

Le plan de l'ONU pour aider les réfugiés syriens

Chloé Maurel

Historienne, spécialiste des Nations unies

Collaboratrice de la revue *Recherches internationales*

Du fait de la guerre civile en Syrie, il y a aujourd'hui 3,2 millions de réfugiés syriens partis chercher asile hors de leur pays. Ils sont accueillis en grande majorité dans les pays voisins : Liban, Turquie, Irak et Égypte. Leur situation continue à se dégrader et tout au long de l'année 2014, ils ont été 100 000 à arriver chaque mois dans ces pays. Environ 85 % d'entre eux vivent non pas dans des camps organisés, mais sont accueillis par les communautés locales ou dispersés dans les pays qu'ils ont pu atteindre.

Pour leur venir en aide, l'ONU vient de lancer le plan « 3RP » ou *Regional Refugee and Resilience Plan*, prévu pour être appliqué sur une durée de deux ans, en 2015 et 2016. Il fait partie du Cadre global régional stratégique (CRSF) de l'ONU, et entre dans le cadre du *Syria Humanitarian Assistance Response Plan* (SHARP) de l'ONU.

Le 3RP se caractérise par la volonté de lier l'humanitaire et l'aide au développement : « Les réfugiés sont certes un enjeu humanitaire (...) mais qui est en relation directe avec les enjeux de développement. Il ne devrait pas y avoir de séparation entre l'humanitaire et le développement » affirmait le Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon le 1er octobre 2014.

Le 3RP s'articule en actions de planification, de promotion, de collecte d'argent, de gestion de l'information et de surveillance. Les actions concerneront les réfugiés, les habitants des États hôtes, plus de 150 acteurs de l'humanitaire et du développement, la société civile, et les gouvernements du Liban, de Turquie, de Jordanie, d'Irak et d'Égypte.

Le plan consiste en cinq programmes dans cinq pays (Liban, Turquie, Jordanie, Irak, Égypte), développés au niveau national en consultation étroite avec les gouvernements. Mais il a aussi une dimension régionale, globale, avec le « *3RP Regional Overview* » qui coordonne et harmonise l'action au niveau des cinq pays.

Il s'agira pour l'ONU d'intervenir dans les domaines de la santé, de la sécurité alimentaire, de l'hygiène, du logement, de l'éducation, des besoins essentiels, de la cohésion sociale. L'aide se dirigera non seulement vers les individus mais vers les petites entreprises, pour essayer d'intégrer les réfugiés à la vie économique du pays hôte.

La notion de « besoins essentiels », (*basic needs* en anglais), est une notion-clé ancienne de l'ONU. Dans les années 1970, l'organisation mondiale avait suscité beaucoup de réflexions économiques sur cette notion de « besoins humains essentiels ». C'était l'idée qu'il fallait répondre aux besoins fondamentaux des êtres humains dans des domaines comme l'alimentation, la santé, le logement, l'éducation, les transports, l'habillement, l'emploi, etc. Cette stratégie consistait à proposer des politiques de développement qui combinent la croissance économique avec la réduction de la pauvreté, la création d'emplois, et une meilleure distribution des revenus. Il s'agissait de ne plus se limiter à l'objectif de croissance économique car l'on s'apercevait alors que ce n'était pas un indicateur fiable pour évaluer la progression du niveau de vie d'une population. En

effet, dans plusieurs pays en développement, le taux de croissance pouvait être élevé mais la pauvreté toujours présente et généralisée (une « croissance sans développement »). Au sein des Nations unies, c'est l'OIT qui a joué un rôle moteur pour promouvoir cette nouvelle stratégie, à partir de la fin des années 1960. Son Directeur général de l'époque, l'Américain David Morse, a beaucoup œuvré en ce sens. Il a promu une dimension humaniste de l'action de l'OIT et a lancé en 1969 le Programme mondial pour l'emploi. Ce programme est devenu l'incarnation de l'approche « *basic needs* ». Mais le concept « *basic needs* » a été rapidement abandonné au cours des années 1980, conséquence du retour à l'orthodoxie néolibérale.

Parmi les modalités d'action prévues par le 3RP, il y a aussi l'initiative « *No Lost Generation* » (NLG) (« pas de génération perdue ») qui entend prêter particulièrement attention aux domaines de l'éducation et de la protection de l'enfant. En cela, l'ONU peut compter sur la longue expérience acquise avec le programme UNRWA/Unesco lancé dès 1949 : dès cette époque, l'Unesco s'est engagée dans une action en faveur de l'éducation des enfants réfugiés palestiniens, dans la Bande de Gaza, en Cisjordanie, en Jordanie, au Liban et en Syrie. Il s'agissait de permettre à ces enfants d'être scolarisés malgré leur condition de réfugiés. L'Unesco a mené cette action conjointement avec l'UNRWA, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, créé à cet effet. Malgré les difficultés immenses dues à la situation de tension et même par moments de guerre entre les deux communautés ennemies qui s'affrontent sur le territoire palestinien, le programme éducatif UNRWA/Unesco a, de sa création en 1949 jusqu'à nos jours, réalisé beaucoup de choses, mettant sur pied un véritable système scolaire pour les jeunes Palestiniens. En 1972, ce système rassemblait près de 250 000 élèves dans 500 écoles, avec 7000 enseignants. Aujourd'hui l'UNRWA, qui existe toujours, est de loin la plus grande agence des Nations unies, avec un personnel de plus de 25 000 personnes, essentiellement des réfugiés palestiniens recrutés localement et œuvrant comme enseignants, médecins ou travailleurs sociaux. Ainsi, l'ONU peut prendre appui sur sa longue expérience d'aide aux réfugiés dans le Moyen-Orient.

Helen Clark, administratrice du PNUD, présidente du Groupe de l'ONU sur le développement, souligne la volonté de l'ONU de promouvoir avec le 3RP « des approches plus intégrées et multi-sectorielles et des stratégies coordonnées et globales » afin d'assurer « la transition entre des réponses humanitaires et le développement durable ». Et Antonio Guterres, Haut Commissaire de l'ONU aux réfugiés, affirme que « la situation en Syrie souligne l'urgence d'adapter la manière de travailler ensemble (...) pour trouver des moyens de combiner l'assistance humanitaire et l'aide au développement pour stabiliser la situation et construire une résilience à long-terme parmi les communautés hôtes et les réfugiés. » Il espère que les leçons tirées de cette crise syrienne serviront à l'ONU pour traiter d'autres enjeux plus tard, notamment pour mieux lier à l'avenir actions humanitaires et d'aide au développement. En effet il a pu souvent être reproché aux actions de l'ONU d'assistance aux populations touchées par une crise de fournir de l'assistance humanitaire ponctuelle mais de ne pas assez préparer un développement sur le long terme. L'ONU a donc beaucoup travaillé pour s'améliorer dans ce domaine : c'est ainsi que la notion de « *post-conflict peacebuilding* » (construction de la paix post-conflit) est apparue en 1992 dans l'*Agenda pour la paix* de Boutros Boutros-Ghali, pour compléter celle de « *peacekeeping* » (simple maintien de la paix) introduite en 1956 à l'ONU par l'homme politique canadien Lester Pearson.

Selon l'ONU il y a aujourd'hui 13,6 millions de déplacés du fait des guerres en Syrie et en Irak. Un défi majeur et un enjeu considérable, que l'ONU entend aborder à bras-le-corps avec le 3RP. Cela va-t-il conduire à remettre à l'honneur la stratégie humaniste fondée sur les « *basic needs* »? La communauté internationale sera-t-elle disposée à donner à l'ONU un financement suffisant ?

Cette chronique est réalisée en partenariat rédactionnel avec la revue *Recherches internationales* à laquelle collaborent de nombreux universitaires ou chercheurs et qui a pour champ d'analyse les grandes questions qui bouleversent le monde aujourd'hui, les enjeux de la mondialisation, les luttes de solidarité qui se nouent et apparaissent de plus en plus indissociables de ce qui se passe dans chaque pays.

6, av. Mathurin Moreau; 75167 Paris Cedex 19

Site : <http://www.recherches-internationales.fr/>

Abonnements 4 numéros par an : 55 Euros, Étranger 75 Euros