

LE LIBAN NOUVELLE ZONE D'ACTION DEPUIS 2016

Contextualisation du choix de notre action au Liban
et clarification des décisions prises par le Comité de l'association

I. Pourquoi le Liban ?

Depuis la création d'Ushagram en 1999, le monde a vécu de grands bouleversements. L'association doit, elle aussi, s'adapter à ces changements et explorer dans quelle mesure l'énergie, le temps et l'argent investis peuvent apporter une réponse aux besoins urgents de populations déshéritées et soutenir la dignité humaine là où les besoins sont les plus criants.

A Kechala, en Inde, le programme de développement de la zone tribale entre dans une période de transition. En effet, certains enfants tribaux qui ont été scolarisés ont exprimé le souhait de reprendre le programme à leur compte, et ultérieurement, de reproduire le modèle dans des tribus voisines. Ils devront terminer leur scolarité, passer leurs examens et acquérir les compétences nécessaires pour se lancer dans cette nouvelle aventure, que nous comptons bien entendu soutenir en temps voulu d'ici trois à cinq ans. Nous continuerons donc de soutenir quelques projets vitaux pour les populations locales qui nécessitent un soutien dans la durée (scolarisation des enfants, entretien arbres fruitiers.)

Pour ces raisons, nous avons décidé en 2016 de développer nos activités au Liban¹. Le déclencheur a été les événements que subit cette région depuis 7 ans et le fait que notre ancienne secrétaire était franco-libanaise. Cette dernière s'était rendue sur place plusieurs fois, avait trié des ONG locales sur le volet et en avait sélectionné une, "Sawa for Development" avec qui nous avons réalisé un projet en 2017. À la recherche d'un partenaire plus structuré qui puisse nous soulager d'une partie de la tâche du montage et du suivi des projets, nous avons rencontré en 2017 deux grandes associations locales, *arcenciel*² et *Amel international*³.

II. Ce que nous avons compris et vu

1. Le contexte général libanais

Le Liban a connu plusieurs périodes d'invasions de ses voisins au Sud et à l'Est. Son fonctionnement interne en a été profondément marqué, ce qui explique en partie le mauvais état de nombreuses infrastructures et le renforcement de son morcellement d'intérêts communautaires.

Grand comme la Suisse romande avec une densité de population 3 fois supérieure et le double de la population, les libanais sont 4,5 millions d'habitants. Le pays accueillait de surcroît en 2016 autour de 2 millions de réfugiés officiels⁴ (sans tenir compte de l'infiltration de réfugiés illégaux), ainsi qu'un demi-million de réfugiés palestiniens, amenant la population présente sur le territoire à approx. 7 millions - ceci avec deux chaînes de montagnes traversant le territoire du Nord au Sud. Imaginons à proportions égales la Suisse Romande avec 1 million de réfugiés sur son territoire, ou la Suisse avec 4 millions, ou encore la France avec 30 millions... Ces chiffres sont étourdissants, et pourtant ils correspondent bien à la réalité de ce petit pays qui accueille sur son territoire la densité de réfugiés la plus élevée au monde. Selon le HCR, un demi-million d'entre eux serait retourné en Syrie. Mais selon les acteurs du terrain, certaines zones sont témoins d'un accroissement important de réfugiés, comme la région d'Al Qaa dans le Nord-Est.

Comparatif de densité de réfugiés

Pays	Superficie km2	Population	densité km2	Réfugiés *	%tage popu. en proportion	comparé au LIB en proportion
Liban	10'000	4'000'000	612	1'200'000	30%	
Suisse	41'300	8'400'000	204	86'000	1%	30 x moins
Inde	3'300'000	1'200'000'000	390	206'000	0.02%	30 x moins
Pakistan	796'000	190'000'000	260	3'500'000	2%	15 x moins
Turquie	783'600	78'000'000	103	2'000'000	3%	10 x moins
Jordanie	88'800	90'000'000	107	700'000	0.78%	4 x moins

* chiffres officiels 2015

Extrait du "UNHCR Statistical Yearbook 2015"

<http://www.unhcr.org/statistics/country/59b294387/unhcr-statistical-yearbook-2015-15th-edition.html>

¹ Voir les PV de Comité 2017 et 2018 publiés sur notre site web.

² <http://www.arcenciel.org/fr/>

³ <http://amelinternational.org/en/home/>

⁴ Chaque organisation y va de ses chiffres. Nous nous basons sur les derniers chiffres de l'ONU en 2015.

Selon les institutions locales, la présence prolongée des réfugiés a un impact économique, social, politique et sécuritaire dramatique pour le pays.⁵ Les ressources naturelles sont très sollicitées, voire menacées, tout comme les ressources en gestion et en services. De plus, dans l'esprit des libanais, le souvenir des 15 années de guerre civile est clairement présent - conflit ayant eu en partie son origine dans la présence des camps palestiniens constitués à ce moment-là de seulement 133'000 personnes. À cela il faut ajouter les stigmates de l'occupation syrienne qui a duré presque trois décennies.

Tout ceci explique en partie que le gouvernement et la population soient réticents à l'installation de grands camps de réfugiés organisés comme en Jordanie ou en Turquie⁶. La présence massive de la population syrienne contribue par ailleurs à appauvrir une population déjà fragilisée, en particulier dans les régions où elle est implantée, ce qui crée un regain de tension menaçant le fragile équilibre communautaire. Aider les réfugiés syriens implique aussi d'apporter son soutien à ce pays.

Plus de deux tiers des réfugiés déclarent ainsi avoir été tributaires d'une forme d'assistance au cours des trois derniers mois. Or, les opportunités d'autosuffisance sont extrêmement limitées, l'économie du Liban étant profondément touchée par le conflit syrien. Ils dépendent donc plus que jamais de l'aide humanitaire. Les financements extérieurs internationaux ne suffisent plus à répondre aux besoins croissants. En 2017, au début décembre, seuls 36% du total des fonds nécessaires au financement d'une aide humanitaire adéquate au Liban ont été reçus. Les bailleurs de fonds, ONG et Organisations Internationales ont été eux-mêmes affectés par les coupes budgétaires des Etats-Unis, rendant le contexte d'avenir incertain pour le financement humanitaire en 2018.

En outre, dans la phase de transition qui semble s'installer - selon les sources d'information - avec l'anticipation de la fin de la guerre en Syrie et le début et la prévision des mouvements de retour des réfugiés vers leur pays, les aides se tarissent alors qu'elles seraient encore plus nécessaires.

Comme le dit le Dr Kamel Mohanna⁷, acteur social libanais de renommée internationale et fondateur de l'ONG *Amel international*, "vu la présence des réfugiés dans ce pays sur la durée, nous ne sommes plus dans une situation d'aide humanitaire d'urgence mais bien dans une situation de développement durable".

Le *Lebanese Center for Policy Studies* précise de surcroît que les populations autochtones sont parfois dans une situation pire que celle des réfugiés.⁸ Nous remarquons d'ailleurs que les classifications de pays en développement ne correspondent pas à la réalité de ce terrain-là. Ou du moins, elles ne semblent pas refléter les énormes disparités entre régions et communautés comme au Liban, ni prendre en compte la présence massive de réfugiés. Le Dr. Mohanna témoigna aussi en 2012 que *"les ONG du Nord fournissent souvent des services mais sont rarement partenaires. Elles ne font pas confiance aux ONG locales et prétendent détenir la vérité ; elles sont technicistes et imposent des méthodes et méthodologies d'actions complexes sans pour autant être efficace ; elles dépensent des ressources faramineuses, plus pour des coûts administratifs et logistiques que pour le développement ou l'aide d'urgence. Il est urgent que les ONG et la société civile du Sud et du Nord se mobilisent et développent un dialogue pour construire ensemble des relations équitables et efficaces et prendre conjointement les décisions appropriées pour rendre à l'homme son humanité et lui reconnaître ses droits de vie dans la dignité et la décence."*

La société civile libanaise est très active et les ONG sont nombreuses. Par contre, le morcellement des communautés confessionnelles exacerbé par les politiciens, la conjonction d'intérêts politiques avec les affaires, la corruption et le manque d'éthique des élites, la croissance importante de pseudo ONG mises en place par les politiciens pour servir leurs intérêts et dévier une partie de l'argent international, le business de l'aide internationale, la tendance générale vers une forme de néo-colonialisme humanitaire, tous ces éléments parmi d'autres font qu'il est difficile, avec les critères rigoureux attendus de la part de nos bailleurs de fonds, de trouver des partenaires correspondants à

⁵ Selon le ministre du tourisme, la présence massive des réfugiés est une bombe à retardement pour le pays. <http://www.lefigaro.fr/international/2015/10/18/01003-20151018ARTFIG00046-les-refugies-syriens-sont-une-bombe-a-retardement-pour-le-liban.php>

⁶ Le Liban n'a pas signé la Convention de Genève sur les réfugiés.

⁷ https://www.wikiwand.com/fr/Kamel_Mohanna

⁸ "The Repercussions of the Syrian Refugee Crisis on Lebanon: The Challenges of Providing Services and Creating Jobs." The Lebanese Center for Policy Studies. January 2016. Roundtable report series." Page 6: *"Since the condition of Lebanese host communities, in some cases, was worse off than the condition of Syrian refugees, it was imperative to provide support to the Lebanese as well. After a long discussion with various international organizations, it was agreed that donor money would focus more on development as opposed to humanitarian aid."*

nos exigences. La responsabilisation, la transparence et la bonne gouvernance sont un défi. Mais, à Ushagram, nous avons déjà été confrontés à cela en Inde, pays qui a son lot important de problèmes. L'expérience de l'Inde nous est d'ailleurs d'un précieux secours dans l'évaluation des organisations et des projets au Liban.

2. La situation des réfugiés syriens

Selon le fondateur de l'association Amel (une des plus grandes associations civiles laïques du pays) : *"Les réfugiés subissent un appauvrissement constant au Liban depuis le début de la crise puisque 70 % vivent sous le seuil de pauvreté et 90 % se sont endettés un niveau moyen de 850 \$ par foyer pour couvrir leurs besoins de base. (...) Aux réfugiés présents sur le territoire s'ajoute plus d'1,5 million de Libanais vulnérables vivant sous le seuil de pauvreté ainsi que 400 000 réfugiés palestiniens et 45 000 réfugiés palestiniens de Syrie. (...) 90 % des palestiniens du Liban vivent sous le seuil de pauvreté et 98 % d'entre eux dépendent de l'aide financière fournies par l'UNRWA⁹. Au total ce sont 3,3 millions de personnes qui au Liban requièrent une assistance humanitaire. (...) Pour l'année scolaire 2015-2016, seulement 155 095 enfants réfugiés syriens ont été inscrits dans un cadre d'éducation formelle, excluant 59 % de cette population (environ 400 000 enfants). Il y a donc un risque grandissant de créer une génération perdue d'autant que le taux de natalité des populations réfugiées demeure conséquent. (...) 34 % des jeunes libanais étaient au chômage avant la crise en Syrie en 2011, alors que la majorité des jeunes réfugiés syriens (incluant 86 % de jeunes femmes) n'ont pas accès à l'emploi. (...) Les organisations locales sont la plupart du temps sous financées alors même qu'elles sont les plus efficaces pour apporter une assistance humanitaire de terrain correspondant aux besoins réels des populations affectées par les crises. Ainsi, d'après une étude du Guardian, moins de 2 % des fonds humanitaires vont directement aux ONG locales."*

Sept ans après le début de la crise, les réfugiés syriens vivant au Liban ont de plus en plus de difficultés économiques, financières ou sociales. Un grand nombre d'entre eux vivent dans des logements de qualité inférieure comme des garages, des entrepôts, des tentes, des bâtiments inachevés ou des refuges pour animaux. Ils sont de plus en plus nombreux à ne pas disposer des papiers

adéquats, ce qui réduit leur liberté de circulation et l'accès aux services de base, et les expose à de plus grands risques de harcèlement et d'exploitation. Ils sont également confrontés à de sérieuses restrictions en matière de soins de santé et doivent payer eux-mêmes leurs vivres, loyer, vêtements, médicaments et autres produits de première nécessité. Selon une nouvelle enquête réalisée par le HCR, l'UNICEF et le PAM, plus de la moitié des réfugiés syriens (58%) vivent dans une pauvreté extrême, avec moins de 2,87 dollars par personne par jour, et plus des trois quarts (76%) vivent sous le seuil général de pauvreté, avec moins de 3,84 dollars par jour. Ceci, sachant que le coût de la vie au Liban ne serait que de 50% inférieur à celui de la Suisse. Ces nombres ne cessent d'augmenter et dressent un tableau alarmant de la vulnérabilité croissante dans laquelle ils se trouvent.

Les réfugiés n'ont le droit de travailler que dans trois domaines : les ordures, l'agriculture et la restauration. Dans la réalité le travail illégal existe dans tous les domaines. De nombreux libanais se retrouvent donc sans travail du fait de la pression exercée sur les salaires et les conditions de travail, les réfugiés acceptant volontiers des conditions considérées comme inacceptables par les libanais.

Lors de nos diverses visites de terrain dans les campements, et au gré des réseautages, nous avons acquis une meilleure connaissance des besoins réels et des conditions et contraintes propres au pays. Nous avons donc compris que l'injection massive de fonds et l'interventionnisme international unilatéral ne suffisent pas pour une aide juste et efficace aux réfugiés. Il est aussi primordial que soient mis en place des projets de collaboration avec des ONG locales, bénéficiant de leur savoir-faire et incluant les populations du pays d'accueil au développement.

3. La situation des campements

Du fait de l'interdiction d'établir des camps officiels, les réfugiés sont répartis en multiples campements informels, souvent installés sur des terrains loués à des propriétaires locaux et constitués au maximum de quelques dizaines de familles (une centaine pour les plus grands). La frontière avec la Syrie est officiellement fermée depuis janvier 2015, mais il est en pratique toujours possible de pénétrer dans

⁹ L'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA - United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the

Near East) – agence pour laquelle les USA ont réduit son budget de moitié.

le pays par des réseaux de passeurs - ce qui aggrave la situation financière des réfugiés. Selon nos sources, il faut entre 600 et 800 USD pour payer un passeur. D'ailleurs, lors de notre visite en janvier 2018, une famille de 12 personnes tentant de franchir le col à pied a été retrouvée morte gelée, piégée par la neige. Ceux qui en ont les moyens commencent souvent par louer des appartements puis finissent par rejoindre des abris dans les campements lorsque leurs fonds sont épuisés.

La situation improvisée et informelle des campements et des abris rend beaucoup plus difficile l'accès à l'eau, à l'électricité, à l'assainissement, à la santé et à l'éducation. Plus on s'éloigne de la capitale, on s'approche de la frontière syrienne, voire qu'on s'enfonce vers l'extrémité Nord du pays, plus les conditions de vie des réfugiés sont difficiles : emplacements au milieu de nulle part, abris rudimentaires (il ne s'agit clairement pas de tentes !), protections dérisoires aux aléas climatiques, quasiment pas d'équipement de literie, vêtements inadaptés au climat, manque d'accès à la vie sociale, activités inexistantes. Quasiment tous les campements sont équipés en citernes d'eau et en toilettes provisoires. Mais la qualité de l'eau n'est pas vérifiée et certains réfugiés se plaignent de maladies.

Les enfants qui le peuvent - selon leur emplacement géographique - peuvent intégrer les écoles locales, dans la mesure où le ratio de deux Libanais pour un syrien est respecté. Les écoles publiques du pays se sont adaptées à la nouvelle donne : le matin dès 7h30, les cours sont consacrés aux libanais et l'après-midi aux syriens. La population des femmes réfugiées est plus importante mais leur condition de *femmes* est telle qu'elles ne peuvent pas se faire entendre ni se faire respecter comme elles le devraient. La plupart des jeunes enfants n'ont rien connu d'autre que l'environnement des campements. La natalité est très élevée. Le taux de fécondité en Syrie était de cinq à six enfants par femme avant la guerre et est plus important depuis. Les mariages précoces sont fréquents, en partie pour protéger la probité des jeunes filles. Des parents craignent également que leurs enfants se trouvent enrôlés dans les combats, dans un camp ou l'autre.

Certains réfugiés ont probablement participé au conflit auprès de telle ou telle faction et craignent le retour au pays. D'autres, ouvertement "anti-régime", craignent les représailles au retour. Les infrastructures de la Syrie ayant été majoritairement détruites, le retour fait également hésiter. Parfois leurs maisons ont été détruites, leurs biens volés, ou leurs conjoints assassinés ou morts au combat. Enfin s'ils repartent chez eux, ils

perdent leur statut de réfugié, avec ses avantages. Le *Lebanese Center for Policy Studies*, dans son étude sur les répercussions de la crise des réfugiés syriens au Liban mentionne que selon diverses études, les déplacés dûs à la guerre ne retournent chez eux que dans un cycle de 7 à 10 ans après la fin d'un conflit.

Selon certains observateurs, un processus de radicalisation s'est mis en place à partir des camps et certains hommes peuvent se trouver récupérés par des groupes terroristes. En 2017, l'armée libanaise, en collaboration avec la milice du Hezbollah, a nettoyé, lors de diverses opérations, les zones que *Daesh* avait infiltré.

III. Nos partenaires locaux

En janvier 2017, nous avons rencontré les responsables de l'association *Amel* (40 ans d'action) et de l'association *arcenciel* (30 ans d'action). Ces deux grandes organisations de la société civile libanaise, ont des centaines de bénévoles et de salariés locaux, une dizaine d'antennes, des dizaines de projets de diverses envergures, des parrainages avec des institutions internationales. **Pour assurer leur fonctionnement, elles ont également besoin de partenariats pérennes avec d'autres ONG plus modestes, tant locales qu'étrangères.** Elles fonctionnent selon des standards internationaux. Avec elles, Ushagram aura alors à faire à des interlocuteurs ayant une parfaite connaissance à la fois du terrain et des besoins des bailleurs occidentaux et nous parlerons le même "langage". Nous pourrons donc compter sur elles afin de mener à bien ces projets en partenariat. Ceci nous permettra de libérer du temps pour nous focaliser sur une recherche de fonds plus efficace.

Nous avons visité leurs sièges à Beyrouth ainsi que certains de leurs centres d'activités sur le terrain. Nous avons parlé à leurs dirigeants et nous sommes entretenus avec certains de leurs collaborateurs-clé. Ces organisations sont laïques, dynamiques, professionnelles, bien structurées. Leur vision s'intègre dans une perspective de développement durable. Leur action supplée à l'intervention de l'Etat auprès de la société libanaise en intégrant toutes les communautés religieuses ainsi que les différentes nationalités, quelles que soient les raisons de leur présence sur le territoire libanais.

Dans ce contexte et suite à nos différents entretiens, nous avons convenu des partenariats pour des projets spécifiques correspondant à la fois aux critères de nos donateurs, à nos souhaits

d'action¹⁰ ainsi qu'aux besoins qu'elles ont identifiés sur le terrain. **Les fonds octroyés par nos donateurs seront consacrés exclusivement à nos projets.** Ces projets pour lesquels nous seront en partenariat représenteront une valeur ajoutée à leur éventail existant d'actions. Nous bénéficierons de leur soutien pour la gestion de projet et la logistique, l'accès aux camps étant règlementé¹¹.

1. L'association "arcenciel"

*arcenciel*¹² a débuté pendant la guerre civile avec de jeunes scouts qui se sont organisés en association pour agir auprès des blessés. Initialement organisée à la manière d'une ONG classique, l'organisation s'est ensuite restructurée suivant les critères d'une entreprise sociale sans but lucratif. Leur principale action consiste à soutenir les populations dans le domaine social, à œuvrer à l'intégration sociale de prisonniers, de drogués et de personnes handicapées en collaborant et en suppléant l'Etat dans cette activité. Concrètement, les bénéficiaires de l'aide qui sont des personnes handicapées ou en difficulté sociale, sont eux-mêmes intégrés à la structure et travaillent pour d'autres bénéficiaires extérieurs, créant ainsi une dynamique de réinsertion.

Le budget de l'association est conséquent. 70% de leurs revenus provient des services fournis par leur propre activité, générée par les bénéficiaires eux-mêmes (production de fauteuils roulants, déambulateurs, cannes, etc.). 30% de leur budget sont liés à des projets réalisés avec des partenaires externes (d'autres ONG) - les projets ayant chacun un budget indépendant. Ce type de structure, tout en ayant la capacité de mettre en place de gros projets, a besoin de la pérennisation de partenariats plus modestes. Car c'est dans la multiplication de petits projets visant à l'autonomisation et à l'indépendance que l'existence d'*arcenciel* est assurée et, de ce fait, son service à la population locale. Son expérience nous permet de bien cibler les bénéficiaires, de bien adapter l'action et ainsi d'être assuré d'un résultat utile et vérifiable.

2. L'association "Amel international"

Amel a été fondée par le Dr Kamel Mohanna, acteur social libanais de renommée internationale. D'origine chiite, communiste dans sa jeunesse, il se lia d'amitié avec Bernard Kouchner lors de ses études à Paris. Pédiatre à l'origine, c'est autour de la santé que gravita l'activité principale de l'ONG. Selon Amel, les collaborations avec des organisations externes étaient importantes pour eux et a émis l'intérêt d'un partenariat dans la durée.

Compte tenu du caractère bénévole de notre travail associatif, en marge de notre activité professionnelle, et vu nos ressources limitées nous n'avons pas encore donné suite à une collaboration avec Amel afin de ne pas nous disperser. Nous restons toutefois en contact.

3. Perspectives de durabilité

Grâce à l'expérience de ces ONG locales et avec le soutien des populations bénéficiaires dans l'objectif d'un développement durable, nous pourrions envisager dans un futur hypothétique de continuer notre travail en Syrie et d'intégrer les bénéficiaires actuels dans l'action quand la guerre sera terminée et qu'ils retourneront chez eux, ce qui est le souhait de la majeure partie d'entre eux. Pourtant, le *Lebanese Center for Policy Studies*, dans son étude sur les répercussions de la crise des réfugiés syriens au Liban mentionne que les déplacés dûs à la guerre ne retournent chez eux que dans un cycle de 7 à 10 ans après la fin d'un conflit. Malheureusement, ceci laisse envisager quelques années d'action dans ce pays d'accueil.

Février 2018
Jacques Albohair
Directeur exécutif, Ushagram Suisse

CP 138, 1211 Genève 12
Tél. 078 600 60 34, info@ushagram-suisse.org
<http://fundraising.ushagram-suisse.org/>

¹⁰ Ces décisions ont été étudiées en réunion de Comité le 8 février 2017 et le 8 février 2018 à Genève et ont été avalisées. Les PV sont publiés en ligne sur le site de l'association.

¹¹ Lorsque les ONG ont commencé à se concurrencer les unes les autres dans leur précipitation à entrer dans les camps, le

Gouvernement a décidé qu'aucune organisation ne serait autorisée à opérer dans les camps avant de se manifester auprès des municipalités. Ces dernières décident des autorisations d'accès à octroyer et pour quels motifs.

¹² <http://www.arcenciel.org/fr/>