

septembre 2014

## La crise des réfugiés au Liban et en Jordanie : la nécessité des dépenses en faveur du développement économique

Omar Dahi

**Le moyen le plus efficace de combattre la crise des réfugiés syriens est de demander aux États voisins de jouer un rôle de premier plan en investissant dans le développement, en modernisant les infrastructures et en créant des emplois, notamment dans les régions les moins développées de leur territoire.**

L'arrivée de réfugiés syriens au Liban et en Jordanie a posé des défis économiques et sociaux sans précédent dans ces deux pays. Les citoyens libanais et jordaniens en ressentent les conséquences au quotidien, que ce soit par l'augmentation de leur loyer ou par la moindre disponibilité des services publics, ou encore par les infrastructures sanitaires et éducatives sollicitées au-delà de leurs capacités. Il ne fait aucun doute que ces deux pays d'accueil se sont montrés particulièrement généreux envers les réfugiés, en particulier au niveau sociétal. Toutefois, les tensions entre les communautés d'accueil et les réfugiés sont évidentes au sein de la société libanaise tandis qu'au Liban comme en Jordanie, une grande partie des discours officiels et sociétaux sur les réfugiés sont dorénavant empreints de ressentiment.

Même si la Syrie trouvait une solution politique durable accompagnée d'un cessez-le-feu, il est probable que les réfugiés restent où ils se trouvent pendant de nombreuses années encore. Par conséquent, face à cette crise, les gouvernements doivent adopter une approche de planification à long terme en collaboration avec la société civile et les institutions multinationales. En particulier, ils doivent prêter attention aux besoins de développement économique, dont la modernisation des infrastructures et la création d'emplois, en vue d'améliorer la vie de toutes les populations vulnérables, qu'il s'agisse des réfugiés ou des communautés d'accueil.

Comme la crise exerce de fortes pressions sur les capacités fiscales de chaque pays, exhorter les États à dépenser plus pourraient sembler contre-intuitif. Cependant plusieurs raisons justifient les dépenses en faveur du développement. Premièrement, les économies libanaise et jordanienne connaissent déjà des difficultés auparavant. Deuxièmement, les citoyens de ces pays tout comme les réfugiés syriens tireront profit des dépenses économiques. En revanche, restreindre les dépenses par crainte d'inciter les réfugiés à s'installer durablement sera dommageable pour les citoyens tout autant

que pour les réfugiés. Troisièmement, le fait que les réfugiés ne soient pas établis dans des camps crée des problèmes particulièrement difficiles car il est encore plus coûteux d'aller vers eux et de répondre à leurs besoins. Mais cela signifie aussi que les dépenses en faveur d'un développement global représentent le moyen le plus efficace de répondre à la crise humanitaire.

En Jordanie comme au Liban, les difficultés économiques sont arrivées avant la crise des réfugiés. Par exemple, entre 2009 et 2012, le taux de croissance du PIB a chuté de 8,5 % à 1,4 % au Liban et de 5,5 % à 2,7 % en Jordanie. Au Liban, l'éruption des révoltes arabes ont entraîné une réduction des investissements directs étrangers et un fort déclin des recettes touristiques. L'acheminement en pétrole de l'Égypte vers la Jordanie s'est trouvé fortement réduit pendant presque toute l'année 2012 suite au sabotage des pipelines reliant les deux pays, ce qui a provoqué une augmentation des coûts du carburant.

Cependant, les difficultés économiques de ces deux pays sont encore plus profondes. Selon un rapport du PNUD datée de 2010, le nombre de poches de pauvreté, définies comme des districts ou sous-district dans lesquels au moins 25 % de la population vit sous le seuil de pauvreté nationale, est passé de 22 à 32 en Jordanie entre 2006 et 2008. Selon ce même rapport, les trois gouvernorats les plus densément peuplés, Amman, Irbid et Zarka, abritent 57 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté. Début mars 2014, 58 % des réfugiés syriens enregistrés étaient établis dans ces trois gouvernorats. Et c'est dans le gouvernorat de Mafraq, qui abrite le camp de Zaatar et un peu moins de 30 % des réfugiés syriens enregistrés, que l'on retrouve les taux les plus élevés de pauvreté et d'analphabétisme en Jordanie (ainsi que dans le gouvernorat de Maan).

Au Liban, la situation se caractérise par des inégalités économiques régionales plus prononcées, accompagnées de clivages sociaux profonds et de lignes de division sectaires que le conflit

septembre 2014



UNHCR/Lynsey Addario

De jeunes réfugiées syriennes essayent d'étudier dans leur camp de tentes à Turbide, dans la vallée de la Bekaa.

syrien est venu exacerber. 60 % des réfugiés syriens enregistrés sont établis dans les régions du Nord et de la vallée de la Bekaa, qui sont également les régions les plus pauvres du pays. La région du Nord présente le plus faible niveau de dépenses par habitant du pays ainsi que le niveau d'inégalité le plus élevé. Historiquement, ces deux régions ont été marginalisées puisque pendant la reconstruction, après la fin de la guerre civile libanaise en 1990, la plupart des flux financiers ont été dirigés vers la région de Beyrouth.

Toutefois, la Jordanie et le Liban se montrent réticents à engager des dépenses importantes en faveur du développement. Ils craignent qu'en investissant de manière significative en faveur des réfugiés, cela ne fasse qu'inciter l'arrivée de nouveaux flux, tout autant que l'intégration des réfugiés existants. En 2013, un ministre jordanien a avoué que les conditions étaient calibrées de

manière à fournir une assistance minimale aux réfugiés afin de ne pas les inciter à s'installer ; il semble que cette politique soit tout aussi tacitement en vigueur dans les autres pays d'accueil <sup>1</sup>.

Mais cette façon de voir les choses est erronée, même lorsque les pays considèrent leurs propres intérêts. Premièrement, ignorer ce problème est tout aussi préjudiciable pour la population nationale que pour la population de réfugiés. Deuxièmement, la capacité de nombreux Syriens à rentrer chez eux, et la décision de le faire, dépendra également d'autres facteurs. S'ils viennent de régions où ils craignent pour leur vie ou dans lesquelles l'activité économique est atone, les Syriens préféreront rester, même si cela implique de vivre dans le dénuement. Troisièmement, un plus grand nombre de problèmes apparaîtront si l'on choisit d'ignorer le problème plutôt que de tenter de le résoudre. Garantir aux réfugiés un niveau de vie décent devrait être une

septembre 2014

motivation pour les pays d'accueil afin d'éviter les problèmes sociaux qui vont de pair avec la pauvreté extrême et le dénuement. De plus, il y a de l'intérêt de chacun de scolariser les enfants et de les protéger de tout type d'exploitation. Enfin, tous les pays voisins bénéficieront d'une future Syrie à la fois solide sur le plan social et économique. Permettre aux Syriens de préserver leurs moyens de subsistance et de renforcer leurs capacités aujourd'hui est un investissement dans l'économie régionale à plus long terme.

Concernant le Liban, en plus des craintes relatives à l'intégration, on retrouve également le problème d'un État aux faibles capacités. Les Libanais sont réputés pour répondre fréquemment « nous n'avons pas d'État » lorsqu'on leur demande pourquoi les services sont insuffisants ou l'infrastructure dilapidée ; la crise actuelle donne donc l'occasion de renforcer les capacités de l'État à tous les niveaux. L'influx d'aide étrangère pourrait ainsi donner au gouvernement la possibilité de se renforcer sans devoir endosser le fardeau fiscal qui l'accompagne habituellement.

Épouser le développement implique d'investir dans la modernisation des infrastructures électriques, sanitaires et d'approvisionnement en eau, mais aussi de mettre en place des projets (avec peut-être une participation mixte publique-privée) qui entraîne une création d'emplois et une atténuation de la pauvreté. Ces projets doivent cibler les régions les plus vulnérables, tels que la vallée de la Bekaa et la région du Nord au Liban ainsi que le gouvernorat de Mafraq en Jordanie. Ils doivent s'accompagner d'activités de proximité qui permettent, d'une part, aux communautés locales d'exprimer leurs griefs et, d'autre part de promouvoir les efforts entrepris par l'État et la communauté humanitaire pour répondre à leurs besoins et à ceux des réfugiés. Trois facteurs clés permettent de gagner l'adhésion des communautés locales et nationales en faveur de ces projets et de mieux informer les communautés réfugiées de leurs droits : une plus grande contribution locale, une approche transparente et une diffusion médiatique.

Une coopération étroite est nécessaire pour que les efforts des institutions multinationales telles que la Banque mondiale et le FMI complètent les efforts des pays d'accueil, de l'UNHCR et les autres organismes d'assistance, plutôt que d'aller à leur rencontre.

La poursuite des objectifs politiques préexistants, tels que la consolidation fiscale et la baisse du

ratio dette/PIB, doit être réévaluée à la lumière des nouveaux besoins de développement et d'investissements infrastructurels. Bien que l'approche de l'UNHCR ait évolué en faveur du développement dans le Plan no6 de gestion régionale de la situation des réfugiés syriens<sup>2</sup>, cette évolution ne peut se concrétiser sans l'adhésion et la coopération de toutes les parties. La littérature tant universitaire que politique relative aux politiques économiques en période de conflit et post-conflit a démontré que les politiques économiques traditionnelles qui promeuvent l'austérité ou le retrait de l'État sont inadaptées, voire contre-productives, et qu'il est préférable, dans de telles circonstances, de donner priorité aux objectifs politiques plutôt qu'aux objectifs économiques<sup>3</sup>. Même si ces pays ne sont pas eux-mêmes en guerre, ils n'en ressentent pas moins les effets d'une période prolongée de bouleversement régional.

Les initiatives de développement dirigées par l'État, telles que les investissements infrastructurels dans le domaine des services, de la santé, de l'éducation ou de la création d'emplois, qui ciblent les communautés d'accueil tout comme les réfugiés, présentent l'avantage de renforcer les capacités de l'État, d'apaiser les tensions et, parallèlement, de répondre aux besoins des réfugiés. Certes, les initiatives de grande échelle ne sont pas sans risques, mais il en va de même de l'inaction, notamment lorsque l'agitation commence à gagner tant les communautés d'accueil que les communautés de réfugiés.

Omar S Dahi [odahi@hampshire.edu](mailto:odahi@hampshire.edu) est professeur adjoint d'économie au Hampshire College [www.hampshire.edu](http://www.hampshire.edu) et chercheur invité au Carnegie Middle East Center de Beyrouth. <http://carnegie-mec.org/>

Les recherches menées dans le cadre de cet article ont bénéficié du soutien du Conseil arabe des sciences sociales (CASS) et de l'Agence suédoise pour le développement international (la SIDA). Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de Carnegie, de l'ACSS ou de la SIDA.

1. [www.nytimes.com/2013/10/06/world/middleeast/as-syrian-refugees-develop-roots-jordan-grows-wary.html](http://www.nytimes.com/2013/10/06/world/middleeast/as-syrian-refugees-develop-roots-jordan-grows-wary.html)

2. Voir l'article de Roger Zetter et Héloïse Ruaudel, pages 6-10

3. Boyce J K and O'Donnell M (2007) *Peace and the Public Purse: Economic Policies for Postwar Statebuilding*. Lynne Rienner, Boulder. [www.peri.umass.edu/236/hash/66ae14aa0e2ccd4a1b4aaed1f9cd9b7/publication/266/](http://www.peri.umass.edu/236/hash/66ae14aa0e2ccd4a1b4aaed1f9cd9b7/publication/266/)