

## Les défis, en matière de développement et de protection, que pose la crise des réfugiés syriens

Roger Zetter et Héroïse Ruadel

**Le Plan d'action régional 6 (Regional Response Plan, RRP6) de 2014 pour la Syrie accorde une place accrue au redressement initial, aux interventions favorisant la cohésion sociale et à la transition entre assistance et programmes de développement, tout en poursuivant l'effort d'aide humanitaire et de protection à grande échelle**

Dans une région qui accueille déjà des millions de réfugiés palestiniens et irakiens, l'échelle de la crise syrienne fait peser un poids supplémentaire conséquent sur les ressources et les capacités des pays voisins et sur le système humanitaire international. En 2014, l'arrivée chaque jour dans les pays voisins d'en moyenne 3300 nouveaux réfugiés a soumis la capacité de protection des pays d'accueil et des acteurs internationaux à de fortes pressions et a encore accentué le poids de l'impact social, économique et de développement humain déjà négatif que subissent les pays de la région. Alors qu'il n'y a aucune perspective de voir la guerre civile diminuer en Syrie et que le processus de paix risque de repousser encore davantage un possible retour des réfugiés, le déplacement ne fait que se prolonger.

Le Plan d'action régional 6 (RRP6) de 2014 se base sur une projection qui prévoit comme cible de l'aide 2,85 millions de réfugiés syriens d'ici à la fin de l'année, répartis entre la Jordanie, le Liban et l'Irak - les trois pays dans lesquels le Programme régional de développement et de protection (RDPP)<sup>1</sup> prévu sur trois ans doit être mis en œuvre - et 2,5 millions de personnes sur les 45 millions qui constituent la totalité de la population d'accueil.

Le présent article s'appuie sur un exercice de cartographie et de méta-analyse réalisé pour le RDPP ainsi que sur des évaluations de projets, des rapports de situation et d'autres études produites par les agences intergouvernementales, les gouvernements hôtes, les bailleurs et les agences humanitaires au cours de 2013<sup>2</sup>.

### Impacts économiques sur les réfugiés et leurs moyens d'existence

Les activités génératrices de revenu disponibles aux réfugiés sont rares et pour la plupart des familles l'écart entre les revenus et les dépenses est à la fois considérable et en augmentation. La durabilité des moyens d'existence, le coût de la vie et les niveaux de loyer associés à l'insécurité alimentaire et à un endettement croissant sont

des motifs majeurs de préoccupation tant pour les réfugiés que pour ceux qui les accueillent.

Les réfugiés syriens acceptent du travail occasionnel, irrégulier et majoritairement non qualifié lorsqu'ils le trouvent ; au Liban, en Jordanie et en Irak environ 30 % de la population réfugiée en âge de travailler a une forme ou une autre d'emploi salarié sporadique, mais le niveau de compétition sur le marché du travail fait baisser les salaires. Que les réfugiés vivent en majorité dans les zones urbaines est un facteur significatif dans la mesure où il leur est plus facile d'y poursuivre une activité économique que ce n'est le cas dans les camps. Toutefois les possibilités d'emploi restent extrêmement limitées et la précarité des moyens d'existence des réfugiés urbains n'est pas moins sévère que celle de leurs homologues dans les camps.

Même si l'enregistrement en tant que réfugié donne accès à une aide humanitaire et à certains services publics, cela ne donne pas aux réfugiés syriens le droit de travailler légalement en Jordanie ou au Liban sans un permis de travail. C'est donc le secteur informel qui fournit des opportunités génératrices de revenu mais inévitablement les salaires y sont faibles et les conditions de travail abusives. Par contre, les réfugiés syriens qui résident dans la région kurde de l'Irak ont le droit de travailler. Les éléments indiquent que les conditions d'existence au Kurdistan irakien sont moins rudes qu'ailleurs car bien qu'ils soient plus nombreux à vivre dans des camps qu'en Jordanie, par exemple, ils y ont meilleur accès à l'aide humanitaire.

Les réfugiés syriens recourent à toute une variété de stratégies de subsistance très risquées. La vente des biens personnels est très courante ; ce qui a pour effet non seulement de les appauvrir encore davantage mais aussi de diminuer les ressources qu'ils pourraient avoir à disposition pour reconstruire leur vie et leurs moyens d'existence en cas de retour en Syrie. Le manque

septembre 2014

de travail touche les femmes et les jeunes de manière disproportionnée et à l'inverse, on assiste parallèlement à un appauvrissement de plus en plus profond des familles de réfugiés et à une recrudescence du travail des enfants. Une situation particulièrement préoccupante en ce qui concerne le bien-être immédiat de ces enfants et la perte de leur éducation qui risque d'affecter leurs chances dans la vie en exil comme de retour en Syrie.

La vision d'ensemble est celle d'une vulnérabilité chronique qui devient à la fois plus profonde et plus enracinée. Alors que l'effort humanitaire se concentre, inévitablement, sur les réfugiés syriens, la situation des réfugiés palestiniens et irakiens qui subissent un déplacement secondaire hors de Syrie est extrêmement grave. Les coûts et l'impact de ce déplacement sur leurs moyens d'existence sont drastiques et il est particulièrement préoccupant de constater qu'ils ont été laissés en marge par le programme d'action général.

### Impacts économiques sur les pays et les populations d'accueil

En termes d'impacts **micro-économiques**, les loyers augmentent en flèche ce qui tend à exclure la population locale du marché de la location. Il est très courant d'observer principalement en ce qui concerne la main d'œuvre peu qualifiée des pics substantiels de chômage, une dépression du niveau des salaires et une raréfaction des possibilités d'emploi. Malgré les restrictions officielles sur leur droit de travailler, certains réfugiés obtiennent des emplois et cette poussée de l'offre de main-d'œuvre a eu un impact profond sur le marché du travail, entraînant une augmentation du prix des denrées essentielles. Alors que les systèmes de transferts/bons visant à aider les réfugiés ont augmenté leur pouvoir d'achat, ils ont également entraîné une augmentation des prix sur les marchés locaux, accentuant la vulnérabilité en termes de moyens d'existence d'un nombre chaque fois plus important de foyers locaux.

Outre la tension fiscale ainsi créée, les impacts sur la production et le rendement économiques ont également un effet sévère sur les populations d'accueil, appauvrissant un nombre tout à fait conséquent de foyers à revenu moyen ou déjà pauvres. Avant la crise, 25 % de la population libanaise vivait déjà en dessous du seuil de pauvreté de 4 \$ US par jour, et les projections indiquent que l'afflux de réfugiés risque de pousser 170 000 libanais supplémentaires dans la pauvreté et de doubler le taux de chômage qui risque d'atteindre plus de 20 % d'ici 2014<sup>3</sup>. Qu'il soit prévu, dans le

cadre du RRP6, d'apporter de l'aide à 2,5 millions de personnes dans les pays d'accueil à travers une série de projets de soutien communautaire et d'autres interventions est une indication de l'importance de cette pression. Toutefois, ce chiffre ne tient compte que d'à peine plus de 5 % de la population totale des trois pays combinés (environ 20 % dans le cas de la Jordanie et du Liban) et il est improbable que cela réduise de manière significative les impacts négatifs à court ou long terme que subissent les pays d'accueil.

La crise a également eu un effet nuisible sur l'ensemble des services publics – notoirement dans les secteurs de la santé et de l'éducation – ainsi que des impacts sévères sur des services comme ceux de l'approvisionnement en eau et en électricité. Des pénuries de capacité antérieures à la crise déjà substantielles ont encore radicalement augmenté, malgré l'aide du Programme régional d'action visant à soutenir le développement des infrastructures.

Les impacts **macroéconomiques** négatifs incluent des pertes importantes en termes de performance économique, de taxe et de revenu publics, de consommation et d'investissement privés ainsi que des baisses de croissance et ils entraînent une augmentation des taux de chômage et un approfondissement des déficits nationaux. La Banque mondiale a estimé par exemple, que l'impact de la crise réduirait le taux de croissance économique du Liban (PIB) de 2,9 % par an par rapport à un taux de croissance prévu de 4,4 % en 2012/14 tout en projetant une diminution de plus de la moitié de l'investissement étranger direct par rapport aux années précédentes. Le cumul de ces impacts a diminué le revenu du gouvernement de 1,5 milliard de \$ US alors que l'augmentation de la demande en services publics<sup>4</sup> a entraîné simultanément une hausse des dépenses du gouvernement de 1,1 milliard de \$ US.

Les schémas commerciaux, les dynamiques affectant la performance à l'importation et à l'exportation ainsi que les prix des produits aux consommateurs ont été sévèrement perturbés dans l'ensemble de la région. Le bouleversement à long terme du commerce international continuera d'exacerber encore davantage le déclin de l'investissement, la hausse du chômage et la pénurie de produits essentiels dans la région. La situation politique et sécuritaire instable et les effets de débordement générés par le conflit réduisent la confiance des investisseurs et des consommateurs, diminuent encore l'activité économique et soumettent les finances publiques à une pression encore accrue.

septembre 2014



Omar, 20 ans, travaille comme apprenti dans une charpenterie d'Amman, en Jordanie, pour aider à soutenir sa mère, sa soeur et ses trois frères. Son salaire mensuel couvre le coût du loyer. Son père, qui lui a appris la charpenterie, a été tué par le feu d'un tireur isolé en Syrie en 2014.

À l'inverse, et il s'agit peut-être d'un phénomène moins communément reconnu, les crises humanitaires peuvent déclencher des occasions de développement<sup>5</sup>, et certains effets positifs ont également été signalés dans la région – disponibilité accrue d'une main d'œuvre à bon marché qui joue en faveur des employeurs alliée à une augmentation de la demande et de la consommation de la part des réfugiés, ce qui tend à avantager les producteurs agricoles à grande échelle, les propriétaires fonciers, les commerçants, les entrepreneurs et les détaillants locaux, les entreprises de construction ainsi que les fournisseurs de marchandises et de produits utilisés par les programmes humanitaires. Dans certains endroits, des réfugiés qui sont des professionnels diplômés, des ingénieurs, des médecins, des travailleurs de la construction et des artisans qualifiés, contribuent à l'augmentation de la capacité économique locale. Les exportations du Liban vers la Syrie ont augmenté de manière substantielle et pour la première fois la balance commerciale du Liban avec la Syrie est positive.

### Les limites de la protection des réfugiés

Bien que le Liban, l'Irak et la Jordanie n'aient pas signé la Convention de 1951 relative aux réfugiés ou son Protocole additionnel de 1967, ils ont fait preuve d'une solidarité remarquable à l'égard de la population réfugiée. On observe toutefois une ambivalence croissante des pays d'accueil et de leurs populations respectives à

mesure que les pressions s'intensifient sur leurs moyens d'existence et leurs niveaux de vie.

Les Syriens peuvent entrer en Jordanie avec un passeport et n'ont pas besoin de visa ou de permis de résidence. Dans certaines circonstances ils ont la permission de résider dans des communautés urbaines. La possession d'une carte d'enregistrement du HCR est nécessaire pour obtenir accès à l'assistance et aux services locaux mais les réfugiés peuvent très facilement perdre leur statut et leur accès à l'assistance si, par exemple, ils se déplacent à l'intérieur du pays. Ils sont nombreux à ne pas s'enregistrer – par manque d'information certes, mais aussi pour des motifs de sécurité ou par peur d'être repérés par les différentes factions qui combattent en Syrie.

Au Liban, un permis de résidence est nécessaire, valable pendant six mois avec la possibilité de le renouveler pour une nouvelle période de six mois. Toutefois, la plupart des réfugiés sont incapables de payer l'extension subséquente du permis, ce qui les prive de facto de leur statut légal. En Irak, il existe un vide dans le cadre législatif de protection, et la pratique est loin d'être uniformisée d'un gouvernorat à l'autre. De telles conditions limitent la liberté de mouvement et restreignent l'accès des réfugiés au travail, aux services et au logement. Les réfugiés palestiniens qui quittent la Syrie et qui ont déjà cherché protection dans les pays

septembre 2014

voisins sont particulièrement vulnérables, ils sont soumis d'une part à des conditions de résidence extrêmement restrictives alors que d'autre part les ressources de l'UNRWA, l'agence de l'ONU qui a pour mandat de leur porter assistance, sont déjà débordées. Dans la pratique, depuis mi-2014 la Turquie reste le seul des pays avoisinants à continuer d'autoriser l'entrée dans le pays des réfugiés palestiniens provenant de Syrie.

Il semble, même si les programmes d'assistance humanitaire accordent énormément d'importance à la protection, qu'une grande partie de la population qui fuit la Syrie ignore ses droits et ses obligations. Ceux parmi les réfugiés dont le statut est irrégulier deviennent de plus en plus marginalisés et vulnérables. En termes de protection, obtenir un accès permettant de traverser les frontières est la préoccupation la plus urgente des réfugiés. La clôture périodique de ses frontières par le Liban – en réponse à des violences et des menaces transfrontalières – ainsi que les restrictions récentes en termes d'accès soumettent les réfugiés à de nombreux risques. La Jordanie et le Liban refusent régulièrement l'entrée à des réfugiés irakiens provenant de Syrie ainsi qu'à d'autres groupes sans documents d'identité réguliers.

Certains cas d'arrestation et de détention arbitraires sont signalés dans les trois pays (même s'ils sont moins évidents au Liban). Les Palestiniens sont plus particulièrement susceptibles de subir des détentions arbitraires. Les éléments recueillis suggèrent que la migration de type secondaire, c'est-à-dire lorsque les réfugiés se déplacent à l'intérieur du pays d'asile ou qu'ils font des allers retours en Syrie, augmente les risques en matière de protection et intensifie la vulnérabilité des foyers dans la mesure où les réfugiés perdent leur statut régulier. Sujet de préoccupation croissante également, le nombre de Syriens qui finissent par avoir un statut d'immigration irrégulière parce qu'ils sont incapables de payer le renouvellement de leurs visas<sup>6</sup>.

Certains facteurs socioéconomiques associés à l'absence d'un statut légal augmentent la probabilité qu'ont les réfugiés de se voir soumis à une série de vulnérabilités et de violations de leurs droits humains, indépendamment du fait qu'ils vivent dans des camps ou soient installés en milieu urbain. Les mariages précoces et forcés seraient devenus plus fréquents que pendant la période antérieure à la crise, et les incidents de violence domestique, de violence sexuelle et sexuelle, et de violence à l'égard des enfants sont

nombreux. Dans les cas d'installation en milieu urbain, la possibilité d'être expulsé s'accompagne de risques substantiels en matière de protection, particulièrement dans la mesure où les autorités locales de certaines zones ont commencé à adopter des mesures de répression contre les réfugiés qui travaillent de manière informelle. La durée de la crise a également accentué la vulnérabilité des communautés d'accueil, et les tensions entre réfugiés et communautés d'accueil exacerbent les risques en matière de protection.

### Répondre aux difficultés en matière de développement et de protection

Les acteurs humanitaires et du développement tentent de répondre à plusieurs défis, stabiliser une situation économique précaire, forger une transition entre assistance et développement, promouvoir des stratégies de développement économique capables de soutenir équitablement les communautés d'accueil comme celles des réfugiés, et réduire les risques d'impacts économiques négatifs susceptibles d'exacerber les tensions nationales et régionales. Parallèlement, il est tout aussi impératif de favoriser l'instauration d'un « environnement propice à la protection » des réfugiés.

**Pour développer une base factuelle plus fiable** sur laquelle adosser des interventions mieux ciblées, un certain nombre de domaines sont prioritaires. Au plan stratégique, il faut davantage réfléchir à la manière de mieux coordonner l'assistance internationale dans les domaines de l'humanitaire et du développement pour les aligner sur les stratégies nationales de développement afin de réduire les impacts négatifs tout en optimisant les possibilités de développement. De même, des analyses sont nécessaires pour mieux comprendre les impacts structurels que la crise des réfugiés fait peser sur le commerce régional et la manière de les atténuer. Au plan microéconomique, il est nécessaire de comprendre plus précisément le fonctionnement des dynamiques qui affectent le marché du travail dans des conditions de choc économique grave et de surplus important de main-d'œuvre. Analyser plus en profondeur l'interaction entre l'insécurité des moyens d'existence et les risques de protection ainsi que la possibilité de fonder des stratégies de protection sur la communauté, pourrait contribuer au renforcement des objectifs de protection du RRP6.

**Pour résoudre les coûts et les impacts ainsi que les besoins en termes de moyens d'existence** des réfugiés comme de la population d'accueil, un programme expérimental comprenant une

série de projets à impact rapide (QIPs) ciblés, menés en partenariat avec les autorités locales, le secteur privé et les organisations communautaires pourrait être un moyen d'implanter des projets à forte intensité de main-d'œuvre dans les zones à forte densité de réfugiés. Une telle initiative pourrait être soutenue grâce à des mécanismes de financement des microentreprises, à des programmes d'argent contre du travail et à des formations professionnelles et d'acquisition de compétences. Il est vital que les actions de ce type ciblent les groupes les plus vulnérables parmi les réfugiés et les populations d'accueil et veillent à ce que ces dernières ne subissent aucun désavantage financier du fait de ces initiatives.

De manière plus générale, un déplacement vers des programmes de soutien des moyens d'existence axés sur les marchés et les remises d'espèces en association avec des procédures d'enregistrement qui donneraient aux réfugiés le droit de travailler et de créer des entreprises, pourrait contribuer à lutter contre l'appauvrissement croissant des réfugiés et de leurs hôtes. Ces initiatives devraient s'appuyer sur une amélioration des évaluations portant sur la vulnérabilité des foyers et des moyens d'existence et sur une amélioration des critères de sélection.

### **Combattre les impacts au niveau national et la pression fiscale sur les services publics**

nécessite un soutien technique aux ministères des finances et de la planification des gouvernements nationaux pour renforcer leur capacité de planification du développement macroéconomique en visant simultanément une stabilisation à court terme et un rétablissement et une capacité de résistance à plus long terme.

### **Pour protéger et renforcer les droits des réfugiés et enraciner une orientation fondée sur le respect des droits**

au cœur des structures de gouvernance des pays concernés, une expansion considérable de la capacité du programme doit être envisagée. Cela nécessitera : de rendre la protection plus efficace et plus cohérente dans la pratique ; de former et de sensibiliser les membres des forces nationales de sécurité, y compris la police et les responsables gouvernementaux, aux concepts et aux pratiques relatives à la protection des réfugiés ; de soutenir l'élaboration de stratégies intégrant la réception et la protection des réfugiés ; de soutenir les groupes de la société civile locale qui travaillent dans le domaine des droits de l'homme et de la protection des réfugiés ; et de plaider pour le respect des droits des réfugiés auprès des parties prenantes pertinentes.

Il devrait être possible d'instaurer **des normes juridiques plus rigoureuses et une meilleure couverture des lacunes en termes de protection** dans les cadres juridiques nationaux en encourageant les autorités et les agences pertinentes : à fournir aux réfugiés palestiniens et irakiens des documents clarifiant leur statut juridique et leur permettant d'accéder aux services ; à localiser et identifier les réfugiés non enregistrés, tout en prêtant une attention extrême aux aspects sensibles d'un tel processus ; à renoncer à toutes les pratiques d'expulsion/refoulement et de détention arbitraire.

Finalement, il est impératif de **promouvoir le respect des droits des réfugiés**, de prévenir les atteintes et les violences à leur égard et de réduire leur vulnérabilité, notamment en mettant en place, au niveau des communautés, des stratégies de protection et en plaçant pour obtenir l'implication des communautés d'accueil dans la mise à disposition de services et d'infrastructures au service des réfugiés.

Roger Zetter [roger.zetter@qeh.ox.ac.uk](mailto:roger.zetter@qeh.ox.ac.uk) est Professeur émérite au Centre d'études pour les réfugiés de l'Université d'Oxford. [www.rsc.ox.ac.uk](http://www.rsc.ox.ac.uk) Héloïse Ruadel [heloise.ruadel@gmail.com](mailto:heloise.ruadel@gmail.com) est Analyste en matière de politique humanitaire et de protection.

Nous tenons à remercier Sarah Deardorff-Miller, Eveliina Lyytinen et Cameron Thibos qui ont effectué le travail d'enquête qui sert de base à cet article et au rapport dans sa forme intégrale.

1. Le RDPP est un programme régional sur trois ans mis en place au Liban, en Jordanie et en Irak, soutenu par une plate-forme de bailleurs humanitaires et du développement à laquelle participent l'Union Européenne, le Danemark, l'Irlande, le Royaume Uni, les Pays Bas et la République Tchèque sous la présidence du Danemark.

2. *The Syrian displacement crisis and a Regional Development and Protection Programme: Mapping and meta-analysis of existing studies of costs, impacts and protection* ce rapport a été préparé à l'intention du Ministère des Affaires étrangères danois. La version intégrale de ce rapport est disponible sur : [data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=4780](http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=4780)

3. [www.undp.org.lb/programme/pro-poor/poverty/povertyinlebanon/molc/executive.htm](http://www.undp.org.lb/programme/pro-poor/poverty/povertyinlebanon/molc/executive.htm)

4. *Lebanon, Economic and Social Impact Assessment of the Syrian Conflict*, Rapport de la Banque Mondiale No. 81098-LB. Septembre 2013 <http://tinyurl.com/WB-EconomicSocialImpact-Leb>

5. Voir : 'Reframing Displacement Crises as Development Opportunities', un article préparé par Roger Zetter pour la table ronde de la Displacement Solutions Initiative (DSI), Copenhague, 2-3 avril 2014 [www.endingdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/02/Concept-note.pdf](http://www.endingdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/02/Concept-note.pdf)

6. Voir également l'article de Dalia Aranki et Olivia Kalis, pages 20-21.