

## Les réfugiés urbains : un problème oublié

**Sonia Ben Ali**

Directrice, Urban Refugees (ONG)

La crise syrienne a permis de mettre en exergue un problème qu'un certain nombre d'ONG, dont Urban Refugees, soulève depuis plusieurs années : l'inadaptation des réponses humanitaires pour répondre à la présence massive et durable des réfugiés en dehors des camps, principalement dans les villes des pays en développement.

Les conflits actuels génèrent des déplacements massifs de populations et se traduisent par l'afflux de réfugiés dans les pays frontaliers. Ces populations en exil s'installent pour la plupart en dehors des camps gérés par la communauté internationale, et trouvent refuge dans les zones urbaines. Malgré les différences évidentes entre les camps, où les réfugiés sont isolés, et les villes, où ils sont mêlés aux populations locales, les réponses humanitaires en zones urbaines restent fortement inspirées des pratiques de gestion des camps et sont donc profondément inadaptées aux réalités. Ce phénomène contribue au maintien de la résilience des systèmes urbains locaux à de tels chocs à des niveaux faibles. Cette inadaptation des réponses se fait ressentir à différents niveaux, et notamment celui des systèmes alimentaires, qui est celui que nous explorerons dans ce papier.

### Eviter les camps à tout prix : le choix des réfugiés urbains

Un réfugié est une personne qui fuit des persécutions ou la violence généralisée dans son propre pays et trouve refuge dans un Etat autre que le sien<sup>1</sup>. Les migrants sont pour leur part des personnes qui partent volontairement de leur pays d'origine afin de trouver de meilleures conditions de vie. Dans un cas, celui des réfugiés, le déplacement est forcé alors que dans l'autre, celui des migrants, il est volontaire. Par ailleurs, un réfugié ne peut rentrer dans son pays sans risquer pour sa vie alors qu'un migrant peut le faire sans crainte.

A l'heure actuelle, 59% des réfugiés dans le monde vivent en zone urbaine, principalement dans les pays en développement<sup>2</sup>. On parle plus concrètement de 8,4 millions de personnes. Mais ce chiffre est probablement supérieur car il ne prend pas en compte les milliers de réfugiés non enregistrés par les autorités nationales ou l'UNHCR. Cette tendance concerne non seulement les populations réfugiées mais aussi les 17 millions de personnes déplacées au sein de leur propre pays par la violence ou les désastres naturels.

La crise syrienne est un miroir grossissant de cette réalité mondiale. En Jordanie, 84% des réfugiés syriens vivent en dehors des camps<sup>3</sup>. C'est aussi le cas en Iraq, au Liban, en Egypte et en Turquie. Ainsi, les réfugiés évitent les camps mis en place par la communauté internationale pour leur venir en aide et préfèrent les villes, où ils résident la plupart du temps dans l'irrégularité et avec peu ou sans assistance humanitaire. Comment expliquer un tel phénomène ?

Une des premières explications tient au fait que les conditions de vie dans les camps sont d'une précarité extrême. Les réfugiés sont souvent installés dans les zones les moins habitées et les moins fertiles des pays d'accueil. Malgré la présence des organisations internationales, l'insécurité est prégnante, notamment pour les femmes et les enfants qui sont fréquemment les victimes d'agressions.

<sup>1</sup> Voir la définition complète de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA), <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/jasile/les-differents-types-de-protection/le-statut-de-refugie> (accédé le 28.03.2016)

<sup>2</sup> Selon les estimations de l'Overseas Development Institute (ODI) en 2015. Voir 10 things to know about refugees and displacement, ODI, 2015. <http://www.odi.org/publications/9916-refugee-crisis-displacement-migration-idp-protracted> (accédé le 28.03.2016)

<sup>3</sup> Selon les estimations de l'UNHCR en 2014. UNHCR (2014), Living in the shadows, Jordan Home Visits report 2014. <http://www.unhcr.org.uk/about-us/key-facts-and-figures.html>

La dépendance à l'assistance humanitaire pour les besoins de base est mal vécue par un grand nombre de personnes, particulièrement les chefs de famille qui ne peuvent subvenir aux besoins de leurs proches. La sécurité alimentaire est par ailleurs loin d'être assurée. A Zaatari, le camp principal en Jordanie, 72% des réfugiés sont menacés d'insécurité alimentaire et 9% sont en situation d'insécurité alimentaire<sup>4</sup>. La mortalité infantile est elle aussi importante dans certains camps. Ces divers facteurs poussent la majorité des réfugiés dans le monde à en partir dès que l'occasion se présente, ou tout simplement à les éviter et à s'installer directement dans les zones urbaines.

La crise syrienne, représente, là encore, un cas d'école. A titre d'exemple, un an après sa création en avril 2014, le camp d'Azraq en Jordanie accueillait seulement 18,500 réfugiés Syriens alors qu'il avait été créé pour en accueillir 130 000. La plupart des réfugiés ont en effet décidé d'éviter ce camp en plein désert où les conditions sont particulièrement difficiles<sup>5</sup>.

### Une résilience faible des systèmes urbains locaux à l'arrivée massive de réfugiés...

Mais l'arrivée massive de populations réfugiées dans les villes exerce, comme on peut l'imaginer, une pression sur les systèmes urbains locaux dont la résilience à de tels chocs est souvent faible. Les pays d'accueil des réfugiés sont en effet dans leur écrasante majorité des pays en développement qui sont peu préparés aux désastres, dont les économies sont fragiles et qui rencontrent déjà des problèmes d'insécurité alimentaire<sup>6</sup>.

Ainsi, à l'heure actuelle, 86% des réfugiés vivent dans les régions dites en développement, principalement dans les pays frontaliers des crises<sup>7</sup>. Dans le cas Syrien, 97% des réfugiés se sont installés au Liban, en Turquie, en Jordanie, en Irak et en Egypte<sup>8</sup>. Mêlés à la population locale et non plus isolés dans les camps, les réfugiés, par leur simple présence, ont des impacts directs et indirects, de court et de long terme, sur l'économie et la sécurité alimentaire de ces pays déjà fragiles.

Dans le cas de la crise syrienne, des évaluations ont démontré que le conflit et la crise des réfugiés qui en résulte font peser une menace forte et grandissante sur la sécurité alimentaire des pays frontaliers, particulièrement dans l'est et le nord du Liban, dans le nord de la Jordanie, dans le Sud de la Turquie, dans le Nord de l'Irak et dans les villes égyptiennes<sup>9</sup>.

La sécurité alimentaire est notamment mise à mal par l'augmentation de la demande en produits de base, dans un contexte où l'offre est peu élastique à la demande. La baisse significative de la production agricole en Syrie a notamment eu un impact négatif sur la disponibilité en nourriture dans la région. Ainsi, en Jordanie, les importations en provenance de Syrie de produits agricoles ont baissées de 30%<sup>10</sup> depuis le début de la crise.

Avec l'arrivée des réfugiés dans les villes, ce sont aussi de véritables défis logistiques qui se posent dans cette nouvelle équation sociodémographique et alimentaire à résoudre. Les systèmes de production et d'approvisionnement sont mis sous pression et montrent des difficultés à s'adapter.

4 WFP (2015), Comprehensive Food Security Monitoring Exercise, Syrian Refugees in Jordan. <http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/cfsmereport1november2015.pdf> (accédé le 28.03.2016)

5 A. Reznick, Jordan's Azraq Syrian refugee camp stands largely empty, Al Jazeera, 1er Juillet 2015. Voir <http://www.aljazeera.com/indepth/inpictures/2015/05/jordan-azraq-syrian-refugee-camp-stands-largely-empty-150526084850543.html> (accédé le 28.03.2016)

6 Mabiso, Athur; Maystadt, Jean-François; Vandercasteelen, Joachim and Hirvonen, Kalle. 2014. Resilience for food security in refugee-hosting communities. Dans Resilience for food and nutrition security. Eds. Fan, Shenggen; Pandya-Lorch, Rajul and Yosef, Sivan. Chapter 6. Pp. 45-52. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI). <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/128440> (accédé le 28.03.2016)

7 Selon les estimations de l'UNHCR. Voir Key Facts and Figures, UNHCR, 2015: <http://www.unhcr.org.uk/about-us/key-facts-and-figures.html>

8 UNHCR (2013) Inter-Agency Regional Response for Syrian Refugees. Egypt, Iraq, Jordan, Lebanon, Turkey.

9 FAO (2014), Subregional Strategies and Action Plans, Resilient Livelihoods for Agriculture and Food and Nutrition Security in Areas Affected by the Syria Crisis. <http://www.fao.org/3/a-i4380e.pdf> (accédé le 28.03.2016)

10 S. Bailey and V.Barbelet, May 2014, Towards a resilience based response to the Syrian refugee crisis, A critical review of vulnerability criteria and frameworks, Overseas Development Institute, <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9018.pdf>

Sous l'effet de cette pression, les pays frontaliers de la crise syrienne ont tous vu les prix des denrées augmenter de 5 à 10% annuellement entre 2011 et 2012<sup>11</sup>. Pour la viande, les produits laitiers, les œufs et le sucre, cette augmentation a été de 15 à 30 %. De telles augmentations ont évidemment un impact sur la sécurité alimentaire des réfugiés vivant dans les villes. Elles pénalisent également les catégories les plus pauvres au sein de la population locale, dont la résilience aux chocs est faible et qui sont donc affectées de manière disproportionnée par la crise<sup>12</sup>. Cet impact est encore renforcé par la concentration forte de réfugiés syriens dans les zones urbaines les plus pauvres et marginalisées des pays hôtes. Le marché du travail a lui aussi été perturbé avec l'arrivée d'une main d'œuvre abondante et bon marché. Dans le secteur de la construction au Liban, 40% des emplois occupés par les Libanais ont été transférés aux travailleurs syriens<sup>13</sup>, ce qui augmente l'insécurité alimentaire d'un grand nombre de foyers libanais. Malheureusement, de telles tendances peuvent occasionner des tensions intercommunautaires.

### **... qu'une aide humanitaire inadaptée ne permet pas de renforcer**

L'aide humanitaire telle qu'elle est délivrée aujourd'hui ne permet pas de renforcer la faible résilience de ces systèmes urbains locaux à l'arrivée massive de réfugiés. La logique des camps continue d'imprégner fortement les pratiques et informe les interventions dans les villes, rendant les réponses inadaptées.

D'une part, l'assistance humanitaire continue de se focaliser principalement sur les camps, comme l'a encore récemment souligné David Miliband, le Directeur de l'International Rescue Committee (IRC)<sup>14</sup>. La faible considération pour la dimension urbaine des crises de réfugiés maintient la résilience des systèmes urbains locaux, notamment alimentaires, à des niveaux faibles. Le manque de données sur la relation entre la présence de réfugiés et la sécurité alimentaire des villes des pays d'accueil est par ailleurs éloquent et empêche le développement de politiques adaptées.

Une littérature relativement conséquente existe sur l'impact des camps de réfugiés sur la sécurité alimentaire des populations locales, mais encore trop peu de recherches ont été menées sur cet impact lorsque les réfugiés vivent en dehors des camps, dans les villes des pays hôtes<sup>15</sup>.

D'autre part, en milieu urbain, les approches privilégiées sont celles du transfert monétaire, qui consiste à verser aux ménages des sommes d'argent pour couvrir les besoins de base et les coupons alimentaires du PAM. Ces logiques de court terme sont inspirées des programmes d'assistance dans les camps et tendent à maintenir l'illusion que la présence des réfugiés dans les villes est temporaire. Pourtant, selon le HCR, les réfugiés restent en exil en moyenne 17 ans. Fin 2012, 70% des réfugiés dans le monde se trouvaient dans des situations de déplacement prolongé<sup>16</sup> (définies par le HCR comme des situations où au moins 25 000 réfugiés d'une même nationalité sont en exil depuis au moins 5 ans). Dans le cas syrien, il est fort à parier qu'un retour des réfugiés ne sera pas possible dans les années à venir. Maintenir l'illusion que la présence des réfugiés dans les villes est temporaire avec des interventions de type humanitaire est donc problématique.

Si les programmes d'aide alimentaire peuvent bien sûr avoir un effet positif sur le court terme (sous l'effet d'une diminution de la demande en nourriture, l'augmentation des prix peut être compensée et la sécurité alimentaire assurée), ils maintiennent la résilience des réfugiés et des populations locales à un niveau faible et sont nécessairement limités dans le temps. Dans le cas syrien, la 'fatigue des bailleurs' s'est déjà faite ressentir : Faute de financements suffisants, le PAM a ainsi dû couper les aides alimentaires à des milliers de réfugiés syriens vivant dans les villes de Jordanie. Cette coupe a eu un impact dramatique sur les réfugiés dont la résilience à ce choc a été faible<sup>17</sup>.

11 Idem note 10

12 WFP (2014), Is the Syrian crisis jeopardizing the economy and food security in Lebanon?, <http://www.alnap.org/resource/20072>

13 World Bank (2013), Lebanon Economic and Social Impact Assessment of the Syrian Conflict. Report No. 81098-LB.

14 D. Miliband Cities are at the centre of the Syrian refugee crisis – so why are they being ignored, The Guardian, 30 Octobre 2015. Voir <http://www.theguardian.com/cities/2015/oct/30/cities-are-at-the-centre-of-the-syrian-refugee-crisis-so-why-are-they-being-ignored>

15 Idem note 7

16 Selon les estimations de l'UNHCR en 2012. UNHCR (2012), Global Trends 2012 [http://unhcr.org/globaltrendsjune2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012\\_Vo8\\_web.pdf](http://unhcr.org/globaltrendsjune2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_Vo8_web.pdf)

17 Idem note 4

En Jordanie, des réfugiés urbains sont même retournés dans le camp de Zaatarî afin de continuer à bénéficier d'une aide, abandonnant derrière eux le peu qu'ils avaient construit. De tels exemples suggèrent qu'il est urgent de changer de modèle et de coupler les aides de court terme avec des programmes visant à renforcer la résilience aux chocs des populations locales comme des réfugiés.

### Des alternatives encore trop peu explorées

Les Nations Unies et la plupart des ONG s'accordent aujourd'hui sur le fait qu'il est essentiel de coupler l'approche humanitaire de court terme à une approche plus développementale, de long terme, dès le début des crises. De telles approches permettent de renforcer la sécurité alimentaire des réfugiés mais aussi celle des populations locales ainsi que leur résilience aux chocs. La FAO prévoit par exemple de renforcer les systèmes agricoles des pays affectés par la crise syrienne afin d'assurer le développement de long terme<sup>18</sup>.

Cependant, ces approches développementalistes ont peu de chance de réussir si elles ne sont pas accompagnées de mesures politiques qui permettent de créer des opportunités économiques pour les réfugiés. Cette dimension politique, qui est essentielle, est trop souvent reléguée au second plan des interventions humanitaires au profit de considérations purement opérationnelles. Un grand nombre de pays d'accueil tentent en effet de contraindre les réfugiés à rester ou à retourner dans les camps afin de soulager la pression sur leur économie. Cela passe par une restriction à l'accès au marché du travail, aux services de santé et à l'éducation.

Des études ont pourtant démontré que les réfugiés qui ont accès au marché du travail ont un impact positif sur l'économie et le développement notamment agricole des pays hôtes. En Ouganda, les travaux d' A. Betts, chercheur à l'université d'Oxford, ont prouvé que les réfugiés ayant accès au marché du travail contribuaient de manière positive à l'économie locale, non seulement en tant que consommateurs de biens et de services mais aussi en tant qu'entrepreneurs créateurs d'emplois<sup>19</sup>.

A Kampala, la capitale de l'Ouganda, 40% des personnes employées par des réfugiés sont des ougandais. Dans le cas syrien, les politiques restrictives en place sont une véritable perte et un obstacle au renforcement de la résilience des populations hôtes comme des réfugiés. Les Syriens ont un niveau d'éducation relativement élevé et pourraient contribuer au développement local des pays hôtes<sup>20</sup>. Des idées ont commencé à émerger en ce sens. A. Betts a proposé l'idée de « zones économiques spéciales » où les réfugiés, autorisés à travailler, pourraient mettre à profit leurs compétences afin de contribuer au développement technologique et industriel de la Jordanie. L'idée serait de piloter ce concept dans une zone industrielle sous exploitée à l'heure actuelle, qui se trouve à 15 km du camp de réfugiés de Zaatarî où des milliers de réfugiés Syriens qualifiés vivent dépendants de l'aide humanitaire. Afin de permettre de telles avancées, les organisations humanitaires ont un rôle central à jouer en terme de plaidoyer auprès des autorités, qu'elles endossent trop rarement.

D'autres réponses innovantes sont également à imaginer. L'agriculture urbaine est une piste encore trop peu explorée qui pourrait permettre de renforcer la sécurité alimentaire et la résilience des populations hôtes comme des réfugiés. Selon le Resource Center on Urban Agriculture and Food Security (RUAF), 20 à 60% de la consommation totale en nourriture des foyers pauvres dans les villes peut être couverte par leur propre production. Des chercheurs ont également démontré que les foyers qui pratiquent l'agriculture urbaine sont moins exposés à l'insécurité alimentaire que les autres<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Idem note 10

<sup>19</sup> A. Betts et al, Refugee Economies: Rethinking popular assumptions, Refugee Studies Center, University of Oxford, 2014. <http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/other/refugee-economies-2014.pdf>

<sup>20</sup> A. Betts et P. Collier, Help Refugees Help Themselves, Essay, Foreign Affairs, Novembre – Décembre 2015. Voir <https://www.foreignaffairs.com/articles/levant/2015-10-20/help-refugees-help-themselves>

<sup>21</sup> A. Zezza et L. Tasciotti, Does Urban Agriculture Enhance Dietary Diversity? Empirical Evidence from a Sample of Developing Countries, Food and Agriculture Organization, March 2008

Enfin, les groupes d'entraide de réfugiés présents dans la plupart des pays d'accueil sont une ressource encore trop peu exploitée. Ces groupes, plus ou moins formels, sont gérés par les réfugiés eux même et tentent de palier au manque de soutien de la communauté internationale. Leur potentiel est immense: s'ils étaient considérés comme des acteurs à part entière dans la gestion des crises, ces groupes pourraient considérablement faciliter la mise en place des programmes, notamment de résilience alimentaire, en servant de relais avec leur communauté<sup>22</sup>. A Urban Refugees, notre action sur le terrain vise précisément à renforcer les capacités de ces groupes afin, entre autre, de leur permettre de jouer ce rôle.

### Conclusion

A l'heure actuelle les réponses aux afflux de réfugiés dans les villes restent ad hoc, notamment pour les programmes visant à assurer la sécurité alimentaire des populations locales comme des nouveaux venus. Le modèle du camp continue d'imprégner fortement les pratiques alors même qu'il ne permet pas de renforcer la résilience des systèmes urbains locaux et ne correspond pas à la réalité de ces vies en exil.

Il est aujourd'hui urgent de réformer les pratiques humanitaires: le nombre de réfugiés urbains est passé de 13% en 2001 à 59% en 2015. La présence grandissante des réfugiés en dehors des camps, principalement dans les villes des pays en développement, requiert non pas une adaptation à la marge du système humanitaire mais un changement radical du paradigme d'aide aux réfugiés. La mission de notre association est de faire en sorte que ce nouveau paradigme émerge, au plus vite.

Plus largement dans le contexte méditerranéen, il apparaît essentiel de traiter aussi les causes profondes de ces déplacements forcés. L'amélioration de la sécurité humaine (et donc aussi de la sécurité alimentaire), ainsi qu'un meilleur développement en régions rurales, constituent des stratégies à suivre pour éviter l'amplification des crises liées à ces mobilités de détresse, nombreuses dans la région.

### Bibliographie / Plus d'informations

- Betts et P. Collier, *Help Refugees Help Themselves*, Essay, Foreign Affairs, Novembre – Décembre 2015.
- Zezza et L. Tasciotti, *Does Urban Agriculture Enhance Dietary Diversity? Empirical Evidence from a Sample of Developing Countries*, Food and Agriculture Organization, March 2008.
- D. Miliband, *Cities are at the centre of the Syrian refugee crisis – so why are they being ignored*, The Guardian, 30 October 2015.
- M. Reznick, *Jordan's Azraq Syrian refugee camp stands largely empty*, Al Jazeera, 1<sup>st</sup> July 2015.
- S. Bailey and V. Barbelet, *Towards a resilience based response to the Syrian refugee crisis, A critical review of vulnerability criteria and frameworks*, Overseas Development Institute, 2014.
- Betts et Al, *Refugee Economies: Rethinking popular assumptions*, Refugee Studies Center, University of Oxford, 2014.
- Mobiso, Maystadt JF, Vandercasteelen J. et Hirvonen K., *Resilience for food security in refugee-hosting communities*. In "Resilience for food and nutrition security". Eds. Fan, Shenggen; Pandya-Lorch, Rajul and Yosef, Sivan. Chapter 6. Pp. 45-52. IFPRI, 2014.
- FAO, *Subregional Strategies and Action Plans, Resilient Livelihoods for Agriculture and Food and Nutrition Security in Areas Affected by the Syria Crisis*, 2014.
- UNHCR, *Inter-Agency Regional Response for Syrian Refugees. Egypt, Iraq, Jordan, Lebanon, Turkey*, 2013.
- WFP, *Is the Syrian crisis jeopardizing the economy and food security in Lebanon?*, 2014.
- World Bank, *Lebanon Economic and Social Impact Assessment of the Syrian Conflict*. Report No. 81098-LB, 2013.

<sup>22</sup> Voir discussion sur urb.im de juin 2014 sur les réfugiés urbains, accessible sur <http://www.urb.im/c140609>