

Liban

Conversion d'usage des terres agricoles

Le cas d'un campement de réfugiés syriens au Liban

Faten Kikano

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.foncier-developpement.fr/publication/etudes-de-cas-sur-les-modalites-de-conversion-des-usages-des-sols>

Cette étude de cas a été conduite dans le cadre d'un travail collectif sur les modalités de conversion des usages des sols liés à l'urbanisation dans les Suds coordonné par Bérénice Bon (IRD, UMR CESSMA), Claire Simonneau (Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés et UMR Géographie-cités), Éric Denis (UMR Géographie-cités).

Il a donné lieu à la publication d'un ouvrage collectif :

<https://www.foncier-developpement.fr/publication/conversions-ordinaires-des-usages-des-sols-liees-a-lurbanisation-dans-les-suds-habitation-capitalisation-mutations-de-lagriculture/>

Et à la publication d'un recueil des différentes études de cas :

<https://www.foncier-developpement.fr/publication/etudes-de-cas-sur-les-modalites-de-conversion-des-usages-des-sols/>

Référence pour citation :

Kikano F., Conversion d'usage des terres agricoles. Le cas d'un campement de réfugiés syriens au Liban, in Bon Bérénice, Simonneau Claire et Denis Éric (coord.), Conversions des usages des sols liées à l'urbanisation dans les Suds : études de cas, Regards sur le foncier N° 13, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris, juin 2023.

Conversion d'usage des terres agricoles

Le cas d'un campement de réfugiés syriens au Liban

Faten Kikano

Ce rapport d'étude porte sur la conversion de terres agricoles en campements informels occupés par des réfugiés. Le cas à l'étude est celui d'un campement informel de réfugiés syriens, situé à Dalhamieh, un village libanais dans la vallée de la Bekaa (figure 1).

Dans une première partie, ce rapport contextualise la situation des réfugiés syriens au Liban et décrit les politiques adoptées par le gouvernement libanais pour les accueillir et les conséquences de ces politiques par rapport à leur logement d'une manière générale. Dans une deuxième partie, le cas à l'étude est présenté. La politique d'accueil locale est décrite, suivie par une explication relative à l'exploitation des terres agricoles. Ensuite, la dynamique menant à l'occupation informelle du terrain par les réfugiés est détaillée. Enfin, le rapport analyse les rôles des multiples parties prenantes impliquées dans ce processus – les pays donateurs, le gouvernement d'accueil, les municipalités, les organismes humanitaires, les propriétaires fonciers, le *shaweesh* (gestionnaire informel du campement) et les réfugiés eux-mêmes – et les enjeux d'intérêt et de pouvoir qui orientent les décisions et les actions de ces parties prenantes.

FIGURE 2

Pays d'accueil des réfugiés syriens

Most displaced Syrians are in the Middle East, with about a million in Europe

Estimated number of displaced Syrians, 2017



Source : Pew Research Center, 29 janvier 2018

Dans la plupart des pays hôtes voisins de la Syrie, l'accueil des réfugiés s'est fait dans l'urgence et l'asile leur a été offert à titre temporaire. Souvent, ces pays ne sont pas signataires de la convention de Genève (United Nations, 1951) et n'ont pas dans leur législation des règlements et des lois en lien avec l'accueil des réfugiés. Le Liban ne fait pas exception. Un accord avec le HCR signé en 2003 le définit comme étant un pays de transit dans lequel les réfugiés ont le droit de résider pendant six mois en attendant qu'une solution durable ne soit trouvée pour eux (UNHCR, 2011).

Cependant, la politique d'accueil du gouvernement libanais se distingue de celle des autres pays par trois points. Premièrement, jusqu'en 2014, le gouvernement libanais n'adopte pas de position officielle par rapport aux modalités d'accueil des réfugiés et se désengage presque entièrement de la gestion de la crise. Les réfugiés deviennent de facto une responsabilité partagée entre les organismes humanitaires et les municipalités. Deuxièmement, les frontières libanaises avec la Syrie restent ouvertes et aucune restriction n'est imposée sur l'entrée des ressortissants syriens, d'où le grand nombre de réfugiés accueillis¹. Troisièmement, le gouvernement libanais interdit les camps organisés – une des rares décisions prises par l'État – sans prévoir d'autres solutions pour le logement de centaines de milliers de réfugiés (Kikano *et al.*, 2021).

La certitude que la crise finirait rapidement, un mythe partagé par la plupart des gouvernements d'accueil, explique le caractère temporaire des solutions adoptées par le gouvernement libanais, et son engagement faible dans la gestion de la crise. Cependant, plusieurs analystes et experts en politique associent ces décisions à des motifs politiques et économiques.

Selon certaines analyses, dans un climat de tensions interreligieuses, l'ouverture des frontières et l'accueil d'une grande population principalement sunnite servent à déstabiliser l'équilibre

ENCADRÉ 1**La convention de 1951 relative au statut des réfugiés**

Le HCR, l'agence des Nations unies pour les réfugiés, définit la convention de Genève de 1951 comme un document juridique clé relatif au statut des réfugiés. Ratifiée par 145 États parties, elle définit le terme « réfugié » et énonce les droits des personnes déracinées, ainsi que les obligations juridiques des états pour assurer leur protection. La convention est étayée par le protocole de 1967 qui lève les restrictions temporelles et géographiques limitant à l'origine son application.

Selon la convention, le terme « réfugié » s'applique à toute personne qui craint d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut pas ou, du fait de cette crainte, ne veut pas se réclamer de la protection de ce pays.

Le principe fondamental est le non-refoulement, selon lequel un réfugié ne devrait pas être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté sont gravement menacées. Ceci est désormais considéré comme une règle du droit international coutumier.

entre chiïtes et sunnites dans le pays. En effet, en s'ajoutant à l'accueil des réfugiés palestiniens, majoritairement sunnites, l'accueil d'une grande population de réfugiés syriens, également sunnites, renforce la présence de ce groupe religieux dans le pays, au détriment des chiïtes. Ce déséquilibre menace pareillement les communautés chrétiennes, devenues minoritaires (Naufal, 2012 ; Saghieh et Frangieh, 30 December 2014).

Quant à la stratégie de non-encampement, elle est examinée à partir d'une lentille d'analyse économique. Les Syriens ayant fait partie depuis des décennies de la classe ouvrière au Liban, cette stratégie est justifiée par leur importante contribution au marché du travail peu qualifié, surtout dans les secteurs de l'agriculture, de la construction et des services (Onishi, 11 December 2013 ; Turner, 2015). En effet, suite à un accord signé en 1991 entre le Liban et la Syrie, les populations libanaises et syriennes ont le droit de travailler indistinctement dans les deux pays (Syrian Lebanese Higher Council, 1991). Les statistiques estiment qu'avant 2011, l'année marquant le début du conflit syrien, quelques 300 000 ressortissants Syriens résidaient temporairement et travaillaient au Liban (Chalcraft, 2009 ; Chehade, 2014). La politique de non-encampement est également justifiée par la crainte des dirigeants libanais de la répétition du cas des camps des réfugiés palestiniens, devenus pérennes et militairement autonomes, constituant une menace permanente pour la souveraineté de l'État (Loveless, 2013 ; Onishi, 11 December 2013 ; Rueff et Viaro, 2009 ; Turner, 2015).

Émergence des campements informels

Actuellement, dix ans après le début du conflit, le Liban accueille 1,5 millions de réfugiés syriens selon les estimations du HCR² (UNHCR *et al.*, 2017). Étant donné l'absence de camps, ils se sont auto-installés dans des régions urbaines, semi-urbaines et rurales. Suite à des travaux de terrain périodiques qui ont eu lieu entre 2014 et 2017, j'ai été en mesure d'identifier sept types d'habitations : appartements ou chambres ; campements informels ; structures non résidentielles ; immeubles non finis ; centres d'accueil collectifs ; camps palestiniens (surtout pour les Palestiniens déplacés de Syrie) ; camps organisés sur des terrains privés.

Étant donné l'absentéisme de l'État, les municipalités ont acquis une indépendance dans les politiques d'accueil des réfugiés syriens. Leur accueil peut aller de la prohibition totale à l'ouverture et l'hospitalité. De ce fait, les réfugiés sont concentrés en grand nombre dans les municipalités qui ont des politiques tolérantes vis-à-vis d'eux (El Helou, December 2014).

Presque tous les réfugiés louent leurs habitations selon des ententes informelles. Souvent, les contrats de location sont verbaux et possèdent une valeur légale contestable. Lorsqu'ils sont transcrits, leur légalité n'est pas garantie non plus, car, pour la plupart, ils ne sont ni certifiés par un notaire ni enregistrés à la municipalité. Face aux expulsions fréquentes et aux loyers démesurément élevés, la plupart des réfugiés ne connaissent pas leurs droits en tant que locataires. En effet, selon la loi, même dans le cas d'une location informelle, ils peuvent contester leur loyer et leur expulsion. Dans la grande majorité des cas, ne possédant pas de statut légal, ils n'osent pas se présenter auprès d'acteurs gouvernementaux pour contester l'exploitation qui caractérise leur occupation de l'espace. Les expulsions sont souvent dues à l'incapacité des réfugiés de payer le loyer, à des tensions sociales avec les communautés d'accueil, ou à des enjeux de sécurité en lien avec leur présence.

Au-delà des politiques d'accueil locales, le principal critère pour les réfugiés syriens dans le choix de leur logement est le prix abordable du loyer, suivi des opportunités d'emploi. Ces critères expliquent la grande concentration des réfugiés syriens à la Bekaa, une région frontalière avec la Syrie caractérisée par ses vastes terres agricoles et, par conséquent, par le besoin de travailleurs dans ces terres. Il faut noter qu'au Liban la production agricole représente le troisième secteur le plus productif après le secteur tertiaire et celui de l'industrie, et que la majorité des terres cultivées (42 %) sont situées dans le plateau de la Bekaa. De plus, les loyers des terres dans cette région sont les plus modiques (UNHCR *et al.*, 2017).

Les producteurs agricoles libanais ont toujours compté sur les travailleurs temporaires syriens qui représentent une main-d'œuvre peu onéreuse et qui acceptent des conditions de travail plus exigeantes que les Libanais (Chalcraft, 2009). Les travailleurs agricoles s'installaient auparavant gratuitement dans des tentes montées à même les terrains cultivés. Suite à l'embrassement du conflit syrien, ils ont accueilli leurs familles et leurs amis. Les quelques tentes les abritant se sont multipliées et de grands campements, allant parfois jusqu'à plus de 100 unités d'habitation, ont émergé. Graduellement, en l'absence de solutions proposées par l'État et faute d'autres solutions abordables, l'usage de certaines terres s'est transformé : auparavant d'un usage agricole, elles servent dorénavant à accueillir des campements informels abritant des réfugiés. Souvent, ce sont les réfugiés les plus démunis qui s'y installent³.

Environ 18 % des réfugiés vivent dans plus de 3 700 campements informels dont près de 65 % sont localisés dans les plaines de la Bekaa (dans le gouvernorat de la Bekaa et de Baalbek-Hermel) (figure 3).

Pratiques de conversion des terres agricoles à la Bekaa pour l'accueil de campements de réfugiés

Cadre juridique et occupation de facto

D'une manière générale, au Liban, les terrains sont classifiés selon plusieurs catégories déterminant le pourcentage de leur superficie qui pourra être exploitée pour la construction. Il existe trois grands groupes principaux : terrains résidentiels, industriels ou agricoles. Cette classification ainsi que la proportion de la superficie qui peut y être construite sont déterminées par des décrets délivrés par le Conseil des ministres et proposés par le Comité supérieur de la planification urbaine. La proportion de construction permise sur les terres agricoles est souvent négligeable.

Afin d'ériger les structures temporaires des travailleurs agricoles, seule une autorisation de la municipalité fournie à la simple demande du propriétaire foncier est requise. Un permis de construction n'est pas nécessaire, étant donné le caractère temporaire de la structure, et aucun loyer n'est requis de la part des travailleurs agricoles. L'autorisation est écrite ou verbale, selon la municipalité. Dans le cas d'une autorisation écrite, le propriétaire terrien présente une demande en forme de lettre à la municipalité, et la municipalité répond à cette demande par un document autorisant la construction d'un nombre précis de tentes. La municipalité accorde l'autorisation gratuitement car, dans le but d'encourager l'agriculture, tout ce qui a rapport à la production agricole est exempté de frais et de taxes. L'autorisation est limitée à une « saison agricole » puisque les travailleurs, majoritairement syriens, retournent habituellement chez eux en hiver. Elle expire et doit être renouvelée l'année suivante.

Cette même autorisation continue à être demandée pour l'installation d'un campement informel, tant que la structure des habitations érigées est temporaire. L'autorisation est accordée au propriétaire foncier à la discrétion de chaque municipalité dépendamment de la politique d'accueil qui y est adoptée.

On peut déduire que, étant donné que la municipalité autorise la construction d'un campement, l'occupation d'une terre agricole par les réfugiés n'est pas illégale. Cependant, cette autorisation, créée pour régulariser la construction d'un nombre limité de tentes abritant gratuitement des travailleurs agricoles de manière saisonnière, est actuellement accordée au propriétaire foncier pour transformer l'usage de son terrain pour une durée presque permanente : le terrain officiellement d'usage agricole est loué contre des sommes d'argent considérables et exploité dans sa totalité pour la construction de logements. Selon les entretiens avec le chef de la municipalité de Zahlé, il est en moyenne 25 fois plus profitable de louer le terrain aux réfugiés, soit 2 500 % plus que ce que rapporte l'exploitation agricole.

ENCADRÉ 2**Le secteur agricole à la Bekaa**

L'agriculture au Liban est majoritairement maraîchère. La majeure partie des terres est irriguée. Les efforts et les coûts requis pour l'irrigation sont souvent individuels. L'eau provient couramment des puits et des forages, ou bien des sources et des rivières, notamment le Litani. Les pommes de terre, les tomates ainsi que d'autres légumes et céréales y sont cultivés.

Les agriculteurs locaux sont rarement propriétaires. Ils sont métayers, locataires ou régisseurs dans de grandes exploitations dont les propriétaires, des Libanais privilégiés issus de la classe moyenne ou riche, résident souvent à l'extérieur de la région. Malgré la fertilité des terres irriguées, l'agriculture rapporte peu aux propriétaires et reste une activité peu rentable. Ceci explique la raison pour laquelle les propriétaires préfèrent souvent louer leurs terres aux réfugiés pour l'installation de leurs campements. Les loyers ne sont pas réinvestis dans les terres louées.

Un contrat de location informel, verbal ou transcrit se fait entre le propriétaire et le *shaweesh* qui est le gestionnaire du campement et le représentant informel de la communauté des réfugiés. À son tour, le *shaweesh*⁴ sous-loue des parcelles de terre à chaque famille (ou plusieurs familles partageant une habitation), en gardant une partie de l'argent pour lui-même.

Une fois l'autorisation délivrée, la municipalité ne permet pas facilement aux réfugiés de changer l'emplacement de leur campement (sauf s'ils quittent la ville), afin d'avoir plus de contrôle sur leurs déplacements. Cette restriction expose les réfugiés au risque de payer des loyers excessifs pour la location des terrains. Les expulsions sont très fréquentes et sont usuellement dues à l'incapacité des réfugiés de payer le loyer demandé. Les campements sont alors démontés et reconstruits sur un autre terrain par les réfugiés, avec l'assistance des ONG.

Les capacités financières et logistiques des autorités municipales de la région, même antérieurement au conflit syrien, étaient insuffisantes et les infrastructures et services ne répondaient pas aux besoins des habitants. Suite à l'accueil d'un grand nombre de réfugiés syriens, parfois excédant celui des résidents locaux, ces manques ont été exacerbés. Ainsi, en se chargeant de l'approvisionnement du courant électrique et de l'eau aux campements, de la collecte des déchets, de l'éducation et de l'hospitalisation des réfugiés, la plupart des systèmes publics locaux sont débordés. Les municipalités se débattent seules ; l'État central, miné par la corruption, ne leur offre aucun soutien.

Cependant, dans les villes hospitalières pour les réfugiés, les organismes humanitaires investissent dans des projets de développement tels que des hôpitaux, des cliniques, des systèmes d'irrigation pour les terres agricoles, des parcs municipaux, etc. Bien que les fonds investis ne soient pas gérés

par les municipalités, le choix des projets se fait en coordination avec les comités municipaux. Ce soutien se limite aux régions caractérisées par une grande concentration de réfugiés syriens. D'autres villes, hostiles aux réfugiés et fermées à leur accueil, en sont privées. C'est le cas de la ville de Zahlé, où le chef de la municipalité, pour manifester son mécontentement à l'égard de l'accueil des réfugiés syriens, collabore peu avec les organismes humanitaires, faisant manquer de ce fait à la ville des opportunités considérables de développement.

Les bénéfices que tirent les propriétaires terriens de la location des terres n'étant pas imposables, les municipalités n'en profitent aucunement. Le chef de la municipalité de Zahlé, interviewé en 2017, mentionnait la nécessité de collecter un impôt proportionnel au nombre d'unités d'habitations sur chaque terrain. Cependant, cette réglementation n'a pas encore vu le jour.

Cas à l'étude

Le cas à l'étude est un campement qui se situe sur une terre agricole de 3 000 m² dans le village de Dalhamieh, un village rural de 12 000 habitants situé à l'est de la Bekaa, à 20 km de la frontière syrienne. Le village est sous l'administration de la municipalité de Zahlé. Malgré l'urbanisation de certaines parties, il est majoritairement constitué de terres agricoles.

FIGURE 3

Situation du campement et vue générale (Kikano, 2021)



Le campement est constitué de 90 tentes, chacune de 6 m x 7 m, abritant environ 800 réfugiés. Les structures des tentes sont en bois ou en métal, couvertes de panneaux de bois et de bâches. Quelques tentes en bordure du chemin public sont utilisées comme de petits commerces tenus par des femmes du campement. Les structures des habitations sont construites de part et d'autre d'un chemin privé créé par les réfugiés. Ce chemin, assez large pour le passage d'une voiture, traverse le terrain de bout en bout (figure 3).

Le campement se caractérise par l'absence d'infrastructures. L'électricité est fournie par un groupe électrogène privé qui provoque une double pollution sonore et de l'air. Quant à l'eau, elle est pourvue par des citernes transportées à même le campement par des camions. Les citernes servent à remplir de grands réservoirs communs qui desservent de plus petits réservoirs distribués par le HCR et réservés à l'usage de chaque ménage. La qualité de l'eau n'est exposée à aucun contrôle. Le HCR fournit également des latrines, une par tente. Les latrines sont placées initialement à l'extérieur des tentes. Cependant, les réfugiés, dans la recherche d'une plus grande intimité et de plus de commodité, les ont intégrées aux habitations. Les latrines ne sont pas connectées au système public des égouts et sont une source de pollution pour les sols et les nappes phréatiques.

Dans d'autres campements informels, l'électricité et l'eau sont approvisionnées à partir de connexions illégales à l'infrastructure publique. Ces connexions créent un poids additionnel sur l'infrastructure publique vétuste qui n'a pas été mise à niveau depuis la fin de la guerre civile libanaise en 1990.

Cette particularité n'est pas la seule qui distingue le campement de Dalhamieh des autres campements informels. En effet, la situation des réfugiés de Dalhamieh est meilleure d'un point de vue économique et institutionnel que celle de la plupart des réfugiés vivant dans des campements informels. Alors que ces derniers choisissent les campements informels en raison de leur faible coût, les habitants de Dalhamieh, originaires de la même région de Idlib et apparentés les uns aux autres, choisissent de vivre dans le campement car il leur offre une certaine autonomie. En effet, la plupart des habitants possèdent des permis de résidence et plusieurs sont naturalisés et possèdent donc la citoyenneté libanaise. Certains d'entre eux résident dans le pays depuis des années et ont des emplois permanents. Étant donné leur situation institutionnelle et économique favorable, ils peuvent se permettre de louer des appartements en ville. Cependant, ils ont choisi de vivre dans un campement éloigné de la ville car cela les protège de l'hostilité de la communauté d'accueil et du contrôle de la municipalité, plus pesant en ville, et cela leur permet de reproduire leur mode de vie pré-déplacement. La flexibilité des structures est un atout additionnel car elle permet aux réfugiés d'adapter leurs habitations à leurs besoins et à leur culture.

Les réfugiés occupent le campement depuis 2016. Le manque de contrôle de la municipalité, l'éloignement du campement de la ville et le capital socioéconomique et institutionnel des réfugiés ont facilité leur appropriation du campement : l'espace reflète la culture et les pratiques traditionnelles de ses habitants. À travers les années, leur appropriation de l'espace a évolué en une territorialisation et cela malgré la précarité légale de l'entente de location et le risque persistant d'expulsion. En effet, à travers les travaux de terrains périodiques, on peut non seulement constater la consolidation du campement d'un point de vue structurel, mais également la régression de l'hospitalité usuelle des résidents. Le campement se transformait graduellement en un ghetto semi-permanent dans lequel les étrangers n'étaient plus les bienvenus.

Gouvernance du processus de conversion d'usage des terres agricoles : les municipalités face aux pressions humanitaires, politiques et économiques

Désengagement de la municipalité menant à la création d'une nouvelle catégorie d'acteurs informels

À Zahlé, la proximité avec la Syrie et la grande proportion des terres agricoles qui couvrent le territoire et qui garantissent des opportunités d'emplois non qualifiés justifient le grand nombre de réfugiés syriens que la municipalité accueille. Cependant, malgré l'accueil de facto d'une importante population de réfugiés – la ville de 180 000 habitants en reçoit 75 000 et la circonscription de Zahlé héberge 500 000 réfugiés syriens contre 400 000 habitants –, la municipalité ne s'est pas engagée dans la gestion de la situation. En revanche, les efforts se sont concentrés sur les moyens pour rendre la présence des réfugiés, autant que possible, invisible.

Le chef du conseil municipal avoue que la présence des réfugiés est tolérée tant qu'elle n'est pas très visible. Ainsi, les réfugiés sont découragés de résider en ville et incités à s'installer dans les terrains agricoles. Malgré les désavantages qui en résultent (entre autres, la réduction de la production agricole et la pollution de la terre), la municipalité, des deux maux, a choisi le moindre, et ne s'est jamais vraiment opposée à la création des campements informels.

Selon le chef du conseil municipal, la municipalité subit deux formes de pression qui la forcent à accueillir les réfugiés : premièrement de la part des organismes humanitaires qui l'accusent de discrimination envers les Syriens, et deuxièmement de la part des habitants riches qui, malgré leur opposition idéologique à l'accueil des réfugiés, en tirent un avantage économique.

En effet, pour les habitants aisés, les réfugiés représentent une main-d'œuvre peu onéreuse. De plus, ils louent à des prix très élevés des appartements, des chambres et des structures non résidentielles – telles que des bureaux, des garages, des ateliers, des espaces commerciaux, etc. – qui ne suscitent pas l'intérêt des Libanais. Les Syriens sont, effectivement, moins exigeants que les Libanais dans les conditions d'habitation et acceptent plus facilement de louer des logements dans de mauvaises conditions. Souvent, plusieurs familles louent un même logement car le mode de vie multifamilial est une pratique commune chez les Syriens, contrairement aux Libanais. Cela leur permet de payer un loyer plus élevé qu'une seule famille libanaise.

Le chef du conseil municipal explique que, justement, son véritable « problème », la raison qui le force à tolérer les réfugiés syriens dans la ville, ne réside pas dans la pression exercée par les organismes humanitaires, mais plutôt dans celle exercée par les Zahléotes qui ont plus intérêt à louer leurs terres aux réfugiés qu'à valoriser leur exploitation agricole. Voici ses explications : « Prenez un lopin de terre de 40 000 m². Chaque 1 000 m² peut contenir 30 tentes. Donc, le lopin de terre peut contenir 1 200 tentes. La location d'une tente est de 100,000LL (75 dollars par mois et de 900 dollars par an). La location de 1 200 tentes est donc de plus d'un million de dollars par an.

Dans le meilleur des cas, si le terrain est cultivé, il rapporte 800 dollars par mois donc 32 000 dollars par an. Ainsi, si j'empêche le propriétaire de louer son terrain, je lui fais perdre près de 900 000 dollars par an. Si je le fais, si je force les réfugiés à quitter la ville, j'aurai contre moi le propriétaire du terrain agricole que j'aurais privé d'un gain considérable, en plus des organismes humanitaires qui classiferaient mon traitement des réfugiés comme étant inhumain. Cela fait un an et demi que je me fais attaquer par les organismes humanitaires qui me pressent pour être plus hospitalier envers les réfugiés et par les Zahléotes qui se plaignent de leur présence, mais qui, simultanément, en profitent. »

Cette situation – l'accueil d'un grand nombre de réfugiés, leur logement de manière informelle majoritairement dans des campements, et le désengagement de la municipalité – a plusieurs conséquences. Premièrement, la municipalité est court-circuitée par les organismes humanitaires. En effet, la réticence de la municipalité à la gestion de la crise des réfugiés a limité sa coopération avec les organismes humanitaires, une situation qui rend légitime leur contrôle sur les fonds octroyés et sur la manière dont l'aide humanitaire est investie. Des opportunités de financement et de développement de la part des donateurs internationaux sont manquées pour la ville, ainsi que des possibilités de mise en place de projets qui réhabiliteraient l'infrastructure vétuste et créeraient des emplois. Deuxièmement, le désengagement de la municipalité renforce le rôle de parties prenantes privées, notamment les propriétaires fonciers et les *shaweeshs* des campements, au détriment des réfugiés. Les propriétaires fonciers exploitent les réfugiés en demandant des loyers très onéreux. Leur interlocuteur est souvent le *shaweesh*, le gestionnaire du campement. Le *shaweesh* à son tour exploite les réfugiés en leur sous-louant des parcelles de terre à des prix plus élevés.

Les réfugiés, au plus bas de l'échelle dans cette structure de pouvoir, subissent tant bien que mal les conditions qu'on leur impose. À titre d'exemple, alors que la municipalité les presse à rester dans le même terrain pour plus de contrôle sur leurs mouvements, les propriétaires et le *shaweesh* ont le pouvoir de les expulser sans raison. En somme, ils sont pris entre différentes formes de pouvoir : celui légal et institutionnel du gouvernement central, celui institutionnel et administratif de la municipalité, et celui informel de parties prenantes privées (figure 4). Cette situation les prive de leur droit à la propriété et rend leur occupation de l'espace instable et précaire.

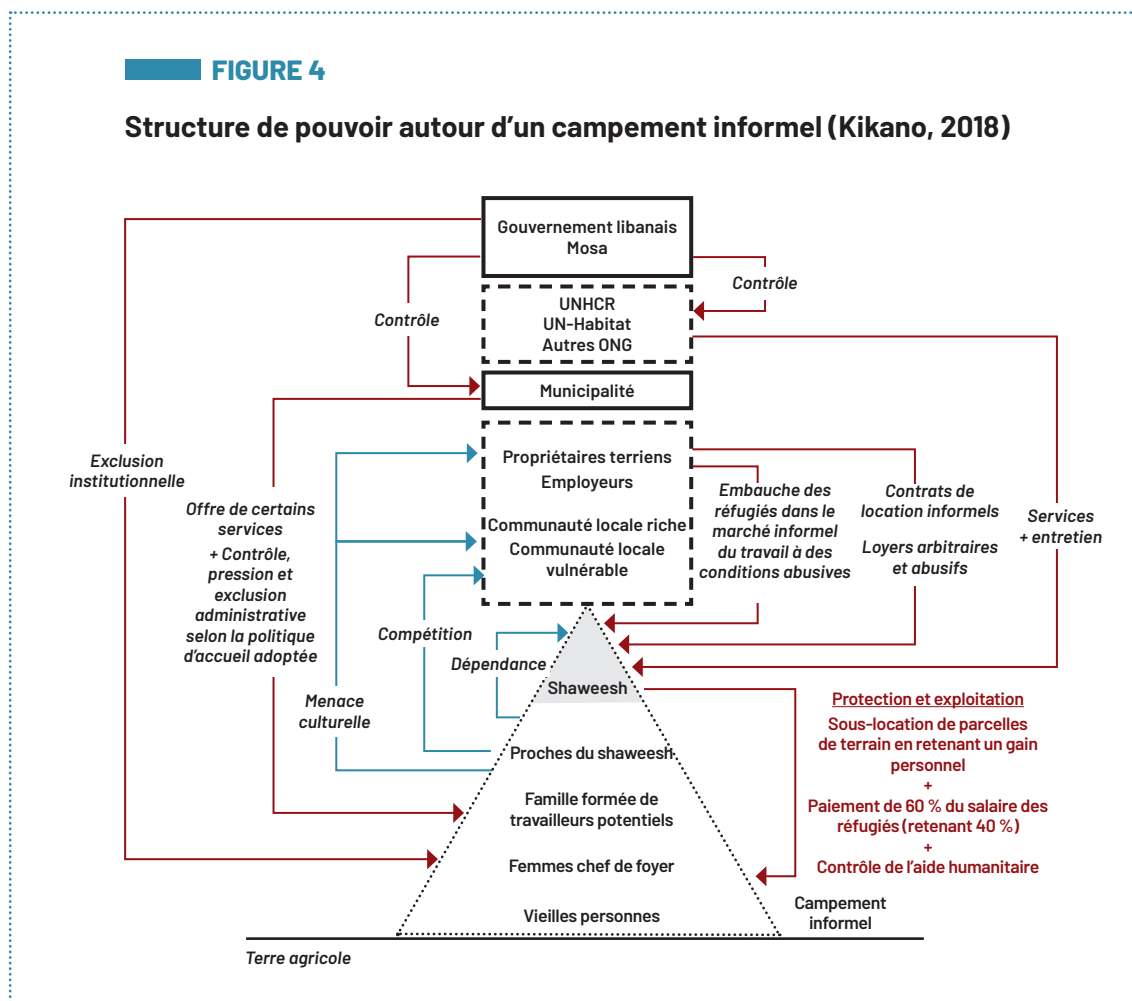
Conséquences de l'accueil informel des réfugiés dans les campements en matière de gestion urbaine et de paix sociale

L'accueil des réfugiés en grand nombre dans des campements informels a de multiples conséquences. La crise de la gestion des déchets dont le pays souffrait déjà s'est aggravée à cause de l'augmentation soudaine de la population (380 tonnes au lieu de 150 tonnes de déchets par jour dans la municipalité de Zahlé). Les campements ne sont pas raccordés au réseau public d'égouts. D'un point de vue sécuritaire, plus de policiers doivent être embauchés par la municipalité pour maintenir la sécurité dans ces nouveaux espaces semi-urbains.

Néanmoins, l'aspect le plus marquant dans l'accueil des réfugiés est le déséquilibre démographique qui a entraîné une peur existentielle, culturelle et religieuse, et une grande tension avec la communauté locale. Ce sentiment de désappropriation chez les habitants locaux augmente avec le prolongement de la situation. Avec un nombre de réfugiés qui a dépassé celui de la population

FIGURE 4

Structure de pouvoir autour d'un campement informel (Kikano, 2018)



locale, une tension intercommunautaire s'est créée et les Syriens ne sont plus les bienvenus. La population locale est devenue ouvertement hostile à leur égard et leurs campements sont discriminés car perçus comme étant des espaces dangereux.

Conclusion : situation actuelle et perspectives pour le futur

Dix ans ont passé depuis l'afflux des réfugiés syriens et l'installation de quelque 350 000 d'entre eux sur des terres agricoles transformées en campements informels. La production agricole y est réduite d'une manière significative et les terres agricoles sont exposées à plusieurs formes de pollution et à d'autres risques environnementaux. Malgré la persistance de cette situation, les arrangements autour des campements restent de l'ordre de ceux que l'on prévoirait pour des installations temporaires par plusieurs aspects : d'un point de vue légal, dans la structure des habitations et l'infrastructure sanitaire et électrique, et dans l'exclusion générale des campements du système urbain.

La situation des réfugiés est extrêmement précaire sur les plans social et économique, institutionnel et sécuritaire. Leurs conditions de vie dans les campements sont en général très précaires. Ils souffrent de surpeuplement et de manque d'intimité. Leurs logements les protègent mal des

conditions climatiques, peu clémentes dans cette région. Certains campements, tels que celui de Dalhamieh, accueillent des populations plus résilientes. Le « pouvoir » des habitants permet l'appropriation culturelle et psychologique et, parfois, une ghettoïsation de l'espace.

Indépendamment du niveau de résilience des réfugiés, une régularisation de l'occupation des terres agricoles doit être effectuée et serait à l'avantage de toutes les parties prenantes. Cette régularisation devrait commencer par l'inclusion institutionnelle des réfugiés et l'octroi d'un droit légal à la résidence et à la propriété à leur égard. Elle devrait être complétée par l'inclusion de leurs milieux de vie dans la planification urbaine.

Cependant, aucun mécanisme n'est mis en place pour résoudre les enjeux en lien avec l'injustice spatiale que les réfugiés subissent en étant privés du droit d'occuper légalement l'espace, et qui les expose au risque d'être expulsés à tout moment. Les habitants du campement de Dalhamieh en sont à leur deuxième « déplacement forcé ». Le premier a eu lieu pour des motifs sécuritaires (ils étaient installés sur un terrain proche d'une route empruntée régulièrement par des membres de l'armée) et le deuxième en raison du prix élevé de la location du terrain. Il y a plusieurs autres exemples. Le 26 décembre 2020, un campement informel a été incendié suite à une dispute dans la ville de Bhanine au nord. Plus de 300 réfugiés syriens ont été forcés de fuir le village et de trouver un gîte ailleurs. Quelques semaines auparavant, 270 familles syriennes installées à Becharé, un village du nord du Liban, ont dû plier bagage suite à un meurtre commis par un Syrien (photo ci-contre).



Un campement informel de réfugiés syriens incendié par des habitants à Bhanine, Liban (*Le soleil numérique*, 27 décembre 2020)

En conclusion, la situation des réfugiés dans les campements dépend de l'intérêt des parties prenantes qui gèrent leur situation. Fragilisés par les multiples pressions qu'ils subissent, privés d'initiatives renforçant leurs capacités, ils sont à la merci du *shaweesh*, du propriétaire foncier, de la municipalité, de l'État, des organismes humanitaires et des pays donateurs.

Ces pays adoptent des stratégies qui permettent de maintenir les réfugiés loin de leurs territoires. Leur politique, discriminatoire envers les réfugiés, est également injuste par rapport aux pays qui les accueillent sans en avoir les moyens. Le gouvernement libanais continue à gérer la situation des réfugiés comme si elle était temporaire. Quant aux organismes humanitaires, sans renier aucunement le rôle salutaire qu'ils jouent auprès des réfugiés, leur pérennité est liée à la dépendance des réfugiés à l'égard de leur assistance. Les propriétaires fonciers adoptent une attitude paradoxale. Ils souhaitent le départ des réfugiés et expriment leur ressentiment envers eux, sans que cela les empêche de leur louer leurs terres et de leur procurer des emplois. Tout comme le *shaweesh*, ils les exploitent et les contrôlent d'une manière implicite. Le rôle de ces nouveaux acteurs informels privés (les propriétaires fonciers et les *shaweeshs*) est renforcé par l'absentéisme des autorités publiques.

Les réfugiés syriens subissent plusieurs formes de pressions pour quitter le pays. Cependant, tant qu'ils n'auront pas de garantie pour un retour sécurisé chez eux, avec les ressources nécessaires pour leur survie, et tant que les frontières des pays occidentaux seront fermées à leur accueil, la plupart d'entre eux resteront au Liban. Les campements « temporaires » se développeront et se consolideront davantage, répliquant le même scénario que celui des campements palestiniens, vieux de plus de soixante-dix ans, autonomes et armés, un scénario que le gouvernement libanais voudrait à tout prix éviter.

BIBLIOGRAPHIE

- Chalcraft, J. (2009). *The invisible cage: Syrian migrant workers in Lebanon*. Stanford, Stanford University Press.
- Chehade, D. (2014). *L'impact de l'exode syrien sur le marché du travail libanais*. Beyrouth, Université Saint-Joseph.
- El Helou, M. (December 2014). Refugees under curfew: The war of Lebanese municipalities against the poor. *The Legal Agenda*. Retrieved from <http://legal-agenda.com/en/article.php?id=3052>
- Kikano, F. (2018). Informal Settlements as Social Places of Life. In M. Fawaz, A. Gharbieh, M. Harb, & D. Salamé (Eds.), *Refugees as city makers*. Beirut, Issam Fares Institute for Public Policies and International Affairs, American University of Beirut, p. 144-150.
- Kikano, F. (2021). *Hostipitalité, pouvoir et appropriation de l'espace dans l'habitat des réfugiés : le cas des réfugiés syriens au Liban*. PhD, Université de Montréal, Montréal.
- Kikano, F., Fauveaud, G., & Lizarralde, G. (2021). Policies of exclusion: The case of Syrian refugees in Lebanon. *Journal of Refugee Studies*, 34(1), p. 422-452. doi:10.1093/jrs/feaa058
- Loveless, J. (2013). Crisis in Lebanon: Camps for Syrian refugees? *Forced Migration Review*, 43, p. 66-68.
- Naufal, H. (2012). *Syrian refugees in Lebanon, the humanitarian approach under political divisions*. Migration Policy Center Research Report 2012/13. Retrieved from <http://cadmus.eui.eu//handle/1814/24835>
- Onishi, N. (11 December 2013). Lebanon worries that housing will make syrian refugees stay. *New York times*. Retrieved from <http://www.nytimes.com>
- Rueff, H., & Viaro, A. (2009). Palestinian Refugee Camps: From Shelter to Habitat. *Refugee Survey Quarterly*, 28(2-3), p. 339-359.
- Saghieh, N., & Frangieh, G. (30 December 2014). The most important features of Lebanese policy towards the issue of Syrian refugees: From hiding its head in the sand to « soft power ». *Heinrich Böll Stiftung*. Retrieved from <https://lb.boell.org/en/2014/12/30/most-important-features-lebanese-policy-towards-issue-syrian-refugees-hiding-its-head>
- Syrian Lebanese Higher Council (1991). *Agreement for Economic and Social Cooperation between the Lebanese Republic and the Syrian Arab Republic*. Beirut.
- Turner, L. (2015). Explaining the (non-)encampment of Syrian refugees: Security, class and the labour market in Lebanon and Jordan. *Mediterranean Politics*, 20(3), 386-404.
- UNHCR (2011). *UNHCR Global Appeal 2010-2011 - Lebanon*. Retrieved from <https://www.unhcr.org/publications/fundraising/4b05121f9/unhcr-global-appeal-2010-2011-lebanon.html>

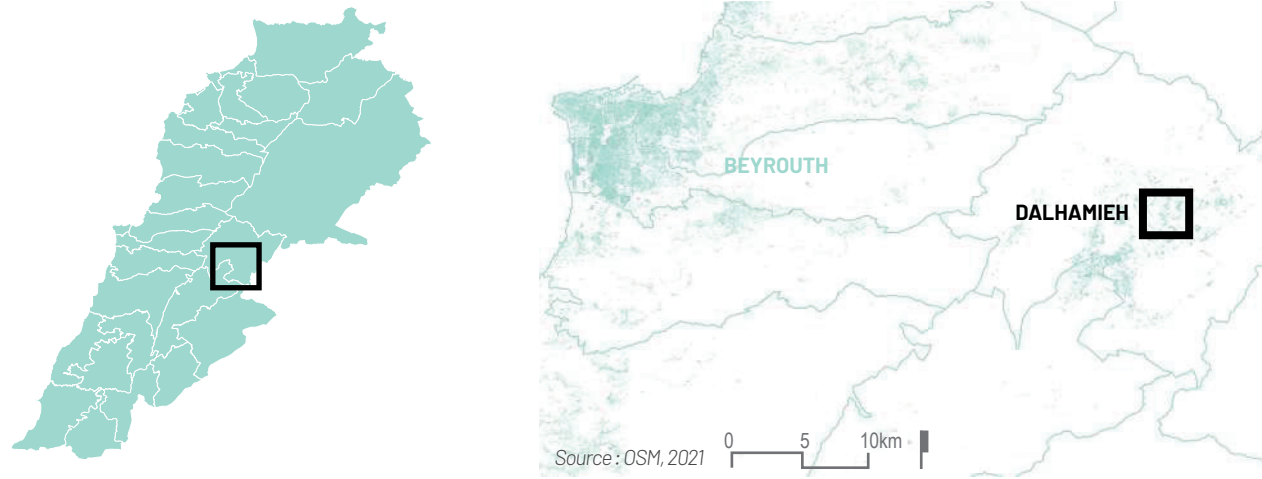
- UNHCR (2018). 3RP Regional Refugee & Resilience Plan 2018–2019 in response to the Syria crisis (Report). Retrieved from <https://www.unhcr.org/partners/donors/5a54c1957/2018-2019-regional-refugee-resilience-plan-response-syria-crisis.html>
- UNHCR, UNICEF, & WFP (2017). VASYR 2017: Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon. Retrieved from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/VASyR%202017.compressed.pdf>
- United Nations (1951). The refugee convention. Geneva, United Nations. Retrieved from <https://www.unhcr.org/4ca34be29.pdf>

NOTES

1. Selon le HCR, le Liban est le pays qui accueille le plus grand nombre de réfugiés par rapport à sa population.
2. Le nombre de réfugiés enregistrés auprès du HCR est d'environ 900 000. La raison est l'interdiction imposée au HCR par le gouvernement libanais en 2014 d'enregistrer de nouveaux réfugiés syriens. Cette mesure est une parmi d'autres adoptées par le gouvernement libanais visant à imposer des restrictions sur les réfugiés syriens afin de réduire leur nombre dans le pays.
3. Les réfugiés les plus pauvres vivent dans des campements informels. Les réfugiés de classe moyenne et riche quittent le Liban pour éviter l'exclusion et la discrimination. Ils ont souvent de la famille ou des amis dans des pays d'accueil tels que le Canada, les États-Unis ou des pays d'Europe, qui les aident dans les procédures requises menant à l'obtention du droit d'asile.
4. Le *shaweesh* est usuellement un travailleur syrien de longue date qui est naturalisé et possède la citoyenneté libanaise, ou qui a développé des connexions sociales pouvant lui garantir le renouvellement de son permis de résidence. Son statut institutionnel renforce sa position par rapport à d'autres réfugiés. Étant donné son influence et ses connexions locales, il devient leur protecteur et leur porte-parole et leur garantit des opportunités de travail. Souvent, il les exploite économiquement.

Dalhamieh (Liban)

L'installation de migrants syriens en terre agricole, une recherche de Faten Kikano



Dalhamieh est un petit village de 12000 habitants, sous la juridiction de la municipalité de Zahlé. Zahlé dont la population est de 400 000 habitants, accueille actuellement 500 000 réfugiés syriens. Dû aux manques de ressources (infrastructure et services), aux différences religieuses et culturelles et à un passé marqué par l'occupation militaire syrienne du territoire Zahléote, la municipalité impose des restrictions quant à la présence des réfugiés en ville. Ces restrictions les poussent à s'installer dans des campements informels situés sur des terres agricoles relativement distantes de la ville.

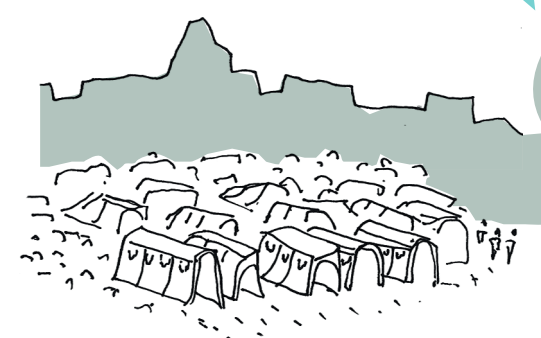
Les réfugiés syriens louent les terres agricoles. L'accord de location est informel et parfois même verbal. Il est acté entre le *shaweesh* (le gestionnaire informel du campement) et le propriétaire foncier sans aucune intervention de la municipalité.



Plusieurs raisons à l'inaction de la municipalité vis-à-vis des constructions illégales situées sur les terrains agricoles:

1. la volonté de garder les réfugiés à l'extérieur de la ville
2. la marge de gain importante des propriétaires (300 fois plus importantes que la production agricole)

2021 Démantèlement de certaines des structures, preuve des expulsions répétitives des occupants.



Les réfugiés sont pris entre trois formes de pouvoirs, celui du *shaweesh* qui les protège et les exploite, celui du propriétaire du terrain agricole qu'ils louent et celui du gouvernement.

Transformation de l'usages des terres agricoles en campements informels

2015 Emergence de grands campements formés d'unités de 6 m x 5 m et latrines extérieures Consolidation dans le temps. Entente de location informelle avec les propriétaires des terrains agricoles.

2013 Arrivée de populations de réfugiés syriens dans les petits campements des travailleurs agricoles. Ajouts de tentes pour les loger.

Terres agricoles cultivées par des familles libanaises. Agriculture maraichère basée sur l'emploi de travailleurs temporaires agricoles syriens

