'on se trouverait, dans le Berm, face à de nombreux cas, sans qu'un nombre ait pu être défini, d'enregistrements frauduleux de familles. Selon un employé d'une agence d'aide, il y aurait également des divergences d'opinion entre les agences d'aide et le ministère jordanien de la planification et de la coopération internationale sur la quantité d'aide qui aurait réellement réussi à rentrer. En dépit de ces problèmes, les universitaires, les défenseurs des droits et les journalistes ont obstinément continué à se concentrer sur le camp jordanien de Zaatari qui a été analysé à l'excès, car beaucoup plus accessible, tout en ignorant en grande partie les préoccupations bien plus pressantes de la zone moins accessible du Berm⁵. La responsabilité morale des chercheurs qui consiste à projeter rigoureusement la voix des plus vulnérables a été ignorée.

Les éléments de preuve concernant les risques de sécurité posés par la population du Berm sont également limités, ce qui conduit, par conséquent, à une politique sécuritaire fondée sur de simples conjectures, et non sur des preuves. En septembre 2016, Alice Wells, l'ambassadrice des États-Unis en Jordanie de l'époque, avait publié une déclaration minimisant les besoins des résidents du Berm et avançant des arguments non fondés pour maintenir la frontière close, tout en prétendant qu'il y avait dans ce site d'installation « de véritables demandeurs d'asile, des personnes souhaitant rester en Syrie mais cherchant un refuge contre les bombardements aériens, des trafiquants, des passeurs, des groupes armés et

comme la Jordanie le sait bien – des terroristes »⁶. Une telle prise de position n'a servi qu'à perpétuer la vulnérabilité des résidents du Berm. Le mois au cours duquel Mme Wells faisait sa déclaration, un avion russe bombardait le camp tuant un chef du Conseil tribal des aînés et le mois suivant, deux enfants sont morts à Rukban faute de traitement médical. Leur mort a précipité une réunion entre le Conseil tribal, les Forces armées jordaniennes et les agences d'aide pour discuter de la question de la frontière jordanienne, mais aucune résolution en matière d'accès ou de réouverture de la frontière n'a été trouvée.

Un débat permanent porte sur le transfert de 45 000 résidents du Berm à destination du camp de réfugiés jordanien d'Azraq, mais pour l'instant, les préoccupations sécuritaires de la Jordanie maintiennent ces PDI à la frontière et éclipsent l'impératif humanitaire qui devrait être de leur apporter une protection durable. Inévitablement, toute modification de cette politique proviendra, non pas de la Jordanie, mais des pressions extérieures exercées par les acteurs internationaux, en particulier par certains gros donateurs étrangers du développement. Bien peu d'éléments suggèrent que la Jordanie a intérêt à continuer de maintenir les résidents du Berm dans un no man's land. Alors que les efforts de stratégisation en vue d'étendre la fourniture d'aide au sud de la Syrie progressent, les enseignements du Berm devraient aussi amener les organisations d'aide à réfléchir à deux fois lorsqu'elles envisagent d'utiliser des groupes militants afin d'obtenir accès aux PDI Syriens.

Charles Simpson charles.simpson@tufts.edu

Administrateur de programme, Refugees in Towns Project, Centre international Feinstein, Université Tufts <http://fic.tufts.edu/>

1. Dans la pratique, la circulation à la frontière est restée relativement fluide jusqu'à 2014 environ.
 2. Williams S (2017) 'World Vision rattles aid groups with solo operation for Syrians at Jordan border', *IRIN* <http://bit.ly/IRIN-20170124-aid-groups>
 3. ATHA (2015) 'Perspectives on Access: Engaging with Non-State Armed Groups', *Harvard Humanitarian Initiative* podcast <http://bit.ly/ATHA-HHI-perspectives-2015>
- Voir aussi : *Revue Migrations Forcées* numéro 37, « Acteurs armés non étatiques et déplacement » www.fmreview.org/fr/non-etatiques
4. Entretien avec un porte-parole du Conseil tribal de Palmyra et de la Badiya.
 5. Jacobsen K et Landau L (2003) 'The Dual Imperative in Refugee Research: Some Methodological and Ethical Considerations in Social Science Research on Forced Migration', *Disasters* <http://bit.ly/Disasters-2003-Jacobsen-Landau>
 6. <http://bit.ly/Wells-20160918>

Catégoriser les Syriens au Liban de « vulnérables »

Maja Janmyr et Lama Mourad

Des évaluations de vulnérabilité sont utilisées par les acteurs humanitaires afin d'identifier les personnes plus exposées, mais leur utilisation dans le contexte de la réponse au déplacement des Syriens au Liban pose problème.

M, un Syrien d'environ 35 ans, vivant avec deux enfants, sa femme et sa mère, n'a pas reçu d'aide alimentaire pendant plus d'un an. Il voudrait savoir pourquoi sa famille n'a pas droit à l'assistance, alors que ses voisins lui ont expliqué que s'il n'y a qu'une seule personne subvenant aux besoins de cinq personnes dépendantes, il devrait automatiquement y avoir droit. « C'est juste que je ne comprends pas pourquoi j'ai été retiré de la liste [d'assistance] », nous dit-il. « Vous êtes supposé faire partie d'une famille de cinq personnes, et nous sommes cinq. Et il n'y a pas d'autre personne subvenant aux besoins de notre famille. Mes voisins [reçoivent] encore l'assistance, et il y a chez eux deux hommes adultes capables de travailler ». Néanmoins, le frère de M, qui a deux enfants et une femme, continue de recevoir de l'aide. Est-ce que c'est parce que la femme de son frère est malade ? Ou parce que son propre foyer compte trois adultes ? M ne réussit pas à comprendre la raison pour laquelle lui et sa famille ne sont pas éligibles à l'assistance alimentaire et ce manque de clarté est, à bien des égards, volontaire.

L'obtention de l'assistance alimentaire pour les réfugiés syriens au Liban, comme c'est le cas avec de nombreux autres programmes d'assistance humanitaire, est déterminée par une évaluation de « vulnérabilité » de la famille ou de l'individu. Cette pratique, due en grande partie à un manque de ressources, s'inspire de la notion de « triage » utilisée dans la médecine d'urgence pour classer les individus en fonction de critères de priorités¹. Bien que très couramment utilisée par les acteurs humanitaires, les critères exacts utilisés pour déterminer l'admissibilité restent intentionnellement flous, en partie pour éviter qu'il ne soit possible de présenter de fausses demandes en se basant sur ces critères, et en partie, parce que ces critères ou ces « seuils » changent avec chaque nouveau donateur ou chaque nouvelle évaluation budgétaire.

Le HCR (l'agence des Nations Unies pour les réfugiés) et d'autres acteurs humanitaires emploient des évaluations de vulnérabilité comme moyen de sélectionner et réduire le nombre des personnes admissibles dans le cadre d'un programme de protection et/ou de réinstallation donné. Les effets de ces

catégorisations ont toutefois des répercussions bien au-delà de la simple détermination de l'éligibilité pour avoir accès à des programmes ou services humanitaires. Nos recherches auprès de réfugiés syriens au Liban, menées sur une période de 24 mois entre 2013 et 2017, suggèrent que le fait de différencier des individus sur la base de ces critères a des conséquences qui dépassent largement les simples questions d'accès humanitaire, et affectent même la manière dont les réfugiés syriens se perçoivent eux-mêmes.

Les réfugiés syriens au Liban se trouvent généralement en situation de grande précarité, tant sociale que juridique. Pendant longtemps, le Liban a refusé de ratifier les instruments fondamentaux de protection des réfugiés, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967, et ne dispose pas non plus d'une véritable législation traitant des questions d'asile. Même si le HCR est en mesure de travailler dans le pays depuis 1963, en 2015 le gouvernement libanais a suspendu tous les processus d'enregistrement du HCR concernant les réfugiés syriens. Le HCR continue de considérer la plupart des syriens qui se trouvent au Liban comme des réfugiés, mais dans la pratique, il en est venu à différencier les réfugiés enregistrés, non enregistrés, et ce qu'il appelle les réfugiés « comptabilisés », c'est-à-dire ceux qui se sont tournés vers le HCR après l'interdiction du gouvernement de procéder à de nouveaux enregistrements. Cela signifie que parmi approximativement 1,5 million de réfugiés syriens, il n'y en aurait environ que les deux tiers qui sont réellement enregistrés auprès du HCR. Mais surtout, ces trois groupes bénéficient de différents degrés d'accès à la protection et à l'assistance.

Seuls les réfugiés enregistrés reçoivent un certificat d'enregistrement du HCR. Suite à l'introduction en 2015 de la nouvelle politique concernant la résidence des ressortissants syriens au Liban, la possession de ce document est devenue l'un des deux moyens permettant aux Syriens de renouveler leur droit de résidence au Liban, l'autre étant d'obtenir un sponsor dans le cadre du système de la *kefala* en tant que migrant économique. Cette politique de 2015 a fait du renouvellement ou de la régularisation du droit de séjour un processus tellement compliqué et

onéreux qu'un nombre considérable de Syriens sont incapables de renouveler leurs permis et se trouvent ainsi forcés de résider irrégulièrement dans le pays – c'est-à-dire sans autorisation légale ou sans titre de séjour. Le Plan libanais d'intervention de crise de 2017-2020 estime que 60 % des déplacés âgés de 15 ans et plus n'ont pas de permis légal de résidence, ce qui représente une augmentation par rapport à 47% au mois de janvier 2016.

Création de vulnérabilité

La catégorisation de certains individus comme « vulnérables » est un aspect essentiel de la gouvernance humanitaire, au sens large, des Syriens au Liban, un pays dans lequel l'assistance ciblée a été mise en place dès 2013. L'Enquête d'évaluation annuelle de vulnérabilité des réfugiés syriens au Liban a été la première manifestation de cette logique (Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon - VASyR). Cette enquête fournit les bases de l'assistance humanitaire ciblée et permet la segmentation de la population syrienne en niveaux de vulnérabilité, elle sert également de référence pour la réévaluation permettant de déterminer les nouveaux seuils d'assistance humanitaire. Il est surtout important de mentionner que l'échantillon est tiré de la population de réfugiés enregistrés, ce qui, d'un point de vue structurel, exclut un segment important (bien qu'indéterminé) de la population syrienne réfugiée générale.

L'enquête de vulnérabilité (VASyR) de 2017² ne définit pas la vulnérabilité, mais tend plutôt à en identifier les composantes, telles que les conditions d'hébergement, niveaux de pauvreté, (in)sécurité alimentaire, données démographiques du foyer et stratégies de survie. Ses constats montrent qu'une majorité écrasante des réfugiés syriens enregistrés sont en situation de grande vulnérabilité. En 2017, par exemple, 76 % des foyers réfugiés – à savoir une augmentation de 5% par rapport à l'année précédente – vivaient en dessous du seuil de pauvreté. Pourtant, le critère exact utilisé pour déterminer l'éligibilité à l'assistance reste opaque, et la définition de « vulnérabilité maximale » reste une source importante de controverse parmi les Syriens.

Vulnérabilité et genre

L'une des définitions humanitaires de la vulnérabilité semble reposer sur une série d'hypothèses teintées de sexisme. L'une des recommandations clés de l'enquête de vulnérabilité de 2017 était, par exemple, que les « femmes, de manière générale, et les foyers avec une femme à leur tête, en particulier, nécessitent un soutien supplémentaire ». Ceci semble être motivé par deux constats : que les femmes réfugiées qui

travaillent ont un revenu inférieur à celui de leurs homologues masculins, en dépit d'un nombre pratiquement équivalent d'heures travaillées, et que les foyers avec une femme à leur tête ont des revenus inférieurs à ceux d'un foyer avec un homme à sa tête. L'enquête montre toutefois que les jeunes femmes sont significativement plus susceptibles de poursuivre des études secondaires que les jeunes hommes. Cet élément indique que des vulnérabilités importantes et propres aux hommes restent sous-estimées dans les recommandations de l'enquête. Une évaluation de 2016 effectuée par l'International Rescue Committee a montré qu'au Liban le système humanitaire ne se donne pas pour priorité de soutenir des hommes syriens qui se trouvent pourtant souvent dans l'incapacité d'obtenir l'assistance dont ils ont besoin, et qui, de plus, s'en sentent exclus. Le fait de travailler dans le secteur informel les rend vulnérables aux abus et à l'exploitation, un problème pour lequel il n'existe aucune réponse effective ou cohérente. Peut-être encore plus alarmant, le rapport a montré que les facteurs générateurs de vulnérabilité parmi les hommes célibataires ayant un emploi, ne sont, soit pas reflétés dans les évaluations traditionnelles, soit interprétés comme des facteurs qui en fait atténuent leur vulnérabilité³. Des notions de vulnérabilité teintées de sexisme semblent prévaloir, faisant que certains groupes démographiques, comme les femmes et les enfants, sont priorisés alors que d'autres – les hommes jeunes et/ou célibataires – sont ignorés ou exclus. Le fait d'être employé, par exemple, est généralement considéré comme atténuant la vulnérabilité d'une personne ; toutefois, un homme sur cinq parmi ceux interrogés par le Rescue Committee a affirmé avoir subi des maltraitances et avoir été exploité au travail.

Vulnérabilité et réinstallation

La perception du degré de vulnérabilité d'un individu détermine également son accès à la réinstallation. Dans le cadre de la procédure d'évaluation en vue d'une réinstallation, la vulnérabilité est, à nouveau, le déterminant principal. Comme l'explique un responsable de haut niveau du HCR : « Nous [le HCR] faisons d'abord une sélection où nous choisissons les personnes les plus vulnérables. Ensuite, nous examinons les cas avec de plus en plus d'attention : êtes-vous réellement vulnérable ? Oui, mais, vraiment très, très vulnérable ? Et c'est ainsi que le groupe de candidats ne cesse de diminuer ».

Certaines catégories de personnes sont perçues comme étant vulnérables par définition. Selon le HCR, les personnes automatiquement définies comme étant vulnérables, et qui doivent

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

être prises en compte pour une réinstallation à partir du Liban sont « les personnes ayant survécu à la violence/torture, les femmes et les filles exposées à des risques, [et les personnes qui ont] des besoins médicaux spécifiques, ou souffrent de handicaps »⁴. Une telle approche est encore exacerbée par certains programmes de réinstallation, comme par exemple le programme du Royaume-Uni pour les réfugiés syriens, qui accordent officiellement la priorité « aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux victimes de violence sexuelle et de torture »⁵. De nombreux programmes de réinstallation à l'intention des réfugiés syriens semblent limiter l'accès à la réinstallation des hommes syriens célibataires, en dépit des vulnérabilités qu'ils présentent⁶.

Vulnérabilité et (in)visibilité

Certaines notions de vulnérabilité contribuent à renforcer les perceptions de ce à quoi ressemble un « véritable » réfugié, et de telles perceptions sont partagées par les réfugiés syriens eux-mêmes, et par de nombreuses autorités locales. Il existe un risque réel que les étiquettes accentuent les contradictions qu'elles cherchent à réduire. La manière dont les agences humanitaires qui travaillent au Liban valident la distinction établie entre réfugié « enregistré » et « non enregistré » en n'incluant que la population enregistrée dans l'évaluation de vulnérabilité, en est un exemple flagrant.

L'enquête de vulnérabilité de 2016 affirmait, sans hésitation, que le nombre de réfugiés syriens au Liban s'était stabilisé, sans faire aucune mention de la politique sur la résidence adoptée par le gouvernement en 2015 qui a eu pour effet de limiter le nombre de Syriens dans le pays. L'enquête de 2017 reconnaît maintenant explicitement la mise en œuvre d'une politique restrictive aux frontières et un gel de l'enregistrement des réfugiés par le gouvernement libanais. L'enquête continue toutefois de prendre pour référence un échantillon de foyers enregistrés. Et même si cela est admis dans les pages d'introduction, cette distinction est floue dans le texte principal, où l'échantillon est considéré comme représentatif de l'ensemble des « réfugiés syriens ». Il en résulte que les besoins et les vulnérabilités potentiellement spécifiques aux réfugiés non enregistrés – qu'ils soient comptabilisés ou non – perdent leur visibilité au cœur de l'un des documents politiques les plus pour la planification et l'évaluation de la réponse à la crise.

Une occultation similaire s'opère au niveau local où les conditions d'hébergement – l'une des composantes de l'évaluation de vulnérabilité – deviennent non seulement l'étalon pour juger du

degré de besoin d'une personne, mais influencent aussi le fait que cette personne soit considérée comme réfugiée ou non par les autorités locales. Au cours d'une réunion avec un fonctionnaire de district du nord du Liban, l'une des auteures a reçu le conseil de se rendre dans des municipalités côtières parce là, contrairement aux villes situées plus à l'intérieur des terres, il était possible de trouver des réfugiés. Il est apparu évident que ce fonctionnaire local, comme d'autres que nous avons rencontrés, considérait comme réfugiées les personnes qui vivaient dans des sites ou des hébergements informels, contrairement à ceux qui étaient locataires d'un logement dans des villages et des villes. Les fonctionnaires locaux établissaient également une distinction similaire entre les Syriens qui n'avaient aucun lien antérieur avec la communauté et dépendaient de l'assistance, et ceux qui travaillaient (ou continuaient de travailler) dans la localité. Aucun parmi ceux qui vivent dans un logement dont ils sont locataires, ou parmi ceux qui ont accès à un travail, ne correspondent à l'image de la « victime exemplaire » que les autorités locales imaginent.

À une époque où les financements sont de plus en plus ciblés, le développement d'une série de critères servant à déterminer l'accès aux services est peut-être inévitable. Toutefois, il est indispensable, lorsqu'ils créent et utilisent ces catégories, que les acteurs humanitaires réalisent qu'ils risquent de contribuer à renforcer des perceptions relatives à la vulnérabilité des réfugiés qui ne jouent pas forcément en leur faveur.

Maja Janmyr Maja.Janmyr@nchr.uio.no

Professeure, Faculté de droit, Université d'Oslo
www.jus.uio.no/english/

Lama Mourad lama.mourad@mail.utoronto.ca

Doctorante, Département des sciences politiques,
Université de Toronto <http://politics.utoronto.ca/>

1. Glasman J (2017) 'Seeing Like a Refugee Agency: A Short History of UNHCR Classifications in Central Africa (1961–2015)', *Journal of Refugee Studies* Vol 30(2) <https://doi.org/10.1093/jrs/few044>

2. HCR (2017), *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon 2017* <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/61312>

3. International Rescue Committee (2016) *Vulnerability Assessment of Syrian Refugee Men in Lebanon: Investigating protection gaps, needs and responses relevant to single and working Syrian refugee men in Lebanon* <http://bit.ly/IRC-VulnerabilityAssess-2016>

4. HCR (2015) *Accelerated processing of claims from Syria in the context of large influxes into Lebanon* www.refworld.org.ru/pdfid/56c46f84.pdf

5. McGuinness T (2017) *The UK response to the Syrian refugee crisis*. House of Commons Library Document d'information numéro 06805 <http://bit.ly/UK-Syrian-resettlement-2017>

6. Voir Turner L (2016) « Qui acceptera de réinstaller des hommes syriens célibataires ? » *Revue Migrations Forcées* numéro 54 www.fmreview.org/fr/turner

Réévaluer les enseignements tirés du camp de réfugiés de Zaatari

Melissa N Gatter

Pendant la construction du camp d'Azraq en Jordanie, les efforts des humanitaires pour construire un camp de réfugiés modèle en se basant sur les enseignements supposés du camp de Zaatari, ont toutefois ignoré certains aspects cruciaux de la gouvernance de ce dernier.

Le camp de réfugiés de Zaatari en Jordanie, le deuxième camp le plus grand au monde et un abri temporaire pour 80 000 Syriens, a été construit en 2012, en deux semaines seulement, tandis que des milliers de Syriens fuyaient la ville de Dar'a dans le sud-ouest de leur pays. Les premiers temps, l'infrastructure physique de ce camp était de qualité médiocre. Des tentes se sont effondrées dans le sable boueux pendant l'hiver, les réfugiés ont manifesté, tant contre les conditions dans le camp que contre la guerre dans leur pays, et il y régnait un climat de méfiance généralisée. Deux ans plus tard, le personnel humanitaire basé en Jordanie a tenté de construire un nouveau camp modèle : Azraq. Toutefois, même si les humanitaires considèrent que le camp de Zaatari a échoué à bien des égards, il est de loin le camp le plus populaire parmi les réfugiés.

Zaatari

L'expansion rapide de Zaatari au point de devenir la quatrième ville de Jordanie¹ est souvent attribuée uniquement à la résilience et l'esprit

d'entreprise de ses résidents. Cependant, la gouvernance humanitaire du camp a également joué un rôle clé dans la mesure où elle a permis la création d'espaces publics improvisés pour les réfugiés dans les installations fournies par les organisations non-gouvernementales (ONG), telles que les écoles, les centres de distribution de pain et les cliniques médicales. Lorsque les premiers arrivants ont tiré parti du passage régulier de piétons dans l'avenue principale du camp pour y ouvrir des boutiques indépendantes, créant ainsi ce que l'on appelle les Shams Élysées (un jeu de mots faisant référence à la prestigieuse avenue des Champs-Élysées à Paris et le mot *Sham*, qui signifie « Syrie » en arabe), l'UNHCR, l'agence de l'ONU pour les réfugiés, a décidé de ne pas les fermer, mais de négocier avec les commerçants afin de réglementer la taille des boutiques et leur consommation d'électricité. En fait, les ONG font constamment des concessions pour permettre un certain degré de développement dans le camp, qu'il convient de réglementer pour des raisons de sécurité,



UNHCR/Ivor Prickett

Les « Shams-Élysées » du camp de réfugiés de Zaatari

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

mais grâce auquel les conditions demeurent supportables pour les résidents. Dans le cadre de ses fonctions, l'ancien gestionnaire du camp Kilian Kleinschmidt s'était donné pour mission de connaître les leaders des réseaux informels de Zaatari, dont un grand nombre avaient été transférés de Dar'a, afin d'établir la confiance entre les chefs de file des travailleurs humanitaires et de la population de réfugiés.

Le plan original du camp de Zaatari prévoyait des tentes, et plus tard des caravanes, bien alignées en rangs symétriques, ce qui était à la fois plus facile à gérer et plus présentable en cas de visite des bailleurs. Les responsables avaient même réalisé un plan de Zaatari, le tout premier plan satellite d'un camp de réfugiés². Mais au fur et à mesure que les réfugiés déplaçaient leur abri temporaire pour se rapprocher de leurs familles ou s'unir à d'autres caravanes, ce plan avait perdu de son esthétisme et de son apparence géométrique, révélant des culs-de-sac inattendus, des agrandissements de logement improvisés et une occupation de l'espace irrégulière.

Aujourd'hui, à Zaatari, il n'y a pas deux caravanes identiques, la plupart des infrastructures ont été repeintes pour imiter la végétation de Dar'a et des centaines de petits jardins publics et privés ont été aménagés dans le sol désertique.

Tout en limitant l'activité des réfugiés, l'appareil humanitaire de Zaatari s'est également efforcé de s'engager auprès d'eux à titre individuel. Même si les interventions humanitaires déployées dans le camp pourraient en faire davantage pour répondre aux besoins des hommes, de nombreuses femmes bénéficient d'un soutien lorsqu'elles endossent le rôle de pourvoyeuse principale pour leur famille. Les jeunes femmes qui prennent part aux programmes des ONG trouvent le courage de résister au mariage précoce afin de poursuivre leur scolarité ou de travailler. Les jeunes hommes ayant besoin de gagner de l'argent peuvent suivre une formation technologique, de barbier ou de couture de façon à échapper aux travaux physiques pénibles et peu rémunérateurs qui s'apparentent souvent à de l'exploitation, comme par exemple le transport de brouettes de gravier à l'intérieur du camp. Enfin, les travailleurs humanitaires jouent le rôle de mentor auprès des enfants en les encourageant à se rendre régulièrement à l'école et à étudier en vue de choisir le métier qui leur plaît.

Azraq

En pénétrant dans Azraq, il est frappant de voir à quel point ce camp contraste avec celui

de Zaatari. À l'entrée de ce dernier, on trouve toujours de nombreux travailleurs humanitaires et réfugiés qui vont et qui viennent ; à Azraq, les véhicules des ONG sont les seuls à descendre une longue route à sens unique. À première vue, les innombrables rangées de caravanes dissimulent toute trace d'activité. Les terrains de basket-ball oubliés donnent l'impression d'un camp à l'abandon. Azraq ressemble plus à un entrepôt qu'à une résidence de longue durée pour des populations fuyant la violence.

Les personnes chargées de l'aménagement d'Azraq souhaitaient construire le camp de manière à y créer plusieurs villages afin de préserver les structures communautaires syriennes traditionnelles, tout en répondant aux besoins de personnes jugées plus vulnérables : les femmes et les mères célibataires, les personnes handicapées et les personnes âgées. Toutefois, il fallait également répondre à un objectif supérieur et indispensable ; celui de garantir la sécurité. Établi dans une région reculée au nord-est du désert, Azraq est bien plus isolé que Zaatari. Des véhicules de l'armée jordanienne sont stationnés sur les hauteurs autour d'Azraq de manière à surveiller le désert alentour, mais aussi l'entrée et la sortie du camp, où des officiers vérifient les permis des travailleurs humanitaires et des véhicules. Bien que ces mesures montrent les efforts déployés pour garantir la sécurité des réfugiés du camp contre les menaces extérieures, il suffit de traverser le camp en voiture pour comprendre qu'elles donnent en fait priorité à la sécurité des travailleurs humanitaires. La base administrative accueillant les bureaux des ONG se trouve à 10 minutes en voiture des villages les plus proches du camp d'Azraq. Par rapport à la concentration des marchés, des centres pour ONG et des caravanes du camp de Zaatari qui s'étale sur douze districts et cinq kilomètres carrés, les quatre villages d'Azraq, conçus pour accueillir jusqu'à 130 000 réfugiés, s'étendent sur 15 kilomètres carrés et sont séparés par de grandes parcelles de terrains inoccupées qui créent une impression de vide immense. Ironiquement, cette abondance d'espace à Azraq est destinée à limiter les mouvements des réfugiés ; il est en effet plus compliqué d'organiser des manifestations politiques lorsque la communauté est physiquement isolée et difficile à mobiliser.

Selon de nombreux travailleurs humanitaires, l'organisation d'Azraq est ce qui en fait un camp modèle. En plus de ses avantages du point de vue de la sécurité, il est censé faciliter la tâche des travailleurs humanitaires. L'un d'entre eux cite, par exemple, l'utilisation sans précédent

parmi les ONG du partage de données par le biais de Google Drive. Cela semble indiquer que ce camp fonctionne plus efficacement que celui de Zaatari, alors qu'au contraire, il a en fait créé des couches de bureaucratie que Zaatari, en comparaison plus désordonnée, était en grande partie parvenu à éviter. Le résultat : une enceinte lourdement contrôlée, misérable et à moitié vide, composée de districts symétriques, qui restreint l'activité économique, les déplacements et la liberté d'expression. Certains réfugiés ont comparé ce camp à une prison à ciel ouvert, tandis que des observateurs humanitaires l'ont décrit comme un cauchemar dystopique.

Des différences majeures

Les humanitaires chargés de l'aménagement d'Azraq ont ignoré une différence cruciale entre les populations de chacun des camps. Zaatari abrite des Syriens ayant fui la répression du régime d'Assad à Dar'a, la ville où leur révolution est née, et beaucoup d'entre eux avaient participé aux premières démonstrations contre Assad. Une partie des personnes arrivées ou affectées à Azraq venait également de Dar'a, mais un grand nombre avait fui Homs et Alep, et une proportion importante avait fui l'État islamique à Raqqa, et ces populations étaient moins susceptibles d'être politiquement actives que leurs homologues originaires de Dar'a à Zaatari. Ainsi, en dépit de la planification rigoureuse des deux premiers villages construits à Azraq (Villages 3 et 6) pour empêcher le type d'expression politique observée à Zaatari, les responsables du camp ont dû continuellement improviser et ajouter les deux villages suivants (Villages 5 et 2) pour accueillir les groupes de Syriens fuyant de nouveaux épisodes de violence dans leur pays. 21 000 Syriens qui avaient été bloqués à la frontière de Rukban après avoir fui l'État islamique en 2016 ont été acceptés en Jordanie à condition qu'ils demeurent dans le Village 5 jusqu'à ce qu'ils obtiennent l'autorisation d'emménager dans le Village 2 récemment construit³. Deux ans plus tard, l'absence d'électricité dans ces deux villages contraste vivement avec l'image des préparatifs bien orchestrés de 2014⁴.

En donnant priorité à l'organisation et à la sécurité, le système humanitaire d'Azraq a limité les activités de subsistance possibles pour les réfugiés. De plus, la séparation des villages visant à limiter la mobilisation politique perturbe également la vie quotidienne, dans la mesure où il est plus difficile pour les réfugiés de se rendre au supermarché ou d'assister aux réunions organisées par les ONG. Les travailleurs

humanitaires, qui doivent parfois attendre un moyen de transport pendant des heures pour se rendre d'un village à l'autre, en subissent eux aussi les conséquences. Au contraire de Zaatari, où des espaces publics officiels sont apparus spontanément dans les nombreux endroits où les réfugiés s'adonnaient à leurs activités quotidiennes, l'immensité d'Azraq a en fait laissé peu de place à de véritables espaces communs. Composés de quelques rangées de bancs flanquées de caravanes-bureaux, les centres communautaires de chaque village sont davantage conçus pour les réfugiés qui attendent de s'entretenir avec des responsables que pour favoriser une vie communautaire. Créées et gérées par les agences de gouvernance d'Azraq, les places de marché y sont plus calmes et moins fréquentées que les Shams Élysées débordants de vie de Zaatari, et l'on n'y trouve qu'un petit nombre d'échoppes que les réfugiés sont autorisés à tenir. En plus du marché, Azraq dirige un programme de volontariat reposant sur des mesures incitatives qui permet aux réfugiés de travailler pour des ONG grâce à un système de rotation. Mais sa popularité fait que les 14 000 réfugiés qui se sont inscrits passent généralement 11 mois de l'année à attendre leur tour.

Bien sûr, la résilience des résidents d'Azraq est visible, comme en témoignent les familles qui, au petit matin, prennent le thé à l'ombre du soleil, les étagères de fortune qui transforment les caravanes d'une pièce unique en un espace fonctionnel, les jardins aménagés par les nombreux résidents, ou encore les petits magasins ou salons indépendants ouverts dans les caravanes. À l'instar des Syriens de Zaatari, les Syriens d'Azraq se sont adaptés eux aussi. Mais ce qui permet à Zaatari de fonctionner (en tant que camp de réfugiés) est exactement tout ce qu'Azraq a choisi d'éviter dès le début : un développement spontané, des opportunités économiques, un sentiment de communauté. Alors même que Zaatari n'avait pas eu le temps de se préparer à l'arrivée des réfugiés, il n'en est pas moins devenu un espace où il y a toujours une activité à laquelle les résidents peuvent participer. Azraq, en revanche, est conçu pour l'attente : attendre les services, attendre du travail, attendre le retour.

Melissa N Gatter mg745@cam.ac.uk
Candidate au doctorat à l'université de Cambridge
www.cam.ac.uk

1. <http://bit.ly/Oxfam-Zaatari>
2. Les plans de Zaatari et Azraq sont disponibles sur (respectivement) : <http://bit.ly/Zaatari-map> <http://bit.ly/Azraq-map>
3. <https://apnews.com/5782dcbf32af4fb19f78de317717bd1b>
4. <http://bit.ly/UNHCR-2014-Azraq>

Les besoins médicaux négligés des réfugiés syriens âgés en Jordanie

Sigrid Lupieri

Les réfugiés âgés constituent souvent une population négligée, particulièrement en ce qui concerne la santé. En Jordanie, les besoins spécifiques des réfugiés syriens âgés tendent à être ignorés, en partie par manque de données, mais aussi du fait de partis pris institutionnels et de la nature même de la réponse humanitaire.

Même si on assiste, au niveau international, à une prise de conscience accrue des besoins spécifiques et des difficultés des personnes âgées en période de crise, cette tranche d'âge reste l'une des plus négligée dans le cadre de la réponse humanitaire ou développementale, en particulier dès qu'il s'agit de la santé. Les réfugiés syriens âgés de Jordanie ne font pas exception. Selon HelpAge International¹, il est estimé que 77 % de l'ensemble des réfugiés âgés de plus de 60 ans ont des besoins spécifiques liés à la mobilité, à la nutrition et aux soins médicaux, et plus de la moitié d'entre eux indiquent souffrir d'une forme ou d'une autre de détresse psychosociale. Néanmoins, selon les statistiques du HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, 57 % des réfugiés atteints de maladies chroniques en Jordanie affirment ne pas avoir les moyens de payer les soins dont ils ont besoin².

Même si les besoins médicaux des réfugiés syriens âgés sont mentionnés à plusieurs reprises dans le Plan d'intervention de la Jordanie pour la crise syrienne 2017-2019 (un document qui décrit les objectifs développementaux à court terme du gouvernement jordanien), les entretiens avec les décideurs et les intervenants humanitaires font en permanence état d'écarts entre la politique et la mise en œuvre. Parmi les raisons mentionnées, il est possible de citer le manque de données sur les besoins et les vulnérabilités des réfugiés âgés, la nature de la réponse humanitaire, et la réduction du champ d'application des mandats institutionnels.

Manque de données

HelpAge International a documenté à la fois la négligence généralisée dont font l'objet les réfugiés syriens âgés en Jordanie et les contributions qu'ils apportent au sein de leurs familles et de leurs communautés. Alors que de nombreux réfugiés âgés sont restés en Jordanie livrés à eux-mêmes pendant que d'autres membres de leur famille quittaient le pays en quête d'opportunités plus propices, d'autres réfugiés âgés ont pris le relais et

ont assumé la responsabilité de parents malades ou de petits-enfants orphelins.

Toutefois, lorsqu'ils sont interrogés à propos des programmes médicaux destinés à couvrir les besoins des réfugiés syriens âgés, la plupart des intervenants humanitaires répondent en signalant l'absence de données concernant le nombre de réfugiés âgés se trouvant en Jordanie, leur besoins médicaux spécifiques et les mesures nécessaires pour améliorer leur état de santé. « On s'imagine que ce sont les familles qui s'occupent des personnes âgées et les données manquent », nous a déclaré une conseillère sanitaire travaillant pour une organisation donatrice lorsque nous lui avons demandé si certains des programmes de son organisation destinés aux réfugiés intégreraient les réfugiés âgés. « Et que devrions-nous faire en particulier ? » a-t-elle ajouté.

Dans de nombreux cas, les personnes interrogées ont indiqué que même si les lignes directrices insistent sur la nécessité d'obtenir des données désagrégées par âge, il arrive souvent que les organisations omettent de recueillir des données sur les réfugiés âgés³. Et même dans les cas où ces données sont recueillies, les personnes âgées sont souvent intégrées dans un groupe unique correspondant aux plus de 60 ans, malgré un état de santé et des besoins médicaux extrêmement variés à l'intérieur de cette catégorie de population hétérogène. Il n'existe pas non plus de recherches sur les vulnérabilités qui peuvent surgir à l'intersection des dimensions que sont l'âge, le genre et le handicap. « On constate un manque d'informations considérable lorsqu'il s'agit de données sur la violence conjugale dont les femmes âgées font l'objet » a expliqué l'une des personnes interrogées qui travaille avec des réfugiés en Jordanie. « Nous savons que cette violence existe, mais comme nous n'avons pas réussi à réunir d'éléments probants, il est difficile d'entamer un dialogue sur le sujet ».

La raison pour laquelle les besoins médicaux des personnes âgées sont négligés en période de crise s'explique en partie par la polarisation extrême qui existe autour de la santé des femmes

et des enfants, à la fois en termes de recueil de données, et plus généralement, en ce qui concerne les interventions médicales globales. Le manque de données et de recherche sur les besoins sanitaires spécifiques des réfugiés âgés semble contribuer à un cycle de négligence dans lequel les réfugiés âgés passent en permanence à travers les mailles du filet. Du fait d'un manque de données relatives à ce groupe d'âge, les donateurs internationaux préfèrent se concentrer sur des populations dont les besoins sanitaires sont bien documentés et investir dans des organisations qui disposent de procédures et de mécanismes en place pour évaluer et répondre à ces besoins.

Mandats institutionnels

Outre un manque d'attention portée aux maladies chroniques, la spécialisation croissante des agences humanitaires et développementales a également contribué à une négligence généralisée des besoins des réfugiés âgés. Pris individuellement, les mandats des organisations tendent souvent à accorder la priorité à des catégories considérées comme vulnérables, telles les femmes, les enfants ou les personnes handicapées, ce qui aboutit au final à un manque d'expertise sur des questions multisectorielles comme le vieillissement. Alors même que la spécialisation peut apporter des développements positifs pour les catégories les plus vulnérables dans la population, pour les personnes âgées, cette spécialisation signifie qu'elles n'ont que peu de spécialistes à même de défendre leur cause. Comme l'indique un conseiller stratégique, « l'idée selon laquelle nous pourrions intégrer les femmes et les hommes âgés à la discussion n'entre même pas en ligne de compte parce que nous sommes tellement concentrés sur les femmes et les filles ».

La réponse médicale destinée aux réfugiés

Alors que les réfugiés syriens résident en Jordanie depuis près de sept ans, de nombreux intervenants humanitaires estiment qu'axer tous les efforts sur une approche d'urgence et des traitements de premier secours n'est plus adapté dans le cadre d'une crise qui se prolonge. De fait, l'intervention destinée aux réfugiés – et plus spécifiquement la réponse médicale – se fonde sur des dizaines d'années d'expérience d'intervention dans des situations d'urgence en Afrique subsaharienne : prestation de soins élémentaires de santé primaire et de traitements d'urgence, prévention des maladies contagieuses et vaccination des enfants. Et même s'il s'agit d'interventions utiles en termes de santé publique, la composition démographique

de la population réfugiée syrienne provenant d'un pays qui avait un revenu intermédiaire, présente une population plus âgée avec des besoins sanitaires plus complexes qui exigent souvent des interventions plus coûteuses et à plus long-terme.

Plus de la moitié des ménages de réfugiés syriens comptent au moins un membre souffrant d'une maladie non contagieuse comme l'hypertension, l'arthrite ou le diabète⁴. Les maladies non contagieuses sont en fait l'une des causes les plus courantes de mortalité et de morbidité en Jordanie et sont responsables de plus de 70 % des décès⁵ ; plus le temps passe, plus les besoins des réfugiés qui souffrent de maladies non contagieuses – qui affectent de manière disproportionnée les groupes les plus âgés – deviennent sérieux et coûtent de plus en plus cher à traiter.

Une personne interrogée qui travaille pour une organisation non gouvernementale (ONG) qui fournit des soins médicaux à des réfugiés en Jordanie, a exprimé sa frustration devant l'absence d'un modèle permettant la gestion des besoins sanitaires de populations touchées par des crises prolongées. « ... tous les manuels comme les Normes de Sphère ont été conçus pour une réponse face à une crise à développement rapide. Ils n'indiquent pas ce qu'il faut faire lorsque la situation se prolonge pendant sept ans, comme c'est le cas avec la crise syrienne ».

Au cours des dernières années, les politiques nationales semblent avoir commencé à prendre ces facteurs en compte. Le Plan d'intervention de la Jordanie pour la crise syrienne 2017-2019 est très fortement axé sur la nécessité de renforcer les systèmes de santé nationaux au niveau des soins secondaires et tertiaires afin de prévenir et traiter les maladies chroniques. La mise en application, par contre, reste lente. Le groupe de travail sur les maladies non contagieuses à l'intérieur du Groupe de travail du secteur santé des Nations Unies n'est plus actif, et la plupart des agences et des ONG internationales ont tendance à se concentrer exclusivement sur les soins de santé primaire et la santé maternelle et néonatale. Selon de nombreuses personnes interrogées qui travaillent au sein du secteur, se concentrer sur les maladies chroniques coûte cher, implique énormément de coordination avec le système de santé national existant et nécessiterait une perspective à plus long-terme.



UNHCR/Mohammed Hawari

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018



Un réfugié syrien de 65 ans établi en Jordanie avec sa femme ; tous les deux souffrent d'un handicap.

La voie à suivre

Au moment où de nombreux réfugiés syriens de Jordanie entament leur huitième année d'exil, les besoins sanitaires de cette population sont aggravés par le fait qu'elle n'a pas de statut juridique. Les réfugiés sont, par définition, une population vulnérable avec un accès restreint aux soins médicaux et aux moyens d'existence et, vraisemblablement, sans perspective d'avenir durable. Cette précarité est encore exacerbée par le fait que la Jordanie n'est pas signataire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et que sa générosité à l'égard des réfugiés est éprouvée à l'extrême. En 2014, le gouvernement a cessé de fournir des soins médicaux gratuits aux réfugiés syriens qui maintenant doivent payer les mêmes tarifs que les Jordaniens qui ne sont pas assurés. Avec des possibilités d'emploi extrêmement limitées, de nombreux ménages s'enfoncent encore davantage dans la pauvreté. Pour les réfugiés âgés, les soins médicaux sont souvent inabordables et les factures de soins peuvent faire peser une charge financière très importante sur des familles entières.

Même si personne ne suggère de détourner l'attention et les ressources accordées aux femmes et aux filles, certains défenseurs et intervenants humanitaires demandent davantage d'inclusion dans la réponse humanitaire et développementale. Le recueil des données et l'analyse pourraient être plus représentatifs des besoins et de la voix des réfugiés plus âgés. Des efforts concertés pour inclure des informations provenant de personnes âgées – particulièrement au niveau du suivi et de l'évaluation des

programmes garantiraient une plus grande visibilité de ce groupe démographique dans le cadre des efforts généraux d'intervention.

Il existe d'autres moyens relativement peu coûteux d'intégrer les besoins des personnes âgées. Les experts sur le vieillissement affirment que des petits changements comme le fait d'utiliser une police de caractère de plus grande taille sur les panneaux et les dépliants pourraient aider les personnes âgées et les personnes malvoyantes à accéder aux services dont ils ont besoin. Une autre intervention simple, consisterait à proposer des repas et des colis d'assistance alimentaire qui tiendraient également compte des besoins nutritionnels des adultes plus âgés, ainsi que de tous les adultes qui ont des exigences diététiques particulières du fait d'une maladie chronique comme le diabète ou l'hypertension. L'opération de la cataracte est une autre intervention peu coûteuse et facile à réaliser, qui pourrait améliorer considérablement la vie des réfugiés plus âgés.

En outre, une prise de conscience accrue de leurs besoins et une meilleure intégration à l'ensemble de la réponse humanitaire et développementale permettraient de s'assurer que les réfugiés âgés reçoivent les soins dont ils ont besoin, mais aussi qu'ils participent plus activement à la vie de leurs communautés. Plus important encore, cela permettrait aux personnes âgées de faire valoir leurs contributions en tant que soignants, membres respectés et expérimentés, et bénévoles potentiels au sein de leur communauté.

Sigrid Lupieri Sml48@cam.ac.uk

Doctorante, Université de Cambridge, chargée de recherche en collaboration avec HelpAge International Jordanie
www.helpage.org www.devstudies.cam.ac.uk

1. Une organisation qui défend les droits des personnes âgées dans les situations de crise humanitaire.
2. HCR (2015) *Health access and utilization survey among non-camp Syrian refugees in Jordan* <http://bit.ly/UNHCR-health-Jordan-2015>
3. Voir *Projet Sphère Manuel sur les standards minimums de l'intervention humanitaire*, le Standard essentiel 3 enjoint de : « Ventiler les données démographiques au minimum par sexe et par âge ». La note d'orientation 4 spécifie : « Dès que cela s'avère possible, il faut ventiler les données pas sexe et par âge pour les enfants de 0-5 ans garçons/filles, de 6-12 G/F, et de 13-17 G/F, puis par tranches d'âge de 10 ans, par exemple, 50-59 ans hommes/femmes; 60-69, H/F; 70-79, H/F; 80+, H/F ». www.spherehandbook.org/en/core-standard-3-assessment/
4. Doocy S et al (2015) 'Prevalence and care-seeking for chronic diseases among Syrian refugees in Jordan', *BMC Public Health* <http://bit.ly/BMC-2015-Dooey>
5. Selon l'Alliance jordanienne des maladies non contagieuses <https://ncdalliance.org>

L'importance du capital social dans le déplacement prolongé

Ana Uzelac, Jos Meester, Markus Goransson et Willem van den Berg

En comprenant le rôle du capital social dans la vie des réfugiés syriens au Liban (sa création, sa pérennisation, sa conversion et les conséquences de son effondrement), nous espérons ouvrir le dialogue pour trouver comment personnaliser davantage les évaluations, le ciblage et les programmes dans les situations de déplacement prolongé, au Liban ou ailleurs.

Nous avons organisé une série de discussions avec des groupes de travail composés de personnes réfugiées aux quatre coins du Liban, ainsi que des entretiens de suivi dans des communautés choisies, avec l'objectif de dresser un bilan des quatre principaux « capitaux » dont les réfugiés disposent : matériel, financier, social et humain. En dépit du déclin général de ces ressources, les réfugiés parvenaient tout de même, dans certains cas, à élargir considérablement leur capital social, ce dernier étant souvent leur actif le plus important en cas de déplacement prolongé.

Le capital social fait référence aux ressources qui sont intégrées aux réseaux sociaux. Nos recherches au Liban¹ indiquent que le capital social semble être le seul capital pouvant être constitué, même dans des situations de vulnérabilité extrême, puis échangé pour accéder à des moyens de subsistance ou utilisé dans le cadre de mesures d'économie ou comme une forme d'assurance sociale fondamentale. À ces fins, deux types de capital social sont particulièrement importants : le capital de « rapprochement », constitué parmi les membres des groupes de réfugiés, et le capital de « raccordement », qui se rapporte aux connexions individuelles entre les réfugiés et les acteurs extérieurs, par exemple, les citoyens des communautés d'accueil ou les organismes d'aide.

Un capital convertible

Bien que le déplacement ait bouleversé l'accès à leurs systèmes traditionnels de soutien et le fonctionnement de ces derniers, de nombreux réfugiés sont parvenus à raviver et à élargir leurs réseaux sociaux au Liban. Les réfugiés utilisent souvent leurs réseaux sociaux préexistants pour éclairer leur choix d'emplacement, c'est-à-dire pour se rendre là où ils pourront bénéficier d'un soutien social et économique. Les regroupements étroits par ethnicité ou parenté que nous avons observés pendant notre recherche en sont le reflet. Dans le quartier Bourj Hammoud de Beyrouth, nous avons rencontré une communauté

profondément soudée de réfugiés kurdes syriens qui s'étaient influencés mutuellement quant au choix de leur lieu d'installation au Liban. De la même manière, un nombre assez important de réfugiés venus de l'aire métropolitaine de Damas s'étaient installés à Hebbariyeh, dans une partie reculée du sud du Liban majoritairement contrôlée par les chiites, après avoir entendu dire qu'une petite communauté sunnite de cet endroit se montrait très accueillante envers les sunnites conservateurs venus de Syrie.

Une fois installés, les réfugiés reprenaient généralement contact avec les membres de leur famille, dont certains avaient également fui au Liban, et établissaient de nouvelles relations avec d'autres réfugiés, des acteurs humanitaires et des membres de la communauté d'accueil libanaise. La vallée du Bekaa et l'Akkar, au nord du Liban, ont exercé un pouvoir d'attraction relativement fort en raison de contacts préexistants et de la disponibilité de logements peu coûteux et d'emplois saisonniers ou manuels. Toutefois, après plusieurs années de la crise humanitaire, leur popularité, en tant que destination de choix, a commencé à s'estomper. Aujourd'hui, c'est par le biais de réseaux sociaux « de groupe » (le capital par rapprochement) que les réfugiés que nous avons rencontrés sont en mesure d'identifier de nouveaux emplacements avec de meilleures possibilités d'emploi et/ou des loyers moins coûteux, et de se déplacer à l'intérieur du Liban.

Pour les réfugiés syriens au Liban, la restauration du capital social remplit plusieurs fonctions importantes. Premièrement, les réfugiés peuvent se créer un filet de sécurité en mettant leurs ressources en commun. On peut citer ici comme exemple la cuisine communale ou le soutien émotionnel en temps de crise que l'on a pu observer à Bourj Hammoud. Ils peuvent également forger des relations avec des représentants des organismes d'aide, et communiquer avec eux pour s'assurer que les urgences sont rapidement signalées aux organisations compétentes, comme nous l'avons observé à Akkar et Bekaa.

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

Le capital social peut également donner l'occasion d'améliorer les moyens d'existence. Les réfugiés ayant accès à des réseaux d'information et d'entraide peuvent augmenter leurs chances de se voir proposer un travail rémunéré, identifier des moyens de réaliser des économies sur des biens et des services importants, et obtenir le soutien de personnes pouvant exercer leur influence en leur faveur. Quel que soit l'endroit, l'amélioration des moyens d'existence est peut-être l'utilisation la plus importante du capital de raccordement, et il s'agit d'une ressource beaucoup plus couramment partagée qu'on ne le pense. Les réfugiés ayant accès à des employeurs libanais font souvent part aux membres de leurs réseaux sociaux des nouvelles possibilités d'emploi qui surviennent. Les réfugiés exerçant des compétences non concurrentes (par exemple, à Hebbariyeh, un réparateur et un technicien informatique) partageaient également leur base de clients.

De plus, le capital social aide les réfugiés à exploiter de manière optimale leurs ressources et leurs opportunités limitées. Les réfugiés parviennent parfois à réduire considérablement leur loyer en trouvant un logement plus abordable par le biais de leur réseau de groupe ou à améliorer l'accès de chacun aux moyens d'existence en s'occupant des enfants des autres, ce qui permet aux parents de travailler. Le capital social peut également renforcer la position de personnes vulnérables à l'exploitation, dans la mesure où les réseaux de groupes peuvent les mettre en garde contre les employeurs ou les propriétaires peu fiables ou enclins à l'exploitation. Le smartphone est un outil important pour préserver ces réseaux sociaux et la plupart des ménages de réfugiés que nous avons interrogés en possédaient au moins un. Ce dispositif leur permettait de rompre leur isolation géographique et sociale et, surtout, de communiquer avec des employeurs potentiels à propos de possibilités d'emploi.

Bien qu'il s'agisse sans doute de leur capital le plus facilement convertible, la capacité des réfugiés à non seulement créer, mais aussi convertir, leur capital social en avantages matériels variait considérablement selon les emplacements, et semblait être déterminée par le volume de ressources que les réfugiés étaient en mesure de partager ou d'investir dans le réseau. Les réseaux sociaux peuvent parfois fonctionner par exclusion et bénéficier aux personnes socialement privilégiées, aux dépens de celles qui ne le sont pas, détournant ainsi les opportunités d'assistance et professionnelles au profit de

quelques élus. À cet égard, les travailleurs des organisations non gouvernementales signalaient fréquemment le rôle pernicieux que les réseaux informels d'affinité et de népotisme pouvaient jouer dans la fourniture de l'aide aux communautés de réfugiés.

Le capital social comme indicateur du bien-être des réfugiés

Dans les endroits où la vulnérabilité était plus aiguë et où les besoins immédiats l'emportaient sur toute prise en compte des avantages futurs, les réseaux sociaux semblaient s'effondrer complètement. Alors que les réfugiés finissaient par se considérer mutuellement comme des concurrents directs, plutôt que comme des soutiens potentiels, leur capacité et/ou leur disposition à partager des informations et profiter conjointement des opportunités finissait par disparaître. Nous avons observé ce phénomène à Bekaa et Hebbariyeh parmi des ménages de réfugiés particulièrement appauvris. À chaque fois, le schéma de cet effondrement était semblable : les efforts nécessaires pour répondre aux besoins essentiels se traduisaient par un déclin progressif des relations sociales et, par là-même, par la disparition de la sécurité sociale. Comme nous l'a expliqué un réfugié de Bekaa, où un grand nombre de réfugiés étaient en concurrence pour les mêmes emplois agricoles peu rémunérés : « Nous n'avons pas le temps de nous occuper les uns des autres... nous n'avons même plus le temps de nous parler. »

Selon nous, cet effondrement du capital social est un signe de vulnérabilité extrême. La perte de ce type de capital entrave sérieusement la capacité des réfugiés à se relever après un événement catastrophique. Elle peut également augmenter la probabilité qu'ils recourent à des mécanismes de survie préjudiciables, tels que la mendicité, la prostitution ou le retour dans des conditions dangereuses. Le degré de vulnérabilité d'un ménage est donc, à la fois, un symptôme et une cause de l'effondrement du capital social, et cette perte pourrait donc être considérée comme un indicateur pratique important de la vulnérabilité extrême d'un ménage. En nous basant sur les données disponibles, nous pensons qu'un ménage socialement isolé aurait besoin d'interventions plus urgentes et/ou spécifiques qu'un ménage tout aussi pauvre, mais n'ayant pas perdu son capital social. Des interventions plus précoces ou mieux ciblées pourraient aider à ramener les ménages concernés à un stade où ils seraient de nouveau capables de construire et de préserver leur capital social par rapprochement et par raccordement.



UNHCR/Andrew McConnell

Des travailleurs, principalement des enfants et des adolescents réfugiés syriens, travaillent dans les vignes de la vallée de Bekaa, au Liban, de 7h00 à 13h00 ; beaucoup d'entre eux travaillent également l'après-midi. Une jeune fille de 13 ans, la dernière d'une famille de sept enfants, témoigne : « Cela fait deux mois que je ne suis pas allée à l'école. C'est la haute saison pour le travail et je dois faire des journées doubles. Nous avons besoin de cet argent pour survivre. »

Inclure le capital social dans les interventions humanitaires

Nous n'avons rencontré que quelques tentatives isolées de la part d'agences des Nations Unies et d'organisations internationales non-gouvernementales (OING) d'identifier et d'utiliser le capital social des ménages dans leurs évaluations, comme, par exemple, en s'intéressant à des indicateurs tels que l'homogénéité des communautés de réfugiés, ou la densité des réseaux sociaux. Toutefois, l'utilisation du capital social pourrait être davantage étendue si des efforts étaient faits pour comprendre son mode opératoire et pour l'intégrer davantage aux interventions.

Bien que l'inclusion du capital social n'ait pas sa place lors des premières étapes d'une intervention, il nous semble qu'il s'agit d'une dimension importante du déplacement prolongé qui pourrait mériter d'être incluse dans les évaluations, le ciblage et les programmes. Nous estimons qu'il serait important que les grands acteurs, tels que les agences de l'ONU et le Programme alimentaire mondial (PAM), tentent de concevoir et de piloter des méthodes efficaces pour appréhender cette dimension dans le cadre de leurs évaluations des besoins essentiels et des vulnérabilités. Nous encourageons également les OING à s'efforcer d'identifier et d'inclure le capital social dans le cadre d'évaluations sectorielles spécifiques et des besoins d'un projet, et d'utiliser ces résultats pour adapter leurs interventions et/ou donner priorité aux ménages disposant d'un faible capital social.

Dans les situations où le capital social est pratiquement épuisé, nous recommanderions aux

agences de veiller à ce qu'une assistance soit disponible jusqu'à ce que les ménages reconstruisent suffisamment leurs capacités pour reprendre des interactions sociales normales et reconstituent leur capital social jusqu'au point où il peut être converti en soutien de groupe suffisant. Nous pensons qu'il serait également utile d'élaborer et de piloter des stratégies d'intervention qui s'appuient sur le capital social de groupe déjà présent afin de garantir la résilience d'un plus large réseau social de ménages réfugiés. Ces stratégies pourraient mettre à l'essai des interventions telles que

la mise en commun de fonds communautaires et de programmes d'épargne, de prêt et de microcrédit communautaires. Il faudrait, au minimum, appliquer le principe d'innocuité pour éviter de déployer des interventions qui séparent les communautés étroitement soudées ou les familles élargies, ou encore les réfugiés de leurs contacts par raccourci. Enfin, les agences doivent bénéficier d'une aide pour comprendre et quantifier le capital social afin de pouvoir le mesurer sans dépenses excessives. Nous espérons que nos conclusions trouveront un écho favorable parmi les expériences des agences humanitaires et renforceront les arguments en faveur de recherches supplémentaires et de programmes pilotes dans ce domaine.

Ana Uzelac AUzelac@clingendael.org
Chercheuse principale

Jos Meester JMeester@clingendael.org
Chercheur

Willem van den Berg WBerg@clingendael.org
Assistant de recherche

Unité de recherche sur les conflits, Institut de Relations Internationales des Pays-Bas
« Clingendael »
www.clingendael.org/topic/conflict-and-fragility

Markus Goransson
markus.b.goransson@outlook.com
Chercheur postdoctoral, École d'économie de Stockholm www.hhs.se

1. Cette recherche a été menée au cours du deuxième semestre de l'année 2017.

De la vulnérabilité à la résilience : améliorer la réponse humanitaire

Emma Pearce et Boram Lee

Les enseignements tirés des réponses à la crise syrienne du déplacement peuvent éclairer les débats plus généraux sur l'élaboration d'interventions qui parviennent mieux à corriger les vulnérabilités, à promouvoir la résilience et à inclure les femmes, les enfants et les jeunes déplacés dans toute leur diversité.

Les cadres internationaux récents mentionnent tous à quel point il est important de renforcer la résilience, tant au niveau mondial qu'au niveau individuel. Les efforts de résilience devraient cibler non seulement les régions, les pays et les systèmes, mais aussi les personnes et les groupes, dont les femmes, les filles et les groupes minoritaires. Les acteurs participant au processus du Sommet mondial sur l'action humanitaire ont largement approuvé une « nouvelle méthode de travail » qui permet de répondre aux besoins et de réduire les risques et la vulnérabilité. Ces efforts reflètent tous l'engagement pris de ne laisser personne au bord du chemin dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

La réponse régionale à la crise humanitaire syrienne a remis en question, mais aussi fait avancer, la manière dont la communauté humanitaire comprend cette « nouvelle méthode de travail » et ses implications pour la pratique humanitaire. Du fait de la réduction des financements et de la transition vers une situation de déplacement prolongée, les programmes humanitaires dans le contexte syrien orientent désormais davantage leur assistance vers des personnes considérées comme les plus vulnérables et vers l'intégration d'approches basées sur la résilience. La constitution d'un Mécanisme sous-régional d'intervention (Sub-Regional Response Facility) en 2013 (chargé de travailler avec les parties prenantes de l'humanitaire, du développement et des gouvernements sur la durabilité des interventions) puis, par la suite, les Plans régionaux et nationaux pour les réfugiés et la résilience (ou « 3RP »), ont marqué un tournant important en améliorant l'alignement entre les planifications et les priorités humanitaires et de développement, en renforçant le rôle des gouvernements d'accueil et en faisant intervenir de nouveaux partenaires pour travailler auprès des populations réfugiées¹. Ces plans incluent des engagements formels pour cibler « les plus vulnérables » en vue de renforcer leur résilience².

En règle générale, la vulnérabilité et les besoins ont dicté la conception et la mise en œuvre des programmes humanitaires. Certains

groupes spécifiques sont définis comme étant vulnérables et des critères sont établis pour cibler « les plus vulnérables » et leur donner priorité, en se souciant peu de leurs compétences et de leurs capacités. Toutefois, la vulnérabilité et la résilience peuvent être considérées comme un continuum. À une extrémité, celle de la vulnérabilité, les évaluations et les interventions portent sur les besoins immédiats sur le plan matériel ou de la protection ; à l'autre extrémité, celle de la résilience, elles portent sur les stratégies ou les capacités d'adaptation positives. Les facteurs de vulnérabilité et de résilience peuvent changer au fil du temps, et en fonction des opportunités ou des interventions, et ils sont également influencés par le contexte. Par conséquent, les approches basées sur la résilience devraient aider les individus, les ménages et les communautés à avancer le long de ce continuum en renforçant leurs atouts et leurs compétences, ainsi que leur capacité à supporter les pressions et les chocs qu'ils rencontrent, à s'y adapter et à s'en relever.

Une approche basée sur la vulnérabilité : lacunes et pratiques prometteuses

Les agences des Nations Unies, les gouvernements d'accueil et les organisations non gouvernementales (ONG) répondant à la crise syrienne du déplacement ont collaboré pour définir des critères de vulnérabilité plus nuancés afin de mieux cibler l'assistance, en particulier dans le cadre d'interventions en espèces. Toutefois, les évaluations et les analyses ne parviennent souvent pas à identifier de manière suffisamment efficace et efficace les ménages dont les membres présentent des vulnérabilités cumulatives et à leur donner priorité ; par exemple, dans le cas de nouveaux handicapés pouvant nécessiter des soins de santé supplémentaires ou d'adolescentes devant s'occuper chaque jour davantage des autres. Cette notion de cumulation des vulnérabilités s'applique également aux ménages composés de femmes, d'enfants et de jeunes, pour lesquels la vulnérabilité à des problèmes de protection plus généraux, tels que les mauvais traitements, l'exploitation ou la violence peut être exacerbée par la vulnérabilité économique.

Par exemple, le programme d'aide en espèces à usages multiples au Liban, qui a été mis en œuvre par six ONG internationales, dont le Lebanon Cash Consortium, sélectionne les ménages bénéficiaires en calculant leurs dépenses mensuelles par personne par rapport à un éventail de variables. L'une de ces variables, le « ratio de dépendance ajusté en fonction du handicap », considère toutes les personnes handicapées comme « dépendantes » et les classe de manière à avoir le même impact sur la vulnérabilité du ménage, quels que soient leur genre, leur âge, leurs besoins, leurs compétences et leurs capacités. Une évaluation de l'impact du programme conduit en 2015 a révélé des exemples de ménages dirigés par des femmes et de ménages qui comportaient des enfants handicapés, qui n'avaient pas été ciblés en priorité par l'assistance car les évaluations de vulnérabilité n'avaient pas correctement identifié les responsabilités en matière de soins à promulguer, l'absence d'opportunités génératrices de revenus, et même les coûts médicaux supplémentaires³. Plus récemment, le cadre d'évaluation de la vulnérabilité en Jordanie a été mis à jour pour y inclure des directives et des questions fonctionnelles supplémentaires au sujet du handicap⁴. Lorsque ce cadre aura été davantage déployé et analysé, des enseignements précieux pourraient apparaître quant à la manière de refléter ces vulnérabilités interconnectées dans ce type d'évaluation.

En revanche, les évaluations de protection ciblant des groupes de population parviennent à mieux identifier les risques de protection et analysent dans une certaine mesure les liens entre l'âge, le genre et le handicap. Par exemple, les procédures opérationnelles permanentes (SOP) inter-organisationnelles pour la violence liée au genre et la protection des enfants en Jordanie démontrent une intégration plus complète de l'inclusion et de la participation des personnes handicapées, en tenant compte du genre et de groupes d'âges spécifiques⁵.

Une approche basée sur la résilience : lacunes et pratiques prometteuses

Les évaluations multisectorielles de la vulnérabilité utilisées dans le cadre de la réponse à la crise syrienne du déplacement échouent souvent lorsqu'il s'agit d'intégrer les aspects relatifs à l'adaptation positive ou la résilience dans leurs analyses des besoins. Le cadre d'évaluation de la vulnérabilité en Jordanie reconnaît qu'il existe des stratégies d'adaptation mais seulement en tant qu'indicateurs supplémentaires de la vulnérabilité, en s'attachant particulièrement aux mécanismes

d'adaptation extrêmes ou non viables (dont la mendicité, l'exercice d'un emploi informel ou dangereux, et l'épuisement des ressources, des économies ou des biens)⁶. Ce type d'évaluation ne prend généralement pas en compte les stratégies d'adaptation positive qui favorisent la résilience, par exemple l'exploitation des réseaux de soutien.

Les efforts de protection dans la communauté demeurent au centre des composantes de protection et humanitaire des 3RP pour 2017-18. Ces approches évaluent les ressources, les compétences et les expériences disponibles au sein d'une communauté, et renforcent les solutions communautaires positives apportées aux problèmes de protection. Toutefois, les communautés de réfugiés et d'accueil sont diverses et, en raison des différents statuts et degrés d'autorité des membres de ces communautés, certains individus et groupes se retrouvent souvent exclus et marginalisés. Il demeure rare que les acteurs humanitaires étudient les capacités d'autoprotection, les stratégies d'adaptation positive ou les atouts des femmes, des enfants, des personnes handicapées et des autres groupes perçus comme vulnérables. En conséquence, ces populations sont souvent reléguées à l'extrémité « vulnérabilité » du continuum et considérées comme des bénéficiaires de l'aide, plutôt que comme des partenaires du renforcement des capacités et de la résilience.

Au niveau individuel, l'utilisation des approches basées sur les forces et les atouts dans les programmes peut renforcer la résilience des femmes, des enfants et des jeunes, y compris des personnes handicapées. Les programmes ciblant les adolescents et les jeunes dirigés par des organisations partenaires en Irak et au Liban, qui ont encouragé la participation de garçons et de filles handicapés, se concentrent sur le renforcement : des atouts personnels au moyen de formations pour acquérir des compétences professionnelles, de la communication et de l'alphabétisation ; des atouts sociaux par le renforcement des réseaux de soutien social, la participation à des activités sportives et le mentorat ; et des atouts physiques en construisant des espaces sûrs. Les participants racontent comment ils ont acquis de nouvelles compétences et élargi leurs réseaux de pairs protecteurs composés d'amis, de facilitateurs et de mentors⁷.

En tant que groupe cible, les filles et les garçons handicapés sont envisagés presque exclusivement depuis la perspective de la vulnérabilité. Pourtant, ces projets pilotes suggèrent que des caractéristiques résilientes, par exemple des compétences, des capacités et des

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

stratégies de protection, peuvent être identifiées sur ce même continuum qui prend en compte la vulnérabilité. Ces caractéristiques n'atténuent pas seulement les risques, mais elles aident également une personne à progresser le long de ce continuum vers un résultat plus positif et durable.

Prochaines étapes

Il est rare que les interventions humanitaires identifient et exploitent les stratégies et les capacités d'adaptation positives des femmes, des enfants et des jeunes, et elles ne parviennent assurément pas à impliquer divers membres de ces groupes dans des approches basées sur la résilience. Les acteurs humanitaires ont besoin de directives supplémentaires pour identifier les facteurs qui favorisent l'accès, la participation et l'autonomisation, et pour comprendre comment les programmes humanitaires peuvent renforcer et soutenir ces facteurs. Nous pouvons également nous appuyer sur les ressources et l'expérience du secteur du développement, en adaptant et pilotant les directives opérationnelles, en documentant les résultats et en partageant les enseignements sur le genre, la résilience et l'inclusion sociale dans les contextes humanitaires, et parvenir enfin à réaliser l'objectif commun de ne laisser personne au bord du chemin.

Emma Pearce EmmaP@wrccommission.org

Directrice adjointe de l'inclusion sociale

Boram Lee BoramL@wrccommission.org

Conseillère en matière de handicap

Women's Refugee Commission

www.womensrefugeecommission.org

1. Voir Gonzalez G (2016) « Nouvelle architecture de l'aide et renforcement de la résilience dans le contexte de la crise syrienne », *Revue des migrations forcées*, numéro 52 www.fmreview.org/fr/solutions/gonzalez
2. PNUD (2016) *The State of Resilience Programming: The Syria Regional Refugee and Resilience Plan (3RP)* <http://bit.ly/UNDP-ResilienceProgramming-2016>
3. Save the Children et Lebanon Cash Consortium (2015) *Impact of Multipurpose Cash Assistance on Outcomes for Children in Lebanon* <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=10526>
4. Cadre d'évaluation de la vulnérabilité, Jordanie (2016) *Disability Universal Indicator to assist Identification* <http://bit.ly/VulnerabilityAssessmentFramework-Disability-2016>
5. Équipe spéciale sur les procédures opérationnelles permanentes (2014) *Inter-Agency Emergency Standard Operating Procedures for Prevention of and Response to Gender-based Violence and Child Protection in Jordan*. www.data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=3143
6. UNHCR (2015) *Vulnerability Assessment Framework: Baseline Survey* www.data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=8837
7. Women's Refugee Commission (2017) *Vulnerability- and resilience-based approaches in response to the Syrian crisis: Implications for women, children, and youth with disabilities* <http://bit.ly/WRC-vulnerability-resilience-2017>

Réfugiés syriens : Dépasser les stéréotypes du genre

Michelle Lokot

En matière de genre le discours dominant des ONG chargées de répondre aux besoins des réfugiés syriens et leurs interventions subséquentes, sont basés sur une compréhension parfois simpliste de la notion de famille syrienne « traditionnelle » et des dynamiques de pouvoir.

Selon le discours de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG), le déplacement des Syriens est généralement considéré comme ayant perturbé le mode de vie familial « traditionnel ». On parle maintenant, et pour la première fois, d'un grand nombre de familles ayant des femmes à leur tête, et ces familles dirigées par des femmes sont considérées comme une nouvelle sous-catégorie parmi les catégories « vulnérables ». Un tel discours ne tient pas compte, toutefois, de la probabilité que des femmes aient été chefs de famille avant leur déplacement.

Historiquement, pour de nombreuses familles syriennes, l'obtention d'un travail saisonnier dans les États du Golfe était un moyen important pour maintenir leur stabilité économique. Il n'est donc pas possible de présumer que toutes les femmes syriennes déplacées sont confrontées

à un changement radical de leurs tâches et des rôles qu'elles occupent au sein de leurs familles en raison du déplacement. Certes il est très différent de s'occuper seule d'une famille durant des périodes définies, et le faire indéfiniment, comme dans certains cas, et il existe des difficultés inhérentes au fait de remplir ces rôles dans un environnement inconnu, ou lorsqu'il faut également faire face au décès d'un conjoint. Néanmoins, il ne s'agit pas simplement de faire du déplacement un phénomène déclencheur responsable du bouleversement de la vie familiale et des relations de genre traditionnelles qui s'ensuivent; certains bouleversements étaient déjà en cours. Dans ce sens, il est probable que les Syriennes aient déjà acquis certaines des stratégies et des capacités de survie permettant de s'adapter à des structures familiales différentes.

En analysant les rôles de genre des réfugiés syriens, le terme « traditionnel » est inévitablement utilisé pour parler des femmes qui n'ont jamais travaillé, sont peu éduquées et dont la principale responsabilité était de s'occuper de leur conjoint et de leurs enfants. Les ONG ont tendance à se focaliser sur les déviations qui sont intervenues dans la vie des réfugiés pendant le déplacement et à les comparer à ce mode « traditionnel ». Une telle analyse manque de réflexion contextuelle pour expliquer, par exemple, en quoi la classe ou le type d'environnement urbain ou rural, dans lequel vivaient les réfugiés peut avoir eu un impact sur leur expérience. L'étiquette « traditionnel » est utilisée sans discernement et les femmes syriennes sont regroupées indistinctement dans un collectif homogène dont le vécu serait similaire, et qui, de ce fait, nécessiteraient toutes d'être « émancipées » ou « sensibilisées ». À l'opposé, certains commentaires de participants que j'ai interrogés au cours de mon étude parmi les réfugiés syriens en Jordanie¹, hommes et femmes, ont plutôt tendance à démystifier de telles assertions sur le statut de la femme et sur leur accès à l'éducation et au travail. Un jeune homme m'a expliqué comment le travail de sa mère à l'extérieur du foyer, comme infirmière en Syrie, a permis à sa famille de payer leur maison et leur voiture. Une autre femme a expliqué qu'en Syrie elle gérait son propre cabinet médical et qu'elle travaillait dans un hôpital gouvernemental, en contraste total avec sa situation actuelle où elle doit rester à la maison toute la journée avec ses enfants. Le ton avec lequel elle décrivait sa frustration faisait tout à fait écho à la manière dont les hommes réfugiés parlent de leur désir de travailler, et pourtant ce discours – de femmes qui se sentent inutiles parce qu'elles n'ont pas de travail – est trop souvent absent de l'analyse des ONG.

Voir au-delà des relations mari/femme

Certaines ONG ont tendance à analyser le genre uniquement à travers le prisme de la relation mari/femme. Les interventions cherchent à sensibiliser davantage le mari – qui est considéré comme enclin à la violence – afin d'éviter une maltraitance potentielle des autres membres de sa famille, et de sensibiliser la femme à ses droits pour qu'elle puisse jouer un rôle plus affirmé au sein de la famille. Ensemble, ils sont considérés comme les principaux preneurs de décisions dans l'unité familiale, et comme étant ceux qui vont influencer la vie en particulier de leurs filles, souvent d'une manière négative en les mariant trop tôt, en leur faisant abandonner leur scolarité, et en les traitant comme des individus de moindre importance par

rapport à leurs frères. Les conséquences de ces discours sont des interventions menées par les ONG avec pour objectif de modifier les attitudes, de proposer des services aux femmes ayant subi des violences, de dialoguer avec les filles pour les aider à imposer leur opinion et, occasionnellement, de travailler avec les femmes pour les aider à négocier avec leurs maris. Toutes ces interventions sont positives, elles peuvent et aident certains individus, mais se contentent d'analyser le genre uniquement sur la base d'une dynamique mari/femme passe à côté d'autres luttes complexes pour le pouvoir au sein des familles.

Les conclusions de mon étude suggèrent que les interventions des ONG doivent également tenir compte du rôle des fils. Les expériences des réfugiés syriens en Jordanie montrent comment (à la fois avant et pendant le déplacement) le rôle d'un homme jeune peut être déterminant pour comprendre la dynamique du pouvoir au sein de la famille arabe. Les femmes syriennes qui ont répondu à mon enquête ont parlé de la manière dont leurs fils adolescents affirmaient leur pouvoir sur leurs sœurs, les exhortant à se vêtir de manière plus conservatrice et à assumer entièrement la responsabilité des tâches du foyer qui auparavant étaient partagées avec les garçons. Concrètement, cela ne se doit pas nécessairement ni uniquement au fait qu'ils vivent en Jordanie. Des femmes, par exemple, ont expliqué qu'en Syrie, les frères décidaient du moment où leurs sœurs cesseraient d'aller à l'école et/ou s'impliquaient dans la négociation de leur mariage. Dans certains cas, en Syrie, et maintenant en Jordanie, des frères sont impliqués dans la résolution de disputes entre une sœur et son mari. Dans chacun de ces exemples, le fils semble avoir repris le rôle du patriarche plus âgé. De nombreuses participantes ont affirmé en privé qu'elles n'étaient pas d'accord avec les décisions de leurs fils mais qu'elles ne les ont pas empêchées. Ces exemples suggèrent que des passations de pouvoir ont lieu au sein des familles à mesure que ces jeunes hommes atteignent l'âge adulte.

Se limiter à analyser les dynamiques homme/femme peut aussi omettre les luttes de pouvoir entre femmes plus âgées et plus jeunes. Les femmes réfugiées syriennes ont souvent parlé de la relation avec leur belle-mère en termes très négatifs, mentionnant même des incidents de violence verbale ou physique. Certaines ont décrit leurs maris comme passifs face aux agissements, souvent manifestes de ces belles-mères, et ont expliqué que ces hommes respectaient et aimaient leurs mères et ne voulaient pas causer de problèmes. D'une manière ou d'une autre,

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

ces interactions n'ont pas été présentées comme « étant liées à la dimension de genre » par les ONG, même si elles dénotent une inégalité de pouvoir et reflètent la manière d'agir des femmes au sein d'un système patriarcal. Une femme travaillant pour une ONG que j'ai interrogée dans le cadre de cette étude pensait que les ONG se concentraient uniquement sur les interactions entre femmes et hommes parce qu'elles pensaient que « les femmes étaient paisibles, et les hommes violents ». Elle suggérerait que ce « discours facile » a pour conséquence notre incapacité à comprendre comment les femmes négocient le pouvoir au cours de leur vie. En mettant en exergue la nécessité de traiter les questions comme la violence liée au genre, particulièrement pendant le déplacement, de nombreuses ONG ont par inadvertance perpétué l'idée selon laquelle les femmes sont toujours faibles et toujours vulnérables – une généralisation qui peut poser problème lorsqu'on considère les relations de pouvoir souvent complexes, violentes parfois, dans lesquelles les femmes sont elles-mêmes impliquées.

Une analyse de genre plus globale et plus historique est nécessaire en vue d'éclairer les interventions des ONG. Sans sous-estimer la pression pour mettre rapidement en œuvre des programmes et rendre compte aux donateurs, les ONG doivent toutefois accomplir le travail préparatoire nécessaire afin de comprendre pleinement les différentes réalités des normes sexospécifiques en vigueur au sein des communautés réfugiées. Une analyse plus complexe du pouvoir pourrait offrir de nouvelles opportunités d'engager le dialogue avec des acteurs stratégiques comme les fils ou les belles-mères. Les ONG doivent investir dans des recherches quantitatives et rigoureuses sur le genre, recherches qui s'appuient sur le vécu des personnes et qui tiennent compte de la manière dont les Syriens vivaient avant la guerre.

Michelle Lokot michelle@lokot.com

Doctorante, SOAS, Londres www.soas.ac.uk

1. Cette recherche a été effectuée en Jordanie de septembre 2016 à mai 2017, auprès de Syriens, hommes et femmes, vivant en dehors des camps dans les régions de Zarqa, Amman et Irbid. Cette recherche a été en partie financée par la Lionel Murphy Foundation.

Comment la migration vers l'Europe touche ceux restés en arrière

Megan Passey

Les familles sont fréquemment séparées suite à la migration et au déplacement du Moyen-Orient vers l'Europe, pourtant l'aide humanitaire est souvent difficile d'accès et insuffisante pour couvrir les besoins de ceux restés en arrière.

Tous les membres d'une famille jouent un rôle important dans la décision de partir de chez soi, y compris ceux qui n'ont pas l'intention de se déplacer. Les décisions de départ sont habituellement discutées pendant plusieurs mois et le bien-être de tous les membres de la famille est pris en considération, pourtant le niveau de planification et de préparation pour ceux qui restent – que ce soit temporairement ou indéfiniment – peut varier énormément. Une étude menée en 2017 par REACH et la Mixed Migration Platform sur l'impact de la séparation familiale résultant d'une migration depuis la Syrie, l'Irak ou l'Afghanistan¹, a démontré que même s'ils connaissaient relativement bien les politiques de migration de l'Union européenne (UE), tous les participants avaient sous-estimé le temps nécessaire à atteindre la destination qu'ils avaient prévue et voir leur demande d'asile traitée. En conséquence, la possibilité de

préparation et de planification de ceux laissés en arrière s'est avérée limitée et a souvent eu un impact négatif sur ceux restés à la maison.

Des changements en termes de vulnérabilité

Ceux laissés en arrière peuvent être touchés à la fois de manière positive et négative. Dans la mesure où les différents membres d'une famille peuvent être exposés à des niveaux de risque différents en fonction de leur âge, sexe, occupation et affiliation politique, le départ d'un seul individu peut parfois avoir des implications positives sur le reste de la famille. Il s'agissait d'une situation rencontrée très fréquemment par les familles de jeunes hommes qui approchaient l'âge du recrutement militaire, mais également rencontrée dans d'autres cas, comme lorsqu'un membre de la famille se trouvait confronté à un risque spécifique. « Ma femme se sentait particulièrement en danger [en tant que chrétienne] à cause

de la présence de l'État islamique (ou ISIS) », nous a expliqué un Irakien dont l'épouse est partie en Allemagne pour rejoindre leurs filles. « Maintenant, je me sens plus en sécurité parce qu'elle est en sécurité ». Dans d'autres cas, toutefois, la migration peut entraîner des difficultés multiples pour ceux restés en arrière, comme l'impossibilité de faire reconnaître leurs droits essentiels ou de subvenir à leurs besoins quotidiens.

Un accès restreint aux moyens de subsistance ou un revenu familial inférieur sont les changements les plus fréquemment cités, particulièrement si la personne qui est partie était le principal soutien de la famille. Pour pouvoir s'en sortir, les personnes restées en arrière ont dû vendre des biens, comme des véhicules et des meubles ; déménager pour s'installer dans des logements plus modestes ; réduire leurs dépenses essentielles, comme par exemple, le chauffage en hiver ; accepter un travail irrégulier ; et retirer les enfants de l'école pour qu'ils puissent travailler. Plusieurs de ces stratégies ont exposé des familles à des risques d'arrestation par les autorités, ont compromis leur accès à la protection et aux services, et ont accru leur vulnérabilité à plus long terme.

L'accès aux services essentiels, comme la santé et l'éducation s'est souvent avéré plus difficile pour ceux restés en arrière. Pouvoir accéder physiquement aux services est parfois devenu bien plus difficile qu'avant par manque de moyens pour payer le transport, alors que l'absence d'un chaperon masculin peut aussi représenter un problème. Même lorsque l'accès est possible, des ressources financières limitées affectent la capacité des familles à payer, par exemple, des consultations, des médicaments ou des manuels scolaires.

La sécurité et la protection des personnes qui restent peuvent varier considérablement en fonction du membre de la famille qui est parti. Le départ d'un fils ou d'une fille à charge a rarement des conséquences négatives en termes d'accès à la protection ; par contre, les femmes et les enfants laissés seuls sont généralement plus vulnérables lorsqu'un homme adulte est parti. Plusieurs femmes expliquent qu'elles ont des difficultés pour se rendre dans un marché local, ou pour accompagner des enfants plus âgés à l'école parce qu'il n'y a personne d'autre pour s'occuper des plus petits. Dans d'autres cas, des femmes ont délibérément restreint leurs mouvements à l'extérieur par peur d'être harcelées.

Les rôles et responsabilités au sein d'une famille ont souvent changé. Comme précédemment, les changements sont plus marqués

lorsque la personne qui part est le principal soutien de la famille et qu'il laisse, en général, la responsabilité de chef de famille à des femmes ou des fils aînés. On constate souvent une plus grande dépendance vis à vis des cercles familiaux élargis, même si cela se fait au prix d'un basculement de l'équilibre du pouvoir. « J'avais l'habitude d'avoir davantage de contrôle sur ma vie et celle de mes enfants avant que nous ne nous déplacions » explique une Syrienne qui a emménagé chez son beau-frère après le départ de son mari.

Un autre thème abordé de façon récurrente concernait les effets psychologiques de la séparation familiale sur la santé. De nombreuses familles parlent de la douleur de la séparation et de leurs craintes pour la sécurité de ceux qui sont partis. Dans plusieurs cas, ce stress avait contribué à un état dépressif, ou avait exacerbé des problèmes médicaux déjà existants.

L'assistance humanitaire destinée aux membres de la famille restés en arrière était souvent difficile à obtenir et insuffisante pour couvrir les besoins. Suite au départ d'un homme chef de famille, les foyers avec une femme à leur tête se trouvaient confrontés à des difficultés particulières pour se réenregistrer afin de recevoir l'aide sous leur propre nom, ce qui, dans un cas particulier, a entraîné un délai de douze mois. Une fois enregistrées, les familles avaient généralement droit à moins d'assistance qu'auparavant parce que la taille de la famille avait diminué, même si leurs besoins étaient parfois plus importants.

Quels facteurs exacerbent la vulnérabilité ?

Un peu plus de la moitié des familles interrogées n'avaient pas prévu de plan d'urgence du tout, ce qui a réduit leur capacité d'adaptation après la séparation. Les familles les moins susceptibles d'avoir prévu des plans d'urgence étaient celles qui n'avaient imaginé qu'une séparation temporaire, et dont les préparatifs, effectués en imaginant qu'une réunification serait possible au bout de quelques mois plutôt qu'au bout de quelques années, se sont avérés insuffisants. Même si les familles qui avaient prévu une séparation à plus long terme étaient mieux à même de prendre des mesures pour protéger ceux qui restaient, il arrivait également que ces mesures ne suffisent pas, particulièrement si elles espéraient pouvoir compter sur des virements venus d'Europe pour pouvoir rembourser des dettes associées à la migration. Plus de la moitié des familles syriennes et irakiennes qui avaient espéré recevoir des virements de l'étranger n'avaient toujours rien reçu du tout.

La situation des familles laissées en arrière peut se détériorer très rapidement. De par sa nature

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018



UNHCR/Tanye Habjouqa

Une réfugiée syrienne montre à son fils les SMS de son père en Europe.

à court terme, la planification d'urgence signifie que de nombreuses familles ont dû avoir recours à d'autres solutions au bout de quelques mois seulement. Des stratégies de survie, comme par exemple l'abandon de la scolarité au profit d'un travail ont couramment été utilisées peu de temps après le départ d'un membre de la famille, ce qui souligne l'importance

et d'une intervention précoce, si l'on souhaite éviter le recours à des stratégies de ce type qui sont très difficiles à inverser par la suite.

Il a été observé que la stratégie la plus importante pour protéger les personnes laissées en arrière consistait à ce que le principal soutien de famille reste en arrière, ce qui permettait aux familles de maintenir leur accès à un revenu mensuel et de poursuivre leur existence plus ou moins comme par le passé. À l'opposé, les familles qui consistaient en une femme laissée seule avec de jeunes enfants étaient généralement les plus vulnérables. Ces familles étaient les plus susceptibles de signaler une série de risques liés à la protection, de pâtir d'une réduction de revenus et de signaler des difficultés pour obtenir des documents d'identité et de l'assistance.

Un accès limité à l'assistance humanitaire peut exacerber encore davantage les difficultés. Notre étude a démontré que c'est peu de temps après le départ d'un parent que les familles sont les plus susceptibles de nécessiter une assistance humanitaire. Paradoxalement, c'est à ce moment-là que les familles rencontraient le plus de difficultés pour obtenir de l'assistance parce qu'elles ne savaient pas qu'elles devaient se réenregistrer, qu'elles peinaient à s'orienter dans le système ou qu'elles rencontraient des délais dans le traitement de leurs demandes.

Implications pour les prestataires d'assistance et les stratèges

Il existe plusieurs façons pour les intervenants humanitaires de mieux se préparer à répondre aux changements de vulnérabilité qui font suite à une migration :

- accélérer les processus de réenregistrement de manière à éviter les retards dans l'accès à l'assistance ;
- incorporer des « plans d'urgence » dans les critères de vulnérabilité et de ciblage, permettant ainsi une identification et une assistance plus aisée des personnes devenues vulnérables suite à une migration ;
- fournir un soutien ciblé aux moyens de subsistance pour les familles qui ont perdu leur source de revenu suite à une migration, associé à une formation visant à impartir des compétences pratiques à ceux/celles chargé(e)s de gérer les finances familiales pour la première fois ;
- mobiliser des réseaux de confiance pour communiquer des informations exactes sur la migration (y compris sur des alternatives juridiques sûres) de manière à permettre aux individus de prendre des décisions éclairées et de se préparer convenablement en prévision du temps nécessaire à l'organisation d'une réunification ;
- faciliter l'accès au soutien, notamment à l'accompagnement entre pairs de manière à aider les familles à supporter la pression psychosociale associée à la séparation.

Il est important de reconnaître, toutefois, que le recours à la migration irrégulière est, en soi, une stratégie de survie à part entière. Pour de nombreuses familles interrogées, la migration irrégulière est un dernier recours, uniquement envisagé après l'échec de plusieurs tentatives par des voies sécurisées et légales. Même si moins de la moitié d'entre ces personnes prévoient une réunification une fois en Europe, toutes avaient été affectées par les politiques restrictives et la lenteur du traitement des demandes d'asile. Pour ceux qui espèrent une réunification, une séparation familiale prolongée met leur vie en suspens, accroît leur détresse psychosociale et érode la capacité d'adaptation des familles.

Les politiques actuelles de l'UE et de ses États membres signifient que les alternatives sécurisées et légales à la migration irrégulière sont trop souvent inaccessibles alors qu'une application lente et incohérente des politiques existantes contribue à exacerber les difficultés de ceux restés à la maison, comme de ceux en cours de déplacement.

Megan Passey meganpassey@gmail.com
Consultante indépendante

1. REACH/MMP (2017) *Separated Families: who stays, who goes and why?* <http://bit.ly/REACH-MMP-separated-families>

Éducation à la paix et soutien psychosocial comme vecteurs de cohésion sociale

Ruth Simpson

Des éléments obtenus au cours d'un travail d'éducation à la paix et de soutien psychosocial avec de jeunes Syriens déplacés montrent qu'il est déterminant de traiter le traumatisme si l'on veut surmonter les obstacles psychologiques à la cohésion sociale.

Les impacts psychologiques du conflit affectent de manière étendue et profonde les enfants et les jeunes, et l'anxiété est courante parmi les jeunes réfugiés. Les réfugiés peuvent souffrir de plusieurs types de problèmes émotionnels, cognitifs, physiques, comportementaux et sociaux, ainsi que des effets pervers de certains mécanismes de survie préjudiciables. Le repli sur soi comme forme de préservation psychologique est régulièrement mentionné, alors que les expériences traumatisantes de la guerre sont encore exacerbées par les « facteurs de stress quotidiens qui accompagnent le déplacement, la pauvreté, le manque de ressources et de services pour couvrir les besoins essentiels, les risques de violence et d'exploitation, la discrimination et l'isolement social »¹. De nombreux jeunes Syriens ont très peu d'espoir pour l'avenir et se sentent pris au piège dans une impasse, entre une Syrie dans laquelle ils ne peuvent pas retourner et un pays hôte où ils ne peuvent pas s'intégrer.

Bien souvent, lors des conflits prolongés, les systèmes de socialisation et les réseaux sociaux qui apportent un soutien et servent à entretenir le bien-être se désintègrent ; l'absence de cohésion familiale et communautaire, d'identité partagée et de relations d'entraide qui s'en suit peut entraîner des problèmes de santé mentale et des troubles liés au stress, particulièrement chez les enfants et les jeunes. Même s'il est tout à fait admis que les interventions humanitaires doivent comporter des services de soutien psychosocial et de santé mentale, le rôle des traumatismes dans les processus de cohésion sociale est souvent négligé. En conséquence, les programmes n'abordent pas de manière cohérente les besoins psychosociaux qui ont un impact sur la manière dont les personnes interagissent entre elles.

Jusqu'à présent, ces types de programme ont été exclusivement axés sur la résolution des tensions entre les communautés à propos d'emplois et de services, ou sur l'établissement de mécanismes d'interaction, mais sans vraiment réfléchir à la résolution des traumatismes qui limitent en premier lieu les chances de cohésion sociale, et souvent l'efficacité des programmes également. Par exemple, des professionnels qui travaillent avec des réfugiés à Tripoli au Liban ont rencontré des difficultés

pour mettre en place des programmes d'argent contre travail, des formations professionnelles ou d'entreprenariat social avec des jeunes Syriens et Libanais, à cause d'une recrudescence des tensions liées à des clashes sporadiques entre communautés dans la ville de Tripoli, et des problèmes interpersonnels ou sociaux récurrents – y compris des tensions sociales, des tensions sur les lieux de travail, des épisodes de harcèlement, du stress et de l'anxiété – qui font abandonner le programme aux participants ou les rendent incapables de conserver un emploi régulier².

Fournir les outils

Des approches qui tiennent compte des traumatismes peuvent toutefois avoir un impact positif sur la cohésion sociale entre réfugiés. Les projets d'éducation à la paix menés par les partenaires locaux d'International Alert en Syrie, au Liban et en Turquie incorporent la formation d'éducateurs et de personnels de soutien pour qu'ils puissent animer des sessions régulières dans les écoles et les centres communautaires afin de promouvoir une interaction pacifique et faire un travail de sensibilisation, d'accompagnement et d'orientation auprès d'enfants et de jeunes³.

Même si les projets ont été adaptés aux besoins spécifiques de ces contextes locaux, ils avaient tous pour objectif de combattre les obstacles à la cohésion sociale et de restaurer des réseaux pour faciliter la socialisation en instaurant le respect de la diversité, en favorisant la capacité d'agir et en proposant des pistes d'action favorables qui profitaient à l'ensemble de la communauté⁴. Les agences partenaires ont principalement cherché à créer des espaces sûrs pour permettre aux enfants de développer un sentiment de sécurité physique et psychosociale, et aider les jeunes à gérer leurs souvenirs traumatisants.

Ces approches ont été évaluées avant et après l'intervention, par le biais d'enquêtes de type Connaissances, Attitudes et Pratiques (CAP), ainsi que par des entretiens qualitatifs et des discussions de groupe. Les données d'enquête ont systématiquement démontré que les enfants et les jeunes avaient élargi leurs connaissances

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

et leurs compétences en matière de paix, de tolérance et d'autres aptitudes fondamentales de vie, et ce, dans tous les sites et toutes approches confondues. Comprendre comment les tensions peuvent être soulagées par le dialogue et l'écoute des autres, l'expression personnelle, la discussion des problèmes et l'ouverture à la diversité, autant d'attitudes qui favorisent la cohésion sociale et qui représentent les améliorations les plus significatives qu'il est possible d'attribuer au programme.

Les jeunes ont acquis les moyens de gérer et d'exprimer leur colère sur un mode non-violent, et les animateurs ont observé une diminution du harcèlement, et une augmentation de la coopération et du jeu, y compris entre filles et garçons. Pour reprendre les mots de l'un des animateurs : « Nous leur donnons les outils pour qu'ils puissent s'exprimer au sein de la communauté, plutôt que d'utiliser des armes pour exprimer leur colère et leurs sentiments de deuil et de perte ». Les entretiens et les groupes de discussion ciblée avec les parents et les membres de la communauté ont corroboré ces données et les participants ont affirmé que le désir de revanche et les comportements agressifs exprimés par de nombreux jeunes avant le début du programme avaient diminué. Même s'il est important de suivre ces changements sur la durée afin d'en évaluer l'impact à long terme, ces résultats initiaux montrent que les programmes centrés sur la promotion de la cohésion sociale entre réfugiés par le biais d'un soutien psychosocial peuvent avoir un impact positif.

Limites

Quatre facteurs principaux influencent – et peuvent limiter – le potentiel de ces approches de soutien psychosocial et peuvent les empêcher d'avoir un impact durable. Premièrement, l'utilité de ces approches à plus long terme à visée de cohésion sociale et de construction de la paix peut être éclipsée par des besoins psychosociaux et humanitaires plus urgents. Deuxièmement, certains obstacles matériels tout à fait réels qui limitent l'interaction entre les communautés hôtes et les communautés réfugiées – comme par exemple des barrages routiers ou la séparation des écoles – peuvent réduire les opportunités de favoriser la cohésion sociale. Troisièmement, l'impact de ces approches psychosociales sera limité s'il n'y a pas de soutien complémentaire pour permettre l'accès à l'éducation, à l'emploi, à la santé, à la culture et à d'autres services. Pour finir, le manque d'employés qualifiés et les changements fréquents de personnels causés par des financements à court terme et des périodes creuses entre les projets viennent encore aggraver ces problèmes.

La réceptivité de la communauté d'accueil a également une influence déterminante sur la cohésion sociale. Encourager la participation de la population hôte dans des activités de groupes mixtes peut s'avérer un véritable défi, particulièrement lorsqu'il y a peu de confiance et beaucoup d'appréhension mutuelles. Les professionnels au Liban, par exemple, ont toujours trouvé très difficile de convaincre les communautés d'accueil de participer à des activités de soutien psychosocial avec les réfugiés du fait de la stigmatisation et du manque de confiance entre les communautés. Pour vaincre ces appréhensions, les interventions psychosociales doivent faire partie d'un train de mesures globales et adaptées de soutien au bénéfice à la fois de la communauté réfugiée et de la communauté d'accueil. Il pourrait s'agir d'interventions qui amènent les enfants et les jeunes de la communauté d'accueil à partager des espaces sûrs et à les impliquer dans des activités qui remettent en cause les stéréotypes et favorisent la confiance.

Conclusion

Les approches d'éducation à la paix basées sur le soutien psychosocial peuvent aider les individus à guérir, à recouvrer le sentiment de leur propre valeur et à se forger une identité positive ; elles peuvent constituer les fondements à partir desquels développer des réseaux de soutien à travers les communautés qui participent à la promotion de la cohésion sociale. Si l'on ne traite pas les traumatismes de manière systématique, les programmes de cohésion sociale risquent de n'avoir qu'une durée limitée et peuvent même s'avérer préjudiciables. Plutôt que de la considérer comme un objectif de programmation séparé, quoique complémentaire, la gestion de l'impact des traumatismes devrait être un constituant fondamental de tous les efforts de cohésion sociale dans le travail avec les communautés affectées par le conflit et le déplacement.

Ruth Simpson rsimpson@international-alert.org

Chef de file principale (Développement, impact et enseignement) Moyen-Orient et Afrique du Nord, International Alert
www.international-alert.org

1. HCR (2015) Culture, Context and the Mental Health and Psychosocial Wellbeing of Syrians *A Review for Mental Health and Psychosocial Support Staff Working with Syrians Affected by Armed Conflict* www.unhcr.org/55f6b90f9.pdf

2. Entretien réalisé par Skype avec un psychologue syrien, mars 2017.

3. Travaillant avec 7000 jeunes Syriens âgés de 6 à 18 ans et jeunes adultes de 18 ans et plus, vivant en Syrie ou réfugiés au Liban et en Turquie.

4. Pour plus d'information, et une évaluation complète, voir : International Alert (2016) *Teaching peace, building resilience: Assessing the impact of peace education for young Syrians* <http://bit.ly/IA-2016-peace>

Participation du secteur privé à l'éducation des réfugiés

Zeena Zakharia et Francine Menashy

La participation du secteur privé à l'éducation des réfugiés syriens est louable à bien des égards mais il convient, toutefois, de prêter une plus grande attention aux préoccupations pratiques et déontologiques qui pourraient en découler.

La participation du secteur privé à l'éducation est une idée qui séduit de plus en plus une portion croissante de la communauté internationale. Dans le contexte syrien, alors que le système d'enseignement public du Moyen-Orient peine à répondre aux besoins des populations de réfugiés toujours plus nombreuses, des entreprises réputées, telles que Goldman Sachs, Google, Hewlett-Packard, LinkedIn, McKinsey & Company, Microsoft et Pearson Education, se sont engagées à apporter des financements, ont proposé de nouvelles initiatives et ont mis en place des accords de partenariat afin de promouvoir la cause de l'éducation des enfants syriens réfugiés.

À première vue, leur mobilisation et celle d'autres acteurs privés semble louable, et alors que des acteurs proéminents expriment leurs préoccupations quant à l'éducation des réfugiés, les entreprises pourraient être en mesure d'aider à combler les lacunes éducatives fondamentales. Toutefois, leurs détracteurs soutiennent que la participation du secteur privé peut affaiblir les systèmes éducatifs publics, amoindrir la responsabilité des États et même, dans les contextes de crise, être perçue comme une forme d'exploitation¹.

Avant la guerre, 94 % des enfants de Syrie étaient inscrits dans l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire. En août 2016, on estimait que les enfants syriens réfugiés inscrits dans l'enseignement formel et informel représentaient 52 % des enfants d'âge scolaire (entre 5 et 17 ans) enregistrés dans les pays de la région, à savoir la Jordanie, le Liban, la Turquie, l'Irak et l'Égypte². À l'échelle régionale, on estime que 739 000 enfants et adolescents syriens réfugiés enregistrés et en âge d'être scolarisés ne sont inscrits dans aucun type de programme éducatif.

En nous basant sur les données collectées au second semestre 2016, nous avons identifié 144 organisations non publiques participant à l'éducation des réfugiés syriens au Liban, en Jordanie et en Turquie, dont 32 % étaient des entreprises et 10 % des fondations. Le siège de 77 % d'entre elles était situé dans un pays du Nord (c'est-à-dire, un pays à revenu élevé) tandis que l'éducation ne faisait pas partie du

mandat de 62 % d'entre elles. Les entretiens que nous avons organisés avec les acteurs privés et leurs partenaires, notamment des représentants d'entreprises, de fondations d'entreprise, d'agences de l'ONU, d'ONG locales et internationales et de bailleurs de fonds bilatéraux, mettent en lumière certains domaines importants qui sont source de préoccupation.

Prolifération massive et coordination limitée : l'essor de la participation d'acteurs privés à l'éducation des réfugiés syriens est très récent, la plupart d'entre eux ayant commencé à intervenir à partir de 2015 seulement. Cette soudaine mobilisation a été principalement perçue comme problématique en raison du manque de coordination et de partage des connaissances parmi les acteurs.

Prépondérance de la technologie : l'une des principales formes d'engagement de ces acteurs est souvent de fournir des technologies éducatives, par exemple des plateformes d'apprentissage numériques en ligne, des cours en ligne, des tablettes et des téléphones, des centrales wifi portables destinées aux écoles et la création de nouveaux systèmes d'exploitation. De nombreux acteurs se sont montrés particulièrement critiques envers cette surenchère technologique, qu'ils considèrent comme inadaptée, tant vis-à-vis du contexte que des moyens logistiques, mais aussi problématique du point de vue pédagogique, en particulier lorsque ces technologies sont conçues pour se substituer aux enseignants.

Soutien à l'enseignement privé/non formel : de nombreuses entreprises travaillent en collaboration avec les gouvernements et les ministères de l'éducation, mais un grand nombre d'entre elles ne le font pas, préférant plutôt contourner le secteur public pour établir des écoles privées. Leurs détracteurs soutiennent que ces écoles favorisent l'absence de responsabilité, recrutent souvent des enseignants non syndiqués et peu formés, et ne disposent pas de stratégie de sortie, si bien qu'elles risqueraient d'abandonner les élèves à leur sort si elles devaient fermer parce que leurs bénéficiaires, ou tout autre type de rendement, n'étaient plus considérés comme suffisants.

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

Motivation éthique : il existe également des divergences éthiques entre les motivations humanitaires et les motivations financières. Alors que certains acteurs privés font part de leurs intentions humanitaires, d'autres placent la création de marchés, une meilleure visibilité et la fidélisation des utilisateurs au cœur de leurs motivations.

Nous en avons conclu que les entreprises et les fondations, en dépit de sérieuses préoccupations quant à leurs motivations, ont potentiellement un grand rôle à jouer en appui à l'éducation des réfugiés syriens. Étant donné l'ampleur de l'impact de la crise syrienne, il semblerait à la fois limitatif et peu réaliste de compter uniquement sur la participation du secteur public traditionnel à l'éducation. En outre, plusieurs acteurs privés (les entreprises comme les fondations philanthropiques) ont réalisé de grandes avancées en vue de répondre aux besoins éducatifs, y compris en fournissant un soutien financier aux ONG locales et internationales œuvrant dans ce domaine.

Toutefois, notre enquête révèle également les limitations du secteur privé lorsqu'il s'agit de comprendre et de travailler dans des contextes humanitaires en rapide évolution. La communauté internationale de l'éducation doit réfléchir aux moyens d'exploiter l'expertise et les financements du secteur privé d'une manière coordonnée et éthique, tout en étant consciente de la responsabilité de l'État en tant que principal fournisseur et régulateur d'une éducation de qualité.

Zeena Zakharia zeena.zakharia@umb.edu

Francine Menashy francine.menashy@umb.edu

Professeurs adjoints à l'Université du Massachusetts, à Boston www.umb.edu

1. Recherche entreprise en 2016-17, financée par Education International. Voir Menashy F etd Zakharia Z (2017) *Investing in the crisis: Private participation in the education of Syrian refugees* <http://bit.ly/Menashy-Zakharia-2017>
2. UNHCR (2016) *3RP Regional Refugee and Resilience Plan 2017-2018 in response to the Syria crisis: Regional strategic overview* <http://reporting.unhcr.org/node/16434>

Prise en charge des personnes de sexe masculin et LGBTI victimes de violences sexuelles : apprendre des organisations locales

Sarah Chynoweth

Les organisations locales répondant à la crise humanitaire syrienne sont en première ligne lorsqu'il s'agit d'offrir des soins aux personnes de sexe masculin et LGBTI victimes de violences sexuelles.

Les acteurs humanitaires répondant à la crise humanitaire en Syrie sont de plus en plus conscients de la vulnérabilité des garçons et des hommes, ainsi que des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées (LGBTI). Cependant, les services ciblés et sensibilisés à cette question demeurent rares. Et tandis qu'il existe des services pour les garçons victimes de violence, le personnel humanitaire international confie souvent ne pas savoir quelle assistance apporter lorsque les victimes de violence sexuelle sont des hommes adultes ou des personnes LGBTI. Ces préoccupations sont compréhensibles dans la mesure où des interventions mal conçues pourraient s'avérer dommageables et qu'il existe peu de directives basées sur des données concrètes pour concevoir des interventions efficaces destinées à ces populations. Reproduire les modèles conçus pour les femmes et les filles, ou simplement rebaptiser les services de lutte contre

la violence basée sur le genre (VBG) en services « sans distinction de genre » est une solution inefficace et potentiellement préjudiciable.

Apprendre des organisations locales

Plusieurs organisations locales et communautaires basées en Irak, en Jordanie et au Liban font office de pionniers en matière de prestation de services essentiels destinés à ces deux groupes de victimes. Il s'agit souvent d'organisations locales de défense des femmes, des personnes LGBTI ou des droits humains qui se sont retrouvées confrontées aux besoins de victimes « non traditionnelles » (celles qui ne sont généralement pas identifiées) et qui ont adapté leurs programmes en conséquence. Par exemple, dans la région du Kurdistan irakien, Rasan, une organisation locale défendant les droits des femmes, a noué le dialogue avec les hommes autour des questions liées à l'égalité des genres. Des Syriens et Syriennes LGBTI victimes

de violence sexuelle ont commencé à approcher cette organisation pour solliciter ses services, si bien que celle-ci a élargi et adapté ses programmes pour inclure cette population. Un autre groupe présent dans la région du Kurdistan irakien, l'Organisation de réhabilitation des femmes, qui fournit des services aux femmes et aux filles en matière de violence basée sur le genre, a rencontré un nombre croissant d'hommes et de garçons ayant subi des violences sexuelles en Syrie et dans les camps de réfugiés, et a donc adapté et élargi son programme afin de les inclure.

La collaboration étroite entre ces organisations et les communautés touchées, et leur décision de fournir des services complémentaires ciblés sont les facteurs déterminants qui leur ont permis de répondre aux besoins des victimes de sexe masculin et LGBTI. Elles ont su reconnaître que ces deux types de victimes avaient besoin de soins spécialisés et différenciés, et que les membres de ces deux groupes pouvaient ressentir une certaine gêne à solliciter des soins dans des centres de services principalement destinés aux femmes. Ces organisations ont également identifié des domaines de chevauchement avec les interventions traditionnelles de lutte contre la VBG, comme par exemple la sensibilisation des communautés aux violences sexuelles, auxquelles il serait possible d'intégrer judicieusement la question des victimes de sexe masculin et LGBTI. Elles se sont efforcées de surmonter les nombreux obstacles communs qui entravaient l'accès aux soins des victimes de sexe masculin et LGBTI, notamment les attitudes négatives de la part des prestataires de soins, les normes socioculturelles destructrices et le manque d'informations sur les services disponibles.

Par exemple, ce n'est qu'à partir du moment où des femmes ont commencé à s'adresser à l'Institut pour la santé familiale de Jordanie pour réclamer des services pour leur mari que ce dernier a découvert qu'un certain nombre d'hommes avaient été victimes de violences sexuelles dans le camp de réfugiés de Zaatari en Syrie. Il a répondu en prenant les mesures suivantes : veiller à ce que les prestataires soient formés à la gestion clinique des victimes de viol de sexe masculin, une sensibilisation de son équipe médicale mobile aux services relatifs aux violences sexuelles destinés aux garçons et aux hommes, l'implication des chefs communautaires et religieux dans la sensibilisation à la violence sexuelle, y compris à l'encontre des garçons et des hommes, la mise en place d'activités de soutien réservées aux hommes et animées par des conseillers de sexe masculin et l'organisation d'activités de proximité, en groupe, visant à sensibiliser les garçons et les hommes réfugiés.

Créer des réseaux pour une réponse plus efficace

Aucune organisation ne peut à elle seule répondre à l'ensemble des besoins des victimes de sexe masculin ou LGBTI, si bien qu'une réponse efficace implique la mise en place d'un système d'orientation. À Beyrouth, des agences locales ont établi un réseau de petite taille, mais non moins impressionnant, de prestataires ayant reçu une formation et proposant des services de gestion de cas et d'assistance aux victimes de sexe masculin et LGBTI, y compris réfugiés.

L'une des agences participantes est MOSAIC, une organisation LGBTI qui a formulé des directives sur la gestion clinique du viol chez les victimes de sexe masculin et formé plus de 30 docteurs locaux pouvant fournir ce service. Au Centre de santé sexuelle Marsa, des thérapeutes et des prestataires de soins qualifiés apportent un soutien aux victimes adultes et adolescentes de sexe masculin et féminin, hétérosexuelles et LGBTI. La Fondation Makhzoumi propose une gestion clinique et sensible du viol de même qu'une assistance financière aux victimes de sexe masculin et LGBTI. Enfin, le Centre Nassim pour la réhabilitation des victimes de torture et le Centre Restart pour la réhabilitation des victimes de violence et de torture fournissent des services d'aide psychologique pour les victimes de sévices sexuels de sexe masculin. Néanmoins, ce réseau est petit et ses agences n'ont pas la capacité de répondre aux besoins de l'ensemble des victimes réfugiées de sexe masculin et LGBTI ayant besoin de soins.

Comme pour d'autres domaines qui étaient autrefois considérés trop difficiles ou trop spécialisés, mais qui sont désormais des éléments centraux de l'intervention humanitaire (tels que la protection de l'enfance et la VBG), il est également possible de répondre à la violence sexuelle contre les personnes de sexe masculin et LGBTI dans le cadre de réponses aux crises, sans compromettre pour autant les services ciblant les femmes et les filles. Les acteurs humanitaires internationaux peuvent tirer les enseignements du travail des organisations locales existantes, les soutenir et consolider leurs efforts, de manière à fournir des soins accessibles et de bonne qualité à l'ensemble des victimes de violences sexuelles.

Sarah Chynoweth svproject@wrcommission.org
Directrice/consultante du projet sur les violences sexuelles,¹ Women's Refugee Commission
www.womensrefugeecommission.org

1. Cet article s'inspire du rapport publié en 2017 et intitulé "We Keep It in Our Heart" *Sexual Violence Against Men and Boys in the Syria Crisis* commandité par l'UNHCR et rédigé par l'auteure. www.refworld.org/docid/5a128e814

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

Briser le cycle du mariage précoce en Jordanie

Georgia Swan

Dans le cadre de la lutte contre le phénomène grandissant du mariage précoce parmi les réfugiés syriens, il est indispensable d'ouvrir le dialogue avec l'ensemble des acteurs concernés et de reconnaître que les filles et les garçons ont la capacité de soulever cette question dans leur propre communauté.

Le déplacement prolongé entraîné par le conflit syrien a exacerbé les facteurs préexistants du mariage précoce. Alors que cette pratique puise ses racines dans l'inégalité entre les genres, les niveaux élevés de pauvreté et le manque d'opportunités pour les filles contribuent également à sa perpétuation, et les familles déplacées syriennes y recourent de plus en plus souvent pour faire face aux pressions économiques et sociales. Pourtant, le mariage précoce est loin d'être sans danger.

Les garçons comme les filles mariés avant l'âge adulte sont plus susceptibles d'abandonner l'école à un jeune âge, tandis que les filles s'exposent à des risques de grossesse précoce et à un ensemble de graves problèmes en matière de santé reproductive¹. Les

jeunes filles mariées à des hommes plus âgés se retrouvent souvent isolées socialement et perdent leur autonomie, dans la mesure où elles dépendent fortement de leur mari pour faire valoir leurs droits. L'ampleur des traumatismes qui accablent la population syrienne réfugiée accentue également le risque que ces mineures mariées ne se retrouvent dans des relations abusives ou d'exploitation. C'est ce qui ressort du rapport du Conseil supérieur de la population de Jordanie, qui révèle que 60 % des femmes ayant signalé avoir fait l'objet de violence avaient également été victimes de mariages forcés ou précoces². Étant donné que leurs opportunités éducatives et économiques sont limitées, voire inexistantes, les filles mineures mariées ont été identifiées comme le groupe participant le plus faiblement à l'économie jordanienne, si bien qu'elles sont plus susceptibles de vivre dans la pauvreté.



UNHCR/Annie Sakkeab

Une réfugiée syrienne de 15 ans du camp de Zaatarî donne des cours de peinture et de théâtre pour éduquer les jeunes filles et leurs parents à propos du mariage précoce. « J'ai commencé à entendre parler de filles tout juste âgées de 12 ou 13 ans qui se mariaient. Elles venaient à l'école pour nous dire au revoir. Je me rappelle avoir pensé qu'elles faisaient une grave erreur, avant même de connaître les faits. »

Dans le contexte jordanien, la définition du mariage précoce est une question complexe. Selon la loi jordanienne sur le statut personnel, l'âge légal du mariage est fixé à 18 ans et les mariages de mineurs âgés entre 15 et 17 ans sont uniquement permis par les tribunaux islamiques dans des circonstances jugées comme étant dans « le meilleur intérêt du mineur »³. Cependant, en pratique, ces mariages sont fréquemment approuvés. En juillet 2017, neuf nouvelles restrictions ont été ajoutées à la loi sur le statut personnel afin de limiter le pouvoir discrétionnaire des juges des tribunaux islamiques concernant l'approbation des mariages d'enfants. Alors que certains ont critiqué cet amendement

qui ne parvient pas à interdire complètement le mariage précoce, il faut espérer qu'il entraînera un déclin des mariages de mineurs sanctionnés par la loi.

Les filles et les garçons qui sont mariés de manière non officielle par un cheik local se retrouvent dans une situation particulièrement vulnérable, sans aucune documentation et ils donc sont passibles d'une amende de 1 000 dinars jordaniens (1 410 USD). Sans preuve du mariage des parents, les naissances ne peuvent pas être enregistrées, ce qui peut avoir de graves implications potentielles pour la protection future de l'enfant concerné.

Au cours des quatre années après son mariage à l'âge de 14 ans, Layla, une jeune femme que nous avons interviewée, a donné naissance à trois enfants ; le deuxième enfant est décédé à l'âge de deux mois sans que sa naissance ni son décès ne soient enregistrés, tandis que la naissance de son premier et de son troisième enfant n'ont également fait l'objet d'aucun enregistrement.

Et pourtant, un grand nombre d'hommes et de femmes issus de la communauté syrienne

continuent de préconiser la pratique du mariage précoce. C'est le cas de cette Syrienne de quarante ans qui justifie sa décision de marier sa fille à l'âge de 14 ans : « Les hommes de notre communauté souhaitent se marier entre l'âge de 18 et 21 ans. Et les hommes voudront toujours une épouse plus jeune. Les choses marchent comme ça. Si vous attendez trop longtemps, il sera trop tard. »

Pour combattre cette pratique, il est important de comprendre les différentes formes que revêt le consentement chez les mineurs. Tandis que de nombreux mariages se déroulent manifestement contre la volonté exprimée par la mariée, cette notion même de volonté est souvent brouillée. Un élément de coercition sous-jacent pourrait entrer en jeu dans la décision de certaines filles d'accepter le mariage, mais qui subissent de lourdes pressions familiales, sociales et économiques. Il est également possible que les filles aient été peu exposées à d'autres possibilités de vie, ou qu'elles comprennent peu leur choix de vie, et qu'elles acceptent donc « volontairement » le mariage comme leur destin.

Recommandations

La Commission internationale catholique pour les migrations (CICM) œuvre auprès des réfugiés de Jordanie depuis 2007 et des réfugiés de Syrie depuis 2012. Ses activités visent à la fois à prévenir les mariages précoces, et à y répondre en tenant compte des circonstances diverses dans lesquelles ces mariages se déroulent, des nombreux facteurs sous-jacents, de l'ensemble d'acteurs impliqués dans la prise de décision et des impacts négatifs éventuels. Les recommandations suivantes sont issues des programmes qu'elle a mis en place :

Changer le comportement des principaux acteurs : les messages de sensibilisation sur les risques liés au mariage précoce et sur les avantages d'attendre jusqu'à la maturité légale des enfants doivent être adaptés à chacun des principaux acteurs : filles et garçons, parents et tuteurs, cheiks, responsables communautaires, tribunaux et personnel judiciaire.

Continuer de scolariser les filles et les garçons : lorsque les filles sont scolarisées, les parents sont moins susceptibles d'envisager de les marier avant l'âge de 18 ans ; l'abandon précoce de l'école est directement corrélé au risque accru de mariage précoce.

Recruter les filles et les garçons pour éduquer leurs pairs : les interventions pourraient trop

facilement se concentrer uniquement sur les parents et les tuteurs, en ignorant le pouvoir d'action des jeunes personnes elles-mêmes. Les séances de sensibilisation et les groupes d'entraide peuvent aider à autonomiser les jeunes, mais aussi à identifier les leaders et les agents du changement potentiels qui pourront aborder avec leurs pairs, et la communauté en général, la question du mariage précoce.

Répondre aux besoins essentiels : la fourniture d'articles non alimentaires et d'une aide d'urgence en espèces peut contribuer à éliminer les besoins financiers immédiats qui peuvent encourager le recours au mariage précoce en encourageant le mécanisme de survie préjudiciable.

Développer les moyens de subsistance de l'ensemble de la communauté : favoriser le développement de compétences permettant à la population réfugiée de générer un revenu peut contribuer à atténuer les facteurs économiques à long terme du mariage précoce.

Grâce à des initiatives qui aident les filles et les garçons à devenir des leaders et leur permettent de faire entendre leur voix dans leur propre communauté, les jeunes peuvent influencer positivement les perceptions et les pratiques préjudiciables qui entourent le mariage précoce, et impulser, par là-même, un changement social durable. Une jeune Syrienne ayant participé aux séances de sensibilisation de la CICM résume comment se déclenche ce mécanisme d'influence intérieur :

« Ma grand-mère a été mariée quand elle était mineure, ma mère a été mariée quand elle était mineure et j'ai été mariée quand j'étais mineure. Avant de participer à ces séances, j'aurais probablement moi aussi marié ma fille alors qu'elle était mineure. Aujourd'hui, je comprends que cela nuira à ma fille, et je veux quelque chose de mieux pour elle. Je briserai le cycle. »

Georgia Swan Swan@icmc.net

Directrice du programme de protection pour la CICM en Jordanie www.icmc.net

1. Alors que le mariage précoce concerne autant les filles que les garçons, les filles sont touchées de manière disproportionnée. Selon les données de la Commission internationale catholique pour les migrations (CICM), 89 % des cas de mariage précoce identifiés concernent des filles

2. Conseil supérieur de la population (2017) *Policy Brief – Child Marriage in Jordan* www.share-net-jordan.org/jo/?q=en/node/12144

3. Il est à noter que l'âge légal du mariage est identique ou inférieur dans de nombreux autres pays. De nombreux pays prévoient également de nombreuses exceptions qui permettent aux personnes de moins de 18 ans de se marier.

Élargir les opportunités économiques dans le cadre du déplacement prolongé

Miki Takahashi, Michael Moroz, Jonathan Peters, Jason Pronyk et Richard Bartrop

Des progrès bienvenus ont été réalisés pour concrétiser les engagements pris par les bailleurs internationaux et les gouvernements des pays d'accueil en ce qui concerne la multiplication des opportunités économiques pour les réfugiés syriens et pour les communautés d'accueil dans les pays voisins. Cependant, les objectifs et les engagements engendrent également de nouveaux défis, tandis que des données concrètes sont nécessaires pour éclairer les nouvelles politiques.

En 2017, les pays frontaliers de la Syrie (la Turquie, le Liban, la Jordanie et l'Irak), ainsi que l'Égypte, accueillaient entre eux environ 5 millions de réfugiés syriens, dont la majorité vivait en exil depuis quatre ans ou plus. Alors que les perspectives de retour en masse en Syrie demeurent limitées dans l'immédiat, l'avenir dans le contexte du déplacement s'annonce incertain pour la plupart de ces réfugiés. Parallèlement, les pays d'accueil, et plus particulièrement la Jordanie, le Liban et la Turquie, ont dû réagir à des impacts extrêmement variables sur la demande de logement, les services publics, l'infrastructure, les budgets publics, les marchés du travail, la sécurité locale et la stabilité générale.

Les efforts de ces pays d'accueil sont de plus en plus reconnus à l'échelle internationale. Le Plan régional pour les réfugiés et la résilience (connu sous son acronyme anglais « 3RP ») est la stratégie guidant les secours internationaux pour cette région. Lancé en décembre 2014, et considéré comme un exemple de bonne pratique¹, ce plan encourage les bailleurs et les organismes d'aide à accroître leur soutien aux plans d'intervention nationaux², de même qu'aux programmes et aux projets pluriannuels qui renforcent la résilience et les capacités d'adaptation des pays d'accueil.

Lors de la Conférence en appui à la Syrie et à la région, organisée à Londres en 2016, les bailleurs internationaux ont promis plus de fonds que jamais et pris les premiers engagements pluriannuels pour répondre à la crise syrienne. Cette conférence a également fixé l'objectif de créer jusqu'à 1,1 million de nouveaux emplois pour les réfugiés et les communautés d'accueil d'ici 2018. Quant aux gouvernements des pays d'accueil voisins, ils se sont engagés à ouvrir leur marché du travail et à améliorer leur environnement réglementaire national. Enfin, la communauté internationale a promis de soutenir les programmes de création d'emplois et l'accès à des financements concessionnels.

Ces mesures audacieuses étaient les bienvenues et ont renforcé la volonté d'investir dans la résilience et le développement à plus long terme dans la région. Toutefois, les objectifs et les engagements posent également un défi et, si l'on souhaite les réaliser, certaines questions devront trouver une réponse. Comment est-il possible de créer jusqu'à 1,1 million d'emplois, et où et pour qui exactement pourra-t-on y parvenir au mieux ? Quelles politiques et quels cadres peuvent contribuer à atteindre cet objectif et à véritablement ouvrir les marchés du travail ? Quelles autres mesures ont été prises pour améliorer l'accueil des réfugiés et répondre aux besoins des communautés d'accueil ? Et quelles données concrètes sous-tendent ces nouvelles politiques ?

Pour aider à répondre à ces questions, l'Organisation internationale du travail (OIT), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Programme alimentaire mondial (PAM) ont organisé en 2016 une évaluation conjointe des opportunités économiques en Égypte, en Irak, en Jordanie, au Liban, en Turquie et en Syrie³. Basé sur des informations glanées au cours de 120 entretiens avec des représentants des gouvernements, des bailleurs, d'organisations non-gouvernementales (ONG), d'organisations internationales et du secteur privé, et sur une analyse des données et des études existantes, leur rapport permet de comparer les aspects relatifs aux opportunités économiques de l'intervention déployée dans la région en réponse à la crise. Partant de ce rapport et de ses recommandations, le PNUD a conduit des recherches supplémentaires et abordé la question des politiques avec les parties prenantes, en partenariat avec le Programme pour le développement et la protection régionale (Regional Development and Protection Plan - RDPP), en vue de définir des options politiques et des cadres spécifiques, basés sur des données concrètes, pour l'accueil des réfugiés en Irak, en Jordanie et au Liban⁴.

Recommandations

Ce rapport émet des recommandations quant aux approches positives visant à créer des opportunités économiques. Chacune de ces approches a déjà fait ses preuves dans au moins un pays et présente des caractéristiques pouvant être reproduites, dans une certaine mesure, dans les autres pays de la région.

Élargir l'accès aux marchés de l'Union européenne (UE) : La décision de l'UE d'élargir l'accès de certaines exportations jordaniennes aux marchés européens a été perçue comme la mesure la plus importante pour promouvoir les investissements en soutien à l'emploi des Syriens et des Jordaniens dans le pays (quoique le respect des normes européennes en matière d'assurance qualité a posé quelques difficultés)⁵.

Faciliter l'investissement privé syrien et permettre aux Syriens de démarrer une entreprise et d'accéder à l'infrastructure industrielle : En Égypte et en Turquie, le processus encourageant les Syriens à investir et les autorisant à démarrer leur entreprise, a généré dans certains secteurs économiques une forte croissance, les entreprises concernées recrutant tant les travailleurs locaux que syriens.

Élargir l'accès des réfugiés à l'information : En Turquie, des administrations locales et des ONG nationales et internationales ont coopéré pour établir des centres communautaires dans les communautés accueillant des réfugiés, qui fournissent des informations à propos des possibilités d'emploi (entre autres services).

Encourager les organisations à s'approvisionner directement sur le marché local : Les agences de l'ONU, dont l'Unicef et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies, s'approvisionnent auprès d'entreprises et de fournisseurs locaux. Le cas échéant, les petits producteurs peuvent recevoir une formation de façon à être en conformité avec les normes requises et à s'organiser en coopératives afin de réaliser des économies d'échelle.

Fournir des financements concessionnels pour l'infrastructure : En Jordanie, les bailleurs internationaux ont fourni des financements concessionnels destinés à des projets de modernisation des infrastructures routières, énergétiques, sanitaires et d'approvisionnement en eau, ce qui a aidé les autorités à répondre aux besoins d'amélioration dans les domaines concernés.

Permettre aux Syriens de fournir des services aux autres Syriens : En Turquie, le gouvernement adopte depuis longtemps une approche proactive selon laquelle des professionnels qualifiés parmi la population syrienne réfugiée sont employés pour fournir des services sociaux à leur propre communauté. Au premier semestre 2017, plus de 13 000 enseignants et 400 professionnels de la santé syriens avaient reçu un permis spécial leur permettant de fournir des services à leurs concitoyens réfugiés.

Faire en sorte que tous les projets incluent les réfugiés comme les communautés d'accueil parmi leurs bénéficiaires : Dans la région du Kurdistan irakien, les programmes mis en œuvre par le ministère du Travail et des Affaires sociales, et les ONG ont généralement été conçus de manière à inclure les populations d'accueil, réfugiées et déplacées.

Défis

Ce rapport d'évaluation conjoint met également en lumière cinq grands défis relatifs à la coordination, aux permis de travail, à la formation professionnelle, à l'information et à la conception de l'assistance humanitaire de manière à encourager l'emploi. Ceux-ci ont une incidence directe sur l'élaboration de politiques et de cadres efficaces. Dans une crise d'une telle complexité, il est peut-être inévitable de mentionner la coordination parmi les défis, mais il n'en est pas moins important de le faire. Les autres défis sont plus spécifiques et sont en partie dus au fait que les pays concernés sont des pays à revenu intermédiaire. Étant donné le niveau de revenu intermédiaire de ces pays, on peut douter, par exemple, de la volonté des partenaires bilatéraux et multilatéraux de poursuivre leurs investissements dans les économies de la région une fois que le conflit prolongé aura pris fin. Comme on a pu l'observer avec les différentes approches adoptées en Égypte, en Jordanie, en Irak et au Liban, le seul accès à des permis de travail n'est pas suffisant pour multiplier les possibilités économiques décentes pour les réfugiés syriens ; il faut également mettre à profit le capital politique et économique dans d'autres domaines permettant d'améliorer les perspectives d'emploi. Par exemple, il pourrait s'avérer nécessaire d'élargir l'accès aux permis de séjour en parallèle à l'élargissement de l'accès aux permis de travail. Il faut également redoubler d'efforts pour renforcer les ressources humaines de certains employeurs potentiels afin que les mesures visant à développer les compétences des employés potentiels ne

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

demeurent pas sans résultats. Enfin, une meilleure utilisation des données peut également contribuer à une meilleure adéquation des programmes de moyens de subsistance, des besoins du marché local et des compétences des réfugiés.

Sur la base de ce rapport, le PNUD a travaillé avec les autorités nationales et d'autres parties prenantes en vue d'élaborer des politiques et des cadres spécifiques, fondés sur des données concrètes, pour l'amélioration de l'accueil des réfugiés en Jordanie, au Liban et dans la région du Kurdistan irakien⁶. Ces travaux ont le potentiel d'influencer positivement les politiques, à condition qu'ils remportent l'adhésion des parties prenantes nationales et que les facteurs politiques, par exemple, ne viennent pas entraver la mise en pratique des politiques recommandées. Toutefois, il est évident qu'il reste encore énormément à faire pour que les réfugiés soient accueillis durablement et pour que les engagements et les objectifs annoncés lors de la Conférence de Londres se concrétisent véritablement. Deux défis particuliers me viennent à l'esprit :

Premièrement, c'est une chose de réaliser des évaluations et de formuler des recommandations à propos des politiques et de leur mise en œuvre, mais c'en est une autre d'obtenir des décisions fermes en matière de politique et de faire appliquer pleinement lesdites politiques. Il est possible (mais sans garantie de succès) d'accroître les chances que celles-ci soient appliquées lorsqu'il existe une collaboration étroite entre les organismes nationaux concernés et les organismes d'aide internationaux, de même qu'un appui continu de la part des bailleurs internationaux. La formulation

des lois, des réglementations et des réformes, de même que leur mise en pratique, supposent généralement un processus lent peu importe le pays, lequel subit l'influence des dynamiques politiques nationales ; des efforts concertés sont donc nécessaires pour accélérer le processus et garantir la qualité des politiques élaborées.

Deuxièmement, il pourrait être utile d'approfondir la réflexion sur les types d'emploi que les acteurs nationaux et internationaux tentent de créer. Si l'on se fie aux taux de création d'emplois dans le reste du monde, il semble peu réaliste d'envisager de créer 1,1 million d'emplois durables dans les pays accueillant les réfugiés en l'espace de deux à trois ans seulement. Des initiatives créant des emplois de courte durée pourraient, toutefois, permettre de réaliser cet objectif. Cependant, si cette solution est adoptée, il faudra agir pour accompagner la création d'emplois à court terme par des approches à plus long terme, par exemple, pour stimuler l'investissement et l'accès aux financements.

Perspectives futures

D'importants progrès ont été réalisés en ce qui concerne l'aide internationale apportée en soutien aux Syriens, tant à l'intérieur de la Syrie que dans les pays voisins.⁷ Alors qu'ils sont progressivement réorientés en faveur de la résilience, du capital humain, de l'emploi et des programmes de longue durée, ces progrès pourraient également éclairer les efforts actuels visant à élaborer un cadre mondial exhaustif pour répondre aux besoins des réfugiés. Cependant, nous devons rester attentifs aux futurs risques d'échec, de détérioration et de

nouvelles crises qui pourraient modifier l'accueil et le traitement des réfugiés par les pays de la région. Il existe également un risque que le volume total des financements concessionnels apporté par les institutions multilatérales et les pays donateurs ne suffise pas à répondre aux attentes ou aux besoins des gouvernements jordanien, libanais et turc. Il est toutefois encourageant de constater que, pour l'heure, ce scénario semble peu probable. Mais il existe aussi un plus grand risque que, sous l'effet des pressions économiques, des évolutions politiques ou d'une combinaison des deux, les réfugiés soient traités comme des boucs-émissaires et que les pays cessent de les accueillir.



UNHCR/Mohammad Hawari

Ce réfugié syrien travaille comme boucher à Amman, en Jordanie, après avoir reçu un permis de travail des autorités.

Toutefois, suite aux engagements pris dans le cadre du 3RP et de la Conférence de Londres, la vision commune de l'assistance humanitaire, de la résilience et du développement dans la région est aujourd'hui plus solide, et les financements pluriannuels, les financements concessionnels, les débouchés commerciaux, les opportunités économiques et l'emploi en sont des éléments clés.

Miki Takahashi miki.takahashi@undp.org

Spécialiste de la gestion des informations sur le suivi et l'évaluation

Michael Moroz michael.moroz@undp.org

Spécialiste de la coordination des politiques et des crises

Jonathan Peters jonathan.peters@undp.org

Conseiller en appui aux programmes

Mécanisme sous-régional d'intervention du PNUD pour la crise syrienne <http://bit.ly/UNDP-ArabStates>

Jason Pronyk jason.pronyk@undp.org

Directeur régional, États arabes et Europe/CIS
Volontaires des Nations Unies www.unv.org

Richard Barttrop richard.barttrop@gmail.com

Consultant pour le PNUD

1. Groupe de haut niveau sur le financement de l'action humanitaire (2016) *Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap*, Rapport du Secrétaire général de l'ONU p. 8 <http://bit.ly/UN-HumFinancing-2016>
2. Deux de ces plans sont entre-temps devenus pluriannuels : le Plan de gestion des répercussions de la crise syrienne en Jordanie 2017-2019 (Jordan Response Plan for the Syria Crisis) <http://bit.ly/JordanResponse-2017-19> et le Plan de gestion des répercussions de la crise syrienne au Liban 2017-2020 (Lebanon Crisis Response Plan) www.un.org.lb/lcrp2017-2020
3. PNUD, OIT et PAM (2017) *Jobs Make the Difference: Expanding Economic Opportunities for Syrian Refugees and Host Communities, Egypt – Iraq – Jordan – Lebanon – Syria – Turkey* www.jobsmakethedifference.org/full-report
4. Le Programme pour le Développement et la protection régionale (Regional Development and Protection Plan - RDPP) est financé par un consortium de huit bailleurs européens en appui au Liban, à la Jordanie et la région du Kurdistan irakien afin de mieux comprendre, planifier et atténuer l'impact du déplacement forcé des réfugiés syriens. <http://rdpp-me.org/RDPP/index.php>
5. Voir l'article de Lenner et Turner dans le présent numéro.
6. PNUD et RDPP (à paraître en 2018) *Development of evidence-based policy options and frameworks for the accommodation of refugees in countries affected by the Syria Crisis*.
7. PNUD (à paraître en 2018) *The Resilience Agenda: a progress report*.

Les enseignements du Pacte pour la Jordanie

Katharina Lenner et Lewis Turner

L'analyse de l'application du Pacte pour la Jordanie nous livre trois enseignements clés : l'approbation gouvernementale est importante, sans toutefois être suffisante, la prise en compte des opinions critiques est indispensable, et le fait d'atteindre les chiffres-cibles n'est pas la même chose que réaliser les objectifs fondamentaux.

Pendant les cinq premières années de la crise syrienne, l'intégration formelle des Syriens dans le marché du travail des pays voisins de la Syrie était une sorte de tabou et les gouvernements du Moyen Orient refusaient catégoriquement de l'envisager. De manière générale, ils ne permettaient pas non plus aux acteurs humanitaires d'entreprendre des programmes de moyens de subsistance à l'intention des Syriens. Tout cela a changé en 2016, lors d'une conférence de donateurs à Londres, lorsque la Jordanie, le Liban et la Turquie se sont publiquement engagés à améliorer les opportunités économiques des réfugiés syriens.

La Jordanie est le pays qui est allé le plus loin dans ce sens en faisant de cet engagement général une réalité. Le « Pacte pour la Jordanie », annoncé à la fin de la conférence des donateurs, envisageait la délivrance de 200 000 permis de travail à l'intention de Syriens au cours des années à venir¹. Depuis, le pays est devenu un laboratoire pour le développement de programmes de

moyens de subsistance pour les réfugiés se trouvant en situation de déplacement prolongé. En janvier 2018, un peu plus de 80 000 permis de travail avaient été délivrés à des Syriens ou avaient été renouvelés, pourtant, près de deux ans après le début du programme, l'enthousiasme initial des acteurs humanitaires s'est transformé en surprise face aux défis qu'ils rencontrent pour mettre le Pacte en œuvre. Le décompte global utilisé dans les rapports officiels est quelque peu trompeur – il inclut non seulement des renouvellements, mais aussi plusieurs milliers de permis délivrés aux mêmes personnes lorsque celles-ci changent d'emploi, ainsi que plusieurs centaines de permis temporaires (c'est-à-dire, des permis de moins d'une année). Le nombre de permis de travail valides à un moment donné est beaucoup plus faible que la quantité globale (il est estimé à environ 35 à 45 000) et de nombreux acteurs humanitaires ont l'impression qu'il sera extrêmement difficile d'atteindre la cible de 200 000 quels que

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

soient les critères utilisés. Un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés en analysant la manière dont le Pacte² a été appliqué.

Léçon 1 : l'approbation gouvernementale est nécessaire – mais pas suffisante

Les expériences lors de l'application du Pacte pour la Jordanie montrent que si l'approbation des acteurs gouvernementaux est certes indispensable pour évoluer la politique, avoir une réelle incidence sur le terrain exige davantage. Les agences de mise en œuvre ont fait preuve de beaucoup de sensibilité pour déterminer ce qui est politiquement acceptable dans le contexte, et ont établi de solides relations de coopération avec le gouvernement jordanien. Toutefois, les positions gouvernementales ne reflètent pas nécessairement, ou ne rendent pas entièrement compte des dynamiques plus profondes qui influencent l'économie politique et le marché du travail d'un état. Incorporer la logique d'autres partenaires impliqués est tout aussi indispensable au succès d'une intervention.

Le programme initial exclusivement centré sur le recrutement de Syriens comme main-d'œuvre dans l'industrie de l'habillement en est l'illustration parfaite. Au cours des négociations, les représentants du gouvernement ont privilégié l'emploi dans ce secteur parce que : a) il s'agit d'un secteur à forte intensité de main-d'œuvre, qui potentiellement pouvait absorber de nombreux Syriens, et b) la main-d'œuvre y est majoritairement une main-d'œuvre migrante, ce qui signifie que leur « substituer » des Syriens n'impliquait pas de « concurrence » avec la main d'œuvre jordanienne. Une telle proposition de substitution implique un mépris des droits et des circonstances de la main-d'œuvre migrante déjà sur place en Jordanie et, à ce jour, les tentatives pour la mener à bien sont restées sans effet. Malgré l'organisation de foires à l'emploi, et malgré les propositions faites aux Syriens de participer à des sessions de formation et de visiter les usines, fin 2016 seuls 30 Syriens parmi les 2000 initialement ciblés étaient employés dans le secteur du vêtement³. Les employeurs ne considéraient pas que leur main-d'œuvre existante, principalement des travailleurs migrants d'Asie du Sud, pourraient être aisément remplacée par des Syriens dans la mesure où les conditions de travail – longues heures de travail, bas salaires et longs trajets – et l'absence de système de garde pour les enfants, rendaient le travail en usine particulièrement peu attrayant pour la majorité des Syriens. En Jordanie, ces conditions de travail abusives ont

été imposées aux travailleurs migrants depuis de nombreuses années comme l'ont souligné les défenseurs des droits de l'homme⁴.

Une nouvelle vague de recrutement a démarré pendant l'été 2017 lorsque les permis de travail ont également été introduits pour les résidents des camps. Cette fois, le HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, et les organisations non gouvernementales internationales (ONG) ont organisé le transport et la formation, et comme les acteurs humanitaires prenaient en charge les dépenses quotidiennes essentielles de certains résidents du camps, cette formule s'est avérée plus attractive pour les employeurs comme pour les Syriens, réussissant ainsi à attirer un plus grand nombre de Syriens dans ce régime de travail proche de l'exploitation. Certains des facteurs mentionnés antérieurement restent pourtant inchangés et continuent, à ce jour, d'empêcher le recrutement de travailleurs syriens à grande échelle. Ces conséquences auraient pu être prévues à l'avance si l'on avait tenu compte de l'opinion et des besoins des Syriens dès le début du programme, et cela démontre que les interventions sur le marché du travail destinées aux réfugiés doivent tenir compte des perspectives des populations qu'elles ciblent, même lorsque ces perspectives ne cadrent pas avec les solutions privilégiées par le gouvernement.

Léçon 2: les critiques ont parfois raison

Deuxièmement, les opinions critiques ont été marginalisées pendant la période de développement et de mise en œuvre du Pacte. C'est auprès de Jordaniens affiliés à des centres de recherche et à des ONG, ou qui travaillent comme consultants, que l'on peut trouver les connaissances les plus approfondies et les plus pertinentes sur les circonstances économiques en Jordanie, mais cette expertise n'a été que rarement sollicitée et n'a pas non plus été intégrée lors de la formulation du programme. De même, les experts étrangers de la Jordanie et de la région ont été largement exclus du processus de conception du programme et leurs avertissements ignorés. Au lieu de cela, ceux qui ont préparé le Pacte ont recherché un modèle général qui n'a pas suffisamment tenu compte des dynamiques imbriquées et propres à l'économie politique et au marché du travail en Jordanie.

Les conséquences sont vite devenues apparentes, comme par exemple dans les plans qui prévoyaient l'utilisation de Zones économiques spéciales (ZES) comme incubateur de changement. On s'attendait à ce que des

partenaires soient en mesure d'encourager l'investissement dans les ZES, particulièrement dans l'industrie, fournissant ainsi des emplois pour les Syriens comme pour les Jordaniens. Des conditions commerciales renégociées entre l'Union européenne (UE) et la Jordanie constituaient la pierre angulaire de ce projet qui donne maintenant un accès préférentiel aux marchés européens à des entreprises installées dans certaines zones particulières et qui emploient un quota minimum de réfugiés syriens parmi leur main d'œuvre.

Toutefois, comme les militants, les ONG et les experts du marché l'expliquent depuis bien longtemps, les employeurs dans ces zones préfèrent les travailleurs qu'ils considèrent comme plus productifs et qu'ils peuvent exploiter plus facilement. Les travailleurs migrants vivant sur place, séparés de leurs familles restées en dehors de la Jordanie, peuvent être contraints à travailler de plus longues heures que des Syriens vivant dans des villes avec des familles qui les attendent à la maison. Cette raison a empêché le recrutement à grande échelle de travailleurs jordaniens, comme syriens, dans l'ensemble de ce secteur industriel.

De même, des universitaires et des praticiens ont montré que les ZES, en Jordanie comme ailleurs, ne réussissent pas à attirer l'investissement escompté, ni à avoir un impact positif sur l'ensemble de l'économie. Dans le cas de la Jordanie, les experts de ce pays ont signalé que les ZES restent un investissement peu attractif pour de nombreuses entreprises du fait de leurs coûts de transport et de production relativement élevés, comparés à leurs concurrents. Ils ont également souligné que les entreprises qui travaillent à l'intérieur des ZES sont majoritairement tournées vers les marchés de la région, en particulier vers l'Irak et la Syrie. En conséquence, elles connaissent mal les normes d'importation exigées par le marché unique européen et n'ont souvent pas la capacité de s'y conformer.

La renégociation des accords commerciaux entre l'UE et la Jordanie² qui ont été adoptés à la hâte pour démontrer le bon respect des engagements pris, n'a guère contribué à la résolution de ces problèmes. Si l'expertise essentielle traitant de ces dynamiques avait pu être appréciée différemment et prise en compte dès le départ, le Pacte pour la Jordanie aurait connaître une toute autre évolution.

Leçon 3: Ne pas perdre de vue les objectifs fondamentaux

Troisièmement, au cours de la mise en œuvre du Pacte, la majeure partie de son potentiel progressiste a été perdue. De nombreux

partenaires imaginaient initialement le Pacte comme un outil destiné à améliorer les droits et les conditions de travail des Syriens, tout en avantageant également les travailleurs jordaniens. Confrontées aux dynamiques de longue date et profondément ancrées du marché du travail jordaniens, les agences de mise en œuvre ont toutefois abandonné ces objectifs. Au contraire, l'atteinte des cibles officielles fixées par les donateurs et par les agences de mise en œuvre elles-mêmes, a fini par devenir un objectif en soi.

Les efforts déployés pour tenter de formaliser le travail des Syriens qui travaillaient déjà de manière informelle en Jordanie démontrent cela très clairement. Ces tentatives se sont heurtées à la réalité ; en effet, d'énormes pans de l'économie jordanienne ont fonctionné et fonctionnent toujours de manière informelle ou semi-formelle depuis des décennies, et de nombreux acteurs qui sont impliqués ont grand intérêt à maintenir la situation dans son état actuel. Dans des secteurs comme l'agriculture et la construction, par exemple, les emplois sont souvent obtenus par l'entremise d'un intermédiaire. Les migrants égyptiens ont longtemps dominé ces secteurs – à la fois en tant que travailleurs et en tant qu'intermédiaires – et remplacer cette main-d'œuvre par des Syriens enregistrés est totalement contraire à leurs intérêts. De même, les employeurs dans divers secteurs retirent un intérêt financier de l'informalité, par exemple en ne versant pas de contributions de sécurité sociale ou en ne payant pas de frais de permis de travail pour (aucun de) leurs employés. Il est tout à fait possible que les employés, quant à eux, préfèrent la flexibilité que leur offre le travail informel, comparé à un engagement d'un an envers un employeur donné, condition imposée par la plupart des permis de travail jordaniens. Toutes ces pratiques rendent la régularisation du travail informel très difficile.

Confrontées à ces défis, les agences de mise en œuvre se sont concentrées de plus en plus exclusivement sur les moyens permettant d'augmenter le nombre de permis de travail délivrés, cette mesure étant la condition primordiale pour obtenir davantage de financements de la Banque mondiale et des gouvernements donateurs. Elles s'y sont prises, par exemple, en utilisant des coopératives et des syndicats comme employeurs par procuration pour permettre aux Syriens d'obtenir des permis de travail dans des secteurs où le travail est saisonnier et où les employés changent d'employeurs individuels. Cependant, toute tentative concertée pour s'attaquer aux circonstances qui poussent les Syriens vers des

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018



UNHCR/ivor Prickett

Ce réfugié syrien travaille désormais pour un agriculteur jordanien, après avoir obtenu (avec l'aide de son employeur) un permis de travail délivré par les autorités.

conditions de travail misérables et précaires, et les y maintient, a été oubliée en chemin. En conséquence, les Syriens qui possèdent maintenant un permis de travail expliquent habituellement que même s'ils se sentent moins vulnérables face aux risques d'expulsion, ils n'ont vu aucune amélioration substantielle de leurs conditions de travail, et que la plupart des coûts associés à la régularisation, comme par exemple certains frais supposés être à la charge des employeurs selon la loi, retombent sur eux. En outre, d'autres populations qui ne sont pas incluses dans les quotas ciblés de permis de travail, notamment certains travailleurs jordaniens, les travailleurs migrants et les réfugiés non-syriens, ont peu de choses à gagner de sa mise en œuvre. Au final, une grande partie du potentiel progressiste de cet élan poussant à la régularisation a été gâchée.

Conclusion

L'accès au marché du travail peut être crucial pour les réfugiés qui cherchent à construire une vie dans la dignité tout en étant en exil. Faciliter un tel accès a donc le potentiel d'améliorer considérablement les circonstances matérielles et psychosociales des réfugiés. Mais cela n'implique pas un succès automatique. Comme l'a montré cet article, les expériences récemment menées en Jordanie livrent aux acteurs humanitaires qui cherchent à mettre en place des interventions sur les moyens de subsistance au moins trois leçons fondamentales.

Premièrement, l'approbation gouvernementale est nécessaire pour que des interventions sur les moyens de subsistance puissent être entreprises, mais il est possible que la position d'un gouvernement ne soit pas le reflet exact des difficultés liées à un marché du travail complexe ni des perspectives des autres partenaires

qui joueront un rôle crucial dans le succès de l'intervention. Deuxièmement, les agences humanitaires et les ONG doivent chercher à tirer parti de l'expertise et des connaissances existantes, en particulier de celles d'individus et d'organisations du pays concerné, même s'ils expriment des inquiétudes plutôt que d'accueillir les stratégies proposées avec enthousiasme ; comprendre pleinement les difficultés qui sont souvent, à la fois structurelles et enracinées de longue date, doit être le point de départ de toute intervention humanitaire sur les moyens de subsistance. Troisièmement, les cibles et indicateurs officiels doivent refléter les objectifs fondamentaux du programme, sinon le potentiel de progrès risque de ne jamais être réalisé. C'est uniquement en tirant des enseignements de ces leçons et en agissant en conséquence – et également en incorporant dès le départ les opinions et les perspectives des réfugiés aux interventions sur les moyens de subsistance qu'il sera possible de développer des stratégies susceptibles de véritablement leur proposer des opportunités de travail dignes, décentes et durables.

Katharina Lenner k.lenner@bath.ac.uk
Chercheuse postdoctorale, Université de Bath
www.bath.ac.uk/sps/staff/katharina-lenner/

Lewis Turner lewis_turner@soas.ac.uk
Docteur, SOAS, Université de Londres
www.soas.ac.uk/staff/staff102034.php

1. <http://bit.ly/JordanCompact>
2. Ce travail a été financé par le Conseil britannique de recherche sur le Levant ; et par le Conseil de recherche économique et sociale [grant number ES/J500021/1].
3. <http://bit.ly/BetterWorkJordan2017>
4. Tamkeen Fields for Aid (2017) *Walled in by Alienation: Working and Living Conditions of Migrant Workers in Jordan* www.tamkeen-jo.org
5. <http://bit.ly/EU-Jordan-trade>

Conception de pactes pour les réfugiés : les enseignements tirés de Jordanie

Cindy Huang, Nazanin Ash, Katelyn Gough et Lauren Post

L'analyse des progrès réalisés à ce jour dans le cadre du Pacte pour la Jordanie met en lumière un certain nombre de défaillances qu'il faudra corriger si l'on souhaite reproduire efficacement ce modèle ailleurs.

Les moyens de subsistance sont une composante essentielle du bien-être et de l'autonomie des réfugiés et pourtant, les pays d'accueil éprouvent souvent de grandes difficultés à réaliser des progrès dans ce domaine. Ce constat est d'autant plus évident dans les pays caractérisés par un taux de chômage élevé et une faible croissance économique, tels que la Jordanie. Les difficultés rencontrées par la population active jordanienne sont exacerbées pour les réfugiés, qui sont particulièrement vulnérables lorsqu'ils sont à la recherche de moyens de subsistance, et notamment, lorsqu'ils travaillent dans le secteur informel, où ils sont exposés au risque d'exploitation, de mauvais traitements et d'autres conditions de travail déplorables. En Jordanie, 73 % des réfugiés syriens vivaient en dessous du seuil de pauvreté en 2015, un chiffre qui avait grimpé à 93 % en juin 2017¹.

Le Pacte pour la Jordanie a été mis en place afin de fournir des moyens d'existence durables, de même que des infrastructures et des services élémentaires, aux réfugiés syriens et à leurs hôtes jordaniens par le biais de subventions et de prêts concessionnels (à faible taux d'intérêt) octroyés aux pays. Les engagements pris initialement lors de la Conférence de Londres de soutien à la Syrie et à sa région, organisée en février 2016, totalisaient 1,8 milliard USD, dont 700 millions USD sous forme de subventions, avec les banques multilatérales laissant entendre qu'elles pourraient même prêter jusqu'à 1,1 milliard USD supplémentaires.

Le soutien le plus innovant est venu du Mécanisme mondial de financement concessionnel (Global Concessional Financing Facility - GCFF) de la Banque mondiale. Ce nouveau mécanisme vient en aide aux nations à revenu intermédiaire qui accueillent des réfugiés en leur proposant des taux d'intérêt concessionnels généralement réservés aux pays à faible revenu. De plus, son financement flexible et pluriannuel représente un nouvel outil majeur pour faire face aux déplacements prolongés. Le Pacte pour la Jordanie et le GCFF se sont tous deux fixé le double objectif de répondre aux besoins des réfugiés et des communautés d'accueil, et d'accroître l'autonomie des réfugiés,

ce qui offre l'occasion de transformer une crise humanitaire en une opportunité de développement.

Le Pacte pour la Jordanie comprenait également des engagements qui dépassent les simples projets d'aide et d'assistance traditionnels. Dans le cadre de ce Pacte, l'Union européenne (UE) a assoupli ses règles d'origine afin d'améliorer l'accès aux marchés européens pour les entreprises implantées en Jordanie. De plus, les entreprises basées dans les zones économiques spéciales (ZES) de Jordanie bénéficient de mesures incitatives favorisant l'emploi des réfugiés qui leur permettent de bénéficier de ces débouchés commerciaux. La Jordanie a ainsi souscrit à l'objectif de délivrer jusqu'à 200 000 permis de travail à des réfugiés syriens.

Des progrès qui changent la donne, mais aussi des obstacles

Des avancées considérables ont été réalisées : environ 83 000 permis de travail ont été délivrés, les permis de travail ne sont plus associés à un employeur unique dans les secteurs de l'agriculture et de la construction, des formations professionnelles élémentaires ont été fournies à près de 2 600 Jordaniens et Syriens et, depuis juillet 2017, les réfugiés syriens peuvent accéder à 18 nouvelles catégories ou sous-catégories d'emploi². Cinq entreprises ont commencé à exporter depuis les ZES. Toutefois, un certain nombre de facteurs ont entravé les progrès en vue de la réalisation des objectifs du Pacte de Jordanie, tandis que les besoins des réfugiés et des Jordaniens demeurent considérables.

Les objectifs fixés par le Pacte pour la Jordanie se concentrent sur les résultats (nombre de permis délivrés) plutôt que sur les réalisations (emplois obtenus, augmentation du revenu des ménages) si bien que, dès le début, les investissements et les évolutions politiques nécessaires pour atteindre les objectifs n'ont pas été suffisamment pris en compte, ni suffisamment analysés. En conséquence, certaines des interventions sélectionnées ne s'inspirent pas suffisamment des méthodes qui ont fait leurs preuves pour offrir des moyens de subsistance aux réfugiés et aux communautés d'accueil, et ne répondent pas aux besoins spécifiques des communautés touchées.

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

Par exemple, les concessions commerciales et les ZES (les deux éléments ayant reçu le plus d'attention) ont donné des résultats mitigés dans l'ensemble, et plus particulièrement en ce qui concerne leur contribution à créer davantage de possibilités d'emploi décent pour les populations vulnérables³. De plus, il est peu probable que ces interventions créent des emplois, ou qu'elles améliorent la qualité des emplois destinés aux réfugiés ou aux Jordaniens sur le court terme.

Alors que la délivrance d'environ 83 000 permis de travail depuis janvier 2016 représente une avancée importante, ce nombre englobe l'ensemble des permis délivrés, y compris ceux qui sont renouvelés chaque année ou chaque trimestre pour le même travailleur, tandis que le nombre total de permis de travail actifs (les permis détenus par des réfugiés qui travaillent actuellement) s'élève à environ 40 000, soit un chiffre moins élevé⁴. De plus, les secteurs dans lesquels les réfugiés sont autorisés à travailler demeurent trop restreints, ce qui réduit les possibilités d'emploi et freine les progrès vers l'objectif de 200 000 permis de travail. Et l'expansion des secteurs dans lesquels les réfugiés peuvent travailler continue de se limiter en grande partie à des emplois peu qualifiés. De surcroît, un grand nombre de ces permis de travail ont en fait formalisé des emplois existants, au lieu d'être délivrés à des réfugiés à la recherche de nouvelles possibilités d'emploi formel. La formalisation du travail informel constitue une étape importante, dans la mesure où de nombreux réfugiés souhaitent en bénéficier et qu'elle peut se traduire par une augmentation des salaires, une réduction de l'exploitation et une amélioration de la qualité des emplois, mais elle ne résout qu'une partie du problème de l'emploi. Ainsi, les progrès dans ce domaine resteront au point mort tant que les permis seront uniquement délivrés pour des emplois existants, sans en créer de nouveaux pour les réfugiés et la population d'accueil.

Dans la plupart des cas, les réfugiés syriens souhaitant devenir propriétaires d'une entreprise continuent de rencontrer de grands obstacles. Dans le cadre du Pacte, le gouvernement jordanien a accepté de permettre aux réfugiés de formaliser leurs entreprises existantes, mais on ne sait pas vraiment dans quelle mesure cette politique a été mise en œuvre. Pour créer une entreprise, les réfugiés doivent démontrer l'apport d'un capital d'investissement considérable afin d'acquérir le statut d'investisseur et fournir également des documents prouvant leur statut légal de résident (que de nombreux réfugiés syriens ne possèdent pas). Les Syriens peuvent également être obligés d'établir un partenariat avec un Jordanien afin de

créer légalement une entreprise, ce qui peut exposer les réfugiés au risque d'exploitation. Ces moyens de retarder ou d'entraver la formalisation des entreprises des réfugiés, nouvelles ou existantes, peuvent freiner la croissance du marché local dans la mesure où les Syriens sont empêchés d'y participer pleinement, alors même qu'ils pourraient contribuer de manière significative à l'économie de leur pays d'accueil en tant que producteurs et consommateurs. Cette situation contraste avec la Turquie, où les propriétaires d'entreprise syriens ont investi plus de 334 millions USD dans l'économie du pays par l'entremise d'environ 10 000 entreprises, lesquelles, pour beaucoup, recrutent des citoyens turcs comme des réfugiés.

De nombreux défis entravant les progrès ne sont pas propres à la conception du Pacte : il s'agit plutôt de défis endémiques contre lesquels il faut lutter de manière plus générale. Si on le compare au reste du monde, le climat des affaires en Jordanie est globalement moins propice à l'entrepreneuriat et à l'investissement dans le secteur privé, deux grands facteurs de création d'emplois. Son environnement réglementaire complexe et son taux élevé d'imposition des entreprises rendent la perspective de créer une entreprise en Jordanie moins attrayante, ce qui incite certains investisseurs à prospecter ailleurs dans la région, par exemple dans le Golfe. Bien qu'il n'existe aucune solution miracle à la création d'emplois et au développement économique, il faudrait toutefois chercher à mieux comprendre comment il serait possible de conjuguer les efforts d'assistance aux réfugiés avec les analyses et les projets visant à favoriser les échanges commerciaux, les investissements et la croissance.

Faire en sorte que les pactes fonctionnent

Compte tenu des difficultés rencontrées par la Jordanie et les autres pays accueillant un grand nombre de réfugiés, apporter des améliorations suppose que les gouvernements d'accueil, les bailleurs, les acteurs de l'humanitaire et du développement, et le secteur privé fassent preuve de volonté politique et s'associent. Une fois les obstacles pratiques et politiques surmontés, les pactes peuvent être un moyen efficace de créer des possibilités de développement, tant pour les réfugiés, que pour les communautés d'accueil.

Pour que les pactes fonctionnent, les éléments suivants doivent être réunis : des résultats clairement définis pour les réfugiés et pour les communautés d'accueil, de meilleurs processus de collecte et de partage des données et des preuves, l'identification et la documentation transparente des obstacles à l'inclusion économique et sociale, et un ensemble commun d'indicateurs permettant

d'évaluer les programmes. De plus, l'établissement de conseils de gouvernance multipartites dirigés par les gouvernements des pays d'accueil peut contribuer à systématiser l'engagement de tous les acteurs, y compris des organisations internationales non-gouvernementales, des acteurs locaux, des institutions internationales et des bailleurs. Il existe souvent des divergences entre les objectifs et les priorités de la multitude d'acteurs présents dans un pays, et il est possible que certains acteurs clés se retrouvent exclus des discussions. Les réfugiés, en particulier, ne sont pas couverts par les mécanismes traditionnels de responsabilité de l'État envers ses citoyens, et ils sont, par conséquent, également exclus des accords de financement classiques entre les bailleurs et les gouvernements des pays d'accueil. Un meilleur alignement des priorités et des processus pourrait permettre d'ouvrir des discussions sur les politiques et les pratiques, tandis qu'un conseil de gouvernance multipartite pourrait garantir la présence de tous les acteurs requis à la table des négociations. Ces conseils peuvent également servir de mécanisme de responsabilité, mais également de forum au moyen duquel diverses parties prenantes peuvent formellement transmettre leurs retours aux décideurs.

Bien que la première année du Pacte pour la Jordanie ait révélé certaines faiblesses, elle n'en a pas moins changé la donne, non seulement dans le cadre de la crise syrienne, mais également en servant de modèle pour la conclusion de pactes pour les réfugiés du monde entier. Les enseignements tirés du Pacte pour la Jordanie peuvent éclairer les négociations en vue de pactes à venir, que ce soit dans les situations de déplacement prolongé, ou comme moyen de planification anticipée lors de crises risquant de se prolonger. Les pactes ne conviennent pas à toutes les situations et nécessitent des investissements politiques et

financiers considérables. Néanmoins, ils peuvent créer l'espace politique nécessaire pour faire évoluer les politiques, forger de nouveaux partenariats innovants et conclure des accords. Le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un pacte réunit des acteurs de premier plan, dont le gouvernement du pays d'accueil, les acteurs humanitaires et du développement, les bailleurs et le secteur privé, et facilite des discussions et des partenariats qui n'auraient peut-être pas lieu sans cela. Les pactes peuvent harmoniser les mesures incitatives, promouvoir la responsabilité et encourager les investissements privés. Ce faisant, ils peuvent exploiter de nouveaux mécanismes de financement et œuvrer en faveur de solutions durables⁵.

Cindy Huang *chuang@CGDEV.ORG*

Co-directrice du programme et chercheuse principale en politiques, Center for Global Development
www.cgdev.org

Nazanin Ash *nazanin.ash@rescue.org*

Vice-présidente des politiques et du plaidoyer mondial, Comité international de secours
www.rescue.org

Katelyn Gough *kgough@CGDEV.ORG*

Assistante de recherche, Center for Global Development

Lauren Post *lauren.post@rescue.org*

Chargée des politiques et du plaidoyer, Comité international de secours

1. <http://bit.ly/UNHCR-Jordan-factsheet-June2017>

2. <http://bit.ly/EEAS-Jordan-2017>

3. IRC (2017) *Evidence Based Policy Review: The Jordan Compact*
<http://bit.ly/IRC-JordanCompactEvidence>

4. <http://issues.newsdeeply.com/the-compact-experiment>

5. Pour de plus amples informations, consultez (2017) *Refugee Camps: Addressing the Crisis of Protracted Displacement*, Center for Global Development et Comité international de secours
<http://bit.ly/CGD-IRC-2017>

Turquie : entre hospitalité et hostilité

Margarite Helena Zoeteweyj-Turhan

Les évènements politiques récents et les changements apportés à la législation turque sur l'asile ont eu un impact préjudiciable substantiel sur la protection et la sécurité juridique des réfugiés en Turquie.

Alors que les troubles persistent au Moyen-Orient et que la route vers l'Europe a été bloquée à la fois en termes pratiques et juridiques, le statut de la Turquie comme le pays accueillant le plus grand nombre de réfugiés au monde¹ ne peut que perdurer. Le fonctionnement du système d'asile turc et l'efficacité de la protection en Turquie sont

donc devenus des paramètres d'une importance cruciale pour toutes les parties concernées.

En 2014, une Législation sur les étrangers et la protection internationale en Turquie est entrée en vigueur. Cette nouvelle législation renforce la sécurité juridique des demandeurs d'asile et des réfugiés ; en effet, en établissant

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

les droits de la population réfugiée, elle donne individuellement aux réfugiés la possibilité d'invoquer ces droits devant un tribunal national. Elle accroît également la prévisibilité et la légalité des décisions de l'administration. Toutefois, la Turquie maintient une restriction géographique à la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés qui signifie que le statut de réfugié n'est accordé qu'aux personnes provenant de pays européens. Les demandeurs d'asile d'autres pays remplissant les mêmes critères fondamentaux peuvent obtenir un statut de « réfugié conditionnel », et la grande majorité des demandeurs d'asile et des réfugiés qui résident actuellement en Turquie peuvent prétendre à cette protection temporaire. Ce régime inclut explicitement les Syriens en provenance des îles de la mer Égée qui ont été renvoyés en Turquie après la conclusion de l'accord UE-Turquie².

Même si la nouvelle législation a indubitablement amélioré la position juridique des demandeurs d'asile et des réfugiés en Turquie, une série d'événements ont sérieusement influé sur sa mise en application. La fermeture des frontières dans plusieurs pays européens et l'augmentation consécutive du nombre de réfugiés qui manifestement sont appelés à rester en Turquie, ont entraîné un changement

d'attitude parmi la population hôte qui est maintenant moins accueillante que lorsque les réfugiés syriens ont commencé à arriver en 2011 et 2012. En outre, des querelles internes au niveau du gouvernement ont provoqué des changements considérables au sein du personnel des institutions gouvernementales, ce qui à son tour a eu un impact négatif sur le développement de la nouvelle structure institutionnelle chargée de l'administration de la nouvelle législation. Les connaissances acquises à travers le jumelage de projets avec des organisations non gouvernementales (ONG) ou des institutions des États membres de l'UE se sont perdues et les décisions ne sont pas prises à temps, ce qui entraîne une accumulation croissante du nombre de demandes d'asile en souffrance ; dans certaines provinces, les nouvelles demandes, mais c'est officieux, ne sont même pas acceptées, tant que les dossiers accumulés n'ont pas été traités.

Le pays vit un état d'urgence depuis le 21 juillet 2016 suite au coup d'état manqué du 15 juillet. Cet état d'urgence a déclenché le remplacement de la procédure législative normale par une législation fonctionnant à coup de décrets présidentiels. Ces décrets présidentiels peuvent réglementer ou amender n'importe quel domaine de la loi, et peuvent également limiter les droits



UNHCR/Andrew McConnell

Levent Topçu joue avec de jeunes réfugiés syriens dans le logement qu'il leur a fourni à Torbali, en Turquie. M. Topçu est membre d'un groupe d'amis sur Facebook qui a créé une association appelée Unité Solidarité pour venir en aide aux personnes dans le besoin. M. Topçu et ses amis ont rénové un bâtiment abandonné et l'ont rendu habitable pour plusieurs familles. Il emploie également six Syriens dans son usine « Nous n'avons qu'une seule vie et nous avons le devoir d'aider, » explique-t-il.

et les obligations politiques. Ils peuvent donc aussi limiter les droits de ceux qui sont venus en Turquie en quête de protection. À l'heure actuelle, les contrôles démocratiques et constitutionnels sur le processus législatif sont minimaux.

Expulsion et refoulement

Suite à des amendements de la législation turque sur les étrangers et la protection internationale promulgués par un décret présidentiel en octobre 2016, les demandeurs, et même les bénéficiaires de la protection internationale, qui sont suspectés d'être impliqués dans des organisations terroristes ou criminelles, ou qui sont estimés constituer une menace à l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique, peuvent faire l'objet d'une décision immédiate d'éloignement. Même en omettant la question épineuse de l'interprétation de termes tels que « terrorisme » et « sécurité publique » en vertu de la législation turque, ce décret présidentiel ouvre la voie à toute sorte d'infractions au droit international des réfugiés.

Dans certains cas, en particulier ceux qui concernent d'anciens employés d'ONG internationales qui sont tombés en disgrâce, des expulsions vers la Syrie ont été ordonnées – et peuvent prendre effet sans qu'il n'y ait besoin d'aucun recours devant un juge. Il est toutefois possible de faire appel d'une décision d'expulsion, même s'il s'agit d'une procédure relativement nouvelle en Turquie, et cette procédure peut être utilisée pour sursoir une expulsion vers la Syrie en vertu du droit international ; l'expulsion vers un autre pays considéré comme sûr par la Turquie est alors envisagé par l'administration comme une alternative. Toutefois, en Turquie, seul un nombre très limité d'avocats sont familiers de cette procédure et elle reste peu connue de la population réfugiée. Le risque de refoulement comme conséquence directe du prolongement de l'état d'urgence en Turquie est donc bien plus présent qu'auparavant.

Implications pour les ONG

Du fait de l'état d'urgence et de la scène politique et juridique qui en découle, il devient difficile pour les ONG de se maintenir au courant des changements dans la législation concernée et de pouvoir offrir une assistance et un accompagnement juridique efficace aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. D'autre part, le travail de nombreuses ONG internationales est maintenant suspect aux yeux des autorités. Un nombre croissant d'ONG internationales ont fait l'objet d'une enquête et leurs employés ont été arrêtés et/ou ont vu leur demande

de renouvellement d'enregistrement officiel – essentiel pour pouvoir opérer en Turquie – refusée, annulée ou laissée en suspens pendant des périodes excessivement longues. Les ONG internationales qui fournissaient de l'assistance humanitaire en Syrie à travers la frontière depuis leurs bureaux enregistrés dans des villes à l'est de la Turquie, comme Gaziantep, sont particulièrement confrontées à ces pratiques et à d'autres, similaires, qui visent à les décourager ; certaines de ces organisations ont été interdites d'activités en Turquie. Alors que dans l'ensemble les ONG turques ont encore le droit de poursuivre leurs opérations, leur champ d'action géographique et thématique est généralement limité, d'où une absence de coordination persistante. De plus, leurs employés dépendent souvent de formations et de fonds fournis par ou à travers des ONG internationales, ce qui rend la présence des ONG internationales extrêmement importante pour assurer efficacement la protection de la population réfugiée en Turquie.

Margarite Helena Zoetewej-Turhan
margarite.zoetewej@unifr.ch

Chercheuse associée, Centre national de compétence dans la recherche pour la migration et la mobilité (nccr – en déplacement) et Présidente Droit européen et droit européen de la migration, Université de Fribourg <http://nccr-onthemove.ch>

1. Selon des données du HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, la Turquie accueillerait à peine un peu plus de 3,4 millions de réfugiés ; les autorités turques et les chercheurs estiment que ce chiffre est d'au moins 3,9 millions.
2. La Déclaration UE-Turquie de mars 2016 avait pour objectif de stopper le flux de migration irrégulière vers l'Europe via la Turquie <http://bit.ly/EU-Turkey-2016> Voir: Tunaboylu S et Alpes J (2017) « L'accord UE-Turquie: qu'advient-il de ceux qui retournent en Turquie ? » *Revue Migrations Forcées* numéro 54 www.fmreview.org/fr/tunaboylu-alpes

Est-ce que RMF pourrait contribuer à soutenir votre demande de financement ?

Il est arrivé que RMF ait été associée à des demandes de financement de programme ou de recherches couronnées de succès et ce, à l'avantage mutuel des deux parties. Si vous préparez une demande de financement extérieur, pourquoi ne pas envisager d'inclure RMF à votre proposition (et à votre budget) de manière à accroître la diffusion et l'impact de ce que vous aurez appris ou de vos constatations ? Veuillez contactez les Rédactrices en chef à ce propos en leur écrivant à : fmr@qeh.ox.ac.uk

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

Jeunes réfugiés, chômage et extrémisme : briser le mythe

Drew Mikhael et Julie Norman

Le chômage des jeunes réfugiés a été associé à un risque accru d'extrémisme et/ou d'exploitation. Toutefois, notre recherche indique que le chômage n'est qu'un des nombreux facteurs provoquant la frustration des jeunes réfugiés.

On entend souvent dire que le chômage des jeunes réfugiés va souvent de pair avec l'extrémisme ; les jeunes réfugiés sans emploi sont perçus comme des cibles faciles pour les recruteurs, car ils seraient plus susceptibles de se laisser séduire par des incitations financières, une raison d'être ou une identité sociale. Cependant, notre recherche révèle une absence de causalité directe entre le chômage des jeunes réfugiés et l'extrémisme, et que le chômage n'est qu'un des nombreux facteurs pouvant conduire à l'extrémisme¹.

Il est vrai que, pour les jeunes réfugiés, les possibilités de trouver un emploi valorisant sont limitées. Au Liban, par exemple, seule la moitié des réfugiés syriens exerce une activité économique et un tiers seulement a accès à un emploi, qui, pour la grande majorité, est informel et peu qualifié². Toutefois, les problèmes que les jeunes réfugiés rencontrent en matière de mobilité et d'emploi font écho aux difficultés rencontrées par la population du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MENA) en général, et par les jeunes de cette région en particulier. Toujours au Liban, le chômage a augmenté pour atteindre un taux proche des 20 %, tandis que le chômage des jeunes est estimé à 34 % ; on observe des chiffres semblables en Jordanie³. De plus, dans ces deux pays, on estime que le chômage des femmes est au moins deux fois plus élevé que celui des hommes. Dans de telles situations de chômage généralisé, les groupes disposant d'une moindre influence et dotés de moins de capital social (à l'instar des jeunes réfugiés) ont généralement tendance à être touchés encore plus sévèrement.

Néanmoins, les participants à nos groupes de réflexion estimaient que les jeunes réfugiés étaient davantage influençables lorsqu'un certain nombre de facteurs (dont le chômage, mais pas seulement) entraient en jeu et finissaient par engendrer un sentiment d'isolement ou d'exclusion, semblable au sentiment que peuvent engendrer la pauvreté relative, la marginalisation sociale ou l'exclusion politique.

Selon nos participants, c'est le domaine de l'exclusion politique que les États et

les organisations internationales ont particulièrement tendance à négliger dans leurs efforts visant à prévenir l'extrémisme. Ici encore, l'exclusion politique ne se limite pas aux réfugiés, elle concerne également les jeunes de la région MENA et même ses citoyens de manière plus générale, quoique le sentiment de marginalisation politique soit plus fort chez les réfugiés. Les éléments d'exclusion politique les plus fréquemment cités par les participants étaient les suivants : corruption de l'État, programmes destinés aux jeunes mais privilégiant uniquement les jeunes urbains et nantis, politiques de maintien de l'ordre qui traitent la plupart des jeunes et/ou des réfugiés comme des menaces, et manque d'espace pour exprimer la dissidence politique. Ces politiques contribuent à un désenchantement général vis-à-vis des institutions publiques, et peuvent inciter les jeunes à explorer d'autres avenues favorisant leur inclusion ou leur validation.

Réponses et recommandations

Une réponse à première vue logique à cette question serait de mettre en place des programmes de développement qui proposeraient des formations professionnelles aux jeunes réfugiés en vue d'accroître leur employabilité. Mais de telles interventions pourraient s'avérer malavisées et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, les interventions visant à dispenser des formations en l'absence même d'emplois peuvent en fait exacerber le problème en gonflant les rangs d'une population déjà surqualifiée, qui pourrait alors ressentir une frustration encore plus grande en constatant que ses nouvelles compétences ne lui permettent pas de trouver un emploi valorisant. Deuxièmement, les interventions qui privilégient les populations de réfugiés sans s'efforcer d'améliorer en même temps les opportunités offertes aux populations locales peuvent attiser les tensions intercommunautaires et alimenter les soupçons à l'encontre de réfugiés qui viendraient « voler » les emplois. Troisièmement, à elles seules, ces interventions ne permettent pas

de résoudre les problèmes structurels qui contribuent au manque d'emplois, notamment la corruption et la *wasta* (népotisme) dans les institutions publiques et autres secteurs.

De la même manière que de nombreux facteurs peuvent rendre les jeunes plus enclins à l'extrémisme, de nombreuses interventions sont mises en place au niveau communautaire pour combattre plus efficacement ce problème. Certaines organisations et certains leaders ont entrepris de lutter directement contre l'extrémisme violent en travaillant principalement auprès d'anciens combattants et de jeunes à risque sur des initiatives de consolidation de la paix et de résolution des conflits. Cependant, la plupart s'attaque à l'extrémisme de manière moins directe en proposant des alternatives permettant aux jeunes d'acquérir une autonomie et de s'investir.

Parmi les interventions ayant donné des résultats positifs, on peut citer les interventions psychosociales et la promotion de l'espoir, de même que la création d'opportunités de développement socio-économique et d'engagement civique. Les membres proéminents des communautés locales, y compris les enseignants, les travailleurs sociaux et les travailleurs communautaires, ont joué un rôle clé dans toutes les interventions réussies que nous avons observées, tandis que les relations personnelles (l'établissement d'un lien avec la communauté réfugiée) se sont révélées cruciales pour empêcher le recrutement de jeunes à risque ciblés par les extrémistes.

Nos constatations nous permettent de conclure que le chômage n'est pas directement lié à l'extrémisme chez les jeunes réfugiés et les autres jeunes de la région MENA, et que la prévention de l'extrémisme violent implique de repenser les politiques actuelles sous les angles suivants :

L'éducation et la formation professionnelle ne suffisent pas. Il est vital de garantir l'accès à l'éducation des jeunes réfugiés pour leur émancipation et leur mobilité ; cependant, dans les États de la région MENA, la demande d'emploi est actuellement supérieure à l'offre.

Les interventions axées sur l'emploi devraient conjuguer formation professionnelle et création d'emplois, tant pour les hommes que pour les femmes, et tant pour les jeunes réfugiés que pour les autres jeunes. Ces emplois doivent être accessibles aux groupes souvent négligés par les programmes

d'emploi, y compris les communautés rurales et les communautés non anglophones.

Les interventions externes ne suffisent pas. Les États doivent remettre en cause les systèmes de *wasta* afin de renforcer les institutions locales et infranationales et, par là-même, de gagner la confiance des citoyens. La communauté internationale peut apporter son appui aux programmes des administrations locales en mettant en place de solides mécanismes de transparence.

Il faut apporter un plus grand soutien aux ONG locales et aux travailleurs sociaux qui proposent des possibilités de développement différentes aux jeunes réfugiés par le biais de programmes de leadership, d'interventions artistiques, de programmes sportifs et d'engagement civique qui contrecarrent les efforts de recrutement des groupes radicaux et l'exploitation.

L'image du « jeune réfugié dangereux » criminalise a priori les jeunes au nom de la sécurité, ce qui accentue leur marginalisation et encourage l'extrémisme. En outre, elle limite les libertés des femmes, dans la mesure où leurs mouvements peuvent être soumis à des restrictions pour des raisons de sécurité. Il faut donc recadrer notre vision des jeunes de manière à répondre aux problèmes des jeunes réfugiés dans le contexte des difficultés sociales et politiques plus générales auxquelles sont confrontés tous les jeunes des États de la région MENA, tout en nous efforçant d'identifier des possibilités d'autonomisation et de leadership pour les jeunes dans leur environnement local et national.

Drew Mikhael drewmikhael@gmail.com
@DrewMikhael31

Julie Norman j.norman@qub.ac.uk
@DrJulieNorman2

Chercheurs, Senator George J Mitchell Institute for Global Peace, Security and Justice, Queen's University Belfast
www.qub.ac.uk/Research/GRI/mitchell-institute

1. Conclusions basées sur les données de groupes de réflexion organisés au Liban, en Tunisie et en Jordanie dans le cadre du projet Power2Youth de l'UE (www.power2youth.eu), message médiatique du Club de Madrid pour le projet de lutte contre l'extrémisme violent (<http://bit.ly/ClubMadrid-preventing-extremism>) et perspectives des jeunes sur la cohésion des communautés provenant d'ActionAid, ainsi que des recherches supplémentaires.
2. Organisation internationale du travail <http://bit.ly/ILO-Lebanon>
3. <http://bit.ly/WorldBank-Lebanon-20130411>

Établir l'identité juridique des Syriens déplacés

Martin Clutterbuck, Laura Cunial, Paola Barsanti et Tina Gewis

Ces sept années de conflit ont eu un effet désastreux sur la capacité de nombreux Syriens à prouver leur identité juridique.

Disposer d'une identité juridique est un droit humain fondamental. Elle nous permet de voyager, de travailler, d'être scolarisé, de nous marier, de confirmer notre filiation, de bénéficier de soins de santé, d'accéder aux services publics, de voter, d'hériter, d'acheter et de vendre un bien – de quasiment tout faire. Alors qu'un grand nombre de personnes considèrent le droit à une identité juridique comme un acquis découlant de la délivrance d'un acte de naissance, d'une carte d'identité nationale, d'un passeport et d'autres documents, on ne peut pas en dire autant pour les Syriens déplacés. Après quasiment sept années de conflit, et du fait de la destruction ou de la fermeture des bureaux d'état civil et de la complexité des procédures de délivrance de documents aux réfugiés dans les pays d'accueil, il peut s'avérer particulièrement difficile de prouver son identité.

Le droit à une identité juridique est inscrit dans le droit international. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques souligne le droit de toute personne à être reconnue devant la loi. La Convention internationale sur les droits de l'enfant confirme le droit à l'enregistrement à la naissance, tandis que la Déclaration universelle des droits de l'homme établit le droit à une nationalité. Toutefois, de nombreuses personnes peinent à exercer pleinement ces droits en raison de la complexité de la situation juridique et politique, tant à l'intérieur de la Syrie, qu'à l'extérieur du pays.

Sur les 700 000 enfants syriens réfugiés âgés de moins de quatre ans que compterait la région, 300 000 sont nés en exil en tant que réfugiés, et un grand nombre d'entre eux ne disposent pas d'acte de naissance. Selon les enquêtes conduites récemment par le Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR), 70 % des réfugiés syriens ne disposaient pas de carte nationale d'identité, tandis que plus de la moitié des couples mariés ne possédaient aucune preuve de leur mariage¹. En outre, 94 % des réfugiés syriens au Liban n'étaient pas en mesure de répondre à l'ensemble des conditions administratives pour obtenir un acte de naissance pour leur enfant², tandis que l'UNHCR, l'agence de l'ONU pour les réfugiés, estime que 30 % des enfants syriens réfugiés en Jordanie ne disposent pas

d'acte de naissance. L'absence de documents tellement indispensables a un impact direct sur le quotidien des personnes déplacées. Dans le Sud de la Syrie, par exemple, moins d'un quart des femmes déplacées de l'intérieur interrogées avaient leur certificat de mariage avec elles, alors même que ce certificat continue généralement d'être la condition préalable pour l'obtention d'un acte de naissance. Qui plus est, sans papiers d'identité, les deux millions d'enfants d'âge scolaire parmi la population de PDI en Syrie ne pourront pas s'inscrire à l'école³.

Obtenir des papiers en Syrie

Le conflit syrien a entraîné la fermeture et la destruction de nombreux bureaux de l'état civil. Souvent, les nouvelles naissances, mariages, divorces, et décès ne font pas l'objet d'un enregistrement officiel, si bien que les personnes déplacées de l'intérieur (PDI) se retrouvent sans document pour prouver que de tels événements ont eu lieu. Et comme les enregistrements ne sont pas tous conservés sous forme numérique, la perte ou la destruction des documents originaux signifie parfois la perte définitive de ces informations.

Le livret de famille est le principal document d'état civil en Syrie, ainsi que le point de départ pour obtenir tous les autres documents d'état civil. Environ 40 % des PDI interrogées ont indiqué ne plus avoir leur livret de famille avec elles. Quant aux PDI qui avaient encore leur livret de famille, elles n'ont pas pu y ajouter le nom de leurs enfants lorsque ces derniers étaient nés pendant le conflit dans les zones non contrôlées par le gouvernement. Dans le nord-ouest de la Syrie, près de la moitié des enfants PDI âgés de cinq ans ou moins n'étaient pas inscrits sur leur livret de famille.

En Syrie, lorsqu'un enfant atteint l'âge de 14 ans, il a droit à une carte d'identité et son tuteur a l'obligation d'en obtenir une pour lui. Toutefois, un quart des PDI âgées de 14 ans ou plus que nous avons interviewé dans le nord-ouest de la Syrie ne disposaient pas d'un tel document. La principale raison invoquée était la fermeture des bureaux d'état civil.

Une autre question préoccupante concerne la multitude d'acteurs officiels et de facto qui

fournissent des papiers à la place de l'état civil. Dans les zones qui ne sont pas contrôlées par le gouvernement, il est quasiment impossible d'obtenir des papiers d'identité syriens officiels. À leur place, les PDI nous ont confié avoir obtenu des documents d'identité auprès du tribunal islamique local, des conseils locaux, d'autorités non-gouvernementales/de facto et d'acteurs armés. Il est possible que les PDI ne puissent avoir accès à rien d'autre que ces documents, toutefois les doutes persistent quant à leur valeur et leur reconnaissance juridiques.

Obtenir des papiers dans les pays d'accueil

Selon le droit syrien, les enfants nés hors de Syrie doivent respecter les lois sur le statut personnel du pays dans lequel ils résident. Cela signifie que les parents doivent obtenir un certificat de naissance auprès des autorités nationales du pays dans lequel leur enfant est né, puis enregistrer cette naissance auprès de l'ambassade syrienne ou du consulat syrien le plus proche dans les 90 jours suivants la date de la naissance. Toutefois, de nombreux facteurs entravent la capacité des réfugiés syriens à protéger leur identité juridique.

L'absence de documents requis pour permettre l'enregistrement d'une naissance est un gros problème dans la mesure où de nombreux réfugiés ont perdu leurs papiers ou que ceux-ci ont été détruits ou confisqués. (L'enregistrement des mariages est particulièrement important

puisqu'un certificat de mariage est généralement requis pour enregistrer les naissances dans les pays d'accueil et établir l'identité du père légitime de l'enfant.) Les réfugiés peuvent également rencontrer des difficultés en raison de leur manque de familiarité avec la procédure d'enregistrement civil dans les pays d'accueil, y compris des délais stricts pour procéder aux enregistrements. De plus, la plupart des réfugiés ne veulent pas s'adresser à leur propre ambassade, par crainte de répercussions. Les coûts prohibitifs et (en Turquie) les barrières linguistiques peuvent également compliquer l'accès aux procédures d'enregistrement civil. Il est souvent nécessaire de fournir la preuve d'un séjour autorisé dans le pays d'accueil avant qu'un acte de naissance et d'autres documents ne puissent être délivrés. Enfin, dans certains pays, dont la Jordanie, il arrive que les réfugiés se voient confisquer leur carte de résident et leur certificat de demandeur d'asile lorsqu'ils retournent en Syrie, si bien qu'ils se retrouvent sans aucun document pouvant contribuer à prouver leur identité une fois de retour dans leur pays.

Pour surmonter ces obstacles, les réfugiés recourent souvent à des stratégies d'adaptation qui peuvent les exposer à de nouveaux risques, comme par exemple retourner en Syrie pour récupérer leurs papiers ou se procurer de faux documents. À l'échelle de la région, 17 % des ménages réfugiés interrogés par le CNR avaient été obligés de se procurer des faux papiers. Ce genre de stratégie expose les réfugiés à de nouveaux risques en matière de protection, y compris l'arrestation, la mise en détention et l'exploitation.

Des mesures positives ont été mises en place par les autorités d'accueil grâce aux efforts de l'UNHCR. Les enfants syriens résidant en Jordanie, mais nés en Syrie, et ne disposant d'aucune preuve de leur naissance, peuvent désormais utiliser leur certificat de demandeur d'asile de l'UNHCR pour obtenir un permis de séjour en Jordanie. Le Liban a introduit des concessions limitées pour les réfugiés syriens s'appliquant au coût annuel de l'extension de la durée légale de séjour. Il n'est pas nécessaire de présenter un certificat de mariage pour obtenir un acte de naissance pour un enfant syrien né en Turquie⁴. Néanmoins, les pays d'accueil pourraient prendre davantage de mesures pour protéger le droit à une identité.

Vers des solutions

Les solutions doivent commencer par reconnaître l'importance fondamentale du



UNHCR/Christopher Herwig

Il a fallu plus de 10 mois à cette mère réfugiée de ce bébé pour obtenir un acte de naissance pour son jeune fils.

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

droit à une identité juridique, continuer en comprenant pourquoi certaines personnes réfugiées et déplacées ont été incapables d'obtenir ces documents et se conclure par des mesures pratiques pour aider les personnes à obtenir ces papiers tellement indispensables, dans le strict respect des protections garanties par le droit international.

Chemin faisant, il sera nécessaire de s'intéresser aux lois et aux normes régissant la délivrance de papiers d'identité en Syrie et dans les pays d'accueil, de même qu'aux difficultés pratiques rencontrées par les personnes nées en dehors des zones contrôlées par le gouvernement. Il faudra accepter la nécessité d'adapter les procédures existantes pour faciliter l'enregistrement en masse équitable, efficace et rapide des rapatriés potentiels, sans préjudice vis à vis des raisons pour lesquelles de nombreux Syriens déplacés n'ont pas pu s'enregistrer en suivant les procédures appropriées.

Les agences de l'ONU, en particulier l'UNHCR, joueront un rôle de premier plan en raison de leur expertise mondiale en matière de délivrance de documents d'enregistrement aux réfugiés. Les ONG nationales et internationales peuvent également jouer un rôle constructif en conseillant les personnes déplacées à propos des procédures d'enregistrement formelles, en les aidant à obtenir des documents, ou encore en informant les parties prenantes sur les principaux obstacles et en formulant des recommandations politiques pour combler les carences. Les étapes concrètes en vue de l'exercice complet du droit à une identité devraient comprendre les mesures suivantes :

- La restauration des systèmes d'enregistrement civil nationaux pour faciliter la délivrance rapide et à un prix raisonnable de papiers d'identités légaux aux PDI ; ces systèmes devront tenir compte des raisons possibles pour lesquelles les PDI n'ont pas pu être en mesure d'obtenir de tels documents.
- La reconnaissance par les parties au conflit et la communauté internationale de la valeur pratique des documents délivrés dans les zones non contrôlées par le gouvernement pour leurs bénéficiaires, ainsi que la nécessité de mettre en place un processus de remplacement de ces documents par des documents délivrés par l'État, sous réserve de procédures de contrôle et de vérification,
- L'établissement de systèmes permettant aux Syriens déplacés de remplacer de faux documents ou des documents falsifiés par des documents officiels, et de corriger, sous réserve de vérification et sans mesure punitive ni amende, les informations erronées contenues dans ces documents.
- Des mesures que les gouvernements d'accueil doivent mettre en place, avec l'appui de l'ONU et des acteurs humanitaires, pour garantir que a) tous les réfugiés présents dans les pays d'accueil disposent de papiers d'identité légaux appropriés et que les obstacles à l'obtention de ces papiers ont été supprimés et b) les réfugiés traversant des frontières internationales soient capables de conserver les documents délivrés par les pays d'accueil (y compris les permis de résidence) qui les aident à prouver leur identité, en particulier lorsqu'ils ne disposent d'aucun autre document.

À long terme, il y a un risque que les documents manquants, périmés ou incomplets deviennent un obstacle considérable au retour et à d'autres solutions durables. En agissant de concert et en coordonnant leurs efforts, l'ensemble des parties prenantes pourrait contribuer à faciliter la confirmation en bloc de l'identité juridique de plusieurs milliers de Syriens déplacés, leur permettre d'accéder aux droits les plus fondamentaux, tout en aidant les autorités (tant en Syrie, que dans les pays d'accueil) à leur apporter une meilleure protection.

Martin Clutterbuck martin.clutterbuck@nrc.no

Conseiller régional en matière d'information, conseil et assistance juridique (ICLA) pour le bureau régional du Moyen-Orient du Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR) www.nrc.no

Laura Cunial laura.cunial@nrc.no

Spécialiste du programme d'assistance juridique, ICLA, CNR Syrie

Paola Barsanti paola.barsanti@nrc.no

Spécialiste du programme d'assistance juridique, ICLA, CNR Jordanie

Tina Gewis tina.gewis@nrc.no

Spécialiste du programme d'assistance juridique, ICLA, CNR Liban

1. CNR (2017) *Displacement, housing, land and property and access to civil documentation in the north west of the Syrian Arab Republic* <http://bit.ly/NRC-HCR-HLP-Syria-2017> Et (2017) *Displacement, HLP and access to civil documentation in the south of the Syrian Arab Republic* <http://bit.ly/NRC-HCR-HLP-southSyria>
2. CNR (2017) *Syrian refugees' right to legal identity: implications for return* <http://bit.ly/NRC-Syrian-ID-2017briefing>
3. Pour une discussion plus approfondie sur l'absence de papiers et le risque d'apatridie, consultez www.fmreview.org/fr/apatridie
4. Refugees International (2015) *Birth Registration in Turkey: protecting the future for Syrian children* <http://bit.ly/RI-Turkey-birth-2015>

Quand pouvons-nous parler de retours véritablement volontaires ? Les conditions d'asile au Liban

Amy Keith et Nour Shawaf

La détérioration de la qualité de l'asile avec les pressions physiques, sociales et matérielles qu'elle crée ne doit pas être la raison qui pousse les réfugiés syriens du Liban à décider de retourner en Syrie.

On estime qu'environ 1,5 million de réfugiés syriens vivent actuellement au Liban, parmi lesquels seul un peu moins d'un million sont enregistrés avec le HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés ; de nombreux autres ne sont toujours pas enregistrés à ce jour. Selon une étude menée par Oxfam en 2017, seul 21 % des réfugiés syriens interrogés considéraient avoir trouvé la sécurité au Liban, et des hommes comme des femmes décriaient ressentir des craintes quotidiennes et des préoccupations permanentes¹.

Les personnes interrogées indiquaient s'être senties plus en sécurité et avoir reçu un meilleur traitement au Liban au début de la crise. Dès 2017, les réglementations rendant beaucoup plus difficile l'obtention de documents valides de séjour, l'exploitation, les tensions avec la communauté hôte et les autorités locales, les arrestations récurrentes, les raids violents dans les sites d'installation de réfugiés et les menaces d'expulsion et de retour forcé avaient érodé leur sentiment de sécurité. Malgré tout cela, et malgré le fait qu'une grande majorité des personnes interrogées n'ont aucune intention de rester au Liban après la fin du conflit en Syrie, elles ne considèrent pas à l'heure actuelle que les conditions en Syrie sont réunies pour leur permettre de rentrer en toute sécurité.

Le principe du « volontarisme ou de la libre-décision » est un aspect fondamental du retour des réfugiés et il découle du principe de non-refoulement tel qu'il est inscrit dans la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés et dans le droit international coutumier. Selon le manuel sur le rapatriement volontaire publié par le HCR « le principe de la « libre décision » doit être considéré à la fois par rapport aux conditions dans le pays d'origine (impliquant une décision éclairée) et à la situation dans le pays d'asile (permettant un choix pris en toute liberté) »². Pour qu'un retour soit véritablement volontaire, les décisions conduisant au retour doivent être prises sans influence de « facteurs d'incitation » sous la forme de pressions physiques, psychologiques ou matérielles.

Pour beaucoup de réfugiés syriens au Liban, un grand nombre de différents facteurs d'incitation touchant à leur sécurité et leur capacité de faire

face à leurs besoins fondamentaux sont cependant susceptibles de provoquer des retours prématurés et non viables qui ne sont pas fondés sur un choix véritablement libre. Le conflit en Syrie se poursuit et s'intensifie même dans certaines zones, et tout retour prématuré aurait pour résultat d'exposer les réfugiés au conflit et à des risques de détention, de torture, d'enlèvement et à d'autres formes de violence – et à des déplacements répétés.

Statut juridique et couverture des besoins fondamentaux

Le statut juridique des réfugiés dans le pays d'asile est l'un des facteurs déterminants pour évaluer le caractère volontaire d'une décision de retour. À l'heure actuelle, on estime que 80 % des réfugiés syriens au Liban n'ont pas de statut juridique sous la forme d'un permis de résidence en cours de validité émis par le gouvernement libanais. Le fait de ne pas posséder de permis de résidence valide constitue un acte criminel au Liban et les réfugiés qui n'ont pas ce type de document sont particulièrement exposés à des risques d'arrestation et de détention. Dans la mesure où il existe des contrôles policiers sur l'ensemble du territoire national, de nombreux réfugiés ont décidé de s'auto-imposer des restrictions de mouvement afin de limiter leurs risques d'arrestation. Des mouvements limités entraînent une capacité réduite à trouver du travail. Pour ceux capables de chercher du travail, le fait de ne pas avoir de statut juridique les rend vulnérables à l'exploitation financière parce qu'ils peuvent être dénoncés aux autorités. Il devient extrêmement difficile pour eux de faire face à leurs besoins élémentaires – y compris en matière d'hébergement – en raison de la réduction de leurs revenus, et les familles sont contraintes de contracter des dettes pour pouvoir survivre. Parallèlement, les restrictions de mouvement et la crainte d'être arrêtés rendent également plus difficile l'accès aux services de base et à l'assistance, y compris aux soins médicaux et à l'éducation.

En plus de la nourriture, des vêtements, des produits d'hygiène et d'autres articles ménagers essentiels, pratiquement tous les réfugiés au Liban (même ceux qui vivent dans des tentes) paient un

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018



Vallée de Bekaa, Liban

loyer qui leur coûte en moyenne 189 \$US par mois. La crainte de l'expulsion est une crainte majeure, due en partie à la difficulté de trouver les moyens de payer le loyer. Les soins médicaux représentent également une dépense et une préoccupation importante, dans la mesure où les assurances de santé fournies par le biais du HCR ne couvrent que 75 % des frais (et uniquement pour les traitements vitaux et les soins obstétricaux). L'assistance humanitaire sous forme d'espèces est supposée atténuer ce type de charge financière, mais elle n'est pas suffisante et ne couvre pas l'intégralité des ménages réfugiés. Plus de 70 % des réfugiés syriens au Liban vivent dans la pauvreté et la dette globale moyenne des familles s'élève à environ 857 \$US.

Comment obtenir le permis de résidence

La réglementation du droit de séjour qui est entrée en vigueur en janvier 2015 prévoit deux trajectoires permettant aux Syriens d'obtenir un permis de résidence : effectuer une demande en s'appuyant sur un certificat d'enregistrement valide du HCR (s'ils en possèdent un), ou obtenir un engagement de responsabilité (un parrainage) de la part d'un citoyen libanais. Ces réglementations imposaient initialement aux réfugiés en possession de certificats d'enregistrement du HCR de signer une déclaration les engageant à ne pas travailler. Cette disposition a été supprimée vers le milieu de l'année 2016, mais la mise en application de cette réglementation signifie que, dans la pratique, cet obstacle demeure. Les réfugiés, particulièrement des hommes âgés de 18 à 60 ans, qui travaillent ou sont suspectés de travailler, se sont vus refuser un permis de résidence lorsqu'ils essayaient de l'obtenir au moyen d'un certificat d'enregistrement du HCR et il leur a été demandé d'obtenir un parrainage à la place. Les réfugiés qui ont déjà obtenu un permis de résidence par le biais d'un parrainage – comme

ceux qui l'ont fait lorsque l'engagement de ne pas travailler était encore en vigueur – ne peuvent pas obtenir, par la suite, leur permis de résidence avec leur certificat d'enregistrement du HCR, même si le parrainage leur est retiré. Pour les réfugiés qui ont besoin de travailler, dans de nombreux cas, de fait, la voie du parrainage reste donc la voie « obligatoire ». Toutefois, les réfugiés parrainés ont signalé qu'ils devaient accepter des conditions d'exploitation afin de maintenir leur parrainage (et ainsi leur statut juridique). Les deux principales méthodes d'exploitation consistent, soit à travailler gratuitement, soit à payer des frais supplémentaires qui peuvent aller de 100 à 1000 \$US³. Les réfugiés syriens que nous avons interrogés au nord du Liban et dans la vallée de la Bekaa en 2017, ont indiqué que le fait d'obtenir la permission d'avoir un permis de résidence sans être enregistrés auprès du HCR, sans avoir à expliquer comment ils sont en mesure de subvenir à leurs propres besoins et sans avoir à trouver un parrainage serait le facteur principal qui leur permettrait de se sentir en sécurité, tout en préservant leur dignité pendant la durée de leur séjour au Liban.

Pour la plupart des réfugiés syriens, il est trop tôt pour envisager le retour en Syrie comme une possibilité. Outre le fait qu'il serait nécessaire que le conflit soit terminé et que la sécurité soit rétablie en Syrie, les réfugiés ont mentionné qu'ils auraient besoin de garanties contre les représailles, les arrestations et les risques de détention. Les réfugiés qui se trouvent au Liban sont toutefois confrontés à des « facteurs d'incitation » physiques, psychologiques et matériels bien réels. Pour s'assurer que les décisions de retour sont véritablement des choix librement consentis, la communauté internationale et le gouvernement du Liban doivent veiller à ce que tous les réfugiés de Syrie aient la possibilité d'obtenir aisément une forme ou une autre de statut juridique qui leur garantisse le respect de leurs droits fondamentaux et leur donne la capacité de subvenir à leurs besoins sans exiger de recours au parrainage.

Amy Keith amyketh@gmail.com

Nour Shawaf NShawaf@oxfam.org.uk

Oxfam Liban

www.oxfam.org/en/countries/lebanon

1. Shawaf N et El Asmar F (2017) 'We're Not There Yet...' *Voices of Refugees from Syria in Lebanon*, Oxfam <http://oxf.am/ZaoC>
2. HCR (1996) *Voluntary Repatriation: International Protection Handbook*, p10 [Manuel sur le Rapatriement volontaire et la Protection internationale] <http://bit.ly/UNHCR-VolRepatHandbook-1996>
3. Éléments provenant d'un suivi de protection mené par Oxfam en juin, juillet et août 2017.

Trouver un équilibre entre les droits des déplacés, de ceux qui reviennent et du reste de la population : ce nous qu'enseigne l'Irak

Nadia Siddiqui

Le retour chez eux de 3,1 millions de PDI irakiens vers leurs lieux d'origine est considéré, au lendemain de la récente guerre civile, comme un exemple de succès. La situation est néanmoins complexe et s'accompagne de questions critiques portant sur l'arbitrage entre des droits et des besoins de protection concurrents.

Les directives internationales relatives à des solutions durables au déplacement soulignent la nécessité de protéger les droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) quel que soit l'endroit où elles se trouvent. Cela inclut leur droit de retourner en toute sécurité et dignité dans leurs lieux d'origine sur la base d'un choix éclairé et librement consenti. Cette conception est certes importante, toutefois il arrive bien souvent qu'elle néglige les droits et les besoins de ceux qui sont déjà rentrés, et/ou de ceux qui sont restés, particulièrement si le retour est présenté comme étant la seule option de résolution du déplacement.

Tel est le cas en Irak où le gouvernement et les partenaires internationaux ont fait de ce résultat une priorité et la clé du succès au lendemain du conflit entre le gouvernement irakien et l'État islamique (ou ISIS). Cette conception néglige également le fait que le retour est un processus continu et, comme toute autre solution durable, qu'il peut prendre des années si ce n'est des décennies pour être mené à terme. Finalement, il omet également que le fait de revenir à un état des choses antérieur est impossible dans la pratique, étant donné le contexte post-conflictuel, et que ce ne saurait être une solution envisageable du point de vue des droits, dans la mesure où la situation était probablement injuste avant le conflit et qu'elle avait probablement contribué au déplacement forcé initial.

Aucun endroit n'illustre cette situation avec plus d'évidence que la zone habitée par plusieurs communautés dans la moitié nord du gouvernorat de Nineveh en Irak. Cette zone, tribale de par sa structure sociale, a déjà considérablement souffert à cause du déplacement forcé, de la précarité des infrastructures et des services publics et d'une négligence générale en matière de développement. Le nord de Nineveh, qui comprend le territoire rural et ethniquement

divers que se disputent l'État fédéral irakien et les autorités kurdes, et qui entoure la ville de Mossoul, a subi le gros des attaques de l'État islamique en 2014, ce qui a eu pour conséquence d'opposer, dans certains cas, des voisins et des villages entiers les uns aux autres. L'arrivée de l'État islamique, puis son expulsion en 2015, a entraîné de nouvelles vagues de déplacements et de retours. Les tensions et les divisions subsistent entre les groupes qui sont restés et ceux qui ont été déplacés pendant une courte période et qui sont ensuite revenus, de même qu'entre ces deux populations et ceux qui sont encore déplacés.

Alors que des retours commencent peut-être à peu, les disputes entre les autorités irakiennes et kurdes, et l'absence d'une politique officielle susceptible de permettre des solutions durables - dépassant l'importance de la question du retour - ont conduit ces communautés dans une impasse lorsqu'il s'agit de décider de qui peut et ne peut pas rentrer. Un travail de terrain réalisé début 2017 soulève les principales préoccupations dont les autorités irakiennes et les partenaires internationaux devront tenir compte s'ils entendent poursuivre une politique axée sur les retours.

Des retours en l'absence d'une stratégie

Même s'il existe des normes internationales pour protéger les droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), il est important de ne pas oublier que les PDI qui sont déjà rentrés peuvent elles aussi avoir des préoccupations particulières concernant leur protection - ainsi que de l'amertume - à l'égard de ceux qui ne sont pas encore rentrés. C'est exactement ce qui se passe dans le nord de Nineveh, et dans la majeure partie des autres zones d'Irak touchées par le conflit avec l'État islamique, où de nombreux groupes considèrent collectivement que ceux encore déplacés sont, d'une manière ou d'une autre, affiliés au groupe

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

armé. Des actions de représailles et de vengeance contre ceux perçus comme étant affiliés à l'État islamique (et leurs biens) ont déjà été perpétrées par des personnes déplacées de retour et les forces de sécurité qui ont chassé le groupe armé. Une politique qui priorise les retours sans tenir compte des griefs en suspens – qu'ils soient légitimes ou non – à l'encontre de ceux encore déplacés et exprimés par ceux qui sont supposés les accueillir à leur retour, à laquelle est associé un processus général plein d'incertitude, risque d'ouvrir la porte à de nouveaux conflits. En outre, si aucune disposition n'a été prévue pour garantir un mécanisme approprié d'arbitrage et de restitution ou de compensation, le processus de retour risque d'exacerber les revendications concurrentes relatives aux droits fonciers.

« L'une des choses importantes pour rétablir la paix ici est que le gouvernement empêche les Arabes de revenir et de vivre dans nos contrées, parce qu'ils sont le motif de l'arrivée de l'État islamique ici ; ce sont eux qui nous ont trahis ». (PDI yézidi)

« Si les autres ne veulent pas que nous rentrions, alors c'est au gouvernement que reviendra la charge d'arbitrer et de décider. Nous, nous voulons rentrer ». (PDI arabe sunnite)

Finalement, il est crucial de signaler que, même dans des zones à prédominance tribale, où l'état de droit formel prend une place secondaire par rapport à l'arbitrage tribal, les divisions dans le tissu social sont maintenant trop importantes pour que le processus tribal seul puisse les apaiser. Il se peut que cette demande d'intervention du gouvernement fédéral et du secteur judiciaire permette d'ouvrir la voie vers davantage de coopération avec les tribus, effaçant ainsi peu à peu des systèmes juridiques parallèles.

« Le gouvernement doit trouver des solutions à ces problèmes avec l'aide des chefs tribaux et des personnes éduquées. Pourquoi le gouvernement ? Parce que le gouvernement dispose de mécanismes de résolution des problèmes plus nombreux que les gens ordinaires... la confiance entre les personnes doit prévaloir ». (Yézidi de retour)

Le gouvernement fédéral de l'État irakien et ses partenaires doivent maintenant donner la priorité à l'élaboration d'un plan opérationnel pour le processus de retour qui aille au-delà des dispositions ponctuelles et variables actuellement en place. La manière dont les personnes rentrent compte tout autant que le fait qu'elles rentrent ou pas.

Recommandations

Une stratégie de retour doit se concentrer sur la compréhension du besoin commun à toutes les victimes de trouver une solution à leurs souffrances (passées et présentes), en tenant compte de tous les auteurs de violences. Les tribus et les communautés demandent des interventions officielles qui pourront contribuer à résoudre les problèmes liés aux retours ; il s'agit d'une opportunité pour faire le lien entre les processus tribaux et officiels. Alors même que la résolution récemment prise par l'Irak et le Royaume Uni en vue d'établir des mécanismes pour rendre compte des crimes de l'État islamique est un point de départ utile, il est essentiel, toutefois, de ne pas oublier que l'État islamique n'a pas été le seul auteur de violences ou d'abus dans ce contexte, et que les griefs sont de nature extrêmement diverse. Il est également nécessaire de reconnaître que des poursuites pénales isolées ne suffisent pas, et que d'autres approches – y compris des processus de réparations, de recherche de la vérité ou de réforme des institutions – doivent aussi être envisagées.

Un processus clair et transparent afin de contrôler et filtrer les personnes qui rentrent doit également être mis en place pour que les communautés de tous bords comprennent les critères appliqués pour permettre aux PDI de rentrer chez eux.

En lien direct avec ce qui précède, des critères clairement établis concernant ce qui constitue une affiliation à l'État islamique – et sur la peine qui sera appliquée en fonction du degré de cette affiliation – doivent être clairement explicités et communiqués aux communautés. Cela dissuadera les communautés d'étiqueter les personnes de retour et de se faire justice elles-mêmes.

En conclusion, il est surtout indispensable que des programmes de cohésion sociale et de construction de la paix comme ceux qui ont lieu à l'heure actuelle dans les communautés qui sont déjà rentrées, soient étendus de manière à inclure ceux qui sont encore déplacés, avant que d'autres retours ne soient entrepris. Ceci en vue de préparer les deux groupes à vivre ensemble à nouveau et de contribuer à élaborer des processus capables d'atténuer les conflits et les tensions, et de permettre de trouver des solutions aux griefs présents et passés.

Nadia Siddiqui nadia@social-inquiry.org
 Chercheure, Social Inquiry (organisation de recherche basée à Erbil en Irak)
<https://social-inquiry.org/inquiry.org>

Restitution des logements, des terres et des biens dans la Syrie de l'après-conflit

Martin Clutterbuck

S'il est indéniable que la restitution des logements, des terres et des biens doit sous-tendre tout accord post-conflictuel, un tel exercice en Syrie sera complexe. Le respect des Principes de Pinheiro sera essentiel.

Les difficultés pour établir les droits à la propriété dans la Syrie de l'après-conflit seront énormes. Les dynamiques du conflit associées au déplacement massif de près de la moitié de la population, ont contraint les Syriens à s'en aller et à chercher refuge partout où ils le peuvent. Bien que la restitution post-conflictuelle des logements et des biens soit un droit reconnu en vertu du droit international, l'incertitude permanente de la situation en Syrie signifie que peu de Syriens savent si et quand ils seront en mesure de récupérer leurs logements et leurs biens.

Les processus de restitution et de compensation devront non seulement tenir compte de la complexité et du pluralisme du système juridique qui régit les droits au logement, aux terres et aux biens (LTB) en Syrie, mais ils devront également être en mesure de faire face à l'ampleur des dommages, de la destruction et des déplacements. La restitution sera encore compliquée par la perte et les dégâts causés aux registres de propriété, ainsi que par la grande proportion de personnes déplacées déjà installées dans des sites informels avant le début du conflit. Les femmes seront confrontées à des difficultés spécifiques pour revendiquer leurs droits à la propriété et à l'héritage.

Un tableau complexe

Une étude menée auprès de personnes déplacées et de réfugiés, à la fois en Syrie et à l'extérieur, brosse un tableau compliqué de documents perdus, de titres de propriété incertains, de transactions informelles ou coercitives, et de solutions transitoires de logement¹. Au cours de l'enquête pour l'Aperçu des besoins humanitaires de 2018², 2280 communautés (57 %) parmi les 4006 interrogées en Syrie ont mentionné le logement, les terres et les biens comme un sujet de préoccupation. Plus de 75 % des communautés ont signalé l'absence de documents légaux et les problèmes de contestation de propriété. Parmi les autres difficultés on compte la destruction des maisons, les transactions illégales et non documentées sur des LTB, les disputes, l'occupation illégale de maisons et de biens

par autrui, et la présence de débris de guerre explosifs. Les préoccupations de cet ordre étaient particulièrement courantes dans les zones sous contrôle non-gouvernemental dans lesquelles il est impossible ou très difficile d'enregistrer des transactions sur les biens ou d'obtenir l'accès aux registres gouvernementaux.

Il est indispensable de bien comprendre comment les droits sur les LBT étaient régis avant le conflit en vue de planifier les processus de restitution pour l'avenir. Le droit de propriété syrien est fortement influencé par le système ottoman d'administration foncière et il existe de nombreux droits d'usage des terres informels qui diffèrent en fonction de chaque localité et qui reposent sur des pratiques historiques ; le régime de propriété foncière est fondamentalement régi par une série de systèmes statutaires, coutumiers, islamiques et informels. Les données gouvernementales indiquent que jusqu'à 50 % des terres en Syrie n'avaient jamais été formellement enregistrées avant le début du conflit. Selon les données de la Banque mondiale, avant le conflit, plus de la moitié des 22,5 millions de résidents du pays vivait dans des zones urbaines ou semi-urbaines, et approximativement un tiers de la population urbaine vivait dans des sites d'installation informels. Dans ces sites d'installation informels, des papiers de substitution tels que des contrats de vente, des documents enregistrés par des notaires, et même des factures de services étaient utilisés pour attester de la propriété à défaut d'un titre de propriété (ou tabou).

Le conflit a massivement exacerbé ces problèmes qui existaient déjà auparavant. L'Aperçu des besoins de protection pour l'ensemble de la Syrie de 2018³ a montré que 60 % des communautés évaluées indiquaient que leurs biens avaient été illégalement occupés par autrui ; 56 % des communautés signalaient des pillages de logements et de biens privés. Une majorité des réfugiés interrogés au cours de notre enquête ont expliqué qu'ils n'étaient plus en possession de leurs documents de propriété, principalement parce qu'ils avaient été détruits, perdus, oubliés

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

dans la fuite ou confisqués. Parmi ceux qui avaient des titres de propriété, plus de la moitié indiquaient que les tabous n'avaient pas été établis à leur nom, mais, comme il est le souvent le cas, au nom d'un homme plus âgé de leur famille⁴. Pour ceux qui ont des titres officiels de propriété, la réalité risque d'être tout aussi complexe dans la mesure où le droit à la propriété est souvent partagé par différents membres de la famille, que l'utilisation d'autres documents de propriété est répandue, et qu'il existe en Syrie une multitude d'aspects complexes en matière d'interprétation des lois sur les LBT. Il est rare que les femmes aient des documents de propriété établis à leur nom, particulièrement dans les zones rurales de Syrie. La falsification de documents de propriété est également monnaie courante, particulièrement dans les zones qui ne sont pas contrôlées par le gouvernement. Alors que partout en Syrie des tribunaux islamiques cherchent à résoudre certains problèmes de LBT, ceux qui travaillent dans des zones aux mains de l'opposition n'ont aucune autorisation formelle pour le faire, ce qui a entraîné des pratiques et des décisions aussi contradictoires que déconcertantes⁵. Qu'est-il possible de faire dans un contexte d'une aussi grande complexité ?

Une feuille de route pour la restitution

Depuis plus d'un siècle, la restitution, en tant que concept juridique, est considérée par de nombreuses juridictions comme le recours principal en cas de violations des obligations légales. Des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies (ONU) sont venues également réaffirmer le droit de tous les réfugiés et de toutes les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) de retourner librement dans leur pays ou leur lieu d'origine, et de se voir

restituer les logements et les biens dont ils ont été privés, ou de recevoir des compensations pour les biens qu'il n'est pas possible de leur restituer.

Les Principes sur la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et autres personnes déplacées (« Principes Pinheiro ») prévoient un ensemble exhaustif de normes internationales pour la restitution des LBT, et notamment des moyens spécifiques en vue de soutenir les revendications de restitution des femmes, qui devraient être utilisées comme normes de référence. Les principes exigent des États qu'ils établissent dans les meilleurs délais des procédures, des institutions et des mécanismes équitables, indépendants, transparents et non-discriminatoires afin de traiter et faire respecter les revendications de restitutions des LBT. De tels processus doivent être accessibles aux personnes déplacées, et ils doivent surtout être appliqués de manière efficace et être mis en pratique.

Il est tout à fait probable qu'à l'avenir, le retour des PDI et des réfugiés dans leurs communautés d'origine en Syrie entraîne un grand nombre de revendications concurrentes sur l'utilisation et l'occupation des terres et des biens par des propriétaires initiaux, des occupants secondaires et des occupants illégaux. Tout au long de la durée du conflit des transactions foncières ont continué d'avoir lieu, souvent sous la forme de contrats ou d'accords privés entre individus qui n'ont pas été enregistrés dans les systèmes statutaires. De nombreux propriétaires ont vendu des biens suite à des pressions financières. De plus, il y a eu des évictions forcées, des expropriations et des transactions foncières réalisées sous la contrainte. Des occupations secondaires, ainsi que des disputes concernant des logements, des terres ou des biens sont déjà fréquentes



Auremis Lire Line

Le quartier Al Arbeen endommagé, centre-ville de Dara, 2017

dans l'ensemble du pays. Dans les zones qui ne sont pas sous contrôle gouvernemental, des autorités de facto ont entrepris d'arbitrer et de négocier les disputes foncières.

La tendance très répandue en Syrie qui consiste à faire établir des titres de propriété de LTB au nom de quelqu'un d'autre (habituellement un homme plus âgé faisant partie de la famille) supposera également de grosses difficultés pour ceux qui chercheront à récupérer des LTB sans pouvoir fournir d'autre preuve de propriété ou de lien de parenté avec la personne nommée dans le titre de propriété. Le décès au cours du conflit de plusieurs milliers de propriétaires de LTB souligne la nécessité d'établir des procédures accessibles et efficaces en matière d'héritage. La restauration des registres cadastraux doit être une priorité importante, comme doit l'être le développement de la capacité à administrer de manière souple et équitable de nombreux arrangements fonciers, souvent anciens et informels antérieurs au conflit. Des procédures devront également être instaurées en vue d'évaluer les innombrables transactions informelles de propriété qui ont eu lieu dans les zones non contrôlées par le gouvernement, ainsi que les décisions prises par des autorités de facto et des tribunaux islamiques.

Il est probable que les femmes soient confrontées à des difficultés spécifiques pour exercer leurs droits de propriété. En Syrie, comme dans de nombreux autres pays, les lois, les normes et les pratiques qui entourent la propriété, l'héritage et les décisions favorisent les hommes. Par exemple, que ce soit avant le conflit ou actuellement, dans le système d'état civil syrien, l'identité légalement enregistrée d'une femme, est liée à l'identité de son mari ou de son père, et les femmes renoncent souvent à leurs droits de succession au profit d'un homme de leur famille. D'autres obstacles incluent le fait que les contrats de mariage qui établissent les droits de propriété de la femme en cas de décès ou de divorce, bien souvent ne couvrent pas les biens acquis pendant la durée du mariage. Tout système de restitution des logements, terres et biens établi suite au conflit devra permettre une reconnaissance égale des droits à la propriété des femmes et devra tenter de rectifier les inégalités historiques.

Suite aux processus de restitution de biens et de réparation menés dans le cadre d'autres situations post-confliktuelles, plus particulièrement dans les Balkans (Bosnie, Kosovo), en Europe de l'Est suite à la chute du communisme, en Irak et en Colombie, nous avons accumulé un ensemble de connaissances. Plusieurs de ces enseignements d'importance majeure peuvent s'avérer pertinents

dans le contexte de la Syrie, et notamment en ce qui concerne les processus de restitution de logements, terres et biens. Ces derniers doivent être aisément accessibles, prompts, indépendants, transparents, fondés sur des critères limpides, justes et non-discriminatoires, ils doivent prévoir un droit d'appel à l'encontre de décisions négatives et ils doivent respecter tout autant les normes internationales que la législation nationale. Tout mécanisme judiciaire ou cadastral mis en place pour établir la propriété devra être suffisamment robuste pour traiter la quantité impressionnante de cas et la complexité des questions soulevées. Il est crucial qu'une campagne de sensibilisation et d'information publique sur le processus de restitution soit engagée – une campagne qui doit s'étendre au-delà du pays concerné et englober les pays d'accueil voisins, ainsi que tous les pays dans lesquels des réfugiés issus de ce conflit sont susceptibles de résider. Des processus qui n'ont pas pu empêcher les changements ethniques ou démographiques apportés au droit à la propriété et à l'usage des logements, des terres et des biens pendant le conflit (et qui ont souvent été à l'origine du conflit) se sont avérés défaillants, alors que des processus dont le pouvoir d'application des décisions sur le terrain était limité ont prouvé leur inefficacité.

L'instauration de mécanismes d'instruction des litiges liés à la propriété des logements, des terres et des biens qui soient à la fois équitables, efficaces, réactifs et dotés du pouvoir de d'arbitrer des revendications concurrentes et de valider des transactions, soit par l'intermédiaire des tribunaux, d'agences administratives ou d'autres mécanismes de restitutions des biens, sera essentielle afin de garantir la sécurité de la propriété et d'éviter de nouveaux conflits. Quel que soit le forum choisi, l'équité, l'impartialité et la rigueur dans l'appréciation des revendications concurrentes seront des attributs essentiels pour garantir la crédibilité des conclusions.

Martin Clutterbuck martin.clutterbuck@nrc.no
Conseiller régional en matière d'information, conseil et assistance juridique (ICLA) pour le bureau régional du Moyen-Orient du Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR) www.nrc.no

1. Recherche menée par le Conseil norvégien des réfugiés.
2. <http://bit.ly/HNO-Syria-2018>
3. <http://bit.ly/PNO-Syria-2018>
4. NRC (2017) *Reflection on future challenges to Housing, Land and Property restitution for Syrian refugees* <http://bit.ly/NRC-HLP-Syria-2017>
5. NRC and UNHCR (2017) *Displacement, housing, land and property and access to civil documentation in the north west and in the south of the Syrian Arab Republic* <http://bit.ly/NRC-HCR-HLP-Syria-2017>
6. <http://bit.ly/Pinheiro-Principles>

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

Perspectives sur le retour des réfugiés syriens

Leïla Vignal

Nombreuses sont les raisons pour lesquelles il est prématuré de parler d'un retour massif et imminent des réfugiés syriens.

Depuis 2015, la dynamique militaire du conflit syrien a évolué en faveur du régime de Bachar el-Assad. Damas a repris le contrôle de nombreuses villes et régions jusqu'alors détenues par les groupes armés de l'opposition, et la bataille pour les quartiers-est d'Alep – qui s'est achevée en décembre 2016 – représente un tournant décisif à cet égard. Dès la fin de l'année 2017, le groupe État islamique a été chassé des dernières villes et régions qu'il contrôlait dans l'est de la Syrie.

Ces événements, de même que l'acceptation et la mise en place en mai 2017 de « zones de désescalade » garanties par la Russie, l'Iran et la Turquie, ont donné un nouvel élan aux discussions sur l'avenir du pays, la reconstruction d'après-guerre et le retour des réfugiés syriens en Syrie. Alors que le conflit est bien loin d'être terminé et que les perspectives d'une paix véritable sont encore lointaines, les paramètres des discussions portant sur le retour méritent toutefois d'être examinées avec soin.

Dans les médias on cite habituellement le chiffre de 5,2 millions de réfugiés. Néanmoins, ce chiffre ne tient compte que des Syriens enregistrés auprès du HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, au Moyen-Orient. Il n'inclut pas les Syriens non-enregistrés qui se trouvent dans les pays voisins de la Syrie et qui sont estimés à 610 000 en Jordanie (en plus des 655 000 réfugiés enregistrés), 500 000 au Liban (1 million de réfugiés enregistrés) ou 175 000 en Égypte (125 000 enregistrés). En ce qui concerne les États du Golfe, les chiffres oscillent entre un demi-million et deux millions (une estimation sans doute exagérée). À cela il convient d'ajouter un million de Syriens qui ont demandé l'asile dans l'Union européenne depuis 2011. Et enfin, plusieurs dizaines de milliers de syriens qui, par le biais de programmes de réinstallation ou d'autres moyens, sont parvenus à rejoindre les États-Unis, le Canada, le Brésil, l'Argentine et la Thaïlande. Il n'est donc pas irréaliste d'estimer le nombre de Syriens se trouvant hors de Syrie à sept ou huit millions, si ce n'est encore davantage.

Il est important de faire la somme de ces chiffres. Si on ajoute le nombre de Syriens qui se trouvent en dehors de Syrie aux 6,3 millions de Syriens qui sont actuellement déplacés à l'intérieur du pays, cela signifie que près des deux

tiers des 21 millions d'habitants que comptait la Syrie ont été contraints de quitter leur lieu de résidence. Des zones auparavant habitées ont été en grande partie détruites et vidées de leurs habitants, alors que d'autres zones, principalement dans les régions sous le contrôle du régime de Bachar el-Assad, sont maintenant massivement surpeuplées avec de nombreux Syriens déplacés. L'ampleur de ce déplacement et la transformation des caractéristiques politiques et d'occupation de l'espace en Syrie sont le résultat d'un type bien particulier de guerre : des tactiques qui ont ciblé la population civile des zones contrôlées par l'opposition depuis 2012, avec notamment la destruction systématique et à grande échelle du tissu urbain, ainsi que le siège des villes et des quartiers¹.

« Des espaces sûrs et calmes » en Syrie ?

La nécessité pour les réfugiés de rester en exil est maintenant remise en question au vu de la nouvelle situation militaire en Syrie, de la fermeture progressive des frontières par les principaux pays d'accueil des réfugiés voisins, du durcissement des conditions en Jordanie et au Liban, et des coûts supportés par la communauté internationale pour le déploiement de la plus grande intervention humanitaire jamais vue.

Au Liban, Hassan Nasrallah, le chef du Hezbollah et un proche allié de Damas, a déclaré en février 2017 que « les victoires militaires... avaient transformé de grandes zones [du pays] en espaces sûrs et calmes ». En octobre 2017, le président libanais Michel Aoun, est allé plus loin encore et a déclaré que « le retour des déplacés vers des zones stables à faible tension doit être entrepris sans que soit posée la condition d'une résolution politique ». De telles déclarations reflètent à l'évidence la proximité de ces deux dirigeants avec Damas, mais elles sont également dirigées vers la communauté internationale dont le soutien financier et humanitaire est considéré comme insuffisant. Il s'agit d'une question qui revient à chaque nouvelle conférence de donateurs. Pendant ce temps, en Jordanie les observateurs rapportent des conversations au cours desquelles des responsables jordaniens lancent en privé l'idée d'établir des « zones sûres » à l'intérieur de

la Syrie, avec les garanties par Damas, et vers lesquelles les réfugiés pourraient rentrer.

Rentrer vers quoi ?

Déclarer que les bonnes conditions pour organiser un rapatriement sont réunies est une distorsion évidente de la réalité syrienne ; le conflit se poursuit, et les endroits « tranquilles » d'aujourd'hui risquent de ne pas être aussi tranquilles demain. Par ailleurs, les réfugiés syriens ne veulent pas rentrer dans des « zones stables à faible tension » (quelle que soit la signification de ce terme) mais veulent rentrer chez eux et dans leurs lieux d'origine. Pour finir, au-delà des destructions matérielles, l'ampleur du bouleversement a atteint une amplitude historique en Syrie et la population a été plongée dans la pauvreté (85 % de la population syrienne vit maintenant en dessous du seuil de pauvreté)². L'accès aux moyens de subsistance, aux logements, à l'infrastructure, aux services essentiels, à l'éducation et à la santé s'est désintégré.

À cet égard, il est peu probable que les quelques milliers de Syriens qui sont rentrés en 2017 représentent l'avant-garde d'un mouvement plus généralisé. Au cours de la guerre, on a observé des mouvements de réfugiés qui sont, certes, rentrés pour vérifier l'état de leurs biens, pour s'occuper de membres de leur famille, pour percevoir une retraite, etc. mais le nombre des retours en 2017 a été limité et ils ont été organisés soit par le Hezbollah (depuis la ville frontrière d'Arsal) soit entrepris à l'initiative de familles exténuées par des conditions intenable. Plus important encore, les déplacements internes et les mouvements vers l'extérieur se sont poursuivis.

Contrairement à ce que déclare Michel Aoun, le retour ne peut pas précéder une résolution politique du conflit. Du point de vue des réfugiés syriens, les conditions d'un retour sont doubles : premièrement, la garantie de la sécurité et de l'absence de représailles pour les individus rentrant au pays, y compris pour les jeunes hommes qui ont fui l'enrôlement forcé dans l'armée, et deuxièmement, des perspectives d'avenir en Syrie, et notamment la reconstruction du pays.

Stratégie de reconstruction

Les premières discussions concernant la reconstruction après-guerre ont débuté au tout début du conflit, grâce à l'insistance des organisations internationales et des gouvernements qui affirmaient qu'il fallait tirer les enseignements des conflits précédents – se référant en particulier à l'absence de

préparation de l'après-guerre, suite à l'invasion de l'Irak orchestrée par les États-Unis en 2003. La Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale a lancé, par exemple, un programme appelé Agenda national pour l'avenir de la Syrie, qui, depuis 2013, rassemble des expertises, élabore des plans d'action et identifie des besoins. Des chiffres impressionnants ont été cités concernant les opportunités économiques potentielles liées à la reconstruction et les gains potentiels pour les entreprises internationales et régionales, et les acteurs du secteur privé sont substantiels.

Les pays voisins y ont également des intérêts; le Liban, par exemple, cherche à devenir le point d'ancrage pour la reconstruction syrienne et fait valoir son environnement juridique favorable à l'entreprenariat, ainsi que ses infrastructures logistiques comme, notamment, le port de Tripoli situé au nord du pays et à proximité de la frontière syrienne, dont la capacité est en cours de renforcement en prévision de ce rôle à venir. À Damas également, des discussions ont lieu très ouvertement. Le Comité de reconstruction du gouvernement syrien, formé en 2012 mais doté d'un mandat limité, s'est réuni en septembre 2017 en vue de discuter pour la première fois de l'élaboration d'une vaste stratégie de reconstruction.

Néanmoins, la question du financement de la reconstruction n'a pas été abordée. Les fonds nécessaires dépassent ce que pourraient fournir les banques syriennes ou les alliés de la Syrie. C'est pourquoi, tout véritable plan de reconstruction de la Syrie ne peut s'appuyer que sur un effort international collectif nécessitant au préalable de trouver une solution politique sanctionnée par les Nations Unies (ONU), mais les pourparlers de paix engagés à Genève – un processus parrainé par l'ONU – sont enlisés et ne parviennent pas à progresser à cause de discussions parallèles menées à Sochi sous les auspices de la Russie et de l'Iran. Pendant ce temps, Damas ne cesse d'affirmer que ses alliés seront favorisés dans l'attribution des projets de reconstruction.

La paix de qui ?

Une véritable solution politique signifierait également la résolution du retour des réfugiés conformément au cadre juridique international pour la protection des réfugiés, et l'organisation d'un processus de rapatriement librement consenti et exécuté en toute sécurité. Malgré toutes les discussions menées hors de Syrie, cette question reste pourtant absente de l'ordre du

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

jour du gouvernement de Damas, et les réfugiés ne figurent pas non plus dans ses plans de reconstruction. Selon des sources bien informées, les plans du régime pour la reconstruction prévoient de s'occuper d'une population de seulement 17 millions de personnes. La stratégie militaire qui consistait à pousser à l'exil de larges pans de la population a été pendant des années l'un des outils utilisés par un régime affaibli pour rester au pouvoir. Cette stratégie a entraîné l'émergence d'une nouvelle réalité sociale que le gouvernement de Bachar el-Assad, du moins, considère comme plus gérable d'un point de vue politique et militaire. Il est manifeste que cette nouvelle réalité n'inclut pas les Syriens qui se trouvent en dehors du pays.

Si Bachar el-Assad reste au pouvoir pour les années à venir, il est possible qu'il tente d'utiliser le sort de ce tiers restant de la population comme monnaie d'échange pour négocier la normalisation des relations entre son régime et la communauté internationale et l'accès au marché de la reconstruction. Un pouvoir fort à Damas est la condition indispensable à la réussite d'un tel plan. Une autorité stable, capable d'envisager des projets pour l'avenir et suffisamment légitime pour pouvoir établir un dialogue et forger de

nouveaux partenariats avec les Syriens, comme avec la communauté internationale est nécessaire, mais la réalité actuelle du pouvoir de Bachar el-Assad en est toutefois bien éloignée. Sans le soutien de ses alliés, il est plus faible que jamais. Par ailleurs, l'instauration prévisible d'un ordre politique russo-iranien en Syrie ne suffira pas (du moins pour l'instant) à résoudre le conflit, et il pourrait même générer l'émergence de nouvelles lignes de confrontation.

Avec très peu de perspectives immédiates pour une véritable solution politique et une Syrie stable et apaisée, il est bien possible qu'il faille repousser à une date ultérieure tous ces projets ambitieux de reconstruction. En attendant, le retour des réfugiés syriens reste une perspective lointaine.

Leïla Vignal leila.vignal@univ-rennes2.fr
Département de Géographie, Université de Rennes-2

<https://perso.univ-rennes2.fr/en/leila.vignal>

1. Vignal L (2014) 'Destruction-in-Progress: Revolution, Repression and War Planning in Syria (2011 Onwards)', *Built Environment*, Special issue 'Urban Violence', Vol 40, no 3.
<http://bit.ly/Vignal-BuiltEnvironment-2014>

2. UNOCHA 2017 *Humanitarian Needs Overview: Syrian Arab Republic* <http://bit.ly/UNOCHA-SyriaOverview-2017>

Recommandations de lecture...

Numéro 47 de la *Revue des migrations forcées* :
« La crise syrienne : déplacement et protection »
Septembre 2014 www.fmreview.org/fr/syrie



Au moment de la publication du no 47 de RMF, 6,45 millions de personnes étaient déplacées à l'intérieur de la Syrie, ce qui en faisait la plus grande crise de PDI dans le monde, et peut-être aussi le plus grand nombre de personnes « prises au piège », tandis que le nombre de réfugiés originaires de Syrie continuait d'augmenter. Les

articles de ce numéro illustraient comment la communauté internationale avait eu l'occasion de mettre en place une réponse efficace face à une situation qui, de toute évidence, était vouée à se transformer en déplacement prolongé. Ces 20 articles traitaient de comment renforcer la protection des personnes déplacées et de comment structurer l'assistance en faveur des déplacés comme de leurs « hôtes ».

RMF 47 avait bénéficié de l'appui du Programme régional de développement et de protection pour le Moyen-Orient, de même que ce dernier numéro de 2018. <http://rdpp-me.org/RDPP/index.php>

Peace processes and peace building



December 2017

Nous sommes conscients que ce numéro de février 2018 n'inclut malheureusement aucun article sur les processus de paix ou la consolidation de la paix. Nous souhaiterions donc attirer votre attention sur notre liste thématique « processus de paix et consolidation de la paix » de décembre 2017 sur www.fmreview.org/thematic-listings

Ce document contient des liens vers une sélection de numéros complets et d'articles publiés par RMF au sujet des processus de paix et de la consolidation de la paix. La liste en elle-même est uniquement disponible en anglais, même si la plupart des articles sont disponibles en arabe. Il est possible d'accéder à ces articles en cliquant sur le lien de l'article en anglais, puis en cliquant sur l'onglet « arabe » se trouvant en haut de la page.

Nous serions ravis de recevoir de futurs articles traitant de ce sujet. Si vous souhaitez nous faire part d'une idée d'article, veuillez écrire aux rédactrices en chef à l'adresse suivante : fmr@qeh.ox.ac.uk.

Une vision de la restitution au Myanmar

José Arraiza et Scott Leckie

Les personnes déplacées au Myanmar pendant les décennies du conflit civil, de même que les personnes déplacées plus récemment, ont besoin de recours et d'assistance juridiques pour regagner accès à leurs terres et leurs propriétés. Le Myanmar a besoin d'une vision précise de la restitution pour mettre fin à ses guerres civiles et au déplacement.

Le soleil se couche sur un village d'une région rurale du Myanmar, où un groupe d'hommes et de femmes parlent d'une annonce qu'ils ont récemment vue affichée dans le bureau municipal, loin de là. Cette annonce fait état des revendications d'une entreprise sur certaines parcelles de terre que les familles du village cultivent depuis des décennies. Selon l'annonce, ces terres sont aujourd'hui officiellement classées comme inoccupées et une partie d'entre elles ont déjà été clôturées et utilisées pour cultiver l'hévéa. La date d'échéance indiquée pour soumettre des objections est passée bien avant que les agriculteurs concernés n'aient pu se rendre compte de la situation. Certains des habitants du village, qui cultivaient ces terres avant d'être déplacés, vivent aujourd'hui ailleurs et ne sont pas informés de la situation. Quels sont leurs recours ?

La nécessité de la restitution des logements, des terres et des propriétés

Dix ans après la promulgation de la nouvelle constitution du Myanmar en 2008 et le commencement de la période de transition gouvernementale, la recherche de la paix et de solutions réelles et efficaces aux déplacements et aux accaparements de terres passés et présents se poursuit, en dépit de quelques avancées positives (quoique timides) par les autorités. Pendant les guerres civiles, des villages entiers ont été déplacés par la force, leurs habitants étant également soumis au travail forcé et victimes de violences basées sur le genre¹. Aujourd'hui encore, le cadre juridique est un mélange complexe de législation datant de l'époque coloniale et de lois plus récentes, ces dernières visant de toute évidence à favoriser l'investissement privé et l'acquisition massive des terres sans mesures de protection adéquates en faveur des droits des agriculteurs et de leur famille². Les lois gouvernant l'acquisition des terres favorisent de manière disproportionnée l'État, les forces armées et les entreprises entretenant des relations privilégiées avec ces entités, ou favorisées par celles-ci, et accordent moins d'importance aux droits des personnes et des communautés concernées.

Certaines mesures ont été prises en vue de la restitution des terres confisquées, notamment l'établissement d'instances gouvernementales pour étudier les revendications foncières. Une nouvelle politique nationale d'affectation des terres a été approuvée en janvier 2016, laquelle inclut des éléments innovants et particulièrement progressifs (dans le contexte du Myanmar) en matière de reconnaissance des droits fonciers coutumiers, de la restitution et de l'inclusion des femmes dans la gouvernance foncière, même si le gouvernement a attendu 2018 pour établir le Conseil national d'affectation des terres chargé de mettre en œuvre cette politique. Il s'agit d'une évolution prometteuse qui pourrait servir de fondement aux procédures de restitution suite aux déplacements forcés et à l'accaparement illégal des terres, conformément aux normes internationales. Toutefois, en général, ces mesures sont loin d'avoir répondu aux attentes.

Le Myanmar a récemment ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), qui définit un ensemble d'obligations juridiques précises pour protéger les droits au logement, fonciers et de propriété (LFP). Les normes telles que définies par le PIDESC et les normes connexes telles que les Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées, adoptés en 2005 par les Nations Unies (les « Principes Pinheiro »), devraient encadrer la gouvernance foncière dans le pays.

Au nord-est du pays, dans les États Kachin et Shan, plus de 100 000 personnes déplacées vivent dans des communautés d'accueil ou dans des huttes de bambou en périphérie de villes telles que Myitkyina et Bhamo, ou le long de la frontière chinoise. Elles sont déplacées depuis la reprise du conflit en 2011 et, en l'absence de véritables possibilités de retourner chez elles, elles cherchent des solutions qui leur permettraient de se réinstaller ailleurs. Les femmes PDI ont été particulièrement lésées par la perte de leurs terres dans la mesure où elles dépendaient souvent de cette unique culture de subsistance. Ayant perdu leurs moyens de subsister de manière

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

indépendante, elles doivent désormais s'en remettre à l'assistance humanitaire. En outre, les pressions accrues sous l'effet du déplacement et de la perte des moyens d'existence se traduisent par une augmentation de la violence conjugale⁴.

Cependant, les droits LFP des communautés déplacées ne figurent pas parmi les priorités du processus de paix engagé par le gouvernement, qui peine à trouver un terrain d'entente avec les organisations ethniques armées (OEA), dont certaines ont signé un cessez-le-feu bilatéral ou national. En ce sens, l'inclusion formelle des droits et des procédures de restitution des logements, des terres et des propriétés dans le processus de paix pourrait favoriser la promotion de l'inclusion et de la participation⁵. À l'heure actuelle, les mécanismes de gouvernance foncière du gouvernement et ceux des OEA fonctionnent en parallèle, sans feuille de route précise pour les intégrer au processus de paix. Aucun de ces deux systèmes n'offre de véritables recours contre les infractions aux droits LFP et aucun n'a défini de plan précis pour établir un système de gouvernance foncière ou un mécanisme de restitution dans le cadre du processus de paix. Une discussion éclairée sur la restitution des logements, des terres et des propriétés pourrait, par exemple, trouver sa place au sein du comité thématique sur les terres et autres mécanismes associés du gouvernement.

En effet, la garantie juridique des droits fonciers est une condition fondamentale pour que les communautés puissent bénéficier d'une meilleure protection de leurs droits dans les zones touchées par les conflits. Ces questions ont été reconnues lors de la Conférence de paix de Panglong en mai 2017 par voie d'un accord provisoire reconnaissant l'importance des droits fonciers et de l'établissement d'une politique foncière centrée sur les personnes, respectueuse des droits et sensibilisée à la question du genre, de même que le droit au retour des PDI et des réfugiés.

Il ne faut pas sous-estimer l'importance des droits LFP dans le processus de construction de la paix. Ce processus repose sur la restauration de ces droits qui sont les garants de la justice et de l'égalité, de la réconciliation, de la fin définitive de l'accaparement des terres, de la réforme et de la redistribution foncières, et d'une gestion foncière adéquate. Sans restitution, les membres des communautés affectées par les litiges fonciers se sentiront à jamais lésés. La restitution redonne un sentiment d'égalité et de justice, et établit un cadre pour protéger les droits des personnes et éviter qu'elles ne deviennent des sans-abris. De surcroît, plus le processus de restitution se

poursuivra et plus la pression publique sera forte pour que les acteurs participant à l'accaparement de terres mettent fin à ces pratiques.

Crise dans l'Arakan

Les perspectives de mise en marche d'un processus national de restitution se sont encore davantage éloignées en août 2017 avec le déplacement forcé de 650 000 personnes de la partie nord de l'État d'Arakan vers le Bangladesh, de l'autre côté de la frontière. Ces événements sont la manifestation d'une tendance au déplacement en masse de longue date, qui a commencé au début des années 1960 et qui se poursuit au fur et à mesure que la législation sur la citoyenneté devient de plus en plus restrictive⁶. Parallèlement, dans le centre de l'État d'Arakan, plus de 100 000 personnes déplacées lors des émeutes intercommunales de 2012 continuent de vivre dans des camps désolés, sans liberté de mouvement ni accès aux services essentiels. Dans de nombreux cas, leurs anciennes terres ont été occupées et elles ont peu d'espoir de récupérer leur bien.

En réponse à la question du retour éventuel dans l'État d'Arakan des réfugiés actuellement établis au Bangladesh, le gouvernement du Myanmar a répondu que le rapatriement au pays pourrait être autorisé pour les personnes possédant des papiers d'identité. Toutefois, comme (selon le gouvernement) les terres « brûlées » reviennent à l'État, ces personnes rapatriées ne pourront pas exercer leur droit à la restitution de leur logement et de leurs terres ; elles seront « réhabilitées » et forcées de résider dans de nouveaux camps ou des villages modèles⁷. Bien entendu, l'idée de saisir les terres des personnes déplacées contre leur gré au motif qu'elles ont été abandonnées va à l'encontre des normes internationales, y compris du PIDESC, et de certaines dispositions de la constitution nationale de 2008 en matière de respect des procédures régulières, des droits de propriété et de non-discrimination. De surcroît, les informations selon lesquelles les rapatriés seraient placés dans des camps temporaires semblent suggérer que la situation des camps de PDI du centre de l'Arakan pourrait se reproduire. L'intention du gouvernement d'étudier le statut de citoyenneté des rapatriés à l'aide des mécanismes opaques de la loi de 1982 sur la citoyenneté est également préoccupante.

Conclusion

Le soleil s'est couché et les habitants du village sont sur le point de retourner dans leur maison de bois. Ils ont convenu d'écrire une lettre collective

à l'administrateur municipal et d'en remettre également une copie à l'entreprise envisageant de s'accaparer les terres et à un journaliste. Cela suffira-t-il à stopper ce processus ? En pratique, des actions collectives et populaires sont en effet déjà parvenues à stopper, ou du moins à ralentir, certains accaparements de terres ces dernières années. Mais évidemment, ce n'est pas suffisant.

Le Myanmar a besoin d'un programme exhaustif de restitution LFP qui établisse des recours clairs et accessibles contre les accaparements de terres passés et présents mais aussi d'un cadre pour la paix entre les OEA, le gouvernement et l'armée. Ce programme doit s'appuyer sans ambiguïté sur les droits humains reconnus par le Myanmar lors de la signature de traités internationaux tels que le PIDESC et d'autres normes applicables. Ces normes doivent être traduites en lois et procédures, et être appliquées de manière efficace à tous les niveaux, en partant de l'État jusqu'au village. Les mesures prises par les autorités du Myanmar dans le cadre d'initiatives telles que le Conseil national d'affectation des terres sont particulièrement bienvenues. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour s'assurer que tout le monde tire profit de la restitution au Myanmar, même dans les zones les plus reculées du pays.

José Arraiza carraiza@hotmail.com

Spécialiste en information, conseil et assistance juridique, Conseil norvégien pour les réfugiés, Myanmar www.nrc.no

Scott Leckie scott@displacementsolutions.org

Directeur, Displacement Solutions
<http://displacementsolutions.org>

Les points de vue exprimés dans cet article sont personnels et ne représentent pas la position officielle de ces deux organisations.

1. Consultez le numéro de 2008 de la *Revue des migrations forcées* sur le thème « Birmanie : les personnes déplacées » www.fmreview.org/fr/birmanie
2. Human Rights Watch (2016) « *The Farmer Becomes the Criminal* » *Land Confiscation in Burma's Karen State*, p. 54–59. <http://bit.ly/HRW-HRLandConfisc-2016>
3. <http://bit.ly/Pinheiro-Principles>
4. Trocaire et Oxfam (2017) *Life on Hold: Experiences of women displaced by conflict in Kachin State, Myanmar*, p. 43-44, 48. <http://bit.ly/Trocaire-Oxfam-Kachin-2017>
5. Conseil norvégien pour les réfugiés et Displacement Solutions (2017) *Restitution in Myanmar* <http://bit.ly/DS-NRC-Restitution-2017>
6. Kyaw N N (2017) « Unpacking the Presumed Statelessness of Rohingyas », *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 15(3), p. 269–286. www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15562948.2017.1330981
7. « Government will take over burned Myanmar land – Minister », Reuters, 27 septembre 2017 <http://reut.rs/2EbmZ3W>

La Gambie : un havre pour les réfugiés ?

Franziska Zanker

Bien qu'en général, on ne pense pas immédiatement à la Gambie comme un havre de protection pour les réfugiés, elle accueille une population de réfugiés relativement importante et s'est dotée de cadres juridiques et de mécanismes de protection sophistiqués. Toutefois, il ne faut pas sous-estimer le contexte politique de la protection qu'elle offre aux réfugiés.

Au cours des années 1990, plusieurs milliers de réfugiés fuyant les guerres civiles au Libéria et en Sierra Leone ont cherché à obtenir une protection dans ce minuscule pays qu'est la Gambie. Toutefois, la plupart des réfugiés établis en Gambie proviennent de la région voisine de la Casamance au Sénégal, où un conflit indépendantiste de faible intensité sévit depuis les années 1980. Pendant de nombreuses années, ces réfugiés ont fait des allers-retours entre le Sénégal et la Gambie selon l'intensité du conflit. Néanmoins, en 2006, un grand nombre d'entre eux se sont installés en Gambie et ont reçu pour la première fois une carte d'identité de réfugié.

La Gambie offre un solide cadre législatif aux personnes en quête de protection. En 2008, sa Loi sur les réfugiés¹ a établi la Commission

gambienne pour les réfugiés, chargée de coordonner l'ensemble des affaires relatives aux réfugiés dans le pays. Un représentant du HCR, l'agence de l'ONU pour les réfugiés, siège à son conseil à titre consultatif.

Lorsqu'il convient de donner la définition d'un réfugié, la Loi sur les réfugiés reflète les dispositions de la Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, laquelle date de 1969. De plus, elle inclut aussi bien la reconnaissance *prima facie* des personnes appartenant à une catégorie ou nationalité particulière que la possibilité d'obtenir le statut de réfugié par le biais d'une relation familiale dont le statut de réfugié a déjà été reconnu. Elle confère aux réfugiés le

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

droit d' « exercer un emploi rémunéré ou un emploi indépendant », la liberté de mouvement et l' « accès aux prestations sociales ».

Auto-installation et intégration

Au début des années 2000, on dénombrait cinq camps de réfugiés en Gambie. Le statut de réfugié *prima facie* accordé aux Sierra-Léonais et aux Libériens a pris fin avec les accords de cessation tripartites entre le HCR, la Gambie et les pays d'origine, en 2008 et 2012 respectivement. Ces accords ont également mis fin au droit de ces réfugiés à bénéficier d'une protection et d'une assistance. Quoi qu'il en soit, en 2005, tous les camps avaient été fermés. Car en fait, même avant ces accords, de nombreux réfugiés avaient déjà choisi le rapatriement volontaire ou décidé de vivre en dehors des camps, en milieu urbain. De plus, le HCR avait mis en place une initiative d'intégration locale dans l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest pour les réfugiés sierra-léonais et libériens².

La nouvelle vague de réfugiés venus de Casamance en 2006 n'a pas été placée dans des camps de réfugiés. On estimait alors que la proximité des anciens camps avec la frontière pourrait encourager les incursions de rebelles et qu'il serait difficile de fournir une protection adéquate aux réfugiés, tandis que la proposition de bâtir de nouveaux camps sur la rive nord du fleuve Gambie était impopulaire parmi la communauté des réfugiés car ils se seraient alors retrouvés trop loin de leurs propres communautés. En conséquence, les réfugiés se sont immédiatement auto-installés et la plupart des réfugiés de Casamance résident toujours aujourd'hui dans un groupe de 86 villages frontaliers. En raison de leur similarité culturelle et de leurs stratégies de subsistance communes, ces réfugiés sont généralement bien intégrés au sein des communautés d'accueil.

Toutefois, la pauvreté des communautés d'accueil et leur dépendance vis à vis de l'agriculture de subsistance a incité à l'époque les organisations non gouvernementales, (ONG) en conjonction avec le HCR, à se diviser la responsabilité de fournir l'aide aux réfugiés et aux communautés d'accueil, quoique certaines dispositions soient destinées aux deux communautés, par exemple les puits et les jardins communaux. Ces efforts visant à porter assistance aux deux communautés ont largement contribué à éviter les conflits. Depuis 2010, l'assistance alimentaire et matérielle apportée aux deux communautés a été réduite. Aujourd'hui, quelques opportunités sont toujours



Des réfugiés sénégalais de Casamance attendent la distribution alimentaire en Gambie.

disponibles, tant pour la population d'accueil que pour les réfugiés, par exemple des formations professionnelles, qui sont principalement gérées par une seule ONG, la Gambia Food and Nutrition Association (GAFNA, l'association gambienne pour l'alimentation et la nutrition).

Les chefs de village, appelés Alkalos, enregistrent les réfugiés et assurent la liaison entre ces derniers et les institutions de soutien. Les réfugiés reçoivent également une parcelle de terre pour y vivre et la cultiver, et la GAFNA travaille aujourd'hui sur la question du transfert de propriété. Les réfugiés peuvent participer aux structures politiques de leur village en tant qu'aînés mais ne peuvent pas devenir des Alkalos (une prérogative qui est, de toute façon, principalement réservée aux hommes).

Les efforts continuent de se concentrer sur l'intégration des réfugiés, en particulier originaires du Sénégal, tandis que les négociations relatives aux droits des réfugiés continuent de se centrer sur la relaxation des critères stricts de naturalisation, qui exigent 15 années de résidence. Le HCR a réussi à négocier avec le gouvernement la possibilité

d'utiliser les cartes d'identité de réfugié en tant que preuve de résidence. Cependant, les réfugiés casamançais montrent peu d'intérêt à abandonner leur nationalité sénégalaise. Leur comportement rappelle celui des Libériens et des Sierra-Léonais, qui ont, pour la plupart, décliné les offres de naturalisation et préféré conserver leur propre nationalité³.

Des droits négociés

Bien que la Loi sur les réfugiés accorde à ces derniers le droit de travailler et d'accéder aux prestations sociales, ces droits sont relativement vagues et donc ouverts à des interprétations divergentes. Par exemple, les réfugiés peuvent officiellement travailler, et un grand nombre d'entre eux exercent une activité indépendante, en tant que tailleurs, petits commerçants ou carreleurs, ou mêmes enseignants, mais tant les réfugiés que les employeurs se heurtent à un certain nombre d'obstacles sur le plan technique ou de la communication. Afin de pouvoir travailler dans le secteur formel, les réfugiés doivent faire une demande de permis de travail supplémentaire « pour étranger ». Alors que les employeurs des réfugiés sont exonérés de la taxe sur les expatriés, imposée lorsque des non-Gambiens sont employés (et qui peut être particulièrement élevée), les rapports suggèrent que les employés ne sont pas conscients de cette mesure ou prétendent ignorer son existence afin d'avoir une excuse pour ne pas employer de réfugiés⁴.

Les politiques relatives à l'accès des réfugiés aux soins de santé et à l'éducation sont continuellement en cours de renégociation. Sous le précédent gouvernement de Yahya Jammeh (qui a quitté ses fonctions en janvier 2017 après avoir perdu les élections le mois précédent), ce besoin de renégociation provenait des changements fréquents de personnel, et ces questions doivent désormais être abordées avec le nouveau gouvernement. Sous le gouvernement précédent, par exemple, le HCR avait signé un accord avec le Ministère de la santé qui permettait aux réfugiés de payer le tarif local pour accéder aux soins de santé. Le Commissaire aux réfugiés actuel a affirmé que les négociations avaient dû reprendre avec le nouveau ministère afin de garantir le maintien de cette disposition.

Les réfugiés en tant que pions sur l'échiquier politique

L'ancien président Jammeh était généreux envers les réfugiés, même si c'était pour de mauvaises

raisons. Jammeh a été accusé par beaucoup d'avoir soutenu (indirectement) les combattants indépendantistes casamançais au Sénégal afin d'élargir son soutien politique ; les Casamançais sont issus du même groupe ethnique que lui, les Diolas, tandis que son village natal se situe à proximité de la frontière. Il a même été accusé d'avoir distribué des certificats de naturalisation et des cartes d'électeurs à ce groupe de réfugiés afin d'accroître sa popularité.

Maintenant que Jammeh est parti, la protection de la communauté casamançaise a également disparu. À ce jour, aucune réaction négative de grande ampleur à l'encontre des Diolas ou des réfugiés casamançais n'a été observée, mais il est possible que cela se produise. Si le conflit reprend, les réfugiés casamançais résidant en Gambie pourraient devenir une fois encore des pions sur l'échiquier politique, alors que l'on s'attend à ce que le nouveau gouvernement agisse d'une manière beaucoup plus semblable à celle du gouvernement sénégalais.

Même si le soutien de Jammeh aux réfugiés était probablement motivé par des raisons politiques, il le légitimait également en tant que protecteur des populations vulnérables. Il reste à voir dans quelle mesure le nouveau gouvernement suivra cette voie. La Gambie est peut-être un pays doté de mécanismes de protection juridique des réfugiés relativement avancés et de formes bien développées d'auto-installation, mais il ne faut pas pour autant sous-estimer le contexte politique de la protection accordée aux réfugiés.

Franziska Zanker

franziska.zanker@abi.uni-freiburg.de

Directrice du groupe de recherche sur la migration (forcée), Arnold Bergstraesser Institute
www.arnold-bergstraesser.de/en

1. <http://www.refworld.org/docid/4a71a8202.html>
2. Cette initiative (déployée en Côte d'Ivoire, en Gambie, au Ghana, en Guinée, au Libéria, au Nigéria et en Sierra Leone) a promu les avantages de l'intégration locale pour les communautés d'accueil et de réfugiés, et encouragé les réfugiés à vivre et travailler dans les pays voisins, conformément aux dispositions de la CEDEAO, notamment à un mémorandum de 2007 relatif aux réfugiés. Ces dispositions donnent aux réfugiés des pays membres les droits de résider, s'établir et travailler dans toute la région de la CEDEAO.
3. Voir Boulton A (2009) « Intégration locale en Afrique de l'Ouest », *Revue des Migrations Forcées* no 33 www.fmreview.org/fr/node/3162
4. Voir Hopkins G (2015) « Casamance Refugees in Urban Locations in The Gambia », in Koizumi K et Hoffstaedter G (Eds.) *Urban Refugees: Challenges in Protection, Services and Policy*, p. 42-75.

Améliorer la protection des femmes et des filles grâce au Pacte mondial sur les réfugiés

Eileen Pittaway et Linda Bartolomei

Le processus de consultation pour préparer la rédaction du Pacte mondial sur les réfugiés présente une occasion unique d'intégrer l'égalité des genres à ce nouveau cadre de politique internationale.

La Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants de septembre 2016 est la première déclaration des Nations Unies (ONU) adoptée spécialement en faveur des réfugiés et des migrants, ce qui en fait un document déterminant pour l'établissement des programmes. Elle réaffirme clairement les principes de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et c'est le premier document adopté par l'Assemblée générale de l'ONU visant spécialement les réfugiés et les migrants qui inclut de robustes engagements sur le plan du genre.

La Déclaration de New York contenait un projet de texte pour le Pacte mondial sur les réfugiés et prévoyait le développement d'un Cadre d'action global pour les réfugiés (CAGR). Mais alors que la déclaration accorde une grande importance au genre, le CAGR reste timide sur ces questions. Nous avons préparé une « analyse de genre » du CAGR¹, à la suite de laquelle nous avons été engagés par l'UNHCR pour entreprendre un « audit de genre »² de cinq réunions thématiques organisées en 2007 et du Dialogue du Haut-Commissaire sur les défis de protection, en vue d'évaluer comment le processus d'élaboration du Pacte aborde les questions de l'égalité des genres et de la protection des femmes et des filles. Ces réunions ont éclairé l'élaboration d'un projet de Programme d'action (PoA) visant à mettre en œuvre les engagements pris dans le CAGR.

L'une des principales recommandations de la déclaration de New York porte sur l'intégration d'une perspective de genre. Cependant, l'intégration aboutit très souvent à l'invisibilité. Si nous souhaitons réellement parvenir à l'intégration du genre, nous devons nous demander quels sont les résultats lorsque nous manquons de reconnaître et de supprimer les obstacles à l'égalité de genre. Par exemple, si nous manquons d'identifier l'accès insuffisant à des produits hygiéniques comme un obstacle à l'éducation, il en résultera que les filles devront manquer l'école une semaine par mois. Si nous ne demandons pas quels risques les traversées en mer posent aux femmes et aux filles demandeuses d'asile, nous n'entendons pas qu'elles ont toutes été victimes de viol ou d'autres formes de violence sexuelle³.

Si nous ne demandons pas comment les femmes seules parviennent à survivre dans un camp avec les rations d'une seule personne, nous n'entendons pas que, pour la plupart des femmes, les rapports sexuels monnayés sont la seule option de survie.

Pourquoi se concentrer sur les femmes et les filles ?

Il est indispensable d'avoir une discussion sur les femmes et les filles réfugiées afin de dévoiler les raisons pour lesquelles elles ne bénéficient pas d'une protection internationale suffisante. Bien que classifiées comme une minorité ou un groupe vulnérable, les femmes et les filles ne constituent pas, en soi, un groupe vulnérable ni une minorité du point de vue de leur nombre. Toutefois, dans son usage sociologique plutôt que quantitatif, le terme « groupe minoritaire » fait référence aux personnes soumises à des discriminations et à une subordination en raison de leur statut, bénéficiant d'un accès plus limité aux processus décisionnels, aux infrastructures et aux ressources, et dont les capacités personnelles sont ignorées. Souvent, les normes culturelles confèrent aux femmes un statut social inférieur à celui des hommes, les plaçant par là-même dans une position de dépendance, tandis qu'il leur est plus difficile d'accéder aux processus décisionnels et aux activités rémunérées en raison du manque d'opportunités éducatives.

La différence la plus importante entre les femmes et les hommes, ou les filles et les garçons, c'est leur exposition au phénomène omniprésent de la violence sexuelle et sexiste (VSS). Sans pour autant ignorer que certains garçons et hommes réfugiés subissent également des violences sexuelles, les recherches indiquent que la majorité des femmes réfugiées et déplacées sont victimes de cette violation des droits humains. Les hommes autant que les femmes peuvent souffrir d'impacts psychologiques et de blessures physiques graves, et contracter des maladies sexuellement transmissibles. Les femmes sont toutefois confrontées à une conséquence supplémentaire, à savoir celle de porter un enfant issu du viol, et de nombreuses filles trop jeunes pour procréer en décèdent. Les femmes et les filles sont isolées de leur famille ou de leur communauté, et portent

toutes le fardeau de la stigmatisation. Les femmes handicapées sont souvent la cible de violences sexuelles. Les femmes lesbiennes et transgenres sont soumises à des « viols correctifs » et parfois assassinées. De nombreuses femmes sont forcées de pratiquer des rapports sexuels de survie afin de se nourrir et de nourrir leur famille, la prostitution renforçant ainsi davantage leur stigmatisation. Un grand nombre d'entre elles risquent d'être mariées contre leur gré. Enfin, les hommes sont humiliés car ils ne peuvent pas protéger les femmes et les filles de leur famille, tandis qu'une culpabilité collective s'abat sur les communautés.

Cependant, les femmes et les filles réfugiées ne sont pas seulement des victimes passives : les femmes dirigeant des crèches, organisent les soins pour les enfants orphelins, mettent à disposition des espaces sûrs pour les femmes victimes de VSS, veillent à ce que les familles soient nourries, dirigent des petites entreprises et organisent des cours élémentaires. Elles réalisent la plupart de ces activités sans financement, ni soutien externe. En l'absence d'hommes, les femmes endossent tous les rôles au sein de la famille et de la communauté. Ces activités sont entreprises par des femmes dotées de compétences formelles, mais aussi d'un large éventail de compétences informelles. Les femmes et les filles réfugiées sont particulièrement conscientes des problèmes qui surviennent dans les camps de réfugiés et les contextes urbains, ainsi que des éventuelles solutions.

Toutefois, ces capacités, compétences et aptitudes ne sont souvent pas reconnues. Les femmes sont réduites au silence par leur accès limité à la représentation, à tous les niveaux. Elles ont besoin d'un soutien ciblé (en matière de compétences de leadership, plaidoyer, droits humains, procédures formelles de réunion et prise de parole en public) afin de faire entendre leur voix dans le processus d'élaboration des politiques, d'apporter une contribution véritable aux forums potentiellement discriminatoires, et de veiller à ce que leur participation à ces processus ne soit pas simplement symbolique.

L'audit du genre et les progrès du Pacte

Bien que lents, les progrès pour garantir l'égalité des genres dans le Pacte ont été considérables. Le rapport de la première réunion thématique (organisée en juillet 2017) mentionnait les femmes seulement une fois et ne faisait aucune mention du genre ni des VSS. L'équipe d'audit sur le genre a assisté aux deuxième et troisième réunions thématiques en octobre mais en dépit d'un engagement manifestement fort de la part de la direction de l'UNHCR, la question de l'égalité des

genres n'y a été que très peu approfondie. Et si ce n'était pour les interventions des participants réfugiés, elle n'aurait pas été abordée du tout par de nombreux panels de discussion ; dans d'autres, ces interventions ont incité les présidents des panels à mentionner les questions de genre dans leurs recommandations. La plupart des panélistes étaient des hommes et, alors qu'ils témoignaient d'un engagement fort en faveur de la participation des réfugiés, il n'y a eu aucune reconnaissance des obstacles supplémentaires que les femmes et les filles réfugiées rencontrent pour faire entendre leur voix. Sans porte-parole spécial, ni instructions spécifiques données au président, les femmes et les filles n'ont pas été mentionnées et, une fois encore, la question du genre est tombée aux oubliettes.

Dans son rapport, l'équipe d'audit sur le genre a émis des recommandations appuyées en demandant que la parité homme-femme soit respectée dans les prochains panels de discussion et suggéré que les présidents demandent aux panélistes d'aborder les questions sous l'angle du genre⁴.

Lors des réunions de novembre, il est clairement apparu que l'UNHCR avait travaillé dur pour garantir la parité hommes-femmes dans les panels. Même si les interventions au sujet de l'égalité de genre et des VSS n'étaient pas beaucoup plus nombreuses, la qualité des interventions s'était, en revanche, fortement améliorée, tant de la part des États que des autres parties prenantes. Certains États du Sud ont exprimé de véritables préoccupations quant à la manière d'aborder ces questions au niveau national, et de trouver les ressources nécessaires. Cette évolution positive était le fruit des excellentes interventions des participants réfugiés, mais aussi de certains présidents et panélistes.

L'UNHCR a une fois encore travaillé sans relâche à l'approche du Dialogue du Haut-Commissaire sur la protection, organisé en décembre, pour garantir la parité entre hommes et femmes dans les panels. L'aspect le plus important était l'ajout d'une table ronde traitant de l'égalité des genres, à la réunion formelle. Mais surtout, il est important de noter que la majorité des intervenants de ce panel étaient d'anciens réfugiés, dont des femmes originaires du Myanmar, du Soudan et un jeune homme soudanais réfugié en Ouganda. On a également pu observer une augmentation considérable du nombre d'interventions tant par les États du Nord que du Sud pour exprimer leurs préoccupations liées au genre et proposer des recommandations concrètes. De plus, un nombre croissant d'États ont partagé leurs bonnes

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

pratiques pour favoriser des interventions de protection plus efficaces axées sur le genre.

Aujourd'hui, notre défi est de passer à la mise en pratique. Les solides engagements de la Déclaration en faveur des femmes et des filles doivent être intégrés au préambule du CAGR, ainsi qu'au Programme d'action. Le Pacte doit articuler les besoins spécifiques des femmes et des filles, des hommes et des garçons. Il doit favoriser la transformation sur le terrain afin de s'attaquer véritablement à l'inégalité des genres et aux violences sexuelles omniprésentes, qui sont l'un des principaux obstacles à cette transformation.

Les femmes et les hommes réfugiés doivent pouvoir s'exprimer et participer à tous les niveaux. Des actions spécifiques en faveur de l'égalité des genres doivent être incluses dans les quatre piliers du Programme d'action du Pacte et doivent être claires, spécifiques et réalisables, et impliquer un soutien pratique des États et des acteurs non étatiques. Il faut également mettre en place un mécanisme de redevabilité et des mécanismes de suivi viables afin que cet engagement en faveur de l'égalité des genres se transforme en une protection efficace pour l'ensemble des réfugiés. La société civile, les organisations non-gouvernementales

et l'ensemble des principales parties prenantes peuvent y contribuer en veillant à ce que chacune de leurs contributions au processus du Pacte se soucie de la question de l'égalité des genres pour chaque aspect de la protection.

Eileen Pittaway E.Pittaway@unsw.edu.au
Professeure agrégée adjointe

Linda Bartolomei linda.bartolomei@unsw.edu.au
Co-organisatrice, Réseau de recherche sur la migration forcée

University of New South Wales
<https://www.arts.unsw.edu.au/research/forced-migration-research-network/>

1. Pittaway E, Bell C et Bartolomei L (2017) *Strengthening the response to refugee women and girls in the Comprehensive Refugee Response Framework*, Université de Nouvelle-Galles du Sud www.unhcr.org/595b7f344.pdf
2. L'équipe chargée de l'audit de genre était dirigée par Linda Bartolomei et Eileen Pittaway, avec la participation des représentants suivants de la communauté de réfugiés : Cheery Zahau, Melika Sheikh-Eldin, Tina Dixon, Apajok Biar et Shaza Al Rihawi. Charlotte Bell et Geraldine Doney ont apporté une assistance complémentaire.
3. Pacte mondial sur les réfugiés, discussion thématique 2, événement parallèle : La protection en mer.
4. Bartolomei L, Dixon T, Sheikh-Eldin M, Zahau C et Pittaway, E (2017) *Gender Audit Report on the Second and Third Thematic Discussion on the Global Compact on Refugees* www.unhcr.org/5a251b537.pdf

L'Italie et la loi « Zampa » : renforcer la protection des enfants non accompagnés

Joseph Lelliott

L'Italie a promulgué une législation exhaustive pour protéger les droits des enfants non accompagnés arrivant en Italie. Même si des failles persistent dans son traitement de ces migrants particulièrement vulnérables, l'Italie montre l'exemple aux autres pays par cette approche axée sur la protection.

En mars 2017, l'Italie est devenue le premier pays européen à adopter un cadre global pour la protection des enfants non accompagnés. Près de trois ans après l'introduction initiale de ce projet de loi, et suite à des activités concertées de plaidoyer par des organisations de défense des droits humains au cours du processus parlementaire, les « Dispositions relatives aux mesures de protection pour les mineurs étrangers non accompagnés »¹ ont été adoptées à une large majorité. Surnommée la loi « Zampa », du nom de l'homme politique italien qui l'avait proposée, ces dispositions se basent sur une longue expérience de terrain auprès d'enfants non accompagnés, et sur les principes internationaux des droits de l'enfant.

Acclamée par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) comme un modèle pour les autres pays européens et décrite par Save the Children comme « le système le plus élaboré de protection de l'enfance en Europe », la loi Zampa a vu le jour en réaction au grand nombre d'enfants non accompagnés traversant la mer Méditerranée pour rejoindre l'Italie. Entre le 1er janvier et le 31 décembre 2017, 15 779 enfants non accompagnés sont arrivés en Italie par voie maritime². Ces enfants proviennent principalement de pays africains, du Bangladesh et de Syrie, et de nombreux rapports ont récemment illustré le caractère difficile et désespéré de leur voyage, la maltraitance

physique et les violences sexuelles auxquelles ils sont souvent confrontés et leur vulnérabilité face aux trafiquants d'êtres humains.³

L'Union européenne (UE) a pris une série de mesures pour répondre aux besoins de protection des enfants non accompagnés, notamment en révisant le Système européen commun d'asile ainsi que la Directive européenne « retour », et en mettant en œuvre son Plan d'action pour les mineurs non accompagnés 2010–2014⁴. En dépit de ces mesures et des efforts de quelques états de l'UE, nombre de pays ne disposent pas de loi, ni de cadre exhaustif spécifiques pour répondre aux besoins de protection des enfants non accompagnés.

Les dispositions de la loi

Les articles de la loi de Zampa instaurent et modifient différentes procédures liées à l'accueil et au traitement des enfants non accompagnés en Italie, et leur garantissent également un niveau minimum de soins. Cette loi reprend surtout plusieurs droits fondamentaux de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, dont les droits aux soins de santé et à l'éducation, à une représentation juridique et à s'exprimer au cours des procédures judiciaires et administratives. Elle intègre également le principe des meilleurs intérêts de l'enfant.

L'article premier de la loi reconnaît les vulnérabilités particulières des enfants non accompagnés et leur garantit les mêmes droits et niveaux de protection qu'aux enfants italiens ou d'autres pays européens. Un autre article introduit l'interdiction absolue du rapatriement ou de l'expulsion d'Italie des enfants non accompagnés, sauf sur ordonnance d'un tribunal dans des circonstances exceptionnelles, et uniquement lorsque l'enfant n'encourt aucun préjudice grave. La loi exige d'exécuter les procédures de vérification d'identité dès qu'un enfant non accompagné arrive en Italie et de mener une enquête pour déterminer les mesures à prendre dans le meilleur intérêt de l'enfant. Lorsque l'âge de l'enfant fait l'objet d'un doute raisonnable, il est possible d'utiliser des méthodes pour déterminer son âge, mais celles-ci devront être les moins invasives possible. Les procédures d'identification doivent être conclues dans les 10 jours et réalisées dans les centres de premier accueil. Ces centres doivent satisfaire les normes minimales et garantir que l'enfant est correctement logé et que ses droits fondamentaux sont respectés. Au bout de 30 jours, l'enfant doit être transféré vers un centre secondaire du Système de protection pour demandeurs d'asile et réfugiés (SPRAR) du pays.

La loi garantit également l'accès des enfants non accompagnés aux services de santé publique italiens durant leur séjour en Italie et leur admission dans les établissements éducatifs. Ils ont également le droit d'être informés à propos de leur représentation juridique, qui doit être fournie gratuitement, aux frais de l'État. D'autres articles de la loi de Zampa instaurent ou modifient des procédures en matière de rapprochement familial, de délivrance de permis de résidence, d'accès à une famille d'accueil, de formation et de désignation de tuteurs, et d'assistance pour les victimes du trafic d'êtres humains. Enfin, la loi prévoit la création d'un système national d'information, conçu pour assurer le suivi des enfants non accompagnés en Italie et qui contient des informations sur leur emplacement et leurs besoins individuels.

Défis de la mise en application

Bien que cette loi représente un pas dans la bonne direction et un exemple pour les autres pays, sa mise en application véritable s'avérera probablement difficile. Pour répondre adéquatement aux besoins des enfants non accompagnés en matière de logement, de tutelle, de soins de santé et d'éducation, entre autres, il faut disposer de fonds et de capacités suffisants. Malheureusement, dans de nombreux endroits du pays, la qualité et la disponibilité de ces services continuent d'être inférieures aux normes envisagées. Ces défaillances sont exacerbées par les inefficacités continues du système d'accueil italien, que la loi Zampa s'efforce peu de rectifier, et en conséquence desquelles la plupart des enfants non accompagnés sont logés en Sicile et en Calabre. Un grand nombre de ces enfants sont privés d'accès au système SPRAR, et restent hébergés dans des centres de premier accueil pendant des périodes prolongées, ou dans des centres d'accueil temporaire. Frustrés par les services surchargés de ces régions, les logements médiocres et les délais d'attente prolongés, de même que par le manque d'informations sur les procédures d'asile et de rapprochement familial, les enfants non accompagnés disparaissent souvent des centres d'accueil pour tenter de rejoindre d'autres régions d'Italie ou d'Europe. Ce faisant, ils s'exposent à de nouveaux risques de maltraitance et de trafic d'êtres humains.

Consciente de ces difficultés, l'Italie prend des mesures pour améliorer l'application de la loi. En décembre 2017, elle a promulgué une loi qui traite spécifiquement des procédures de tutelle juridique, tandis que des mesures ont été mises en place pour accroître la capacité d'accueil et

le nombre de tuteurs disponibles.⁵ Des mesures sont également prévues pour développer et diffuser les meilleures pratiques, de même que la poursuite de la collecte de données détaillées.

Au vu de leurs vulnérabilités, il est essentiel que les États élaborent et appliquent efficacement des cadres fondés sur les droits pour la protection des enfants non accompagnés. Sous l'effet des lacunes juridiques actuelles, il est possible que les enfants non accompagnés soient traités d'une manière non conforme aux droits qui leur sont garantis par le droit international. Bien que le traitement des enfants non accompagnés par l'Italie présente toujours des lacunes et des défaillances, l'adoption de la loi Zampa montre que ce pays prend des mesures législatives concrètes pour accorder à ces enfants la compassion et la protection qu'ils méritent. De nombreux autres pays, qui sont d'importantes destinations pour les enfants non accompagnés, n'ont pas encore adopté de loi garantissant les mêmes protections reposant sur les droits qu'en Italie. Par exemple, les États-Unis renvoient régulièrement les enfants mexicains non accompagnés sans avoir correctement vérifié leur demande d'asile ou leur vulnérabilité au trafic⁶, tandis que les enfants non accompagnés

en Afrique du Sud sont souvent dans l'incapacité d'accéder aux services essentiels et aux procédures d'asile⁷. Alors que la communauté internationale travaille à l'élaboration d'un Pacte mondial sur les réfugiés et d'un Pacte mondial pour les migrations, tous les pays doivent prêter une attention particulière à la protection des enfants et corriger les politiques et les pratiques qui les mettent en danger.

Joseph Lelliott j.elliott1@uq.edu.au

Candidat au doctorat à l'Université du Queensland
www.uq.edu.au

1. Disposizioni in materia di misura di protezione dei minori stranieri non accompagnati
2. UNHCR (2018) *Italy: Unaccompanied and Separated Children (UASC) Dashboard, December 2017*
<http://bit.ly/UNHCR-ItalyUASC-2018>
3. UNICEF (2017) *A Deadly Journey for Children: The Central Mediterranean Migration Route*
www.unicef.org/publications/index_94905.html
4. <http://bit.ly/EC-UAM-2010-14>
5. European Asylum Support Office (2017) *Operating Plan Agreed by EASO and Italy*
www.easo.europa.eu/sites/default/files/Italy-OP-2018.pdf
6. UNHCR (2014) *Children on the Run* www.unhcr.org/56fc266f4
7. UN Committee on the Rights of the Child (2016) *Concluding Observations of the Second Periodic Report of South Africa*
www.refworld.org/docid/587ce86b4.html

Immobilité volontaire : voix autochtones dans le Pacifique

Carol Farbotko

Ces dernières années, la communauté internationale a prêté une attention croissante au mouvement et à la réinstallation prévue des personnes affectées par le changement climatique. Néanmoins, dans la région Pacifique, de nombreuses populations autochtones affirment vouloir rester sur leurs terres ancestrales.

De plus en plus souvent, les peuples autochtones du Pacifique indiquent leur préférence à demeurer sur leurs terres pour des raisons culturelles et spirituelles, même face à l'importante détérioration de leur santé et de leurs moyens de subsistance sous l'effet du changement climatique. Dans certains cas, ils affirment être prêts à mourir plutôt que de se réinstaller. Les professionnels travaillant sur la planification et les politiques liées au changement climatique doivent reconnaître les préoccupations des populations autochtones et communiquer avec elles d'une manière appropriée sur le plan éthique et culturel.

Les peuples autochtones, qui constituent la majorité des nombreuses communautés

du Pacifique, ont généralement une bonne compréhension des risques liés au changement climatique, par exemple les zones côtières devenant inhabitables. Dans certains cas, ces communautés s'intéressent depuis plusieurs décennies aux questions relatives au changement climatique, tandis que leurs gouvernements participent activement aux négociations internationales portant sur le sujet, et ce, depuis le tout début, c'est-à-dire depuis les années 1980. Les systèmes de connaissances autochtones ont identifié et amplement débattu de la question de l'évolution des conditions environnementales dans le Pacifique qui influence les régimes climatiques, le rendement des cultures et les stocks de poissons, tandis que



Carol Farbotko

Depuis le village de Natalai, à Fidji, avril 2017 ; ce village a été profondément endommagé par le cyclone Winston en février 2016.

les initiatives locales d'adaptation au changement climatique (souvent financées par des bailleurs internationaux) sont aujourd'hui monnaie courante, même dans les zones reculées.

En dépit de cette normalisation du changement climatique dans le quotidien des habitants du Pacifique, certains peuples autochtones considèrent ce phénomène comme une menace existentielle à leur culture, leur identité et leur rapport à la terre et à la mer, de même qu'une menace pour leurs droits autochtones et leur autodétermination, et certains d'entre eux ne peuvent envisager de vivre sans avoir de terre où résider, ou vers laquelle revenir. Un ensemble de leaders, d'aînés et de militants autochtones originaires des îles pacifiques expriment clairement leur intention mûrement réfléchie de rester sur les territoires autochtones fragilisés par le climat pour des raisons culturelles, spirituelles et politiques. Selon ces personnes volontairement opposées à la mobilité, la question la plus importante n'est pas « où irons-nous ? » ni « comment survivrons-nous ? » mais plutôt « comment préserver notre identité et paver le chemin vers un avenir résilient et autodéterminé ? ». L'immobilité volontaire est une stratégie d'adaptation importante, qui aide à renforcer le pouvoir d'action culturelle et spirituelle des personnes confrontées à la perte de leur terre ancestrale.

Soutenir l'immobilité volontaire

La voix des personnes volontairement immobiles n'est pas écoutée avec suffisamment d'attention, pas plus que leurs besoins ne sont pris en compte dans les cadres politiques traditionnels de mobilité et d'adaptation au changement climatique. Il faut donc mieux reconnaître et soutenir les choix autochtones, même si seule une minorité de ces populations choisit l'immobilité volontaire.

Il n'est pas possible de répondre à la question de l'immobilité volontaire par des politiques élaborées par des tiers, ni en fournissant simplement plus d'informations à propos des risques climatiques. Les personnes choisissant l'immobilité disposent déjà de connaissances approfondies des risques climatiques et des liens complexes qui unissent le climat, les personnes et un lieu particulier. Au contraire, les réponses humanitaires internationales devraient soutenir l'immobilité volontaire en recourant à des approches appropriées sur le plan éthique et culturel. Plus important peut-être, dans la mesure où de telles pressions sont susceptibles d'exacerber l'anxiété liée à la perte de leur terre, les peuples indigènes ne devraient pas avoir l'impression d'être forcés à prendre des décisions contraignantes quant à leur mobilité ou leur immobilité à un moment donné. Il est possible qu'au fur et à mesure que leurs moyens d'existence se détériorent, ou que suite à une catastrophe, les peuples autochtones aient besoin de revenir sur leur décision et qu'ils deviennent volontairement mobiles, puis, peut-être même, qu'ils choisissent à nouveau l'immobilité volontaire. Par conséquent, les mécanismes de soutien doivent également pouvoir s'adapter ; alors que les conditions évoluent, différents types de soutien (politique, juridique, psychologique, culturel et physique) pourraient être nécessaires.

Avant qu'une catastrophe ne frappe, les discussions à propos de l'immobilité volontaire dans le contexte du changement climatique donnent l'occasion aux communautés autochtones et aux partenaires externes de repenser le développement, la mobilité et l'adaptation au changement climatique d'une manière qui ait un sens du point de vue culturel. Par exemple, la planification des catastrophes pourrait impliquer des aînés autochtones en tant que principaux experts des options d'immobilité volontaire pouvant être adoptées comme mesures provisoires en fonction de l'évolution des conditions environnementales. Après une catastrophe,

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

l'assistance humanitaire doit être déployée en partenariat avec les chefs autochtones.

Les processus de réinstallation novateurs adoptés par le gouvernement de Fidji dans le Pacifique, en collaboration étroite avec les communautés fidjiennes des zones côtières vulnérables, constitue un premier exemple de bonnes pratiques en matière d'immobilité volontaire. La première ébauche des directives de Fidji sur la réinstallation indique la procédure à suivre lorsque la réinstallation physique est jugée nécessaire, mais qu'une communauté décide de rester sur place. Cette procédure implique : avant toute chose de respecter l'immobilité volontaire, de mener une enquête sur les raisons de cette immobilité volontaire, d'organiser des discussions avec la communauté à propos des options d'adaptation et du régime foncier, d'intégrer les questions relatives au changement climatique dans le programme d'enseignement du primaire et du secondaire, et d'assurer la préparation psychologique et émotionnelle pour faire face aux impacts climatiques.

Toutefois, les directives affirment également que la réinstallation pourrait être imposée de force dans le pire des cas, c'est-à-dire lorsque la vie des personnes est menacée. Dans l'hypothèse où des directives stipuleraient que la réinstallation **ne doit pas** être appliquée dans le pire des cas, un solide soutien éthique et juridique serait également nécessaire pour les personnes volontairement immobiles afin de garantir le maintien de leurs droits humains et de leur dignité humaine. Il faudrait alors pouvoir présenter des preuves juridiquement recevables pouvant que l'ensemble des possibilités d'adaptation locales ont été épuisées, que des conversations détaillées sur les conséquences de l'immobilité ont été organisées et que le choix de l'immobilité est entièrement volontaire.

Des règles juridiques contraignantes devront alors être définies pour s'assurer que les droits humains et la dignité humaine demeurent la priorité absolue dans ce type de situation.

Conclusion

L'immobilité volontaire implique un dialogue interculturel et de nouveaux types de soutien aux droits humains et à la dignité humaine, en s'efforçant tout particulièrement de mieux comprendre et de mieux soutenir les sentiments d'appartenance des autochtones. Cela soulève une question importante pour la recherche et la politique dans le domaine de la migration forcée, à savoir, les cadres de gouvernance existants permettent-ils ou non un tel dialogue et une telle protection ? Les sentiments d'appartenance autochtones sont souvent exprimés, mais ils ne sont pas entendus car les institutions internationales ne prêtent pas suffisamment attention à la vision du monde des autochtones. Les expressions d'immobilité volontaire soulèvent des questions d'ordre éthique lorsqu'elles s'expriment sous la forme du droit à mourir. Comment la communauté internationale peut-elle appréhender cela ? Nous avons certainement besoin ici de nouveaux cadres politiques et juridiques et, pour qu'ils puissent voir le jour, les communautés de chercheurs et de représentants politiques engagés dans la migration forcée doivent prendre la question de l'immobilité volontaire des communautés autochtones au sérieux, plutôt que de la rejeter en raison des émotions qu'elle suscite et de sa complexité éthique.

Carol Farbotko *Carol.Farbotko@csiro.au*

Chercheuse en sciences sociales, division terres et eau, Organisation fédérale pour la recherche scientifique et industrielle du Commonwealth (CSIRO) www.csiro.au

Conseil consultatif international de RMF

Quoique l'affiliation institutionnelle des membres figurent ci-dessous, ils sont membres du Conseil à titre personnel et ne représentent pas forcément leur institution.

Lina Abirafeh

Lebanese American University

Nina M Birkeland

Norwegian Refugee Council

Jeff Crisp

Independent consultant

Mark Cutts

OCHA

Eva Espinar

University of Alicante

Matthew Gibney

Refugee Studies Centre

Rachel Hastie

Oxfam

Lucy W Kiama

HIAS Kenya

Khalid Koser

GCERF

Erin Mooney

UN Protection Capacity/ProCap

Steven Muncy

Community and Family Services International

Kathrine Starup

Danish Refugee Council

Emilie Wiinblad Mathez

UNHCR

Richard Williams

Independent consultant

Le rôle de la société civile à Hong Kong

Roy Njuabe

Les organisations locales peuvent apporter une assistance significative en termes de prestation de services, d'intégration et de plaidoyer.

À Hong Kong le traitement des demandes d'asile prend des années, et pendant cette période les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de travailler pour subvenir à leurs besoins et ils ne reçoivent qu'une assistance infime de la part de l'État. Comparé au reste du monde, Hong Kong a le taux le plus faible de reconnaissance du statut de réfugié : environ 0,7 %. Et même après avoir obtenu le statut de réfugié, les personnes concernées n'ont pas le droit de résider à Hong Kong et sont transférées dans un camp de réinstallation du HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, dans un pays tiers.

La majorité des demandeurs d'asile recevaient 1000 \$HK (128 \$US) par mois de l'État pour couvrir leur loyer, une somme versée directement sur le compte bancaire du propriétaire, et, tous les dix jours, ils pouvaient retirer de la nourriture pour une valeur de 300 \$HK dans certains magasins sélectionnés. Toutefois, en raison du niveau élevé des loyers à Hong Kong, les demandeurs d'asile avaient des difficultés à trouver ne serait-ce qu'une chambre minuscule avec la somme qui leur était allouée, et nombreux finissaient par vivre dans la rue, ou dans des huttes de fortune dans les zones éloignées des Nouveaux Territoires.

En réponse à cela, the Vine Church (une église chrétienne indépendante) et d'autres grandes églises ont mis en place un réseau de soutien pour aider les demandeurs d'asile en leur donnant de quoi compléter la subvention au loyer qu'ils obtiennent du gouvernement de manière à ce qu'ils aient au moins une somme suffisante pour louer une petite chambre en ville. En outre, certaines églises ont commencé à sensibiliser les communautés locales aux difficultés que rencontrent les réfugiés et les demandeurs d'asile, et aux avantages qu'ils sont susceptibles d'apporter.

Afin de lutter contre les stéréotypes négatifs présentés dans les médias, les églises ont organisé des visites de groupes de réfugiés et de demandeurs d'asile dans des écoles, des églises locales et des organisations communautaires

afin qu'ils puissent non seulement expliquer les difficultés qu'ils rencontrent, mais aussi partager leurs compétences. Par exemple, des percussionnistes et danseurs africains ont partagés leurs talents avec différents groupes de jeunes dans Hong Kong, alors qu'un autre demandeur d'asile doté de compétences agricoles a apporté son soutien à la production de récoltes pour la consommation locale. De telles initiatives aident à vaincre les stéréotypes et montrent, au contraire, que les réfugiés ont envie d'apporter une contribution à la communauté d'accueil.

Les réfugiés ont été leurs propres ambassadeurs et nos programmes de sensibilisation ont progressivement fait évoluer l'opinion des résidents locaux à l'égard des réfugiés. Certains résidents se sont unis aux campagnes publiques pour demander au gouvernement de créer un meilleur système de sécurité sociale à l'intention des réfugiés. Outre ces activités de sensibilisation auprès de la communauté locale, des églises et des ONG hongkongaises ont également écrit des lettres au gouvernement, ont participé à des manifestations dans les rues et ont apporté une assistance juridique aux réfugiés. Toutes ces campagnes provenant de différents secteurs de la société ont poussé le gouvernement à améliorer ses politiques à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile.

Même si cela a été lent, des progrès ont finalement été accomplis. Le gouvernement a augmenté son aide mensuelle au loyer à 1500 \$HK et une assistance alimentaire équivalant à 1200 \$HK mensuels est fournie sous forme de carte qui peut être utilisée librement dans toute la ville.

La société civile hongkongaise continuera à jouer un rôle important à l'égard des réfugiés en les aidant à s'intégrer, à gagner leur vie, et à partager leurs talents et leurs compétences de manière à ce qu'ils puissent planifier leur avenir et vivre dans la dignité.

Roy Njuabe njuabe.roy@gmail.com
Responsable du programme, The Vine Community Services Limited www.vcsl.org

