

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

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