

MIGRATION ET DÉPLACEMENTS - LIBAN

Les organisations d'aide à l'abri face à l'installation durable des réfugiés

Comment héberger les populations exilées dans un pays qui craint la prolongation de leur installation ? Focus sur les programmes humanitaires à Bar Elias au Liban.



Nicole TABET est docteure en géographie de l'Université de Lille. Elle mène actuellement une recherche postdoctorale à l'Université Polytechnique de Valence (Espagne). Ses thèmes de recherche se situent à l'intersection de l'architecture, la géographie et la sociologie. Libanaise d'origine, elle a réalisé différentes études sur les réfugiés à Beyrouth et dans la Bekaa.

Les contextes et enjeux humanitaires et sociaux

En mars 2012, un grand nombre de réfugiés syriens traversent la frontière et s'installent dans la vallée de la Bekaa. Le manque de logements à loyer abordable et leurs ressources limitées poussent beaucoup d'entre-eux à louer des appartements inachevés. Certaines organisations s'appuient sur ces pratiques pour concevoir un programme d'aide à l'abri, le programme Occupancy Free Of Charge (OFC). L'OFC est une solution d'hébergement de transition. Il consiste à payer la réhabilitation d'appartements inachevés appartenant à des propriétaires en échange de l'accueil gratuit, généralement d'un an, de ménages syriens vulnérables.

Les actions d'hébergement des réfugiés approuvées par le gouvernement libanais comprennent principalement la réhabilitation des logements et des centres collectifs publics ou privés, la distribution et l'imperméabilisation des abris d'urgence et l'assistance en espèces pour le paiement du loyer. Mais les impasses politiques que connaît le pays, le prolongement du conflit, la lassitude des donateurs, le poids démographique de la présence syrienne, l'aggravation de la crise économique, les explosions dévastatrices de la capitale compliquent le contexte opérationnel des humanitaires qui se voient constamment obligés d'adapter leurs programmes à des nouvelles réalités.

Les objectifs de la recherche

L'étude vise à mettre en évidence les défis en termes de durabilité des programmes d'aide à l'abri dans des contextes de crises prolongées. Plusieurs questions guident cette recherche : Comment sont conçus les programmes d'aide à l'abri dans un pays doté d'une longue histoire d'accueil de vagues de migrations forcées ? Quelle place occupent les expériences passées dans la planification des nouvelles interventions ? Quelles sont les limites et les avantages de ces « nouvelles » interventions et notamment l'OFC ? Comment tirer parti des expériences passées ?

L'hypothèse de départ est que le modèle d'aide au logement mis en place par les agents humanitaires - qui compose avec la politique d'accueil du gouvernement libanais et le pouvoir décisionnel des donateurs - maintient les réfugiés dans une dépendance du secteur humanitaire, du marché locatif privé et de ses acteurs.

Partenaires de la recherche

Cette recherche post-doctorale a reçu le soutien de la Fondation Croix-Rouge française, et l'appui scientifique d'Eva Maria Alvarez Isidro, professeure en architecture à la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Valencia, et d'Alain Daou, professeur adjoint en entrepreneuriat à la Olayan School of Business (OSB) et à l'Université Américaine de Beyrouth.



Comment sont conçus et mis en œuvre les programmes d'aide à l'abri des réfugiés au Liban, pays doté d'une longue histoire d'accueil ?

L'action humanitaire au Liban est guidée par le Plan de Réponse à la Crise du Liban (Lebanon Crisis Response Plan - LCRP) mené par le Ministère des Affaires Sociales (MoSA), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR). Cette action concerne dix secteurs (santé, éducation, abris, etc.) dont chacun est dirigé par un ministère et co-dirigé par une ou deux agences et/ou organisations.

Celui des abris *Shelter sector* est codirigé par le HCR, ONU-Habitat et le MoSA qui approuvent ou désapprouvent un programme proposé. L'OFC (Occupation Free of Charge) a été adopté en 2013. Ce programme constitue une solution d'abri de transition puisqu'il propose aux réfugiés un toit gratuit pour une durée déterminée (en général d'un an). Mais il affiche aussi des objectifs à long terme, puisqu'il permet la réhabilitation de l'habitat et l'extension du parc de logements locatifs abordables.

D'après l'étude de cas, trois éléments clés ont permis d'adapter l'aide aux besoins des réfugiés. Le premier a été la capacité des organisations de s'inspirer des pratiques existantes pour concevoir des programmes généralisés d'aide à l'abri. Le deuxième a été le suivi continu de l'OFC qui lui a permis de garantir que l'aide reste appropriée aux besoins des réfugiés. Le dernier a été la structure de la coordination du secteur qui a regroupé les organisations travaillant sur la question de l'abri et du logement, leur permettant ainsi de développer des techniques propres.

Les avantages et les limites de l'OFC

L'OFC fait l'objet d'un contrat entre le propriétaire, la famille réfugiée et l'organisation humanitaire. Il permet aux propriétaires d'améliorer l'habitabilité des logements, de garantir aux réfugiés une occupation plus sûre et d'éviter les expulsions forcées. Il crée aussi un contexte propice à des relations pacifiées. D'une part parce que la majorité des propriétaires habite à proximité des réfugiés accueillis et, d'autre part parce que les familles libanaises vulnérables en bénéficient aussi, ce qui réduit les tensions entre les communautés. Enfin, il contribue à élargir l'offre en logements à loyers abordables à Bar Elias et à redynamiser l'économie locale : en effet, aidés pour leurs travaux, les propriétaires embauchent la main-d'œuvre et achètent les matériaux de construction dans la ville.

Mais, à l'expiration de leur temps d'occupation gratuite, les réfugiés se trouvent à nouveau exposés à l'insécurité foncière. La moitié des bénéficiaires ont déménagé à la fin de leur contrat en raison du prix du loyer. L'occupation d'un logement n'est durable que si les ménages ont un accès approprié au marché de travail. Une collaboration du secteur des abris avec le secteur du relèvement rapide pour instituer des programmes d'autonomie aurait eu un effet plus favorable sur la situation résidentielle des bénéficiaires. Par ailleurs, le secteur des abris au Liban - l'un des moins financés - a subi des coupes budgétaires qui l'ont contraint à engager des programmes moins chers centrés sur les abris d'urgence et leur réparation. L'impact de l'OFC a donc été limité dans le temps.

L'hébergement des réfugiés est un enjeu politique au Liban. Depuis leur arrivée, le gouvernement s'est opposé à toute pratique d'hébergement durable, principalement en raison de l'expérience des réfugiés palestiniens dont les camps humanitaires provisoires sont devenus permanents. Les directives gouvernementales sont désormais très strictes : tout ce qui encourage un séjour à long terme des Syriens est fortement découragé. Après dix ans de travail sur le terrain, les humanitaires savent quels programmes sont approuvés. Alors que dans les camps, seuls des abris d'urgence peuvent être distribués, en contexte urbain les humanitaires peuvent travailler

pour réhabiliter les appartements. Ainsi, la conception et la mise en œuvre des programmes d'aide à l'abri ne dépendent pas seulement des organisations et de leurs compétences organisationnelles. Ils dépendent aussi de la politique du pays hôte et de la capacité des acteurs humanitaires à plaider auprès des acteurs publics pour de meilleurs abris.

Les leçons de l'histoire

Un travail, réalisé en 2017, sur l'habitat des camps palestiniens et leur évolution au cours de la première décennie permet une mise en perspective historique. Comme les Syriens, les Palestiniens pensaient en arrivant que leur séjour allait être bref. Le refus du Liban de leur installation durable et l'absence de stratégie de leur répartition ont conduit à la mise en place de camps improvisées, qui rappellent les Installations Informelles de Tentes (ITSs) actuelles.



La vie s'organise dans les habitats en réhabilitation.

Dans ces camps, l'assistance était assurée par les instances humanitaires. Et, pendant la première décennie, le gouvernement y a interdit l'usage de matériaux durables. Ils devaient garder une apparence temporaire aux yeux de la communauté internationale et le maintien de conditions de vie difficiles devait décourager les Palestiniens de demeurer au Liban¹. Mais le besoin de se mettre à l'abri des intempéries a poussé ses habitants à les consolider et, au bout de quelques années, ils se sont transformés en habitat pauvre.

Depuis l'arrivée des réfugiés syriens, les gouvernements libanais successifs refusent l'installation pérenne des camps. Ce refus, conjugué à l'appel des humanitaires pour des solutions à plus long terme, incite au développement de nouvelles alternatives d'abris². Mais la résistance des autorités à un règlement de la question à moyen terme débouche sur une impasse et à l'incapacité de passer de l'abri d'urgence à des programmes de logement durables. Les humanitaires sont contraints de travailler avec ce qu'ils ont et avec ce qui est accepté. Avec les réductions des financements, les organisations ne peuvent répondre qu'aux besoins les plus urgents. Les solutions d'hébergement à plus long terme comme l'OFC ne peuvent être financées que lorsque les besoins des ITSs sont couverts, et si les dons le permettent. Dans ce contexte, nous nous interrogeons sur l'avenir de ces Installations Informelles de Tentés. Évolueront-elles comme les camps palestiniens, pour devenir dans quelques décennies des camps-quartiers de Bar Elias ?

1. ROBERTS, R. Bourj al-Barajneh: the significance of village origin in a Palestinian refugee camp (Mémoire de master). Université de Durham, 1999. 113 p. Disponible sur : <http://etheses.dur.ac.uk/800/>

2. YASSIN, N., OSSEIRAN, T., RASSI, R. & BOUSTANI, M. No place to stay? Reflections on the Syrian refugee shelter policy in Lebanon [En ligne]. Beirut: Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs & UN-HABITAT. 2015, 86 p. Disponible sur : <https://www.alnap.org>, [consulté le 20 octobre 2020]

Méthodes et sources de données

L'étude a suivi une méthodologie mixte. Le travail de terrain s'est divisé en deux étapes. Durant la première, quatre visites guidées des logements réhabilités, organisées avec le personnel de deux organisations ont permis l'interview de vingt-quatre ménages syriens et cinq propriétaires. La seconde a consisté en des entretiens avec des personnes-clés et en questionnaires : 17 entretiens avec du personnel des organisations humanitaires, 11 avec des autorités libanaises, 2 questionnaires adressés à 50 bénéficiaires syriens et 1 questionnaire établi auprès de 28 propriétaires. Au téléphone, le remplissage du questionnaire a pris la forme de conversations de 20 et 40 min.

Quand l'exil dure

La multiplication des crises prolongées et le nombre réduit des rapatriements de réfugiés poussent les acteurs humanitaires à repenser le modèle de l'aide¹. En 2020, trois quarts des réfugiés sous le mandat du HCR se retrouvent dans des situations d'exil prolongé. Afin d'améliorer l'efficacité des réponses aux urgences prolongées², les acteurs humanitaires doivent prendre en compte cette donnée. Ce qui permettra de développer des plans d'action sur de longues périodes³.

1. Assemblée Générale des Nations Unies. Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Deuxième partie - Pacte mondial sur les réfugiés [En ligne], 2018, 29 p. Disponible sur : <https://www.unhcr.org/> [consulté le 12 mars 2021]

2. JAMAL, A. Minimum standards and essential needs in a protracted refugee situation. A review of the UNHCR programme in Kakuma, Kenya [En ligne]. *UNHCR Evaluation and Policy Analysis Unit*, n°5, 2000. Disponible sur : <http://www.unhcr.org/epau> [consulté le 15 février 2021]

3. KLUMPP, M., DE LEEUW, S., REGATTIERI, A. and DE SOUZA, R. (eds.). *Humanitarian Logistics and Sustainability*. Cham: Springer, 2015. 260 p.

Une recherche participative

Nous nous sommes immergés dans le terrain d'étude. Pour les visites des logements les organisations ont mis à notre disposition une voiture et un chauffeur. Ce qui nous a permis de tisser des liens avec le personnel humanitaire et de mener des discussions informelles avec les bénéficiaires. Des cours d'espagnol ont été organisés dans les locaux de la municipalité avec des femmes libanaises et syriennes et nous avons partagé des repas chez différents membres des autorités municipales.

Les limites des résultats

Le temps passé sur le terrain n'a pas permis de mesurer plus précisément l'impact de la présence syrienne dans les camps sur la localité de Bar Elias. Une autre limite est liée à la taille des échantillons et à la portée des résultats. Une dernière limite est due à l'instabilité politique actuelle du Liban, dont l'effet se fait ressentir sur les programmes humanitaires, les conditions de vie des réfugiés et la communauté locale.



Nicole Tabet :
« Les réfugiés n'arrivent pas à s'organiser une vie durable au Liban »

Après plus de 10 ans d'exil, les Syriens pensent-ils encore que leur séjour ne durera pas ou sont-ils en train de s'organiser pour une vie durable au Liban ?

N.T : Même si la majorité des interviewés souhaite quitter le Liban, la crainte de retourner en Syrie, la crise sanitaire, la fermeture des frontières ou encore leur incapacité de payer un voyage vers l'Europe ont fait considérablement diminuer les départs « volontaires » ces deux dernières années. Depuis l'effondrement de l'économie libanaise en 2019, le nombre de réfugiés vivant dans une extrême pauvreté a gravement augmenté. Et face à un gouvernement qui souhaite les expulser, ils n'arrivent pas à s'organiser une vie durable au Liban.

Peut-on demander aux organisations humanitaires de réfléchir à des solutions d'abris durables pour les réfugiés quand le gouvernement refuse leur installation ?

La durabilité est un sujet qui occupe la communauté humanitaire internationale depuis plusieurs décennies. Les organisations humanitaires ont pu tirer des leçons des expériences passées et continuent de chercher les solutions les plus adaptées et plus durables. C'est pour elles un devoir. C'est aussi un devoir de faire des plaidoyers pour convaincre les décideurs politiques d'améliorer les conditions de vie des populations réfugiées comme des populations d'accueil.

Le Liban peut-il envisager de fermer totalement ses portes aux réfugiés et de rompre ainsi avec sa tradition d'accueil ?

Bien sûr. D'ailleurs, lors d'une cérémonie de l'ONU au Liban en juin 2022, le chef du gouvernement libanais a menacé d'expulser les Syriens du Liban si la communauté internationale n'aide pas le Liban à faire revenir les réfugiés dans leur pays.

Les enseignements scientifiques au-delà du cadre de l'étude

En dépit d'une demande certaine, le sujet de la durabilité des programmes d'abri n'a guère été couvert dans la littérature¹. Le seul point de vue des praticiens ne permet de comprendre que peu de choses sur la façon dont les organisations considèrent la durabilité de leurs opérations². Ce travail présente des éléments clés pour concevoir la durabilité des programmes d'hébergement, notamment l'importance d'étudier et d'anticiper l'impact de ces programmes après leur expiration.

1. HAAVISTO, I., and KOVÁCS, G. Perspectives on sustainability in humanitarian supply chains. *Disaster Prevention and Management* [En ligne]. Vol 23, No. 5, 2014. Disponible sur : <https://doi.org/10.1108/DPM-10-2013-0192>: [consulté le 25 juillet 2021]

2. HAAVISTO, I. and KOVACS, G. Chapter 27: Sustainability in humanitarian operations In LINDGREEN A., MAON F., VANHAMME J. and SEN S. (eds). *Sustainable Value Chain Management: Analyzing, Designing, Implementing, and Monitoring for Social and Environmental Responsibility*. Farnham: Gower, 2013. P. 489-507.

Quelles implications pour l'action humanitaire et sociale ?

Les organisations doivent apprendre des expériences humanitaires passées pour améliorer leurs réponses futures. La reconnaissance précoce de la dimension politique des crises en favorisera l'efficacité. L'aide doit être considérée en fonction des besoins de développement du pays hôte. L'utilisation efficace des ressources profite à l'économie locale. Le dialogue entre les acteurs humanitaires et de développement est primordial car les programmes d'abris doivent être conçus dans le cadre de stratégies holistiques et intersectorielles et être adaptables à l'évolution des besoins et des contextes. Un financement pluriannuel accroît l'efficacité de l'aide et ouvre la voie à un impact à plus long terme.

La Fondation Croix-Rouge française est une fondation reconnue d'utilité publique dédiée à la recherche dans les champs de l'action humanitaire et sociale. Elle porte la volonté de la Croix-Rouge française de promouvoir la connaissance scientifique, la réflexion éthique et l'innovation sociale pour faire avancer l'action au service des plus vulnérables.

La série « Pratiques & Humanités » de la Fondation Croix-Rouge française synthétise les travaux de recherche des chercheurs soutenus par la Fondation. Elle a pour objectif de mettre à disposition des acteurs de l'humanitaire une information scientifique de qualité et concise.

Retrouvez toutes les publications de la Fondation et abonnez-vous à la newsletter sur le site www.fondation-croix-rouge.fr

Fondation Croix-Rouge française
21 rue de la Vanne | CS 90070 | 92126 MONTROUGE CEDEX
+33 1 40 71 16 34 | www.fondation-croix-rouge.fr
contact@fondation-croix-rouge.fr



FONDATION
croix-rouge française

