

Les municipalités en première ligne

Les effets de la crise syrienne sur les
collectivités locales frontalières à la Syrie (Turquie, Jordanie, Liban)

Rapport de mission et recommandations, Mai 2013

SOMMAIRE :	2
1. RAPPORT SYNTHETIQUE	3
1.1 CONTEXTE	3
1.2 RESUME DES CONCLUSIONS	3
2. RAPPORT DE LA VISITE DE LA TURQUIE	6
2.1 INTRODUCTION	6
2.2 ACTIVITES LORS DE LA MISSION	6
2.3 RESUME DES CONCLUSIONS	7
2.4 LES CAMPS DE REFUGIES	9
2.5 RESUME	12
2.6 CITATIONS	13
3. RAPPORT DE LA VISITE EN JORDANIE	14
3.1 INTRODUCTION	14
3.2 LES ACTIVITES DE LA MISSION	17
3.3 RESUME DES CONCLUSIONS	18
3.4 LES CAMPS DE REFUGIES	21
4. RAPPORT DE LA VISITE AU LIBAN	25
4.1 INTRODUCTION	25
4.2 ACTIVITES DE LA MISSION	26
4.3 RESUME DES CONCLUSIONS	28
5. RECOMMANDATIONS	32

1. Rapport synthétique

1.1 Contexte

À la suite d'une initiative du Président de CGLU Kadir Topbas, et sous les auspices du groupe de travail Moyen-Orient, une délégation internationale d'élus locaux français, turcs et néerlandais, et d'experts des associations de gouvernements locaux canadiens (FCM – fédération canadienne des municipalités), néerlandais (VNG – association néerlandaise des municipalités), français (CUF – Cités Unies France) et de la section Moyen-Orient et Asie de l'Ouest de CGLU (MEWA) a visité les municipalités frontalières faisant face à l'afflux de déplacés syriens en Turquie, au Liban et en Jordanie du 18 au 26 mars 2013.

La délégation internationale a rencontré des représentants officiels locaux, régionaux et centraux, des représentants d'organisations non gouvernementales, des diplomates français et néerlandais, ainsi que des représentants de la communauté syrienne. Elle a observé comment les collectivités locales de chaque pays frontalier tente de faire face à cette situation. Ce rapport présente les observations et les recommandations spécifiques et générales pour l'assistance qui peut être offerte par le Réseau de CGLU.

1.2 Résumé des conclusions

Le 13 mai 2013, même si les estimations gouvernementales sont plus élevées, le HCR estimait que le nombre de réfugiés syriens en Turquie, en Egypte, au Liban, en Jordanie et en Irak s'élevait à 1 472 389 personnes. La moitié des 329 466 Syriens qui sont arrivés en Turquie vivent dans des camps gérés par le gouvernement alors que l'autre moitié est accueillie dans les municipalités. En Jordanie, plus de 460 950 Syriens sont concentrés dans le camp Al Za'atari, soutenu par les Nations Unies, et les collectivités. Au Liban, 462 661 réfugiés sont répartis dans 900 municipalités à travers le pays car il n'y a pas de camp. Les gouvernements locaux de chaque pays ont manifesté des besoins différents.

Turquie : Le pays était très bien préparé pour la situation d'urgence grâce à son expérience dans la préparation et la réponse aux désastres. La culture turque et ses valeurs poussent les citoyens à aider et partager ce qu'ils peuvent avec leurs voisins sans discrimination envers l'origine ethnique ou religieuse. Cette solidarité est réellement tangible. De plus, l'Union Turques des Municipalités a mobilisé des ressources et fournit un soutien pour la coordination à ses membres lors de cette crise.

Le gouvernement turc a construit et gère 17 camps de réfugiés adjacents à huit (8) villes ; et enregistre également les réfugiés urbains. La priorité est donnée aux blessés, personnes âgées, femmes enceintes et aux enfants. Les camps sont généralement bien organisés et offrent de nombreux services mais cela varie d'un camp à un autre.

En mars, près de 16 000 personnes attendaient à la frontière – ce sont des personnes en grande détresse. Il existe une « zone protégée » du côté syrien de la frontière où seuls le Croissant Rouge et quelques ONGs tentent de délivrer des services aux Syriens déplacés, mais ces personnes sont sans abris et des épidémies de typhus et varioles sont apparues.

Les gouvernements locaux turcs affirment qu'ils « surmontent ce fardeau » grâce au soutien du gouvernement central mais ils commencent à sentir la contrainte, notamment dans les zones situées le long de la frontière où les réfugiés ont décidé de s'installer de façon indépendante et dans les municipalités adjacentes aux 17 camps. Les collectivités mettent en place des centres de ressources afin d'enregistrer les réfugiés qui ont décidé de ne pas s'installer dans les camps et de les diriger vers les services comme les abris, la nourriture, les vêtements, les soins, l'éducation et d'autres encore. De nombreuses familles turques ont volontairement « adopté » une famille syrienne ou leur fourni gratuitement un logement, et des ONGs se sont engagées à aider à offrir des services. Les autorités locales ont informé la délégation que l'assistance technique n'est pas nécessaire pour le moment. Cependant, il y a un besoin pressant d'ambulances, de camions pompiers, de camions-bennes et de véhicules de transport. Les officiels turcs sentent que les autres pays ne payent pas suffisamment attention à la crise syrienne alors que « c'est de la responsabilité de tous d'arrêter la guerre ». Plus de cinquante délégations ont visité les camps, mais très peu de soutien s'en ait suivi. La municipalité de Islahiye a reçu plus de 180 délégations.

Jordanie : Alors que la Jordanie est déjà un pays à bas revenu, équilibrant son budget grâce aux Etats-Unis et aux Etats du Golf, elle fait difficilement face à la situation et les autorités s'inquiètent de l'impact économique à la suite de la crise des réfugiés. L'essence et le prix des loyers ont augmenté et la concurrence pour l'emploi, l'éducation et les services de santé mettent à rude épreuve l'hospitalité jordanienne, notamment avec un nombre de réfugiés toujours plus grand. Le nombre de Syriens en Jordanie est estimé à presque 500 000. Jusqu'ici, les Jordaniens sont restés sympathiques envers les Syriens, mais la population se demande si les problèmes économiques ne vont pas se transformer en tensions politiques. De nombreux réfugiés ont choisi de ne pas s'enregistrer pour un placement dans un camp, mais de vivre en zone urbaine, ce qui pèse sur les finances jordaniennes.

Initialement, les réfugiés arrivaient à trouver par eux-mêmes un logement mais lorsque leur nombre a explosé l'été dernier, la Jordanie a ouvert un camp à Al Za'atari et a déclaré que les futurs réfugiés devraient vivre dans des camps organisés. Les conditions dans ces tentes sont sinistres. Situé dans une région venteuse, sur des terres poussiéreuses et stériles où les températures peuvent être très basses ou très hautes, le camp d'Al Za'atari a été le terrain de manifestations de réfugiés se plaignant des conditions de vie. En mars 2013, le camp accueillait 25 000 familles, soit 100 000 personnes. En termes de population, Al Za'atari est la quatrième communauté la plus grande de Jordanie. Comme le camp atteint sa capacité maximale, le gouvernement jordanien prévoit l'ouverture de nouveaux camps.

Les besoins les plus pressants concernent l'eau, la gestion des déchets et des sanitaires, les médicaments et les services médicaux, la sécurité et, globalement, l'amélioration de la gestion du camp et des services. UNHCR aimerait passer d'un modèle basé sur l'offre à un modèle basé sur la demande des réfugiés et, dans cette optique, aimerait accueillir des spécialistes des gouvernements locaux pour améliorer l'administration du camp, la gestion et les services. Cela comprend la réalisation d'un système d'eau soutenable, d'un réel système de gestion des déchets, la planification locale, le zonage, un système de licences, la mise en place et le maintien d'un recensement civil et d'un système de cadastre, et une plus grande participation des réfugiés à travers l'élection d'un conseil du camp et de comités d'hommes et de femmes.

Les gouvernements locaux affectés par l'afflux de Syriens sont sous un stress immense et font face à une augmentation de leur dette. Les organisations non gouvernementales aident les réfugiés, mais elles semblent aveugles face aux problèmes des municipalités.

Les besoins des municipalités sont multiples : aide financière et soutien budgétaire, gestion des déchets (compresseurs, camions, poubelles), eau potable (savoir-faire technique, puits, réservoirs d'eau), assistance aux collectivités d'accueil (pour « supporter les supporteurs »), des programmes de soutien psychologique et des stratégies de communication afin d'atteindre et d'impliquer les réfugiés. Comme en Turquie, de nombreuses délégations étrangères sont venues mais très peu de promesses d'assistance se sont matérialisées.

Liban : Depuis 1948, le pays accueille des réfugiés palestiniens, plus de 400 000 actuellement. Plus de la moitié vit dans douze camps gérés par les Nations Unies. Il y a eu de nombreux incidents et tensions entre les réfugiés palestiniens et la communauté d'accueil.

Les déplacés syriens arrivent au Liban dans une situation compliquée. Même si le gouvernement libanais maintient la frontière ouverte, il n'a pas autorisé l'ouverture de camp. On estime qu'un million de Syriens résident dans 980 communautés de 6 gouvernorats du pays. La majorité des Syriens étaient déjà déplacés dans leur pays avant d'arriver épuisés et sans ressource au Liban. Les officiels libanais soulignent que les promesses de soutien financier n'ont pas toutes été tenues (seulement 32% sur 1,6 milliards de dollars promis). Il n'y a pas d'enregistrement systématique et la coordination entre les municipalités, les ONGs et les agences des Nations Unies est trop faible, UNHCR délivrant de l'aide aux réfugiés enregistrés par leur soin et les agences des ONGs. Toutes les autorités soulignent le fait que les réfugiés sont réticents à s'enregistrer sous la peur de la répression.

La situation des réfugiés urbains varie en fonction de plusieurs éléments, notamment leur localisation au Liban, leur situation économique et la taille de la ville ou du village dans lequel ils vivent. Les régions d'Akkar, d'Hermel et une grande partie du nord-ouest de la Bekaa où la plupart des réfugiés sont concentrés souffraient déjà sur le plan économique : bas revenu, haut taux de chômage, faiblesses physiques, des services de santé et des infrastructures dans l'éducation.

Les services offerts par les collectivités locales sont profondément affectés. Les collectivités peuvent enregistrer et fournir des services aux réfugiés mais elles sont fortement contraintes notamment par l'absence de transfert des revenus fiscaux provenant de l'Etat central depuis trois ans. Les gouvernements locaux ont besoin d'une aide financière significative, de soutien matériel et technique : un soutien technique afin de gérer les services et d'améliorer la coordination et les partenariats avec les ONGs et les agences des Nations Unies, et un soutien matériel incluant des ambulances, des camions-bennes, des containers pour les déchets, des pompes à eau et du matériel pour la production d'électricité.

2. Rapport de la visite de la Turquie

2.1 Introduction

La République de Turquie (80 700 000 habitants) fut le premier pays voisin de la Syrie à répondre officiellement à l'afflux de réfugiés avec la déclaration du gouvernement turc et la mise en place d'un régime temporaire de protection en Avril 2011. Ce régime est reconnu par la loi internationale des réfugiés et est basé sur les principes d'ouverture de la frontière, d'absence de retour forcé en Syrie et d'une durée maximale de séjour en Turquie, la protection des réfugiés définie par les principes internationaux et la possibilité d'accéder à de l'assistance dans les camps.

Par conséquent, le gouvernement de Turquie maintient la politique d'ouverture des frontières, permet aux réfugiés d'obtenir de l'assistance et une protection dans les camps grâce à la présidence de la gestion des catastrophes et des crises (AFAD) et au Croissant Rouge Turc. Les réfugiés syriens peuvent également choisir de résider avec leur famille s'ils ont des parents turcs ou de résider de façon indépendante dans les municipalités turques.

Sept provinces accueillent des réfugiés syriens : Hatay, Sanliurfa, Gaziantep, Kilis, Kahramanmaras, Adiyaman et Osmaniye. En Mars 2013, le nombre de réfugiés dans les 14 camps s'élevait à 200 000. Ce nombre croît quotidiennement. On estime qu'au moins 70 000 Syriens vivent à l'extérieur des camps. Les Nations Unies estiment qu'il y aurait près de 400 000 Syriens en Turquie d'ici juin 2013.

Sous l'égide du Ministère des Affaires Etrangères et des chefs de files opérationnels nationaux et provinciaux de l'AFAD, le soutien aux réfugiés se fait en collaboration avec le Croissant Rouge, les autorités locales, les ONGs et le secteur privé. À ce jour, la Turquie a dépensé presque un milliard de dollars américains avec très peu d'aide de l'extérieur¹.

Pour plus d'informations concernant le plan de Nations Unies pour la Turquie et les autres pays affectés, consultez le Plan de réponse régional pour la Syrie (*Syria Regional Response Plan*), de janvier à juin 2013, sur le site www.unhcr.org.

2.2 Activités lors de la mission

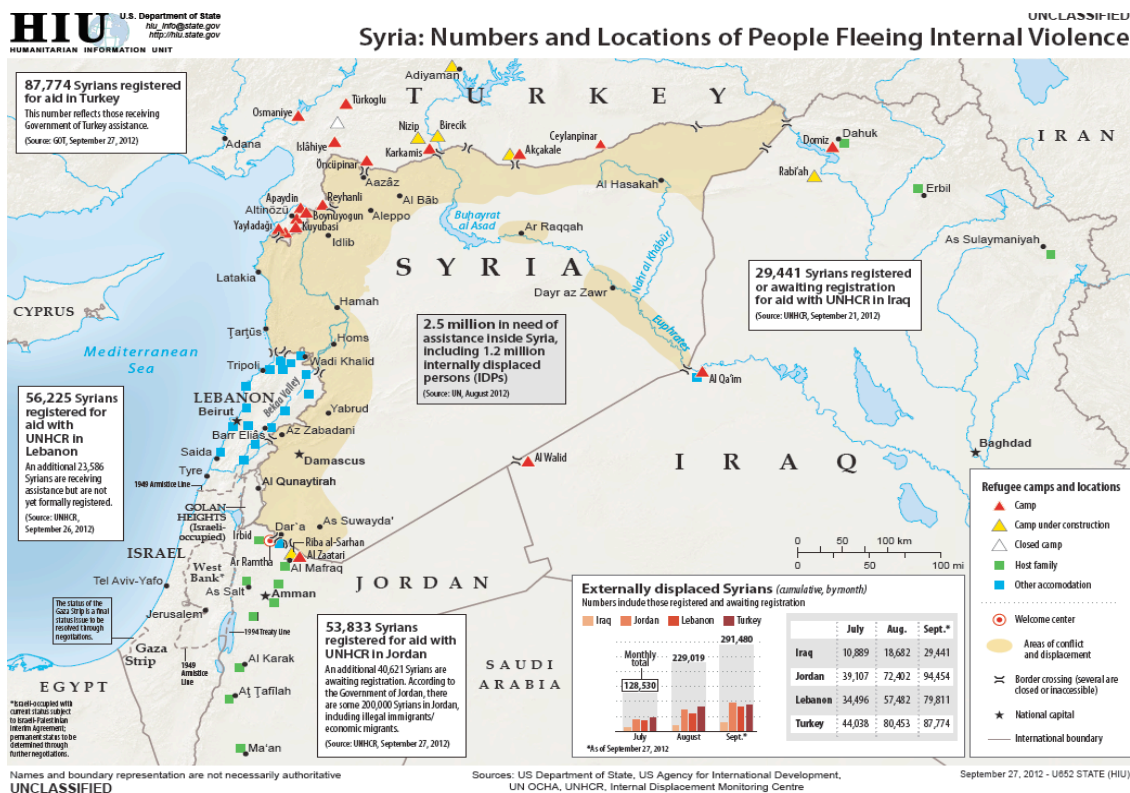
La délégation était composée de membres de la branche de CGLU Moyen-Orient et Asie de l'Ouest (MEWA), de l'Union des Municipalités de Turquie, et d'élus et d'experts français, néerlandais et canadiens. Après un premier rendez-vous avec le Maire adjoint d'Istanbul qui a représenté le Président de CGLU, Monsieur le maire Kadir Topbas, la délégation a visité des collectivités locales et des camps dans deux provinces du sud-ouest : Hatay et Gazantiep.

Des discussions ont eu lieu avec les gouverneurs et les gouverneurs de circonscription de Gazantiep et d'Hatay, les coordinateurs provinciaux de l'AFAD, l'Union des Municipalités de Turquie, et les maires des villes de Gaziantep, Islahiye, Antakya et Altinozu, une municipalité de la province d'Hatay située à vingt kilomètres de la frontières syriennes et ayant 7 400 habitants. Des sites ont été visités : un centre de

¹ Les données proviennent du Plan de réponse régional de Syrie, Janvier à juin 2013, ONU

coordination des ressources, une nouvelle école accueillant 1000 élèves syriens à Gaziantep, une famille réfugiée syrienne vivant en ville, une ONG islamique qui fournit des services auprès de 500 familles réfugiées en ville, et deux camps – Islahiye et Altinozu situés à vingt kilomètres de la frontière turco syrienne.

Même si les chiffres ne sont plus tout à fait à jour, la carte ci-dessous illustre les flux de migrations des réfugiés notamment dans les régions visitées dans le sud-ouest de la Turquie.



2.3 Résumé des conclusions

La Turquie est un pays important de par sa position géographique entre l'Europe et l'Asie. Les Turcs ont eu un rôle essentiel dans l'Histoire, partagés entre trois continents – l'Asie, l'Europe et l'Afrique – pendant deux mille ans. Il faut noter que la culture turque donne une place importante à la collectivité et place haut dans la hiérarchie des valeurs le conservatisme, l'engagement égalitaire et l'harmonie. Aider son prochain est également une valeur forte de l'Islam. Avoir conscience de ces valeurs turques permet de comprendre la remarquable générosité observée dans les collectivités visitées.

La Turquie est un pays développé avec un fort gouvernement et la capacité de fournir des services et du financement. Le pays fait régulièrement face à des urgences internes – il est possible d'en citer 10 depuis 2001 : tremblements de terre, glissements de terrain et inondations – et avec le temps, un processus de préparation et de réponse aux urgences a été développé. Les officiels turcs interviewés ont dit que lorsque la crise a commencé, « nous étions prêts ».

Les élus nous ont dit que plus de 350 000 syriens sont déplacés. Le gouvernement de Turquie a construit et gère 17 camps dans le voisinage de huit villes avec pratiquement aucune assistance d'ONGs ni des Nations Unies à ce jour. Cependant, l'assistance technique n'est pas encore nécessaire. Le gouvernement turc gère également l'enregistrement des réfugiés urbains. Au niveau local, étant donné que la situation des réfugiés se détériore, les autorités mettent en place des centres de ressources afin d'enregistrer et de diriger les réfugiés des collectivités vers les services qui leur sont proposés comme des refuges, de la nourriture, des habits, des produits médicaux et les services d'éducation. Les autorités locales et les ONG aident à fournir ces services.

La frontière turco-syrienne : traditionnellement, il est possible d'aller et venir à travers la frontière ce qui a renforcé les attaches historiques, culturelles et familiales. Par exemple, de nombreuses personnes parlent turc à Alep. Nous n'avons pas visité la frontière et donc n'avons pas eu la possibilité d'avoir une image globale concernant la gestion du conflit par les collectivités locales à la frontière, notamment pour celles confrontées à l'arrivée illégales de réfugiés. Il nous a été dit qu'il n'y a aucun observateur international à la frontière.

Nous avons appris que près de 16 000 personnes attendent à la frontière dans une « zone de sécurité » du côté syrien de la frontière où seul le Croissant Rouge et quelques ONGs essaient de délivrer des services à ces réfugiés. Nous avons également entendu que plusieurs personnes dorment sans abri, et qu'une épidémie de typhus et de variole a débuté. Ce sont des endroits où les gens sont donc en grande détresse.

Il y a deux points frontaliers où les Syriens peuvent franchir légalement la frontière (avec un passeport/une carte d'identité). Des réfugiés entrent aussi illégalement lorsqu'ils n'ont pas de papiers d'identification. Les réfugiés qui entrent légalement sont dirigés vers les camps où tous les services leur sont proposés, ou il peuvent choisir d'aller vivre dans les municipalités dans lesquels vivent des amis ou de la famille. Ces personnes peuvent avoir ou non des ressources financières afin de louer un logement, acheter de la nourriture, etc. En effet, depuis que le conflit a débuté, il y a deux ans, nous avons entendu dire que beaucoup de famille ont épuisé les ressources qu'ils avaient amenées.

Les réfugiés urbains : il y a entre 20 000 et 25 000 réfugiés dans la ville de Gaziantep (située à 100 km d'Alep). Gaziantep vient d'ouvrir une école pour 1000 élèves et des professeurs syriens enseignent le programme syrien aussi bien dans cette école urbaine que dans les camps. Cet établissement est très impressionnant et les enfants semblent heureux et investis. Encore 1000 autres enfants attendent une place dans une école, et les autorités sont en train de travailler sur ce problème. Des cours pour adultes sont aussi offerts notamment des cours de turc. Des hommes et des femmes de tout âge suivent ces cours.

La semaine dernière, les autorités de la province de Gaziantep ont commencé à enregistrer les réfugiés urbains qui ont droit à des services selon les Nations Unies. Les villes de la province d'Hatay n'ont pas encore débuté ce processus, les chiffres pour cette province ne sont donc pas encore connus.

De nombreuses familles turques ont « adopté » volontairement une famille syrienne ou subviennent à leurs besoins en logement gratuitement. Nous avons rendu visite à une de ces familles avec dix enfants, le onzième en chemin, et clairement, ils n'avaient que très peu de moyens et faisaient face à un stress important. Une fois enregistrée, cette famille aura accès aux services gratuits. Les ONGs ont mis en places des actions de distribution de biens de base comme de la nourriture et des vêtements. Le président d'une ONG

islamique que nous avons visité nous a décrit comment la communauté et de nombreux turcs ont collecté et envoyé des vêtements et de l'argent pour aider dans ce sens.



Des écoliers syriens à Gaziantep

2.4 Les camps de réfugiés

La Turquie donne, pour le moment, la priorité aux blessés, veuves, femmes enceintes et enfants.

La ville de tentes Islahiye : ouvert le 13 mars 2010, ce camp accueille aujourd'hui plus de 9 000 personnes (2480 hommes majoritairement au-dessus de 50 ans, 1954 femmes, 2529 garçons et 2312 filles). Tout ce qui est possible est fourni par le gouvernement turc : le logement (tentes), 24 heures d'électricité et de chauffage en hiver, trois repas par jour, soutien psychologique et médical, accès aux services religieux, des vêtements, des couches pour bébés, des laveries (énergie solaire), 16 classes du jardin d'enfant au lycée, des programmes pour femmes (coiffure), des activités artisanales, des cours de langues, des complexes sportifs, l'accès aux téléphones et à Internet, des transports vers les zones urbaines les plus proches ainsi que la frontière, et la sécurité.

Il y a même des tentes pour les invités lorsqu'ils viennent rendre visite aux membres de leur famille réfugiée. Les enfants se voient proposer des activités comme des sorties au zoo ou au musée. Le coût de gestion par réfugié est de 20\$ par jour.



Le maire d'Islahiye et les membres de la délégation

Le camp d'Atinozu (le village d'Atinozu est à 20 km de la frontière) : c'est le seul camp qui est installé dans une ancienne industrie de tabac, transformée en deux espaces pour les familles. De nombreux services similaires à ceux décrits ci-dessus y sont disponibles mais il y a plus de monde, moins de services et les structures sont plus modestes. 3 853 personnes vivent dans ce camp (1327 hommes – 50% de plus de 50 ans -, 897 femmes, 856 garçons et 773 filles).

Plus de cinquante délégations ont visité les villes, mais très peu d'actions ont suivi et peu de soutien a été reçu. Quelques exemples ont été donnés : des hommes d'affaire libanais ont donné 96 000\$ pour les tentes, la Norvège a versé 1 650 000\$ et il lui a été demandé de verser plus de fonds mais aucune réponse n'a été donnée. Le roi saoudien a fourni une ambulance, du sucre et du riz mais ces aliments ont pourri lors de l'acheminement. UNHCR et la Turquie ont récemment signé un protocole mais ne sont pas encore présents sur le terrain.

Des discussions avec les réfugiés, notamment des leaders syriens du camp d'Atinozu, ont permis de construire une image sinistre de la situation en Syrie. Tout le monde souhaite que le conflit cesse afin de pouvoir rentrer chez eux même si cela implique la reconstruction complète de leur communauté.

Les contraintes juridiques : Les Syriens n'ont pas le droit de travailler en Turquie ; les nouveau-nés n'ont pas de papiers d'identité ni d'assurance pour couvrir les frais médicaux, même si les réfugiés ont actuellement accès aux soins gratuitement dans les hôpitaux publics.

Protection et sécurité : les officiels annoncent qu'il n'y a pas eu de conflit majeur entre les communautés locales et les réfugiés, et le gouvernement turc a mis en place un système de sécurité pour les réfugiés. Les Turcs sont très accueillants et traitent les

Syriens comme des invités. La Turquie s'est engagée à protéger les réfugiés et à les aider au moment du retour au pays. Elle a également annoncé que si des réfugiés syriens souhaitent rester après la fin du conflit, le peuple turc les accueillera dans sa communauté et son pays.

Les pressions sur l'économie locale : hormis quelques aspects négatifs sur le tourisme dans certaines régions du pays, il n'y a pas de véritable effet sur l'économie. La Turquie exporte vers plus de 100 pays et a un faible taux de chômage. Le commerce entre la Turquie et la Syrie n'était pas un élément majeur dans l'économie turque du fait des barrières douanières élevées appliquées aux produits turcs. Cependant, ce commerce s'est accru de 500% car le régime syrien achète des produits turcs. Seuls quelques commerçants (boutiques de peinture, fabricants de chaussures) ont subi un effet négatif suite au conflit.

Les services des autorités locales et leurs besoins : étonnamment, les autorités locales que nous avons rencontrées disent qu'elles font correctement face à la situation étant donné leurs ressources et le soutien de l'AFAD. Elles déclarent que les services communaux sont pour le moment peu impactés et reconnaissent que pour le moment, il y a peu besoin d'équipement. Évidemment, ces remarques varient selon la taille de la collectivité. En général, les infrastructures (routes, distribution d'eau, gestion des déchets...) sont bien développées. Quelques élus locaux d'Alep travaillent pour la ville de Gaziantep : la Turquie fournit aux réfugiés un soutien de bonne qualité. La seule demande des collectivités locales à ce point concerne le matériel : des ambulances, des camions pompiers, des camions-bennes et des véhicules pour transporter les réfugiés entre les camps, les villes et la frontière car nombreux sont ceux qui font plusieurs allers-retours entre la Syrie et la Turquie.

L'Union des municipalités de Turquie : C'est une association bien établie qui comporte 100 employés et 2900 membres qui jouent le rôle d'assistants dans l'accueil des réfugiés urbains et facilitent le soutien inter municipal. Par exemple, 100 tonnes de graisses et de pâtes ont été mobilisées pour les municipalités du sud. L'Union est actuellement à la recherche de dix camions-bennes et ambulances neuves ou d'occasion. Des véhicules d'occasion peuvent être rénovés à moindre coût en Turquie.

L'Union travaille également sur la mise en place d'un « centre » au sein de l'association sur le thème de la préparation et la réponse aux situations de crise. Un tel centre pourrait rapidement identifier et communiquer les besoins des collectivités. Nous avons également discuté comment CGLU pourrait entreprendre une initiative similaire pour soutenir globalement les collectivités locales dans leur réponse aux crises.

Appel pour la solidarité et le soutien de CGLU : avec le nombre toujours croissant de réfugiés en Turquie, il y a un besoin urgent pour un mouvement de solidarité internationale et le partage du fardeau de la Turquie et de ses collectivités locales hôtes qui sont proches de la frontière et donc les plus affectées par le conflit syrien. La délégation a entendu la demande à plusieurs niveaux et en provenance des Syriens eux-mêmes.

Après la guerre : les autorités locales de Gaziantep et d'Hatay ont offert leur assistance lors du processus de reconstruction. La délégation a appris que les collectivités locales

turques ont rencontré leurs homologues syriens en 2007 pour discuter d'une nouvelle loi concernant les gouvernements locaux mais le conflit a stoppé ce processus.



Des enfants dans le camp d'Islahiye, Turquie

2.5 Résumé

- La région subit un stress immense (printemps arabe, tensions entre Israël et ses voisins, conflit syrien) ;
- Il y a aujourd'hui plus de 3,5 millions de syriens déplacés dont un million en Turquie, Jordanie, Liban, Egypte et Irak ;
- La Turquie est bien préparée pour faire face à des situations d'urgence étant donné son expérience dans la préparation et la réponse aux désastres, et est capable de partager cette expérience avec la communauté internationale ;
- La culture turque et ses valeurs entraînent les citoyens à aider et partager ce qu'ils ont avec leurs voisins quelques soit leur origine ethnique ou leur religion ;
- Les collectivités locales turques sont sous pression, notamment celles situées le long de la frontière, et celles qui accueillent des réfugiés que ce soit dans des camps ou dans des logements en ville ;
- Les élus locaux disent qu'ils « surmontent ce fardeau » grâce au soutien du gouvernement central mais ils commencent à être surmenés ;
- Les élus pensent que les autres pays ne paient pas suffisamment attention et qu'il en va de la responsabilité de tous d'arrêter la guerre ;
- La Turquie appelle la communauté internationale des collectivités locales à :
 - rapidement faire un effort pour attirer l'attention des leaders internationaux (Nations Unies, Union Européenne, Ligue Arabe, gouvernements nationaux

et locaux, société civile et le secteur privé) et d'agir en faveur de la fin du conflit ;

- Assister les collectivités locales au niveau des besoins spécifiques en matériel (ambulances, camions pompiers, camions-bennes, transports) ;
- Maintenir le contact avec les municipalités syriennes qui auront besoin d'aide lors de la reconstruction et, sur le long terme, pour le développement d'un système démocratique local.

2.6 Citations

« C'est notre humble responsabilité d'aider et de partager ce qu'on possède avec les réfugiés et les autres personnes dans le besoin comme nous l'avons fait en Haïti, au Pakistan et dans d'autres pays ».

« La peine diminue lorsque vous la partagez. L'amour grandit lorsque vous le partagez ».

À propos des fonds dépensés par la Turquie : « ce n'est pas le chiffre qui compte, c'est ce qu'on en fait ».

3. Rapport de la visite en Jordanie

3.1 Introduction

La Jordanie se situe au centre du Moyen-Orient. Elle est devenue indépendante le 25 mai 1946. C'est une monarchie constitutionnelle : le Royaume Hashemite de Jordanie. En Juillet 2012, la population jordanienne était estimée à 6,5 millions d'habitants sur un territoire de 92 300 km². Les différentes branches du gouvernement sont : la branche exécutive dans laquelle le roi est le chef de l'Etat et le Premier ministre est mandaté par le roi pour diriger les affaires de l'Etat ; la branche législative représentée par l'assemblée nationale bicamérale : la Maison des Notables qui comporte 55 sièges et qui est désignée par le roi, et la Maison des Représentants qui comporte 110 élus ; la branche judiciaire qui inclut la court de Cassation et la court Suprême de dernier recourt.

La Jordanie est divisée en 12 subdivisions : Ajlun, Al'Aqabah, Al Balqa, Al-Kark, Al Mafraq, Amman, Al Tafilah, Az Zarqa, Irbid, Jarash, Ma'an et Madaba. Amman est un cas particulier car, sous les lois municipales, elle est traitée différemment en termes de pouvoirs du maire et de ressources financières.

Les gouvernements locaux et les municipalités ont été établis il y a plusieurs décennies et développés au final du temps. Irbid a été la première municipalité créée en 1881. Au début du siècle, le nombre de municipalités a atteint 300.

Elles ont aujourd'hui fusionné et leur nombre s'est réduit à 93².

La structure administrative

L'administration locale jordanienne est composée de 93 municipalités, toutes connectées au gouvernement. Il n'y a pas de hiérarchie dans la relation entre municipalité ni avec les agences gouvernementales. Néanmoins, la capitale Amman, où se situe le gouvernement central, est connectée au Premier ministre et bénéficie d'un statut différent de celui des autres municipalités. Il n'y a pas de loi claire ni de texte législatif qui identifie exactement le rôle des municipalités et le rôle du gouvernement central via les gouverneurs.

Le Maire et les membres du conseil municipal sont élus à l'exception de ceux de la ville d'Amman. À Amman, le Maire ainsi que la moitié du conseil sont encore désignés. Les municipalités ont une influence restreinte sur les problèmes politiques, étant donné que la majorité de leurs responsabilités sont limitées à des tâches de services. De plus, le gouvernement central n'accepterait pas qu'elles interviennent dans les débats politiques.

La relation entre le gouvernement central et les autorités locales

En 1965, le gouvernement central a établi un ministère des Affaires municipales afin de donner quelques responsabilités aux collectivités. Le Ministre des Affaires municipales peut désigner un directeur municipal pour travailler avec le maire. Le directeur

² Anonyme, « Le Royaume Hashemite de Jordanie », Fiche pays CGLU, www.cities-localgovernment.org

municipal est responsable quotidiennement de l'administration et de la gestion de la municipalité. Cela signifie que les municipalités ne sont pas indépendantes mais supervisées par le gouvernement central.



Réaction générale face au flux de réfugiés syriens

La Jordanie accueille des réfugiés syriens depuis le début du conflit. Deraa, ville où les premières manifestations contre les forces de l'ordre de Bachar Al Assad ont eu lieu en Mars 2011, se situe seulement à 6 kilomètres de la frontière et partage des liens familiaux et ethniques avec la région jordanienne voisine.

Les premiers réfugiés étaient principalement des personnes venant de Deraa et cherchant un abri dans leur famille mais les violences se sont amplifiées de part et d'autre du territoire (Damas, Homes et Hama). La plupart des déplacés arrivent avec des histoires choquantes sur la brutalité d'Assad. Traverser la frontière n'est pas facile. L'armée jordanienne est entrée en conflit avec les troupes syriennes afin d'éviter qu'elles ne tirent sur les réfugiés.

Alors que les réfugiés les plus riches ont réussi à trouver un logement, la charité officiellement sanctionnée a été essentielle ces dernières années pour trouver des logements aux Syriens les plus pauvres, étant donné qu'initialement la Jordanie refusait de mettre en place des camps. Cela a vite changé avec le nombre toujours croissant de réfugiés dès l'été 2012, à savoir plus de 180 000 selon le gouvernement jordanien. Le camp de Al Za'atari a été ouvert fin juillet 2012 et une nouvelle loi a été promulguée. Elle déclarait que les futurs réfugiés syriens vivront désormais dans les camps. Les conditions de vie dans ces camps sont sinistres. Situé dans une région venteuse où les températures peuvent être très basses ou très élevées, Al Za'atari a connu une grève des

réfugiés qui se plaignaient des conditions de vie dans les semaines qui ont suivi son ouverture. En mars 2013, plus de 160 000 réfugiés sont officiellement enregistrés à Al Za'atari. On estime que le camp est désormais habité par plus de 25 000 familles, soit 100 000 personnes. Des milliers de personnes ont quitté le camp après s'être enregistré. En termes de population, Al Za'atari est désormais la quatrième communauté la plus grande de Jordanie. Étant donné que le camp atteint sa capacité maximale, le gouvernement jordanien prévoit d'ouvrir d'autres camps. Le camp d'Azraq, pouvant accueillir 130 000 personnes, devrait ouvrir au mois de juin de cette année.



Camp d'Al Za'atari, Jordanie

La Jordanie lutte pour assurer la bonne gestion de nombreux aspects. Étant déjà un pays pauvre comptant sur l'aide financière américaine et celle du Golf afin d'équilibrer son budget, la Jordanie s'inquiète de l'impact économique qui émanera de cette crise des réfugiés. De nombreux réfugiés, ayant peur des services de renseignement syriens même en exil, choisissent de ne pas s'enregistrer dans un camp et préfèrent vivre en dehors, ajoutant un poids au fardeau jordanien.

Jusqu'à aujourd'hui, les Jordaniens restent amicaux auprès de leurs invités syriens. Néanmoins, ils s'inquiètent des problèmes économiques qui pourraient engendrer des tensions politiques. La concurrence pour des ressources comme des emplois, l'éducation et les services de santé met à l'épreuve l'hospitalité jordanienne, particulièrement en ce moment alors que le nombre de réfugiés s'accroît. Les liens entre les réfugiés syriens et les Islamistes inquiètent Amman. Le potentiel de déstabilisation de la Jordanie grandit avec chaque réfugié qui franchi la frontière.



La délégation a rencontré les leaders locaux syriens dans le camp d'Al Za'atari, Jordanie

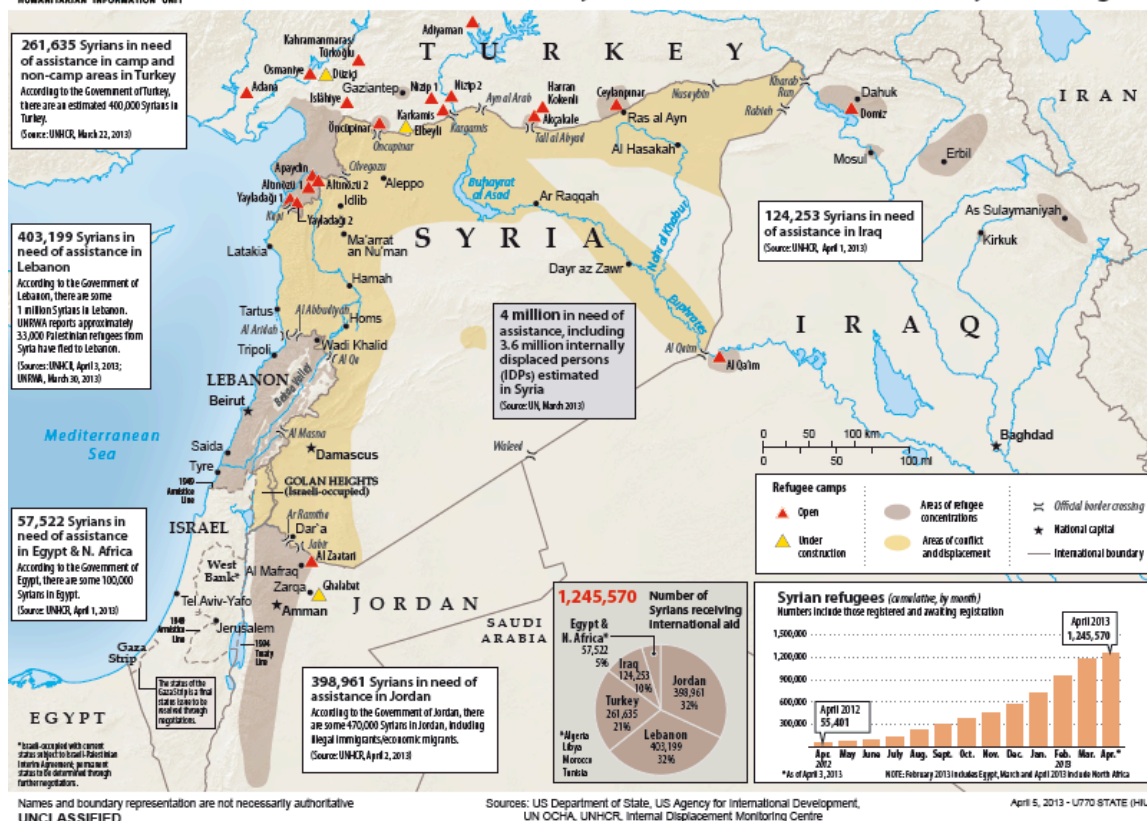
3.2 Les activités de la mission

La délégation était formée de membres de CGLU Moyen-Orient et Asie de l'Ouest (MEWA), de l'Union des Municipalités de Turquie, d'élus et de techniciens français, néerlandais et canadiens.

Lors de notre séjour en Jordanie, notre délégation a reçu le soutien des membres d'ACTED (Agence d'aide à la Coopération Technique Et au Développement). ACTED est une agence d'aide établie à Paris depuis 1996. En Jordanie, leur activité dans les camps concerne le domaine de l'eau, des déchets, du développement de la communauté (financé par l'UNICEF), et leur activité hors des camps concerne le domaine de l'eau et de l'hygiène.

Le samedi 23 mars, la délégation a visité le camp d'Al Za'atari et a rencontré les leaders, des résidents du camps ainsi que des managers de UNHCR. Il s'en est suivi une visite du gouvernorat de Mafraq et de la municipalité de Sahel Houran (ville frontalière à la Syrie). À Sahel Houran (Turra), nous avons discuté avec le maire et des représentants de la communauté syrienne.

Le dimanche 24, nous avons visité le gouvernorat d'Irbid. Nous avons parlé avec le président de la municipalité d'Irbid et les directeurs d'un certain nombre de départements du gouvernorat (e.g. santé et éducation).

Syria: Numbers and Locations of Syrian Refugees


3.3 Résumé des conclusions

Les réfugiés urbains

Les Syriens entrent en Jordanie via les gouvernorats d'Irbid ou de Mafraq. Au début, ils étaient nombreux à entrer légalement et arrivaient à trouver un hébergement grâce à de la famille jordanienne, notamment au nord de la Jordanie (villes et villages du gouvernorat de Mafraq). Dernièrement, les Syriens arrivent illégalement dans le pays. Les autorités jordaniennes autorisent les Syriens sans passeport à entrer dans le pays. UNHCR enregistre les réfugiés. Les autorités jordaniennes veulent mettre en place des camps de transit à la frontière syrienne.

Dans l'après-midi du samedi 23 mars, nous avons discuté avec Mahmoud Ehsaad, le gouverneur député du Mafraq. Selon M. Ehsaad, la pression sur la capacité des services de la ville de Mafraq et les villages alentour est immense. La population de la ville de Mafraq est de 125 000 personnes, et apparemment les locaux sont en nombre inférieur par rapport aux Syriens. L'armée (augmentation des coûts de transport), la sécurité du département (contrôle des antécédents de certains réfugiés) et la défense civile (plus de feux, 300 patients par jour) sont surexploités. Les **déchets solides** de la ville ont augmenté de 100 tonnes par jour pour seulement 2 compresseurs. Avant l'afflux de réfugiés, les camions transportaient 80 tonnes pas jours, aujourd'hui ils en transportent 185. Notre impression est que les rues de la ville de Mafraq sont pleines de déchets.

Selon M. Ehsaad, il y a un danger imminent pour les puits souterrains de la région de Mafraq qui pourraient être contaminés du fait qu'il n'y a pas de système d'égouts à Al Za'atari. L'accès à l'**eau potable**, qui est un problème en Jordanie, pourrait rapidement

devenir un énorme problème. Le traitement des déchets et des égouts du camp de Al Za'atari devrait être fait à 400 kilomètres du site (du moins en dehors du site).

Une remarque générale de M. Ehsaad est de dire que de nombreuses délégations internationales sont venues mais très peu de promesses faites par ces délégations se sont matérialisées. De plus, trop peu d'attention est accordée à la communauté d'accueil jordanienne qui a largement été sollicitée ces deux dernières années. Le prix des logements a grimpé, la fréquentation des **classes des écoles** est passée d'une moyenne de 30 élèves à 50, et la pauvreté au sein de la population jordanienne a augmenté.

Les besoins exprimés au niveau municipal :

- Un système de gestion des déchets solides : des compresseurs et camions pour la ville de Mafraq.
- La disponibilité de l'eau potable devient un sérieux problème, un savoir municipal est requis.
- Les municipalités ont besoin de plus de structures WASH (eau, hygiène et assainissement).
- Plus d'écoles.
- Plus d'attention pour les communautés hôtes jordanienes (sous la forme d'un programme « supporter les supporteurs » ?).

À Turra (le 23 mars), nous avons discuté le président de la municipalité et des représentants de la communauté syrienne. Turra seule, située à la frontière syrienne, héberge près de 10 000 Syriens pour une population de 50 000 habitants. Avec trois autres villages, Turra forme la municipalité de Sahel Touran. La guerre en Syrie a visiblement touché cette région. Le nombre de réfugiés a rapidement augmenté. La majorité des familles ont de la famille dans cette région. Les dépenses d'électricité se sont accrues rapidement, le coût de la collection des déchets a explosé et il y a une augmentation généralisée du prix des loyers. Les travailleurs jordaniens et égyptiens sont mis de côté depuis que les Syriens acceptent de travailler pour un salaire plus faible. Les étudiants syriens ont des difficultés à suivre le programme jordanien. Il y a énormément de pression sur le secteur de la santé. Tout le monde redoute les conséquences de la pollution environnementale (notamment sur la santé), particulièrement au moment de l'été.

Les Syriens présents ont partagé avec nous les problèmes suivants : le chômage, le manque d'éducation et de formation, les prix des loyers (la peur de l'expulsion). L'enregistrement auprès de l'UNHCR à Amman est coûteux et prend beaucoup de temps. Un homme en colère voulait quitter notre réunion mais il est resté pour partager sa frustration. Trop peu de pays se sont positionnés contre Assad. La Jordanie a besoin de soutien dans l'accueil des Syriens. Il faut aider les Syriens à organiser des conférences. La révolution est faite de liberté et de dignité, pas seulement d'aide financière, dit-il.

Le responsable des finances de Turra nous a fourni de plus amples informations. Le budget annuel de Turra est de 1 200 000 dinars jordaniens. 800 000 dinars sont reçus du gouvernement. 60% du budget est dépensé pour les fonctionnaires. 80 000 dinars sont dépensés pour les dépenses de carburant des camions-bennes. Le gouvernement a des difficultés pour assurer le transfert financier. Dans le même temps, la municipalité a un fardeau de plus en plus lourd au fil des semaines. Elle se sent abandonnée par son propre ministère des affaires municipales.

Les besoins exprimés au niveau municipal :

- Des camions pour collecter les déchets solides (plus de 5 sont aujourd'hui opérationnels).
- Des poubelles.
- Des réservoirs d'eau afin d'éviter les pénuries d'eau.
- Assistance financière au budget municipal (nous n'avons pas reçu de réponse claire concernant notre question si oui ou non les municipalités ont le droit de recevoir directement des dons financiers).
- Pourquoi des unités d'enregistrement des réfugiés ne sont-elles pas mises en place plus proche de la frontière ou des communautés de réfugiés ?
- De meilleurs programmes de soutien psychologique au niveau local.
- Un soutien pour l'élaboration d'une meilleure stratégie de communication afin d'inclure les réfugiés syriens.

Le **dimanche 24**, nous nous sommes entretenus avec le gouverneur député d'Irbid, le Président de la municipalité d'Irbid, et un certain nombre de directeurs de services (déchets, eau et éducation) du gouvernorat. Il y a 1 250 000 habitants dans ce gouvernorat. Le **député gouverneur** nous a dit que tous les villages du gouvernorat ont été affectés par le flux de réfugiés syriens. Il y a de grandes pressions sur les infrastructures (problème de circulation), le système de santé, l'éducation et le prix des denrées. Le loyer (pour un studio pour 6 personnes) a augmenté de 250 dinars à 400 dinars. Dans certains cas, les étudiants jordaniens sont « mis dehors » par des Syriens plus influents qui sont capables de payer plus cher.

Les services municipaux sont saturés. Un problème très sérieux est celui des ressources d'eau souterraines dont le niveau a diminué depuis que le nombre de Syriens a augmenté. Sans actions, il y a aura une grave crise concernant l'eau l'été prochain.

Le **directeur de la municipalité d'Irbid** a expliqué que la Communauté Urbaine d'Irbid est composée de 23 villages. Son budget annuel est de 29 millions de dinars jordaniens. La population est de 600 000 habitants dont 30% de Syriens. La plupart de ces Syriens viennent de régions rurales et ont peu d'éducation. Au quotidien, il y a habituellement 400 tonnes de déchets solides mais aujourd'hui on en compte 550. La municipalité s'attend à atteindre 700 tonnes au quotidien. Cette augmentation à elle seule engendre une contrainte énorme pour la municipalité, que ce soit au niveau du matériel, du personnel et du budget. Pour mémo, se débarrasser d'une tonne de déchets coûte 35 dinars.

Le comportement social de la majorité des Syriens est différent de celui de la communauté hôte. Cela a un impact sur cette communauté. De plus, toucher les Syriens à Irbid est assez difficile du fait qu'ils sont éparpillés.

Les municipalités sont sous pression. Elles font toutes face à une accumulation de leur dette. Le prix de l'essence a augmenté. Ici encore, de nombreuses délégations internationales sont passées mais avec très peu de conséquences. Les organisations non gouvernementales aident les réfugiés, mais malheureusement, elles semblent ne pas voir les besoins des municipalités.

La municipalité d'Irbid a des partenariats avec Gaziantep (Turquie) et Viborg (Danemark). Une délégation de Viborg va visiter Irbid début avril afin d'apporter un soutien en matière de gestion des déchets et de renforcement des capacités.

Selon le **directeur du service Santé du gouvernorat**, le flux de Syriens à Irbid a engendré de nombreux effets négatifs. Les 8 hôpitaux et 130 centres médicaux du gouvernorat sont occupés à 100% de leurs capacités. En une journée, 35 cas critiques (blessures à la poitrine et à la tête) ont été traités à l'hôpital de Ramtha. Les hôpitaux frontaliers prennent en charge de nombreux blessés syriens. Beaucoup de « traitements ordinaires » des Jordaniens sont repoussés ou annulés. La campagne de vaccination des enfants continue. Il y a une peur constante d'épidémie de diarrhées ou d'hépatites.

Le **directeur du service de l'eau** nous a précisé d'Irbid est totalement dépendant des réserves d'eau souterraines. L'eau est puisée entre 200 et 550 mètres sous terre. Le forage à cette profondeur est possible. Alors que l'objectif était de puiser 80 litres en 2013, pas plus de 60 litres p.p. sont puisés pour le moment. La solution est de creuser d'autres puits ou d'améliorer les puits existants. Une autre idée serait que le gouvernement loue des puits privés. Dans tous les cas, l'eau usée a besoin d'être traitée afin qu'elle ne contamine pas les puits.

Finalement, le **directeur du service d'éducation** du gouvernorat d'Irbid a expliqué qu'il y a 600 écoles dans le gouvernorat pour 300 000 élèves jordaniens. 12 000 élèves syriens viennent désormais s'ajouter. 5 nouvelles écoles pour les élèves syriens viennent d'ouvrir. Ces élèves sont exemptés de frais scolaires. Il y a un manque de matériel informatique dans les écoles et une grande pression concernant les toilettes. Malheureusement, les délégations qui sont venues ont seulement fourni quelques éléments de mobilier pour les écoles.

Les besoins exprimés au niveau municipal :

- Des camions-bennes sont nécessaires (note : consulter les collègues de Viborg et Gaziantep).
- Soutien sur le terrain pour la gestion des déchets (déjà mis en place dans une certaine mesure par la municipalité de Viborg).
- De nouveaux puits pour satisfaire les besoins en eau. M. Turunc d'Istanbul a fait savoir que sa collectivité pourrait aider dans ce domaine.
- Des ordinateurs et des toilettes pour les écoles.

Citation de Ghazi al Kofahi, directeur de la municipalité d'Irbid : « *Préparer votre maison pour l'arrivée d'un bébé est suffisamment difficile. Maintenant imaginez préparer votre maison pour l'arrivée de milliers de Syriens* ».

3.4 Les camps de réfugiés

Lorsque nous l'avons visité, le camp Al Za'atari accueillait 100 000 réfugiés. Le camp est géré par le HCR en coopération avec le gouvernement jordanien. La plupart des réfugiés sont originaires de la région de Dehraa en Syrie, au nord de la frontière jordanienne. C'est à Dehraa que le conflit a commencé. Sous une tente, nous avons parlé avec

plusieurs leaders locaux. Des comités ont été mis en place dans le camp. Ces comités se réunissent régulièrement avec les ONGs. Le système de communication est simple. De plus, de nombreuses personnes ont un téléphone mobile.



M. Kleinschmidt, gérant du camp HCR Al Za'atari, explique la situation

Selon les leaders, les besoins les plus pressants dans le camp sont :

- L'eau (il y a des coupures !).
- Les problèmes de santé liés aux déchets et aux conditions sanitaires.
- Les infrastructures sanitaires (l'agencement des toilettes n'est pas bon, mais il faudrait consulter les réfugiés à ce sujet).
- Les services médicaux : besoin de médecine générale et manque d'insuline.
- Pas de point central pour la délivrance de services.
- Manque de coordination dans le camp.
- Ne pensez pas seulement à nous mais également à nos familles en Syrie !
- La communauté internationale a aidé les Libanais à se débarrasser de Khadaffi, aider nous à chasser Assad (en commençant par imposer une « zone d'exclusion aérienne »).
- Pour les leaders, collectivement : il y a une perspective de paix et de coexistence pour les personnes de différentes religion, communauté et affiliation politique en Syrie après la chute d'Assad.

Observations générales :

- Le camp est extrêmement peuplé.
- Le camp est très poussiéreux, il y a des câbles électriques partout et de petits égouts sillonnent le camp.
- De nombreuses femmes dirigent les foyers.
- Il y a beaucoup d'enfants.
- Les vols augmentent et des gangs apparaissent : le camp est surveillé par la police jordanienne qui a reçu un peu d'entraînement du gouvernement canadien.

Rencontre avec Kilian Kleinschmidt, Coordinateur terrain senior, UNHCR à Al Za'atari.

D'ici à la fin du mois de juillet prochain, tous les réfugiés ne devraient plus être sous des tentes mais dans des « caravanes ». La plupart sont le fruit d'un don des Etats du Golf (3500\$ par unité). À partir d'aujourd'hui, 1000 unités sont installées chaque semaine.

Le camp est une ville, selon Kleinschmidt, et fait face aux nombreux challenges que l'on rencontre dans une ville. Par exemple, des vendeurs sont devenus actifs dans le camp donnant à certaines rues des allures de rue commerçante. Comment réguler ce commerce ? Certains marchands se connectent illégalement au réseau électrique et gagnent des milliers de dollars par mois avec leur commerce (comme le vendeur de poulet rôti). Selon Kleinschmidt, l'avenir du management d'un tel camp doit être inspiré par la gouvernance locale. Cela nécessite de l'expertise en gouvernance locale.

Kleinschmidt : « *Je n'ai pas besoin de votre argent. Venez et aidez-moi à construire des capacités de management dans le camp. Aidez-moi à gérer un meilleur camp* ».

Il a une vision claire de :

- Un système d'eau durable ;
- Un réel système de gestion des déchets ;
- Une taxe sur les activités commerciales ;
- Le camp est organisé en blocs. Il y a différents comités. Kleinschmidt pose l'idée de mettre en place des conseils d'élus pour chaque bloc. Cela permettrait d'avoir le soutien d'une réelle administration et d'être lié aux services.
- Recensement afin de mieux planifier.
- Accroître le sentiment d'appartenance et de maîtrise du camp par les réfugiés.
- Une meilleure implication des femmes dans la prise de décision.
- Passer d'un modèle d'offre fournie par les ONGs à une offre de service fourni par les réfugiés. Cela permettrait un transfert de « propriété » et pourrait être achevé par une assistance financière. L'idée est celle des services basés sur le choix.
- La viabilité du camp dans son ensemble. Kleinschmidt : « Parfois, le soutien financier extérieur est supprimé. Nous avons rapidement besoin de trouver un moyen de rendre le camp plus résistant. Dans ce sens, il est utile de prendre une perspective de gouvernance locale ».

Les besoins exprimés :

- Il faut mettre à disposition des managers HCR du camp de l'expertise en matière de gouvernance locale, c'est-à-dire 2 ou 3 experts sur des problématiques comme la planification, l'urbanisme, l'octroi de licences, le recensement, la participation publique ainsi que l'eau, l'hygiène et l'assainissement.
- Afin de préparer la mise en place de ces experts en gouvernance locale, les besoins doivent être davantage analysés. Les managers du camp seront heureux et prêts à recevoir des spécialistes de la gouvernance locale.
- Étant donné que le camp d'Al Za'atari a atteint sa capacité maximale, un nouveau camp « le camp Azraq » ouvrira ses portes à 130 000 personnes dès le mois de juin.

On estime qu'en 40 jours 50 000 personnes y arriveront et que la capacité maximale sera atteinte dans les trois mois si tout se passe bien. Le lieu est encore plus sec et venteux que le camp de Al Za'atari. Comme dans ce dernier, il faudra se concentrer sur la gouvernance locale.

Initialement, le gouvernorat de Mafrq coordonnait le travail du HCR, des forces de sécurité jordaniennes et la relation avec les autres camps. Maintenant que le nombre de camps augmente, les responsabilités managériales ont été transférées à la Direction des Affaires des camps du Ministère de l'Intérieur. Le gouvernorat va se focaliser sur les besoins et les services hors des camps.

Si une personne arrive en Jordanie avec un passeport syrien valide, il est libre d'aller où il le souhaite. S'il n'a pas de passeport, il est emmené au camp Al Za'atri afin d'être enregistré. Il peut quitter le camp s'il est sponsorisé par une famille d'accueil jordannienne.

4. Rapport de la visite au Liban




4.1 Introduction











La République du Liban (population : 4 259 405³) garde ses frontières ouvertes pour les réfugiés syriens depuis le début de la crise, mais défend toujours la politique « pas de camps ». Selon l'agence Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR), 394 127⁴ syriens ont fui le conflit pour aller au Liban. Le gouvernement du Liban estime qu'il y a, en ce moment, 1 000 000 réfugiés syriens au Liban.

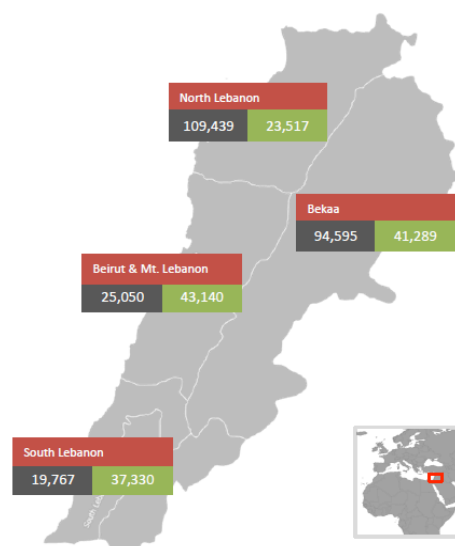
Les réfugiés syriens sont majoritairement implantés dans le gouvernorat du nord du Liban (109 439 enregistrés et 23 517 en attente d'enregistrement) et dans le gouvernement de la Bekaa (94 595 et 41 140). À Beyrouth et au Mont Liban, 25 050 syriens ont été enregistrés (43 140 en attente) et dans le Nabatiye et le sud du Liban l'UNHCR a enregistré 19 767 réfugiés (37 330 en attente).

Daily Statistics

Registered on 27 Mar 2013	
Beirut & Mt Leb	620
North	956
Bekaa	818
South	234
Total	2,628

	394,127	Total
	248,851	Registered
	145,276	Awaiting

Governorate		Registered	Awaiting	Average waiting days	Total
Beirut & Mt Lebanon	Persons 	25,050	43,140	41 days	68,190
	Households 	6,154	9,708		
North	Persons 	109,439	23,517	27 days	132,956
	Households 	25,439	4,816		
Bekaa	Persons 	94,595	41,289	41 days	135,884
	Households 	19,843	8,192		
South	Persons 	19,767	37,330	88 days	57,097
	Households 	4,204	7,466		
Total Lebanon	Persons 	248,851	145,276	51 days	394,127
	Households 	55,640	30,182		85,822



Carte UNHCR

Dans son plan de réponse régional pour le Liban, l'UNHCR a affirmé que « le gouvernement du Liban (GOL) maintient une action humanitaire positive envers les réfugiés et a facilité la légalité de leur venue en leur permettant de renouveler leur résidence (coupons) dans le pays. Les ministères des affaires sociales, d'éducation, de l'intérieur, le HCR, ainsi que de nombreux autres services de sécurité du gouvernement, ont été réceptifs et actifs, aux côtés des agences humanitaires, afin de faciliter l'assistance et auprès des réfugiés et collectivités concernées.

Ce travail est aujourd'hui amélioré grâce à la création d'une Commission Interministérielle, sous la tutelle du Premier Ministre, coordonnée par le Ministre des affaires sociales ».

³ Données Banque Mondiale, 2011

⁴ Statistique UNHCR pour le Liban, 27 mars 2013

Les représentants ont affirmé que le Liban ne fermera pas ses frontières même s'ils estiment que, dans le cas d'une crise majeure en Syrie, 1 million de syriens pourraient fuir, en l'espace d'une nuit, pour venir au Liban. Malgré la position humanitaire adoptée par le gouvernement libanais, l'établissement de camp n'est pas autorisé et les réfugiés sont éparpillés dans 6 gouvernorats du Liban, à travers 980 collectivités.

Dans son plan de réponse régional pour le Liban, l'UNHCR a estimé les fonds d'aide aux réfugiés syriens à 267 027 536 dollars pour la période de janvier à juin 2013. Ces estimations ont été faites sur la base de 350 000 réfugiés fin juin, alors qu'il y avait en fait déjà 400 000 réfugiés enregistrés en mars 2013.

4.2 *Activités de la mission*

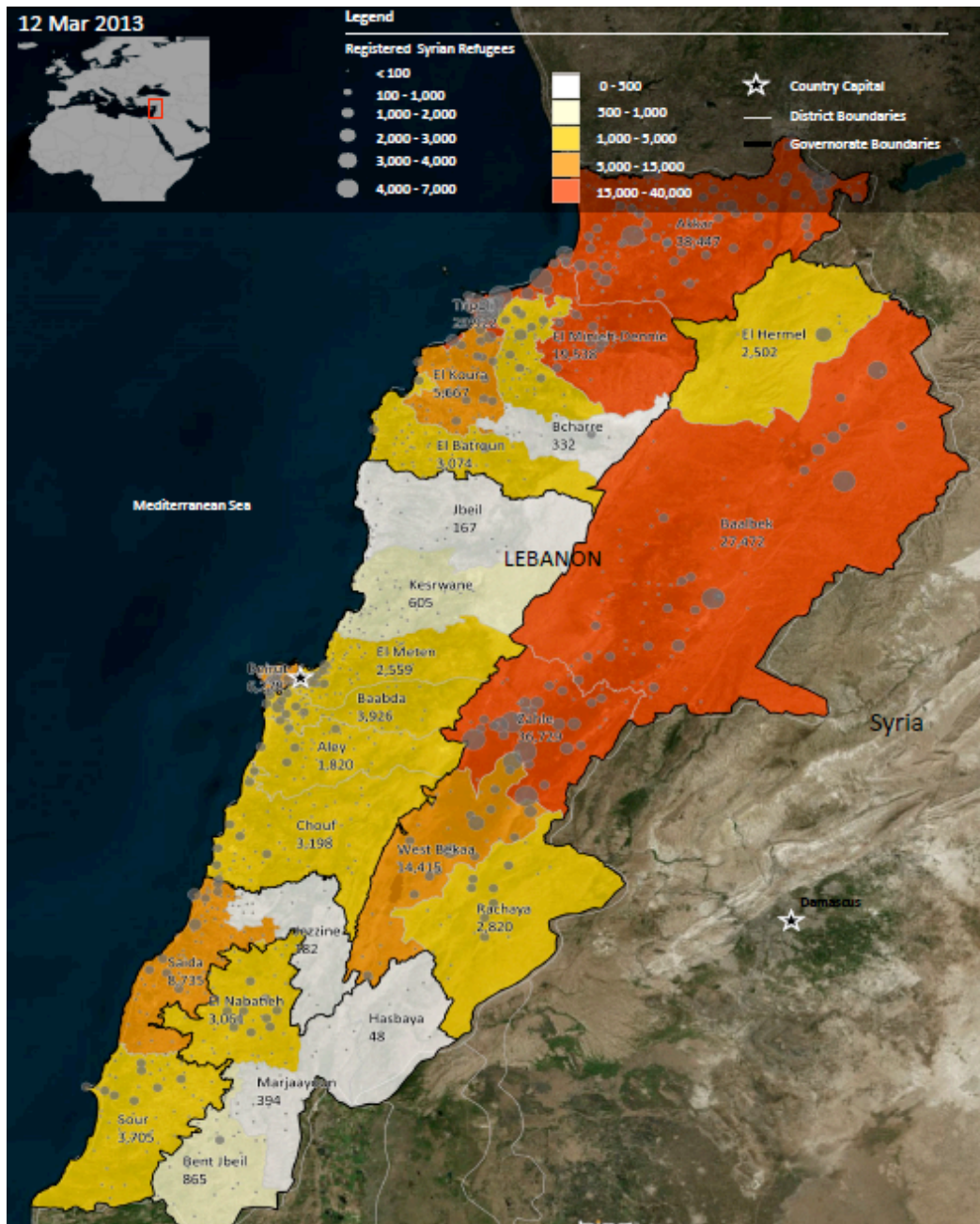
La délégation comprenait des membres de la CGLU du service Moyen-Orient et Asie de l'Ouest (MEWA), un maire des Pays-Bas, des spécialistes techniques des Pays-Bas, de la Turquie, de Cités Unies France et du territoire de Belfort (France).

Le programme des visites du Liban étant organisé avec le groupe Caritas et la municipalité de Kab Elias, une première réunion a été organisée dans les bureaux de Caritas à Taalabaya, en présence du maire adjoint de Kab Elias ainsi que plusieurs membres de la municipalité et employés chez Caritas. Caritas est une confédération de 165 organisations catholiques travaillant dans le domaine des urgences humanitaires et du développement international. Le frère jésuite Elie Maamari a fondé Caritas Liban du Sud en 1972, en coopération avec les évêques de la région. Le 9 septembre 1976, cette initiative a pris le nom de Caritas Liban. En 1981, l'Assemblée des Patriarches et Evêques catholiques du Liban a approuvé le statut de Caritas Liban. Appuyés par trois travailleurs sociaux et quelques volontaires les bureaux de Caritas à Taalabaya ont enregistré 3000 réfugiés et soutiennent 50 familles grâce à des kits standards. Leur budget est basé sur des dons reçus à la suite d'un appel lancé afin de faire face à la crise syrienne. L'aide est directement délivrée aux réfugiés. La coopération entre Caritas et les municipalités est limitée au processus d'enregistrement.

Des briefings et discussions ont eu lieu avec les maires et les représentants des conseils municipaux à Taalabaya, Saadnayel, Zahlé et Kab Elias. Lors de ces rencontres, la délégation s'est rendu compte que les municipalités ont différentes approches face à la crise syrienne. Les officiels de Kab Elias ont déclaré que ces approches dépendent des affiliations politiques.

Le programme comprenait plusieurs visites de lieux d'accueil des réfugiés dans la Bekaa. La taille des refuges varie de quelques familles à presque 1000 personnes. Une ancienne école de Taalabaya accueille désormais 9 familles qui ont fui la Syrie après que les hommes se soient fait emprisonnés. Caritas leur fournit un peu de matériel au moyen de livraisons de colis une fois par mois. Un autre endroit à Kab Elias abrite 50 familles dans des tentes et d'autres refuges précaires.





Carte UNHCR – Les réfugiés syriens enregistrés au Liban

4.3 Résumé des conclusions

Le Liban, officiellement la République du Liban, est un petit pays montagneux situé sur la rive est de la Méditerranée. La frontière commune avec la Syrie se situe au nord-est du pays et celle avec Israël au sud. Par sa localisation, le Liban est un carrefour entre le bassin méditerranéen et la péninsule Arabe ce qui lui donne un passé riche et a rendu son identité culturelle, religieuse et ethnique variée⁵.

⁵ CGLU-MEWA, Recherche sur les systèmes de gouvernance locale dans les pays MEWA, publication à venir en Octobre 2013

Le Liban s'étend sur 10 452 km² avec une population actuelle de 4 259 405⁶ habitants. Sa capitale et plus grande ville est Beyrouth. Le Liban est classé comme étant un pays à revenus moyens en 2009, dans le rapport sur le développement humain arabe du PNUD⁷.

Le Liban est une république démocratique parlementaire gouvernée par la Constitution du 23 mai 1926. Depuis son indépendance en 1943, le Liban a adopté un régime confessionnel basé sur la distribution des pouvoirs politiques proportionnellement au sein des communautés religieuses.

En lien avec la Constitution, le système politique libanais a établi le principe de séparation, de balance et de coopération entre les différentes branches du pouvoir. Le législatif revient à un seul corps : la Chambre des Députés. Cette Chambre est constituée d'élus et la répartition des sièges est en principe égale entre les Chrétiens et les Musulmans, représentation proportionnelle des différents groupes confessionnels au sein de ces deux communautés, et proportionnelle en fonction des zones géographiques. Le Président de la République, qui est à la tête de l'Etat, est élu par la Chambre des Députés. Le pouvoir exécutif revient au Conseil des Ministres. Le Premier ministre est à la tête du gouvernement. Le pouvoir judiciaire est indépendant, et exercé par les tribunaux à divers niveaux et par les juridictions.

Le Liban a fait face à de nombreuses crises nationales et régionales au fil de l'histoire. Depuis 1948, le pays accueille des réfugiés palestiniens. D'après UNRWA, ces Palestiniens sont actuellement 436 154 dont la moitié vit dans les 12 camps gérés par UNRWA. De nombreuses tensions existent entre les réfugiés palestiniens et les communautés les accueillant.

Les réfugiés venus de Syrie sont arrivés dans un contexte difficile car les communautés d'accueil ont de nombreuses mauvaises expériences avec les réfugiés. De plus, le régime syrien a développé de fortes relations avec les politiques libanais et la population, et le conflit syrien a affecté certaines régions libanaises (notamment la région de Tripoli).

Le Ministre des Affaires sociales, en collaboration avec UNHCR, est en charge de la coordination du plan de réponse pour le Liban. UNHCR aide à enregistrer les réfugiés avec les agences des Nations Unies et les bureaux des ONGs.

L'enregistrement a lieu dans 3 bureaux différents de l'UNHCR, des centres d'ONGs et les municipalités. L'enregistrement auprès des ONGs ou des municipalités ne donne pas droit d'accès aux services de UNHCR car ils distribuent leur propre aide. Les personnes rencontrées soulignent le fait que les réfugiés sont réticents lorsqu'il s'agit de s'enregistrer auprès des ONGs ou de UNCHR car ils ont peur des représailles. Dans ce contexte, l'enregistrement se fait sans photo et dans de nombreux cas, les Syriens ont quitté leur pays sans papier d'identité, ce qui complique l'accès à l'aide. Il a été mentionné que quelques réfugiés reçoivent de l'aide de tous les différents centres alors que d'autres restent sans ressources.

Les officiels affirment que plus d'un million de Syriens sont arrivés au Liban au sein de 980 régions. Les officiels des municipalités cherchent de l'aide technique, matérielle et financière. Le soutien technique comprend les services de management de base et le partenariat pour une meilleure collaboration avec les ONGs et les agences des Nations Unies. Le soutien matériel concerne les ambulances, la collecte des déchets, les camions-bennes, les pompes à eau et le matériel de production d'électricité. Concernant le soutien financier, les officiels du gouvernement central soulignent le fait que les promesses de dons n'ont pas abouti dans leur intégralité (seulement 32% des 1,6

⁶ Données Banque Mondiale, 2011

⁷ Rapport sur le développement humain arabe, PNUD, 2009

milliards de USD). Au niveau local, les municipalités font face à des problèmes de management de leurs administrations depuis que le gouvernement central a arrêté de leur transférer le revenu fiscal il y a 3 ans.

Nous avons déjà indiqué que la collaboration entre les ONGs et les municipalités est limitée à l'enregistrement des réfugiés et même dans ce cadre il semble que des améliorations pourraient être faites. Du fait de la difficulté de la situation, de nombreuses ONGs sont au Liban pour subvenir au besoin des Syriens. Elles les assistent en leur fournissant des kits (de santé, nourriture, hygiène), en communiquant sur la prévention des maladies ou en fournissant une aide médicale directe (mentale et physique).



Petit camp de réfugiés syriens dans la Vallée de la Bekaa, Liban

La frontière libano-syrienne : le gouvernement du Liban maintient la frontière ouverte et les officiels annoncent que ce sera ainsi même en cas d'événement majeur en Syrie. Pendant les deux jours durant lesquels la délégation est restée au Liban, 20 000 Syriens sont arrivés dans le pays.

Les travailleurs syriens ont l'habitude de venir au Liban pour le travail saisonnier ou le commerce et de nombreux syriens ont de la famille libanaise. UNHCR souligne le fait que la majorité des réfugiés sont arrivés au Liban après avoir été déplacé une première fois, ce qui les fatigue énormément et épuise rapidement leurs ressources.

Les réfugiés urbains : au Liban, la faiblesse de l'information est le premier problème qui empêche d'estimer le nombre de réfugiés dans les zones urbaines. Il n'y a pas d'enregistrement automatique et le manque de coordination entre les collectivités, les ONGs et les agences de l'ONU nous a été mentionné. L'enregistrement sur la base du volontariat est le seul moyen d'obtenir de l'information sur les réfugiés mais, comme indiqué plus haut, la décision de s'enregistrer est souvent motivée par le besoin de recevoir de l'assistance et de nombreux cas d'enregistrements multiples ont été détectés. Dans ce contexte, les chiffres concernant les réfugiés urbains doivent être considérés avec précaution.

La situation des réfugiés urbains varie selon plusieurs facteurs notamment leur localisation, leur situation économique et le taille de la ville dans laquelle ils se sont installés. Dans le nord du Liban les réfugiés ont bien été reçus par les collectivités locales même si la réaction de la population est mitigée⁸.

Les contraintes légales : les autorités libanaises ne reconnaissent pas les réfugiés syriens en tant que tel ; elles les considèrent comme étant des personnes déplacées et le HCR s'occupe de leur fournir de l'assistance dans le domaine de la santé et de l'éducation.

Les réfugiés ont leur propre statut, toujours conforme à la loi internationale des réfugiés, notamment à la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. Contrairement à ces derniers, les personnes déplacées ne bénéficient d'aucun régime spécifique même si elles bénéficient de certaines clauses de la loi humanitaire internationale⁹.

Protection et sécurité : il y a eu de sérieux troubles dans la région de Tripoli depuis le début de la crise. De nombreux décès en ont résulté. Ce conflit souligne la profonde division entre les partis politiques libanais vis-à-vis de la crise syrienne.

Dans d'autres régions du pays, les rapports officiels ne font pas état de conflits majeurs entre les communautés locales et les réfugiés. Même si la situation semble « sous contrôle », comme le dit le maire de Zahle, la population locale commence réellement à être agacée par la présence de réfugiés.

La pression sur l'économie locale : « La situation des ressources économiques de la communauté hôte est difficile et la présence des réfugiés constitue un réel fardeau. Les régions d'Akkar, de Hermel et du nord-ouest de la Bekaa, où sont concentrés la plupart des réfugiés, sont particulièrement démunies dans tous les aspects économiques : bas revenu, fort taux de chômage notamment pour les travailleurs saisonniers, faibles infrastructures de santé et d'éducation ».

Dans ce contexte, les populations locales ont commencé à être très critiques envers la présence de réfugiés syriens. Dans de nombreux cas, les citoyens libanais mentionnent le fait que les Syriens prennent souvent le travail des Libanais comme étant une importante source de tensions.

De plus, le commerce libanais qui transite par les routes syriennes a été affecté par le conflit et une forte contraction des activités touristiques (9,4% du PIB) qui avait commencé avec la crise libanaise s'est aggravé depuis le début du conflit syrien.

Les services et besoins des autorités locales : en conséquence de ce qui a précédemment été présenté dans ce rapport, les services des collectivités locales ont profondément été affectés par la présence de réfugiés syriens. Le maire de Saadnayel nous a informé que sa collectivité compte 15 000 habitants et 18 000 réfugiés. En termes de gestion des déchets, cette situation représente un coût supplémentaire de 5000\$ par mois pour la municipalité.

À Kab Elias où les Syriens représentent deux tiers de la population, la municipalité essaye de faire des efforts pour aider les réfugiés mais son budget est très limité. Lors de notre rencontre, le maire de Kab Elias a clairement exposé les besoins de la collectivité. Premièrement, il a mentionné les problèmes sanitaires notamment en termes d'épidémie et de poux. Deuxièmement, le système de distribution de l'eau ne dessert pas les endroits où sont installés les réfugiés ce qui crée une multitude de problèmes, aussi bien pour les réfugiés que la population locale. Troisièmement, la municipalité n'a pas les

⁸ NAUFAL Hala, *Syrian Refugees in Lebanon: the Humanitarian Approach under Political Divisions*, MPC RR 2012/13, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2012, p.9.

⁹ Pour votre information, le Liban n'a pas ratifié la Convention de Genève.

moyens matériels d'assurer la collecte des déchets dans tous les lieux occupés par les réfugiés. Quatrièmement, les connections illégales au système électrique induisent de nombreuses coupures de courant. Il devient nécessaire de développer les capacités de génération d'électricité de la municipalité. Finalement, en termes de sécurité, la municipalité a déjà augmenté le nombre de policiers municipaux (de 4 à 14) mais un soutien pourrait devenir nécessaire si plus de réfugiés venaient s'installer dans la ville.

La rencontre avec la délégation de la ville de Zahle a offert l'opportunité d'observer des points de vue variés au niveau des municipalités. Le maire de Zahle a déclaré que les relations entre la population locale et les réfugiés sont très ponctuelles et, hormis quelques cas de vols, la situation est pratiquement normale à Zahle.

5. Recommandations

La situation des réfugiés syriens a placé les municipalités et les villes adjacentes aux camps sous une pression considérable dans les trois pays frontaliers, particulièrement au Liban et en Jordanie. Dans certains cas, la population de déplacés a doublé la taille de la communauté de base et l'impact se fait sentir sur tous les services de base, particulièrement l'eau, l'assainissement, la gestion des déchets, les services médicaux et l'éducation. Même s'il reste important, le travail des Nations Unies et des agences non gouvernementales ne peut pas et ne doit pas remplacer les responsabilités des gouvernements locaux. Un support spécifique et ciblé aux gouvernements locaux est nécessaire pour maintenir la stabilité sociale. Une part de ce soutien peut être apporté par les partenaires mondiaux des collectivités.

C'est pourquoi il est recommandé que CGLU et la communauté internationale des gouvernements locaux fassent preuve de solidarité et apportent urgemment un soutien aux collectivités affectées en Turquie, Jordanie, au Liban et en Syrie à travers les actions suivantes :

- Faire un effort particulier afin d'attirer l'attention des leaders mondiaux (les Nations Unies, les Etats de la Ligue Arabe, l'Union Européenne, les gouvernements nationaux et locaux, la communauté non gouvernementale et le secteur privé) sur la gravité de la situation humanitaire et plaider pour la fin du conflit.
- Appeler les membres pour réassigner les ressources vers les collectivités affectées et les communautés d'accueil à travers la coopération décentralisée notamment :
 - Un soutien financier/budgétaire ;
 - Un soutien technique : gérer et délivrer les services essentiels tels que l'eau et l'assainissement, la gestion des déchets, l'éducation et des services de santé ; mettre en place une stratégie de communication ; développer les partenariats et la coopération.
 - Un soutien matériel : fournir des pompes à eau, des ambulances, des camions pompiers et anti-incendie, des camions-bennes et des conteneurs, des véhicules de transport, et du matériel de production d'électricité.
- Un appel spécifique aux membres de CGLU afin de contribuer financièrement à un Fonds de Soutien d'Urgence aux Autorités Locales qui sera géré par un consortium composé de VNG International, FCM, CUF, CGLU-MEWA et l'Union des

Municipalités de Turquie, et qui financera des projets concrets (basés sur les besoins décrits ci-dessus) améliorant les conditions de vie des habitants des collectivités locales affectées par le conflit (VNG International, FCM et CUF ont pris part à la mission et travaillent ensemble à un programme conjoint pour la reconstruction des municipalités en Haïti).

- De façon générale, encourager les membres à coopérer pour développer et financer des programmes de soutien.
- Prioriser le soutien au Liban et en Jordanie, plus spécifiquement, envers Kab Elias et les municipalités environnantes (Vallée de la Bekaa, Liban) et les camps de Al Za'atari et Azraq (Mafraq, Jordanie).
- Soutenir les appels à soutien financier de ces programmes que les organisations lanceront à l'attention des tiers, notamment les institutions multilatérales.
- Soutenir l'Union des Municipalités de Turquie pour renforcer ses capacités de soutien envers ses membres affectés par des catastrophes naturelles ou humaines (10 depuis 2004).
- Promouvoir la coopération entre les autorités libanaises, les agences des Nations Unies et les ONGs.
- Établir ou maintenir le contact avec les municipalités syriennes qui auront besoin d'aide lors de la reconstruction et, sur le long terme, pour le développement d'un système démocratique de gouvernance locale.

Dans un même temps, en vue d'une meilleure coordination pour une réponse rapide de soutien aux gouvernements locaux déchirés par un désastre, il est recommandé que CGLU :

- Continuer d'encourager ses membres à collaborer pour le développement et le financement de programmes d'assistance humanitaire post-désastre et de reconstruction orientés vers les collectivités locales.
- Mobiliser pour la mise en place d'un « Protocole de réponse d'urgence » (de CGLU) pour améliorer et guider l'assistance aux collectivités affectées par de futurs désastres naturels ou humains assurant un soutien et des résultats de toutes les sections régionales de CGLU.
- Mandater le Comité de Coopération au Développement et Diplomatie des Villes et ses groupes de travail pour étudier la faisabilité d'un centre de préparation et de réponse aux désastres pour les collectivités locales, afin d'aider les collectivités à minimiser les conséquences d'une catastrophe, d'optimiser la réponse et la reconstruction post-désastre. Un rapport spécifiant la faisabilité et le mandat sera soumis au Bureau exécutif.