

Centre International pour le Développement de Politiques Migratoires (ICMPD), Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) et Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains (ONU-Habitat).

www.icmpd.org/MC2CM

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit, copié ou transmis sous quelque forme ni par quelque procédé que ce soit, électronique ou mécanique, ce qui inclut la photocopie, l'enregistrement et tout stockage d'informations ou système de récupération, sans la permission des détenteurs des droits d'auteur.

Cette publication a été réalisée avec l'aide de l'Union Européenne (UE) et de la Direction du Développement et de la Coopération suisse (DDC). Le contenu de cette publication est la seule responsabilité des auteurs et ne peut en aucun cas être compris comme reflétant les vues de l'UE ou de la DDC.

Co-financé par l'Union Européenne



Co-financé par

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Mis en œuvre par



MC²CM

MEDITERRANEAN CITY-TO-CITY MIGRATION

PROFIL MIGRATOIRE DE VILLE

BEYROUTH

RÉSUMÉ EXÉCUTIF



Ce document est une synthèse du Profil migratoire de la Ville de Beyrouth et du Document de priorités rédigés dans le cadre du projet Migration Ville-à-Ville en Méditerranée qui vise à contribuer à l'amélioration de la gouvernance migratoire au niveau municipal, à travers un réseau de villes en Europe et dans le sud de la région méditerranéenne. Plus d'informations sont accessibles en ligne: www.icmpd.org/MC2CM.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE (2015)	
Contexte politique et administratif	Beyrouth est délimitée en tant que ville avec double statut de gouvernorat et de municipalité. Sa superficie est de 19,6 km ² et sa population d'environ 400 000 habitants. L'environnement bâti occupe environ 66 % de sa superficie totale. Le Grand Beyrouth est un terme ambigu qui englobe Beyrouth et ses banlieues environnantes. Ses frontières ne sont pas clairement définies et s'étendent du fleuve Damour au sud de l'aéroport, du fleuve Nahr al-Kalb au nord, des collines du Mont Liban à l'est et de la Méditerranée à l'ouest sur une superficie estimée à 67 km ² .
Population	403 337 (Municipalité de Beyrouth, 2012) 2 226 000 (Grand Beyrouth, 2012)
Part de la population de la ville dans la population urbaine nationale	7,7 % (Municipalité de Beyrouth) 42,3 % (Grand Beyrouth)
Nombre de réfugiés dans la ville (Grand Beyrouth)	270 608 réfugiés syriens enregistrés (2017) 28 449 réfugiés palestiniens enregistrés dans 3 camps de l'UNRWA (2014) - United Nations Relief and Works Agency, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
Part de réfugiés dans la population de la ville (Grand Beyrouth)	13,4 %
Part des personnes nées à l'étranger au sein de la population nationale	34,2 % (y compris des réfugiés)

CONTEXTE MIGRATOIRE

Depuis la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, la plupart des activités économiques et culturelles du Liban se sont déroulées à Beyrouth. La ville compte actuellement le plus important port du pays et son seul aéroport international, abrite les bureaux du gouvernement et représente le principal centre culturel et éducatif. Beyrouth a donc attiré diverses vagues de nouveaux arrivants, tels que des migrants ruraux, élites et réfugiés peu qualifiés originaires d'autres régions du Liban, des réfugiés arméniens et chrétiens de Turquie ottomane ainsi que d'autres régions, des réfugiés arabes et des travailleurs migrants venus de pays voisins, d'Asie du Sud-Est et d'Afrique subsaharienne.

Souvent installés en périphérie de la ville, ces migrants ont contribué à en redéfinir les contours. Après la Guerre civile libanaise (1975 – 1990), qui a contraint des populations entières à fuir la ville ou à s'installer à ses frontières, les projets de reconstruction ont réaffirmé l'expansion physique de la ville.

SITUATION DE L'IMMIGRATION

On dénombre quelques 300 000 réfugiés installés dans le Grand Beyrouth, mais les estimations indiquent une proportion de réfugiés pouvant atteindre 20 % de la population de la ville. Plus de la moitié des réfugiés (58 %) sont originaires de Syrie, environ 41 % sont Palestiniens et 1,4 % Palestiniens de Syrie. La plupart des Palestiniens (74 %) sont installés en dehors des camps officiels de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) dans des quartiers pauvres avec des Libanais, des Syriens et d'autres travailleurs migrants défavorisés.

Sur les 200 000 travailleurs migrants au Liban, plus de 70 000 sont des Éthiopiens, suivis par quelques 50 000 Bangladais et 25 000 Philippins, dont la plupart sont des femmes employées de maison.

POLITIQUE MIGRATOIRE LOCALE

En raison des nombreux besoins pressants et du manque de ressources auxquels sont confrontées les municipalités, la migration n'a pas constitué, jusque récemment, une priorité pour les autorités locales. Ce n'est qu'à la suite de l'afflux de

réfugiés syriens que les autorités locales ont renforcé leur rôle. Leur intervention fut d'une importance cruciale dans les premières années de crise (2012 – 2015) compte tenu de l'absence de politique ou de stratégie d'intervention claire répondant à crise humanitaire. En outre, en raison de la politique anti-camp du Liban, les réfugiés sont dispersés à travers le pays, les municipalités devant répondre à leurs besoins avec des ressources financières et humaines limitées.

Il n'existe aucune politique migratoire explicite au Liban, hormis la loi de 1962 sur l'entrée, le séjour et la sortie des étrangers qui régleme les mouvements, le séjour et l'emploi des non-Libanais dans le pays. Les décisions sont prises en vertu de règles et règlements spéciaux.

Le recrutement de non-Libanais est soumis au droit du travail, aux accords bilatéraux avec les pays d'origine ou au consentement d'un parrain (ou *kafala*). L'accès aux instances de régulation du droit du travail des travailleurs migrants qui relèvent du système *kafala* est souvent entravé par leur employeur. Selon les rapports des ONG KAFA et d'Anti-Slavery International, certains de ces travailleurs migrants seraient parfois victimes de violence et d'exploitation. Officiellement, un travailleur domestique doit être parrainé pour entrer au Liban avec un visa de travail de trois mois, payé et obtenu soit par un employeur/sponsor individuel (*kafil*) soit par une agence. Cependant, la plupart des travailleurs étrangers travaillent dans le secteur informel.

Les réfugiés sont soumis à des réglementations spécifiques. Le Liban n'est pas signataire de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et le Protocole d'accord signé avec le HCR en 2003 n'accorde que des garanties limitées aux réfugiés. Les Palestiniens sont traités comme des étrangers depuis leur arrivée au Liban en 1948 et ils sont confrontés à de nombreuses restrictions en matière d'emploi et de propriété privée. Faute d'accès aux services publics, la santé et l'enseignement obligatoire sont dispensés par l'UNRWA. L'exclusion des réfugiés palestiniens des sphères publique et économique vise à sauvegarder leur droit au retour, tout en garantissant un emploi aux ressortissants libanais.

Avant la crise, les Syriens constituaient la majeure partie de la main-d'œuvre étrangère libanaise et bénéficiaient de conditions plus souples pour entrer au Liban. Les politiques et les règlements ont toutefois changé à la suite de l'afflux de réfugiés syriens. Pour des raisons de sécurité, les réfugiés syriens ont récemment fait l'objet de restrictions quant à leurs déplacements (entrée, couvre-feu) et, en réponse aux préoccupations économiques liées au chômage des Libanais, leur accès au travail a été limité à trois secteurs : la construction, l'agriculture et le travail domestique. Dans la pratique cependant seul un faible nombre de Syriens fait une demande de permis de travail et la plupart d'entre eux travaillent de manière non officielle.

Dans le cadre du projet MC2CM, 3 priorités ont été prédéfinies avec la Municipalité de Beyrouth:

1. **La création d'un Observatoire des migrations à Beyrouth, qui appuie le renforcement des capacités dans le domaine de la collecte et de l'analyse de données sur la migration**
2. **Une Unité communautaire d'orientation et d'assistance, servant de plateforme aux migrants, aux réfugiés et aux communautés locales**
3. **Le renforcement de la cohésion sociale au niveau des quartiers pour atténuer les tensions entre communautés**

INTÉGRATION DE LA MIGRATION À LA PLANIFICATION LOCALE

La municipalité de Beyrouth se présente comme une ville «culturellement diversifiée». Malgré cette vision, la ville ne dispose pas encore d'une stratégie claire sur la manière d'aborder le thème de la migration dans ses diverses et multiples dimensions. D'autre part, les services urbains, fournis par la municipalité et ses sous-traitants, sont universels et accessibles à tous et ne sont pas discriminants pas sur la base de la nationalité. Pourtant, la complexité des régimes juridiques du pays complique l'accès aux droits fondamentaux des migrants à Beyrouth.

Autorités locales ayant compétence dans la gouvernance migratoire locale		
Niveau local	Fonctionnaires locaux (<i>Mukhtars</i>)	Administrateurs locaux de l'État élus, ils documentent la naissance, le mariage, l'enregistrement des décès au niveau local
Le Conseil municipal de Beyrouth	Conseil municipal élu	Conseil de 24 personnes élues pour un mandat de 6 ans dans différents domaines et représentant les différents quartiers de la ville ainsi que les sectes religieuses. Les conseillers municipaux peuvent mettre sur pied des comités qui travaillent sur des questions précises. En raison du blocage institutionnel, les conseils municipaux sont les seules institutions élues directement depuis 7 ans et bénéficient d'une légitimité renforcée. Malgré leur autonomie financière et administrative, la gouvernance et les capacités municipales restent faibles
	Maire de Beyrouth	Élu à la tête du Conseil, le Maire a principalement un rôle de représentant
Gouvernorat de Beyrouth	Gouverneur (<i>Muhafez</i>)	Nommé par le gouvernement, le Gouverneur préside le pouvoir exécutif au niveau local
	Unités de stabilité sociale	Les unités locales de sécurité et de gestion des risques de catastrophes soutiennent le bureau des gouverneurs dans le domaine de la stabilité sociale et de la cohésion

Gouvernement central	Ministère de l'intérieur et des municipalités	Appuient et supervisent les autorités locales telles que les gouvernorats, les municipalités et les syndicats de municipalités
	Direction générale de la sécurité générale	Délivre visas et permis de séjour aux étrangers
	Le Ministère des Affaires sociales	Co-responsable de la Stratégie libanaise de réponse aux crises (LCRS) en collaboration avec les organisations humanitaires internationales. Plusieurs autres ministères participent à des groupes de travail intersectoriels dans le cadre de la LCRS
	Ministère d'État chargé des réfugiés	Créé en 2016, il supervise l'aide et l'assistance aux réfugiés syriens dans le pays

Organisations non-gouvernementales actives dans la ville dans le secteur de la migration et de l'intégration	
L'Association Amel	Défend les droits socio-économiques et civiques des personnes défavorisées au Liban
Basmeh et Zeitooneh	Au service des réfugiés syriens et des communautés d'accueil dans le camp de Shatila et d'autres régions de Beyrouth/Liban
Centre Caritas pour migrants au Liban	Fournit des services et une protection aux migrants à Beyrouth et ailleurs dans le pays
Centre pour les Droits des Réfugiés Aidoun	Défend et milite en faveur du droit au retour des réfugiés palestiniens

Syndicat des travailleurs domestiques	Défend les droits des travailleurs migrants domestiques
Dream of a Refugee Association	Soutient les jeunes du camp de Shatila par la formation et le suivi psychosocial
Forum international d'ONG sur l'aide humanitaire au Liban	Organe indépendant regroupant 42 organisations internationales non gouvernementales soutenant les communautés vulnérables à travers le Liban
KAFA Violence & Exploitation	Cherche à éliminer toutes les formes de violence sexiste, d'exploitation et de traite des femmes et des employées de maison
Nadja Now International	Apporte un soutien aux communautés syriennes de Beyrouth et de la vallée de la Bekaa.
Groupe Sonbola pour l'éducation et le développement	Propose des programmes éducatifs répondant aux besoins des enfants et des jeunes réfugiés syriens à Beyrouth.

CADRE INSTITUTIONNEL

Coordination et coopération au niveau local, régional et national

Depuis la fin de la Guerre Civile et l'Accord de Taef (1989), le Liban est entré dans une phase de décentralisation administrative accélérée, afin d'accorder aux localités une plus grande autonomie, de favoriser le développement local et de renforcer la participation citoyenne. Toutefois, les contraintes financières et fonctionnelles, ainsi que la fragmentation politique et sectaire, ont entravé la mise en œuvre des réformes.

Beyrouth est un produit de cette politique de décentralisation limitée et elle jouit d'un double statut de municipalité et de gouvernorat. Les gouvernorats sont l'expression de la déconcentration politique du pays, tandis que les mukhtars locaux imposent la décentralisation administrative.

Les municipalités représentent le seul organe élu autonome, bénéficiant ainsi d'une légitimité unique en tant que premier organe élu au suffrage direct depuis sept ans.

Le gouverneur de Beyrouth, nommé par le gouvernement, dispose d'une série de pouvoirs exécutifs et relève directement du Ministère de l'intérieur et des municipalités, contrairement au reste du Liban où les maires sont des cadres exécutifs. Le Maire de Beyrouth et les autres membres du Conseil municipal ayant un pouvoir de décision limité, ils doivent soumettre leurs recommandations budgétaires au Gouverneur aux fins d'approbation également par le Ministre de l'intérieur et des municipalités.

Du fait de la politique anti-camp du Liban, les réfugiés et demandeurs d'asile syriens sont dispersés dans tout le pays, dans les zones urbaines et rurales, et relèvent des mandats des municipalités et des mukhtars locaux. Cette situation a entraîné une pression sans précédent sur la distribution des services locaux, qui a outrepassé l'expérience et les capacités des autorités locales.

En 2012, le gouvernement a élaboré un projet de plan d'intervention d'urgence, mais sa démission et le retard de formation d'un nouveau cabinet n'ont permis qu'une mise en œuvre partielle. En 2015, le Plan de réponse à la crise au Liban (LCRP) a été établi conjointement par le Gouvernement libanais et les organismes des Nations Unies en vue de coordonner la réponse internationale et locale aux besoins des réfugiés au Liban. Les municipalités participent indirectement aux activités via le Ministère de l'intérieur et des municipalités, qui fait partie d'un certain nombre de groupes de travail sectoriels, et elles sont directement sollicitées pour la mise en œuvre des projets avec la société civile et le secteur privé. Beyrouth figure parmi les principales cibles de ce plan, car la ville accueille un grand nombre de personnes déplacées vulnérables, souvent installées dans des zones suburbaines à faible revenu.

JOUISSANCE DES DROITS DE L'HOMME ET ACCÈS AUX SERVICES PAR LES MIGRANTS

	Éducation, formation professionnelle	Emploi et entrepreneuriat	Affaires sociales et santé	Protection contre la discrimination	Logement	Participation politique et inclusion aux processus décisionnels locaux
Compétence de la commune	Partiellement	Non	Partiellement	Non	Partiellement	Non
Institution communale responsable						
Politiques publiques locales ayant trait aux migrants	La municipalité peut établir et gérer indirectement des jardins d'enfants, des écoles publiques et des centres de formation professionnelle à la demande du Ministère de l'Enseignement. Elle gère également des bibliothèques et des musées, des institutions culturelles et artistiques	Les prestataires de services contractés par la Municipalité pour les travaux publics peuvent embaucher des migrants	La Municipalité contribue aux dépenses des dispensaires et hôpitaux publics. Le budget alloué aux affaires sociales ne concerne que les ressortissants libanais enregistrés à Beyrouth		La Municipalité contribue à la politique de logement social, en collaboration avec des prestataires privés	La Municipalité est parfois soutenue par des organisations de la société civile dans le cadre de la prestation de services, à travers des partenariats plus ou moins formels coordonnés par la Municipalité. La société civile font parfois partie des comités de travail mis en place par les conseillers municipaux en tant que membres consultatifs sans pouvoir exécutif
Accès des migrants	Les migrants titulaires d'un permis de séjour valide peuvent accéder aux services publics d'enseignement général et à la formation professionnelle	Les travailleurs migrants accèdent à l'emploi par le biais du système de parrainage <i>kafala</i> . Le commanditaire organise leur arrivée au Liban, mais dispose du plein pouvoir les concernant. Les réfugiés syriens ont accès à trois secteurs du marché du travail (construction, agriculture et services de nettoyage) et ils doivent solliciter un permis de travail. Les Palestiniens ne peuvent pas accéder à diverses professions	Les migrants titulaires d'un permis de séjour valide peuvent accéder aux services de soins de santé ordinaires			
Commentaires				Les organisations de la société civile documentent les cas de discrimination et d'abus dont sont victimes les travailleurs migrants, les réfugiés et d'autres migrants et offrent un soutien juridique et social		Les migrants n'ont aucun droit politique

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

La Municipalité de Beyrouth fait partie de différents réseaux et partenariats (EURO-MED, Villes arabes, 100 Villes résilientes). Beyrouth est également jumelé à Saint Étienne en France dans le cadre d'une convention de développement urbain local établie par l'Agence française de Développement (AFD). Depuis 2015, la Municipalité travaille en collaboration avec la Banque mondiale sur la résilience aux catastrophes et vise à créer un plan de résilience urbaine pour la ville.

LA PERCEPTION PUBLIQUE DE LA MIGRATION ET DE L'INTÉGRATION

La perception du public à l'égard des migrants et des réfugiés en particulier est fortement influencée par la situation politique et sécuritaire relayée par les médias qui attribuent souvent la faute sur les réfugiés. Ces circonstances ont créé ce qu'il est convenu d'appeler un «contexte de non-politique» et l'absence totale de réponse officielle libanaise à la crise. En raison de leur absence de statut juridique, les réfugiés et demandeurs d'asile syriens sont considérés comme des hôtes temporaires et sont appelés «déplacés» (*nazihin*), plutôt que «réfugiés» (*laji'een*), une terminologie qui fait écho à la longue expérience du Liban avec les réfugiés palestiniens.

Une étude menée durant l'été 2016 par l'USJ montre qu'une large majorité (80 %) des Libanais interrogés considère leurs relations avec les Syriens comme normales, bonnes ou très bonnes, tandis qu'environ 20 % les perçoivent comme mauvaises ou inexistantes. Interrogés sur la question de s'ils accepteraient des Syriens dans leur quartier, 55 % ont répondu positivement, un pourcentage qui chute à 46 % à Beyrouth. Par ailleurs, 59 % des Libanais interrogés disent accepter de travailler avec des Syriens, contre plus de 70 % à Beyrouth.