

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 connu 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
Docteurant, 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>