

La présence irakienne en Syrie et en Jordanie: dynamiques sociales et spatiales, et modes de gestion par les pays d'accueil.

Géraldine Chatelard
Chercheur à l'IFPO – Amman
Mohamed Kamel Dorai
Chercheur CNRS à l'IFPO - Damas

Revue française *Maghreb-Machrek*
n° 199, 2009, pp. 43-60

La Syrie et la Jordanie sont tous deux des pays d'accueil de réfugiés et de migrants, pour la plupart originaires du Moyen-Orient, mais venant de plus en plus d'Asie du sud ou d'Afrique de l'est. Depuis les exodes palestiniens de 1948 et 1967 les réfugiés représentent une part importante des flux migratoires qui traversent ces deux pays. L'émigration des Irakiens, qui remonte aux années 1990, s'inscrit dans la longue liste des migrations forcées qui marquent la région à chaque nouvelle crise géopolitique. Elle est aussi le fruit de relations migratoires plus longues, qui s'appuient sur des logiques plurielles allant des pèlerinages à l'investissement économique et repose sur des réseaux migratoires à base familiale, religieuse et/ou professionnelle.

L'émigration actuelle des Irakiens, souvent comparée à l'exode des Palestiniens de 1948, a ses spécificités propres. Il n'y a pas eu d'exode massif en une ou deux vagues, comme cela a été le cas pour les Palestiniens, mais un flux variant dans le temps d'individus et de familles franchissant la frontière entre l'Irak d'un côté, la Syrie et la Jordanie de l'autre. Ces deux pays ont un point commun quant à l'accueil de population irakienne sur leur sol. Tous deux sont de longue date des pays de transit et d'installation plus ou moins longue pour les Irakiens, rôles qui se sont poursuivis après 2003, même si l'ampleur des vagues migratoires et les populations irakiennes ont varié dans le temps. Par ailleurs, les deux pays, bien qu'ils accueillent - ou ont accueilli - différentes populations réfugiées sur leur sol, ne sont pas signataires de la convention de Genève de 1951 sur les réfugiés. Ils n'ont pas de politique d'asile particulière ni de procédure de détermination du statut de réfugié¹, le seul groupe disposant d'un statut de réfugié particulier étant les Palestiniens. Pour autant ces deux pays accueillent aujourd'hui l'essentiel Irakiens qui quittent leur pays, et ils jouent un rôle central dans l'architecture actuelle de la diaspora irakienne.

Après avoir retracé les différentes phases d'arrivées des Irakiens en Syrie et en Jordanie, la question de la gestion de ce flux migratoire par ces deux Etats est traitée en montrant les convergences et les spécificités propres des politiques d'accueil mises en place.

1. UNE ÉMIGRATION IRAKIENNE ANCIENNE VERS LA JORDANIE ET LA SYRIE.

La présence de population irakienne en Syrie et en Jordanie est assez ancienne. Si l'année 2003 a marqué pour la Syrie le début d'un afflux de très nombreux ressortissants Irakiens elle ne représente pas pour la Jordanie un tournant majeur mais plutôt une continuité dans l'installation et le transit de population irakienne sur son sol.

1.1. Les différentes phases d'arrivée des Irakiens en Syrie.

1.1.1 La Syrie, un pays de transit et d'accueil depuis les années 1970.

La Syrie a représenté tour à tour un espace d'accueil de réfugiés contraints de quitter leur pays pour des raisons politiques ou pour fuir les différents conflits que l'Irak a connus, mais aussi – et le plus

¹ Sur la question de la gestion des réfugiés non palestiniens dans les pays du Proche-Orient, voir Zaiotti (2006).

souvent – un espace de transit, la Syrie étant alors une porte de sortie vers les pays du bloc socialiste ou vers les pays occidentaux, mais aussi un espace d'accueil de migrants au sens plus large, mêlant commerce, travail et pèlerinage². Durant les années 1970 différentes vagues d'Irakiens appartenant à des partis de gauches ont quitté leur pays. Ils ont pour la plupart transité par la Syrie pour se rendre dans les pays de l'est, certains en petits nombres s'y sont installés et d'autres sont repartis vers le Kurdistan irakien³. Le quartier de Sayda Zaynab a accueilli ces premiers migrants dès cette époque.

Des ressortissants irakiens catégorisés comme étant d'origine iranienne ont été exilés par le pouvoir irakien et transporté vers l'Iran en deux phases principales⁴. La première entre 1969 et 1971 et la seconde en 1980 avant le déclenchement de la guerre Iran – Irak. Ces déportés irakiens ont été regroupés dans des camps, et ne pouvaient obtenir le droit de s'installer en ville qu'avec le cautionnement d'une personne de nationalité iranienne. De la même façon leur droit au travail était fortement limité (Babakhan, 1996). Après une période de séjour plus ou moins longue, certains ont décidé de venir s'installer en Syrie pour s'affranchir des restrictions qui leurs été imposées en Iran. Parmi eux, des commerçants sont venus avec de l'argent qu'ils ont investi en Syrie et plus particulièrement dans le quartier de Sayda Zaynab où ils ont pu ouvrir des commerces - boutiques de parfums, de tissus, de maquillage mais aussi des hôtels - avec pour clientèle les nombreux pèlerins iraniens.

A la fin des années 1980, suite à la forte répression au Kurdistan irakien, une nouvelle vague de réfugiés se dirigent vers la Syrie et l'Iran, à la périphérie de Damas. On retrouve des populations kurdes et chrétiennes dans les quartiers de Massaken Barzeh et Rokn al Din. Il s'agit cette fois de populations en transit pour des durées plus ou moins longues – en général quelque mois – dans l'attente d'une émigration vers l'Europe de l'ouest, l'Amérique du nord ou l'Australie. Les filières d'émigrations sont alors assez organisées et permettent l'émigration de ces groupes. On ne peut donc pas parler d'installation de population irakienne dans ces quartiers de Damas, mais de population en transit. Certains fuient la répression, d'autres le service militaire, et ils utilisent les ressources que leur offrent leurs proches exilés dans les pays occidentaux pour émigrer.

A partir de 1992, la situation change et la majeure partie des Irakiens qui se dirigent vers la Syrie s'exile en raison du contexte politique mais aussi des difficultés économiques de l'Irak. On assiste alors à l'arrivée de nombreux jeunes hommes qui s'installent encore une fois en grand nombre à Sayda Zaynab et exercent toute une série de petits métiers, comme vendeurs de rue. Les plus pauvres sont restés en Syrie jusqu'en 2003, les plus riches ont réussi à s'exiler en Europe, en Amérique du nord ou en Australie, certains enregistrés auprès du Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (HCR) ont pu bénéficier des programmes de réinstallation dans un pays tiers.

Le HCR estime qu'en 2003, avant le conflit en Irak, entre 60 000 et 70 000 Irakiens résidaient en Syrie⁵. Avec la chute du régime de Saddam Hussein une partie de ces réfugiés irakiens ont regagné l'Irak. Un mouvement de retour s'est donc amorcé et ce jusqu'en 2004, date à laquelle de nouveaux

² Et cela bien que la frontière entre la Syrie et l'Irak ait été officiellement fermée entre 1982 et 1997 (Chatelard, 2005 : 134-137).

³ La Syrie a servi de base d'accueil pour certains militants Kurdes au cours des années 1980 (Tejel Gorgas, 2006 : 126).

⁴ "[...] *les individus qui vivaient en Irak (ainsi que leurs pères et ancêtres) mais n'avaient pas la nationalité ottomane (pour diverses raisons) ont été considérés comme des Irakiens non authentiques, à rattachement iranien, et ce, même après leur naturalisation et leur accession à la nationalité irakienne*". On retrouve dans cette catégorie une majorité d'Arabes et de Kurdes - dont l'écrasante majorité est de confession chiite - pour une minorité de Perses (Babakhan, 1996).

⁵ "Some 2,400 Iraqis have been granted ore are being considered for refugee status by UNHCR. Furthermore, there are around 60,000-70,000 Iraqis who have never approached UNHCR or have been denied refugee status through the UNHCR refugee status determination process and continue to reside illegally in the country, tolerated by the Syrian authorities", UNHCR, *Preliminary Repatriation and Reintegration Plan for Iraq*, 30 April 2003 (www.reliefweb.int)

réfugiés sont venus trouver asile en Syrie. Les premiers arrivés étaient en général des personnes assez aisées qui pensaient s'installer pour une période limitée. Ils ont investi en Syrie en achetant des magasins et/ou des appartements. La plupart des arrivées récentes sont le fait d'Irakiens défavorisés, qui arrivent sans capital économique et disposent de très faibles ressources.

1.1.2. La présence croissante des irakiens depuis 2003.

Depuis 2003, la Syrie a pratiqué une politique d'ouverture de sa frontière pour les Irakiens, qui bénéficient du même régime d'entrée et de séjour très souple que les autres ressortissants arabes. Des mesures prises en septembre 2007, avec l'instauration d'un visa, restreignent de façon très importante l'accès au territoire syrien pour les Irakiens. Les statistiques des Irakiens enregistrés auprès du HCR donnent une idée - même partielle puisqu'elle ne couvre qu'une partie de la population irakienne totale présente en Syrie - de la composition de groupe, comme le montre le tableau suivant.

Réfugiés irakiens enregistrés auprès du HCR par religion, au 12 avril 2008

Religion	Individus	%
Sunnite	104 488	57,2
Chiite	33 114	18,1
Chrétien	28 621	15,7
Mandéen	8 463	4,6
Islam (non spécifié)	4 570	2,5
Autre / pas de données	2 253	1,2
Yézidite	1 192	0,7
<i>Total</i>	<i>182 701</i>	<i>100</i>

Source: UNHCR Syria update, avril 2008

Les minorités comme les chrétiens ou les mandées sont surreprésentés dans le groupe des réfugiés enregistrés auprès du HCR, en partie parce qu'ils bénéficient de réseaux migratoires plus efficaces car plus anciens et mieux structurés. Il existe en effets pour certains de ces groupes une ancienne et assez importante diaspora dans les pays occidentaux qui soutiennent ces mouvements d'émigration. Comme le souligne N. Van Hear (2006 : 12) l'accès aux réseaux transnationaux ainsi qu'à la mobilité devient l'un des éléments centraux dans le développement des stratégies mises en place par les réfugiés.

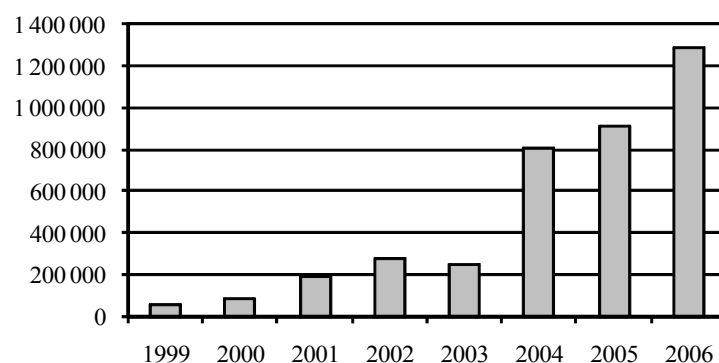
"Still other extended family may go abroad as labour migrants, asylum seekers, undocumented workers, or through other migratory channels to find work or incomes for themselves and the family. Such 'strategies', if they may be called this, may well be in place before displacement, but the portfolio of strategies is likely to be broader after displacement, sometimes of necessity, sometimes by new opportunities opening up. Access to social networks and mobility can be among refugees' most important assets"⁶.

Même si l'importance des réseaux communautaires ou familiaux ne doit pas être surestimée, le rôle joué par la Syrie comme pays d'accueil et de transit avant 2003 est un des éléments significatif qui permet de comprendre en partie la répartition spatiale des réfugiés à Damas aujourd'hui.

Le nombre d'entrées d'Irakiens en Syrie a augmenté très fortement depuis 1999, comme l'indique le graphique suivant. Même si le nombre d'allers et retours augmente de façon très importante les chiffres, ces données montrent de façon très claire l'intensité croissante de la mobilité entre l'Irak et la Syrie, et l'augmentation induite du nombre d'Irakiens présents en Syrie.

⁶ Van Hear, Nicholas (2006) "Refugees in Diaspora: From Durable Solutions to Transnational Relations" in *Refuge*, vol. 23, n°1: 12.

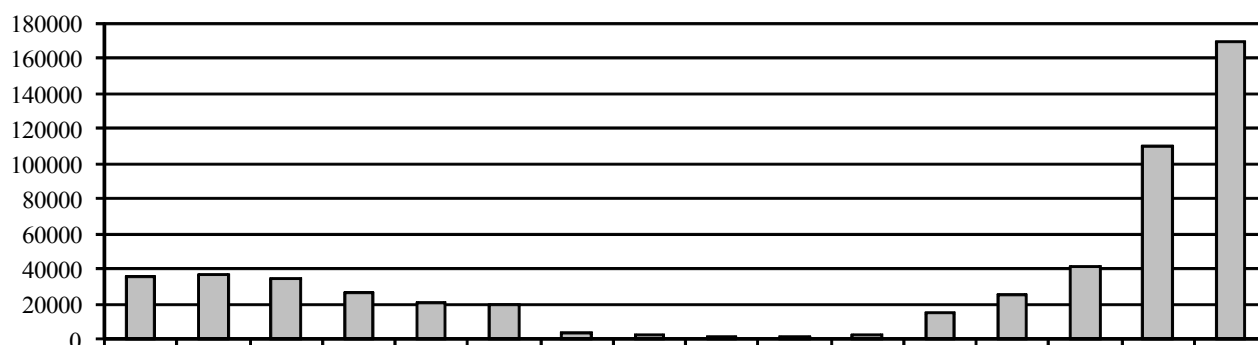
Nombres d'entrées annuelles d'Irakiens en Syrie (1999-2006)



Source: Central Bureau of Statistics, Syria et www.carim.org, 2007.

Cette forte augmentation de la population irakienne en Syrie est également lisible à travers la forte hausse du nombre de réfugiés enregistrés auprès du HCR, même si ce dernier demeure relativement faible au regard du nombre supposé de réfugiés irakiens présents sur le sol syrien (les autorités syriennes l'évaluent à 1,5 millions de personnes⁷).

Réfugiés irakiens enregistrés auprès du HCR (1993- mars 2008)



Source : HCR, 2008

En l'absence de recensement de la population irakienne résidente en Syrie, et en raison de la forte diversité des situations migratoires existantes, il est difficile d'évaluer le nombre d'Irakiens présents actuellement sur le sol syrien. Les récents débats sur le nombre d'Irakiens en Jordanie (Cf. infra) montrent la difficulté de ce type d'exercice et les enjeux qu'il recouvre. On peut cependant noter que la présence irakienne à Damas se polarise dans les quartiers de la périphérie de Damas comme Sayda Zeynab, Jaramana, Massaken Barzeh, Yarmouk ou Qodsiyyeh et de plus en plus dans des espaces plus périphériques où le prix des logements est moins élevé comme Sednaya, et dans une moindre mesure dans d'autres villes comme Alep, Lattaquieh ou Deir el Zor. La répartition spatiale est le résultat de deux phénomènes complémentaires. D'un côté, les Irakiens se répartissent en fonction de leurs capacités financières, les plus pauvres se concentrant dans les quartiers les plus défavorisés. De l'autre, on assiste à des formes de polarisation liées aux vagues migratoires précédentes et à des formes de regroupement communautaire dus à la présence ou d'institutions religieuses venant en aide aux

⁷ Central Bureau of Statistics, Syria (2007).

réfugiés. Les quartiers habités par les Irakiens changent de physionomie depuis leur arrivée dans la capitale syrienne, preuve s'il en est que le "transit" de ces migrants se prolonge suffisamment pour qu'il s'inscrive dans le paysage urbain. Les commerces et restaurants irakiens ainsi que les agences de voyages spécialisées sur l'Irak se développent dans la périphérie damascène et modifient localement le paysage urbain comme c'est le cas à Jaramana ou à Sayda Zaynab.

1.2. Les différentes phases d'arrivée des Irakiens en Jordanie

1.2.1. L'ancienneté de la migration irakienne

Tout comme pour la Syrie, les mouvements migratoires depuis l'Irak vers la Jordanie sont anciens. Ils n'ont pas connus d'interruptions dans la période contemporaine mais la temporalité des flux est corellée aux crises politiques ou politico-économiques (comme l'embargo) qu'a connu l'Irak. On peut faire remonter le premier courant migratoire contraint et durable au renversement de la monarchie hachémite irakienne en 1958. Dans les décennies suivantes, et avant la guerre du Golfe de 1990-1991, la Jordanie a servi de pays d'accueil à quelques dizaines de milliers d'opposants aux régimes qui se sont succédés en Irak. La résidence et parfois à l'octroi de la nationalité ont permis à ces émigrés de s'intégrer économiquement dans les affaires et les milieux intellectuels et d'activer des réseaux sociaux préexistants à la migration. Ayant très souvent partie liée avec ces émigrés politiques et leur descendance, des entrepreneurs irakiens du secteur privés ont constamment utilisé Amman comme base d'activités régionales ou relais de stratégies internationales, tout particulièrement lorsque la capitale jordanienne a récupéré une partie de l'activité bancaire libanaise après 1975⁸.

Entre 1990 et la chute du régime baathiste au printemps 2003, la Jordanie demeure le premier partenaire économique de l'Irak et le seul de ses voisins à autoriser presque sans condition l'accès des Irakiens sur son territoire via un seul point de passage par voie terrestre. Ce sont non seulement les personnes, mais aussi les biens et d'importants capitaux qui circulent dans les deux sens. Depuis l'Irak sous embargo, des migrants circulatoires appartenant à l'élite économique et politique viennent en Jordanie pour accéder à des offres de services indisponibles dans leur pays (soins de santé de qualité, banque, etc...) ou à des marchés inaccessibles (dont celui de l'art). Déjà à cette époque, la plupart des Irakiens installés en Jordanie comptent des membres de leur famille proche dans des pays d'émigration plus lointains (généralement en Europe, Amérique du Nord ou Australie) et parfois dans d'autres pays arabes (péninsule Arabique, Yémen, etc.). Ceux qui parviennent à partir durablement d'Irak (le régime contrôle les sorties) sont majoritairement des citoyens des provinces du centre et du sud (et donc une très large majorité d'Arabes), membres de la classe moyenne éduquée (médecins et chirurgiens, ingénieurs, juristes, enseignants du supérieur, journalistes, traducteurs, etc.) qui sont à la recherche d'un emploi plus rémunérateur alors que dans leur pays les salaires s'effondrent et que les prix des denrées de base flambent, et qui ont quitté des emplois de fonctionnaires en Irak, ou bien encore des artistes ou des entrepreneurs du privé. Toutes les confessions sont représentées. Ils bénéficient tous d'un fort capital éducatif, et d'un capital financier au moins initial qui leur permet de faire face au coût du permis de sortie ou d'acheter des documents de voyage⁹.

Tandis que, sur douze ans, le flux avoisine sans doute les 750 000 personnes (hors migrations pendulaires), on peut estimer que le stock à peu près constant est de 200 000 à 350 000 migrants, dont seulement un dixième au maximum¹⁰ bénéficie d'un permis de résident d'un an ou plus, et un cinquième¹¹ est enregistré auprès du HCR en tant que demandeur d'asile ou réfugié. Pour ceux qui

⁸ Sur les relations entre l'Irak et la Jordanie et le rôle des immigrants irakiens, voir Schenker (2003). Pour une ébauche d'approche socioanthropologique des immigrants irakiens des années 1950 à 1980 en Jordanie, voir Fattah (2007).

⁹ Pour une typologie plus précise des vagues migratoires d'Irakiens vers la Jordanie sur cette période, voir Chatelard (2003 & 2005).

¹⁰ 30 000 en 2002 dont la moitié a obtenu ce statut avant 1990 selon les chiffres des annuaires annuels du Département jordanien des statistiques.

¹¹ Entre 5 000 et 7 000 pour les années 1999 à 2002 selon les chiffres du HCR à Amman.

restent, même si en transit de longue durée, une fois passée une période de six mois en tant que visiteurs, ils deviennent au regard des autorités des migrants illégaux. Enfin, 400 000 à 300 000 Irakiens transitent par la Jordanie dans les mêmes années pour s'établir durablement à l'étranger, en partie par la voie de l'asile, en partie du regroupement familial ou de la migration professionnelle¹². La Jordanie devient une plaque tournante des réseaux migratoires clandestins¹³, mais tous les Irakiens n'ont pas recours à ces services pour quitter la région.

À la fin des années 1990, la Jordanie apparaît comme une zone d'attente pour les individus engagés dans la migration familiale en chaîne, pour les chrétiens dont la migration peut s'inscrire aussi dans un cadre communautaire, pour les membres du parti *Da'wa* sur lesquels les autorités jordaniennes font pression afin qu'ils quittent le pays, pour les individus en voie de regroupement familial dans le cadre du régime des réfugiés. Dans un marché du travail totalement engorgé, les Irakiens se retrouvent en compétition pour des emplois entre eux, avec les immigrés égyptiens et avec les couches les plus défavorisées de la population jordanienne. Facteur encore plus crucial, le risque politique s'additionne au risque économique : les hommes adultes en situation irrégulière sont à tout moment susceptibles d'être expulsés vers l'Irak, tandis que les opposants politiques et les demandeurs d'asile auprès du HCR vivent dans la peur des services secrets irakiens qui, selon la rumeur, opèrent sur le territoire jordanienn. En tout état de cause, pour un très grand nombre d'Irakiens, la Jordanie ne constitue pas un pays sûr mais une zone d'attente où les projets migratoires secondaires prennent un temps variable pour se réaliser, parfois plus d'un an pour chaque individu, et où les stratégies de mise à l'abri des familles sont complexes. La Jordanie est autant, si ce n'est plus, un pays de transit qu'un pays d'accueil pour les exilés irakiens.

1.2.2. *Le courant post-2003*

Il n'est pas sûr, contrairement aux chiffres avancés par les autorités jordaniennes et repris par les organisations internationales, que le flux d'Irakiens vers la Jordanie se soit considérablement accru à la suite du conflit de 2003 et de la situation d'insécurité prévalant en Irak. Ce chiffre, qui a été revue à la baisse en 2007 (passant de 700 000 à 450 000), amalgame en effet les migrants arrivés avant et après 2003, tout comme il omet de différencier entre catégories de migrants: individus et familles cherchant refuge en Jordanie sans fuir un danger direct, personnes qui sont effectivement des cibles des milices ou d'autres agents persécuteurs, mais aussi, et beaucoup, des Irakiens (dont de plus en plus de Kurdes originaires des provinces nord de l'Irak) qui mènent leurs affaires en partie depuis la Jordanie, ou familles des exilés d'avant 2003 de retour en Irak et impliqués dans le gouvernement ou le secteur privé et dont Amman sert de base arrière.

Si les organisations humanitaires n'inscrivent pas le flux actuel de migrants irakiens dans la continuité, il n'en demeure pas moins que les tendances sociologiques de cette migration ne connaissent pas de recomposition majeures: c'est encore et toujours les membres de la classe moyenne éduquée qui ont choisi la Jordanie, tandis que, sauf pour un petit nombre de détenteurs de fort capital financier qui ont obtenu des permis de séjour et dont certains ont créé des entreprises dans le secteur privé, c'est toujours l'absence de statut légal et donc la précarité qui caractérisent la situation des Irakiens en Jordanie. La durée du permis de visite a été raccourcie, passant à trois mois, puis à un mois et à deux semaines. Il demeure impossible à la plupart des Irakiens de s'intégrer au marché du travail dans le secteur formel, même si les investisseurs irakiens réservent en général une bonne partie de leurs emplois à d'autres ressortissants irakiens (sans contrat de travail), la plupart du temps sur la base de

¹² Ce chiffre est évidemment sujet à caution: il est issu de la consultation des publications annuelles du Département jordannien des statistiques (entrées et sorties du territoire par nationalité et par point de passage). En outre, le HCR, sur la base de données nationales fournies par les Etats, estime à près de 350 000 les Irakiens qui ont demandé l'asile dans un pays occidental entre 1991 et avril 2003, non inclus les réfugiés reconnus par le HCR dans les pays de premier asile et réinstallés (une dizaine de milliers pour la Jordanie). Du fait que le flux principal hors d'Irak est en direction de la Jordanie, on peut faire l'hypothèse qu'une majorité d'entre eux a transité par ce pays. Sur les autres pays susceptibles d'avoir été des pays de transit (Iran, Turquie, etc. voir Chatelard 2005).

¹³ Sur la migration clandestine, voir Chatelard (2005).

relations sociales préalables. En outre, le régime de protection temporaire déclaré par le HCR n'a pas été reconnu par les autorités jordaniennes qui continuent à expulser les indésirables sans cependant que ces mesures ne prennent une dimension massive. Les enregistrements au HCR demeurent modestes (10% de la totalité estimée des Irakiens en Jordanie) et n'ont connu que très récemment une hausse notable par rapport à la période d'avant 2003 dûe en grande partie aux espoirs suscités par le modeste programme de réinstallation des réfugiés irakiens mis en oeuvre par les Etats-Unis. Les exilés irakiens dans le pays ne se pensent pas, dans leur immense majorité, comme des réfugiés, et préfèrent mener leurs stratégies économiques et de sécurité individuelle sur d'autres bases: la famille, en particuliers les membres de la diaspora lointaine ou bien les parents proches demeurés en Irak, les réseaux professionnels (médicaux, artistiques, universitaires, etc.), les associations caritatives religieuses pour les chrétiens, et la recherche d'emploi dans le secteur informel ou dans celui des ONG humanitaires qui ont mis en place des programmes d'assistance aux Irakiens et recrutent une partie de leur personnel parmi ces derniers. Très nombreux sont ceux, de toutes catégories sociales et appartenant à toutes les confessions, qui se projettent dans une migration secondaire en Occident, même si elle est difficile à réaliser, et qui n'investissent pas symboliquement en Jordanie. Alors que les critères utilisés par les gouvernements occidentaux pour le regroupement familial des migrants se sont partout durcis, ce sont à présent les détenteurs d'un fort capital éducatif ou professionnel qui sont le mieux à même de réaliser leurs espoirs migratoires, en particuliers vers l'Amérique du Nord et l'Europe occidentale. Le personnel médical ou technique irakien des ONG humanitaire, qui connaît un fort taux de renouvellement, est un exemple frappant de cette tendance. PHRASE COUPEE

Aujourd'hui, les Irakiens sont déployés dans la plupart des quartiers de la capitale jordannienne en fonction à la fois de leurs moyens financiers, de statuts sociaux qu'ils tentent de préserver dans l'exil y compris pour ceux dont les moyens s'épuisent, et, spécifiquement pour certains chrétiens, de la présence d'institutions communautaires (les Eglises existantes en Jordanie qui fournissent de l'assistance). La présence communautaire des chiites n'étant pas possible en Jordanie de part la législation, un mouvement de migration secondaire des membres les plus politisés de cette communauté s'est amorcé dès avant 2003 vers la Syrie (sans compter d'autres destinations en Occident). En outre, le nombre des Irakiens dans les villes moyennes et nombre de plus petites agglomérations dans les zones rurales semble bien s'être accru.

Il est notable que, contrairement à la Syrie, les Irakiens soient peu visibles dans l'espace urbain d'Amman, une réalité liée à l'insécurité de leur situation: même dans les quartiers où ils sont fortement concentrés, populaires comme Hashemi Shamali ou Hay Nazzal, ou socialement intermédiaires comme Jebel Al-Lwebdeh (qui compte une forte proportion de chrétiens), il n'existe pas de commerce s'affichant comme irakien, de club ou de lieu de réunion visiblement marqué comme tel par rapport à l'extérieur. Cependant, la situation est autre dans les quartiers plus favorisés de la capitale où réside la petite communauté irakienne d'investisseurs, ainsi que la classe moyenne supérieure dont tout les membres sont cependant loin de posséder un permis de séjour. On trouve là, depuis 2006, des restaurants et d'autres commerces plus ou moins luxueux qui appartiennent à des Irakiens et marquent leur spécificité par des enseignes faisant référence à l'Irak ou à Baghdad.

2. Convergences et spécificités des modes de régulations.

Si la Syrie et la Jordanie ont adopté récemment des mesures pour limiter l'entrée et le séjour des Irakiens sur le sol, ces deux pays présentent cependant des spécificités propres dans leurs relations avec le HCR et dans les modalités de séjour et d'accès aux services sociaux et d'éducation. En outre, la situation est très contrastée en ce qui concerne l'implication internationale en matière humanitaire et financière.

2.1. Syrie, la mise en place progressive du contrôle des entrées.

2.1.1. D'un dispositif d'entrée et de séjour souple à l'instauration du visa

La Syrie a maintenu jusqu'en octobre 2007 sa frontière ouverte aux ressortissants irakiens. Des tentatives pour limiter l'entrée d'Irakiens en Syrie ont été annoncées périodiquement. Durant le premier

semestre 2007, la durée du visa accordé aux citoyens irakiens à la frontière a été modifiée à plusieurs reprises et réduite à un mois renouvelable (contre trois mois renouvelable précédemment). Les Irakiens ne sont pas considérés par les autorités syriennes comme des réfugiés mais sont soumis à la législation et la réglementation sur l'entrée et le séjour des étrangers¹⁴. Le HCR délivre pour sa part une lettre de protection temporaire aux réfugiés enregistrés auprès de ses services qui protège théoriquement du risque de déportation vers l'Irak.

Les Irakiens ont accès au système d'éducation public syrien ainsi qu'au système de santé essentiellement par le biais du Croissant rouge syrien. Ils sont localisés dans les villes, aucun camp de réfugiés n'existe pour les héberger, celui qui existait à Hassakeh proche de la frontière syro irakienne a fermé en juin 2004. La majeure partie d'entre eux sont concentrés autour de l'agglomération damascène et dans une moindre mesure dans les autres villes syriennes. Une unité d'enregistrement mobile du HCR a enregistré quelques milliers de réfugiés dans les gouvernorats de Hassakeh et Deir Ezzor. Les réfugiés palestiniens d'Irak forment une catégorie à part et plusieurs centaines d'entre eux se trouvent dans trois camps, un en Syrie (Al Hol dans le gouvernorat de Hassakeh, 296 personnes), un en Irak (Al Walid, 1962 personnes) et un dans le *no man's land* entre les deux pays (Al Tanf, 772 personnes)¹⁵.

Depuis le 11 septembre 2007 les Irakiens souhaitant entrer en Syrie doivent demander un visa, cette mesure a été temporairement reportée et été finalement mise en œuvre le 1^{er} octobre. Les conséquences de la mise en place du visa sont multiples. Le premier effet a été de ralentir de façon significative le nombre d'entrées en Syrie, les conditions pour l'obtention d'un visa étant assez strictes et réservées à des catégories d'Irakiens déterminées.¹⁶ Le nombre moyen d'entrées par la frontière d'Al Tanf en mars

¹⁴ Les différentes dispositions législatives et réglementaires sont détaillées par Fawaz Saleh (2005 et 2007).

¹⁵ Les chiffres cités sont issus de l'*UNHCR Syria Update* d'avril 2008. Ces derniers sont contraints de quitter l'Irak suite aux violences particulières qu'ils subissent et se voient dénier pour la plupart l'entrée dans les pays arabes qui pourraient constituer un préalable à leur réinstallation, remettant en cause leur droit au retour. 287 réfugiés palestiniens d'Irak ont cependant été admis à entrer en Syrie (Cf. Ruppert Colville, "Shame. How the world has turned its back on the Palestinian refugees in Iraq", *Refugees*, n°142, issue 2, 2007: 24). Plus récemment le Brésil et le Chili ont accepté de réinstaller sur leur territoire un certain nombre de ces réfugiés [<http://www.un.org/News/>].

¹⁶ Un décret du ministère de l'intérieur syrien précise les 15 cas dans lesquels un visa d'entrée ou de transit peut être délivré. Le visa est en principe valable trois mois, à l'exception du visa de transit.

1. Hommes d'affaires et membres des Chambres Irakiennes de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture, leurs femmes et leurs enfants
2. Membres du corps enseignant universitaire, institut d'études supérieures et de centres de recherches scientifiques, leurs femmes et leurs enfants
3. Etudiants inscrits dans une université, institut et école syriennes
4. Conducteurs de camion et de taxi travaillant entre la Syrie et l'Irak
5. Irakiens vivant en dehors de l'Irak et détenteur d'un permis de séjour valide dans leur pays de résidence
6. Les femmes irakiennes mariées à un non Irakien sont soumises aux mêmes règles d'entrée que leur mari
7. Les hommes irakiens mariés à une non Irakienne et leurs enfants mineurs sont soumis aux mêmes règles d'entrée que leur femme.
8. Irakiens mariés à une femme syrienne et leurs enfants, ainsi que les enfants mineurs d'un second mariage
9. La femme et les enfants d'un homme irakien résident de façon régulière en Syrie
10. Les personnes détentrices d'un visa pour un pays tiers
11. Les personnes malades qui doivent subir un traitement en Syrie après accord des autorités syriennes concernées.
12. Experts et techniciens venant à la demande d'une entreprise du secteur public ou privé
13. Artistes, sportifs, ou membres de délégations syndicales, d'associations et d'organisations populaires venant pour une activité en Syrie ou transitant par la Syrie
14. Parents d'un étudiant inscrit dans une université, instituts et écoles syriennes
15. Un visa de transit d'une semaine peut être délivré pour les Irakiens transitant à travers la Syrie pour rentrer en Irak, ce visa ne pouvant se transformer en visa d'entrée

2008 se situe autour de 700 individus par jour, un chiffre équivalent aux sorties, selon les autorités syriennes¹⁷.

Le second effet est la réduction importante du nombre d'allers et retours entre la Syrie et l'Irak. Les retours eux semblent assez peu importants et se situeraient autour d'une quarantaine de milliers de personnes depuis l'instauration du visa¹⁸. C'est surtout en raison des difficultés liées au coût de la vie et face à l'impossibilité d'obtenir un prolongement de leur titre de séjour que la majeure partie des Irakiens ont décidé de retourner en Irak. L'amélioration supposée des conditions de sécurité ne joue qu'un rôle mineur dans la décision de rentrer¹⁹.

Le troisième effet est relatif à la question des modalités de la résidence des Irakiens sur le sol syrien. Jusqu'à l'instauration du visa les Irakiens étaient considérés comme touristes, et ils devaient sortir de Syrie à expiration de leur visa pour le renouveler. Il s'agissait dans les faits de se rendre à l'un des points de passage entre la Syrie et l'Irak et de franchir la frontière dans un sens pour effectuer le mouvement inverse dans la foulée et obtenir ainsi un nouveau visa de trois mois. L'instauration d'un visa préalablement à l'entrée et réservé à certaines catégories de personnes rend impossible ce mode de renouvellement de son droit à séjourner sur le sol syrien, et pose donc la question de la résidence pour les personnes entrées avant octobre 2007. Certaines catégories ont le droit à une carte de séjour temporaire d'un an, comme les parents d'enfants scolarisés en Syrie ou les personnes suivant un traitement médical et leur famille, mais de nombreuses personnes se retrouvent *de facto* en situation d'illégalité à expiration de leur visa de tourisme. Les autorités syriennes ont annoncé que la seule infraction au séjour ne constituerait pas un motif suffisant de reconduite à la frontière, annonce qui selon le HCR est respectée les expulsions vers l'Irak étant très limitées. L'instauration du visa a donc eu pour conséquence de créer un groupe de personnes résidentes de fait en Syrie, mais dans l'impossibilité de légaliser leur situation.

2.1.2. Politique et pratiques de l'aide internationale

Selon certains analystes²⁰, la généreuse politique d'ouverture initiale adoptés par la Syrie en faveur des Irakiens a été sous-tendue par des calculs politiques: attirer l'aide internationale et permettre au pays de sortir de son isolation vis-à-vis des puissances occidentales, en particuliers les Etats-Unis. A ce jour, la Syrie n'a pas atteint ses objectifs et n'a reçu qu'une part maigre de l'aide internationale promise lors de la conférence de Genève sur les déplacés irakiens tenue en avril 2007, faisant peser sur le budget syrien la quasi intégralité du poids financier qu'implique l'ouverture des services publics aux Irakiens, avec une faible contribution des agences des Nations Unies.

En ouvrant, depuis 2007, aux ONG internationale la possibilité de s'enregistrer auprès du Croissant rouge syrien pour mettre en oeuvre des programmes d'assistance aux Irakiens, le gouvernement syrien a rompu avec une longue tradition qui visait à se prémunir contre l'interventionnisme occidental. Cependant, la relation est malaisée entre des ONG humanitaire habituée à travailler dans des contextes de conflit où l'Etat est faible ou inexistant, et les autorités syriennes qui entendent exercer un contrôle strict sur les budgets et les programmes des agences humanitaires et contenir toute velléité de pression politique. Le manque d'anticipation, de la part des ONG, de la réalité politique et administrative syrienne (en particulier de l'étendue de la corruption) en en convaincu plusieurs de ne pas poursuivre le processus d'accréditation. L'impact des programmes du très petit nombre d'entre elles qui ont obtenu un enregistrement demeure très limité pour des raisons relatives aux incertitudes financières (les bailleurs occidentaux étant aussi des acteurs politiques) qu'aux contraintes institutionnelles imposées par les Syriens.

¹⁷ Cité par *UNHCR Syria Update*, 2008.

¹⁸ Iraqi Red Crescent Organization, *Iraqi Returnees from Syria*, Update 3, 19 February 2008 [<http://www.iraqredcrescent.org/reports.html>]

¹⁹ Idem et *UNHCR Syria Update*, 2008. Ces données ont été corroborées par des entretiens auprès d'Irakiens dans différents quartiers de Damas.

²⁰ Voir ICG 2008 p. 16 et ss.

2.2. Jordanie, de l'absence de statut à l'instrumentalisation

2.2.1. Contrôle des entrées et absence de statut

En Jordanie, ce n'est qu'à la suite des attentats qui ont touché des hôtels d'Amman en novembre 2005, et dont les auteurs ont été identifiés comme irakiens, que le contrôle aux frontières s'est accru. Dans un premier temps, un filtrage a été opéré qui a rendu l'entrée des Irakiens beaucoup moins systématique, et particulièrement celle des individus identifiés comme chiites ou celle des hommes adultes. En janvier 2008, quelques mois après la Syrie et selon des critères similaires, la Jordanie a rendu l'obtention d'un visa préalable obligatoire pour les Irakiens, et ce sous pression du gouvernement irakien qui cherche à freiner l'exode des cerveaux et des capitaux. De fait, le nombre d'entrée en Jordanie a considérablement baissé depuis 2006. La population irakienne en Jordanie est donc, mi-2008, relativement stable si l'on exclu les migrants qui quittent le pays pour des destinations plus lointaines. Contrairement à la Syrie, l'instauration du visa n'a pas engendré de retours importants, l'entrée étant déjà largement contrôlée avant la mise en place de cette mesure.

L'afflux régulier et finalement très important d'Irakiens embarrasse les autorités de la Jordanie depuis les années 1990. Sur toute la période, le stock de ressortissants irakiens a constitué entre 5% et 10% (selon les sources) de la population totale du pays, ce qui est considérable. Malgré les pressions du HCR et de nombre d'organisations internationales qui font du plaidoyer pour le droit des réfugiés, pressions qui ne s'exercent que depuis 2006, les autorités jordaniennes continuent de refuser de gérer ce flux dans le cadre d'un régime de protection des réfugiés. La Jordanie n'accorde pas l'asile selon la Convention de Genève ou tout autre régime. Depuis 1990, le HCR a pour mandat d'enregistrer les demandeurs d'asile qui en font la demande, de déterminer leur statut et d'engager une procédure de réinstallation dans un pays tiers. Le flux n'a jamais été géré par la mise en place de camps. Celui ouvert en 1990, puis à nouveau en 2003, à Ruweihed, sur la frontière avec l'Irak, a eu vocation à accueillir les ressortissants de pays tiers où les réfugiés (dont les Palestiniens) résident en Irak. Le HCR fournit aux Irakiens qui ont été reconnus comme réfugiés, et depuis peu aux demandeurs d'asile, des services sociaux de base mais ils ne bénéficient pas de permis de travail.

Il n'existe donc en Jordanie qu'un seul statut juridique possible pour les Irakiens, celui d'étrangers soumis à des restrictions sur les conditions et la durée de leur séjour. L'immense majorité des Irakiens présents sur le territoire jordanien sont des visiteurs temporaires, soit des étrangers en situation irrégulière qui sont demeurés au-delà de la période autorisée par leur permis de visite. Il a cependant toujours été difficile aux autorités d'expulser en masse les indésirables, avant 2003 par souci des relations avec le gouvernement irakien, et surtout depuis 2007, avec les bailleurs de fonds des pays occidentaux, dont une frange des opinions publiques est attentive aux violations des droits humains, et qui sont disposés à financer généreusement les politiques de développement jordaniennes si elles incluent des services offerts aux Irakiens (voir infra.). À défaut de pouvoir expulser les Irakiens, la Jordanie rend leur séjour difficile, en partie par souci de stabilité politique et démographique, en partie pour ménager l'opinion publique jordanienne qui voit ces migrants comme un facteur de compétition sur un marché du travail engorgé et comme une des causes de l'inflation actuelle. L'absence de statut légal et de perspectives économiques ont pour effet de convaincre une grande partie des Irakiens à chercher à quitter la Jordanie, y compris parfois en retournant en Irak dans des conditions de sécurité douteuses.

2.2.2. L'imposition d'une approche développementaliste

Un tournant majeur dans le mode de gestion de la migration irakienne a été l'implication des organisations non-gouvernementales (ONG) internationales qui, avant 2003, n'obtenaient pas l'autorisation des autorités jordaniennes de mettre en place des programmes d'aides aux Irakiens. La 'crise des réfugiés irakiens' a fait l'objet d'une construction politique et médiatique par des ONG américaines et internationales dans le cadre de leur plaidoyer contre la présence américaine en Irak, en conjonction avec des ONG humanitaires incapables de mener à bien leurs opérations en Irak depuis leur base arrière jordanienne et qui ont cherché des 'projets' et des 'bénéficiaires' à leur portée directe

sur le territoire jordanien. Dans ce cadre, la question des chiffres relatifs à la population irakienne en Jordanie est très politique, tout comme celle de l'amalgame entretenu entre les différentes catégories de migrants irakiens, puisque elle a permis à ces ONG de capter des fonds importants, et au gouvernement jordanien de s'assurer très efficacement une rente humanitaire et développementale octroyée par les agences des Nations Unies et les organismes d'aide multilatérale ou bi-latérale européens et américains. Cette aide est destinée non pas spécifiquement aux 'réfugiés' irakiens mais au développement des services publics (éducation, santé, etc.) dans un contexte d'inflation et de crise économique²¹.

Le HCR, en particuliers, suite à un épisode de tension lors duquel l'agence onusienne a fait pression sans succès sur les autorités jordanienne pour qu'elles reconnaissent un régime de protection temporaire appliqué à tous les Irakiens selon le principe de *prima facie*, se trouve contraint d'allier son mandat de protection à celui d'aide au développement en reversant une partie de son budget aux ministères de l'Education et de la Santé et en ouvrant aux enfants jordanien les programmes éducatifs que l'agence onusienne gère via des ONG partenaires.

Entre 1990 et 2007, l'incertitude avait été entretenues par les autorités quand à la possibilité pour les enfants irakiens d'accéder à l'enseignement public: plusieurs annonces avaient été faites dans ce sens dans les années 1990 mais elles n'avaient pas été accompagnées de mesures d'application. L'annonce officielle de l'été 2007, qui a ouvert les écoles aux élèves irakiens y compris en situation irrégulière et a été suivie de mesures concrètes, représente pour la communauté humanitaire un tournant. Elle s'est faite sur la lancée des promesse de financements internationaux que les bailleurs ont fait à la Jordanie lors de la conférence de Genève sur les déplacés irakiens (avril 2007). Cependant, le tournant n'est qu'apparent car le nombre d'inscrits dans les écoles est très bas par rapport aux chiffres des migrants utilisés par les autorités. Il en va de même pour le nombre d'Irakiens qui bénéficient des services de santé publics, qui leur sont ouverts au même tarif que les autres étrangers. Enfin, selon les entretiens menés avec le personnel des agences humanitaires, la situation est similaire pour tous les programmes d'éducation non formelle destiné aux enfants irakiens généreusement financés par les bailleurs. Une hypothèse, crédible selon plusieurs indices, est que le nombre d'Irakiens en Jordanie est largement surévalué. C'est en tous cas le sentiment croissant dans les milieux humanitaires et du développement international, le paradoxe étant que ce sont précisément ces acteurs qui ont interprété le mouvement migratoire actuel des Irakiens comme une 'crise des réfugiés' d'une ampleur sans précédent au Moyen-Orient.

Conclusion.

Si la chute du régime de Saddam Hussein en 2003 a marqué une rupture en accélérant l'émigration des Irakiens, elle s'est traduite différemment en Syrie et en Jordanie. Deux temporalités peuvent être dégagées, temporalités qui sont en partie liées à la géopolitique régionale ainsi qu'aux relations entre l'Irak d'un côté et la Jordanie et la Syrie de l'autre. La Jordanie a accueilli dès les années 1990 un grand nombre d'Irakiens sur son sol, alors qu'à la même période ce mouvement est de beaucoup plus faible ampleur en Syrie mais s'accélère fortement en 2003. Les Irakiens que l'on retrouve en Syrie et en Jordanie ne forment pas un groupe homogène que pourrait résumer le seul terme de "réfugié", mais se compose de populations aux parcours distincts, aux motivations et stratégies diverses, liées à la date de leur départ, aux raisons pour lesquels ils ont quitté l'Irak et leur situation socio-économique ou professionnelle. Dans les deux cas cependant, on peut noter l'importance des liens transnationaux soit avec l'Irak soit avec les diasporas plus lointaines.

La Syrie et la Jordanie n'étant pas signataires de la convention de Genève de 1951, les modalités d'entrée et de séjour des Irakiens sont basées sur le régime général de l'immigration, avec la mise en place progressive d'un système spécifique pour les ressortissants Irakiens. Les deux pays n'ont également pas mis en place de politique d'accueil dans des camps, à l'exception d'une minorité de réfugiés non irakiens – pour l'essentiel des Palestiniens – qui se retrouve dans des camps aux frontières

²¹ Sur cette question, illustrée de chiffres, voir Chatelard (2008).

jordaniennes et syriennes avec l'Irak. Les Irakiens s'installent donc en ville avec une forte polarisation autour des deux capitales. Les modalités de leur installation sont cependant distinctes, et leur insertion dans l'espace urbain est différente avec une forte visibilité dans certains quartiers de Damas qui contraste avec la discrétion de la présence irakienne en Jordanie dans l'espace public.

Enfin, on peut constater que, contrairement à la Syrie, le gouvernement jordanien a efficacement imposé sa vision de la gestion de ses 'hôtes' irakiens aux acteurs américains et européens de l'humanitaire et du développement, avec des budgets approuvés dans des arènes politiques (le Congrès américain en particuliers), ayant sans doute suffisamment d'arguments de nature stratégique à mettre sur la balance et jouissant d'un crédit auprès des puissances occidentales que la Syrie ne possède pas.

Références.

- Babakhan, Ali (1996) "Des Irakiens en Iran depuis la révolution islamique", *Cemoti*, 22 : 192-208.
- Chatelard, Géraldine (2008) 'Jordan's Transient Iraqi Guests: Transnational Dynamics and National Agenda', in *Viewpoints*, Special Edition on Iraq's Refugee and IDP Crisis, The Middle East Institute, Washington D.C. : 20-22.
- Chatelard, Géraldine (2005) 'Iraqi asylum migrants in Jordan: conditions, religious networks and the smuggling process', in G. Borjas and J. Crisp (eds.) *Poverty, International Migration and Asylum*, Studies in Development Economics and Policy, Palgrave Mcmillan, Basingstoke.
- Chatelard, Géraldine (2005), 'L'émigrations des Irakiens de la guerre du Golfe à la guerre d'Irak (1990-2003)', in J. Hana and F. Métral (eds.), *Mondes en mouvements. Migrants and migrations au Moyen-Orient tournant du XXIe siècle*, IFPO, Beirut.
- Chatelard, Géraldine (2003) «From one war to another. Iraqi emigration to Jordan», *ISIM Newsletter* (Leiden), n°13, Dec., pp. 26-27.
- Chatelard, Géraldine (2002) «Jordan as a transit country: semi-protectionist immigration policies and their effects on Iraqi forced migrants», *New Issues in Refugee Research*, n°61, UNHCR, Genève, 43 p.
- Fattah, Hala (2007) "Les autres Irakiens: émigrés et exilés d'avant 2003 en Jordanie et leurs récits d'appartenance (Une recherche en cours)", in *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, N°117-118.
- ICG (200) *Failed responsibility: Iraqi refugees in Syria, Jordan and Lebanon*, Middle East Report N°77, 10 July, International Crisis Group.
- Mervin, Sabrina (1996) "Sayyida Zaynab : banlieue de Damas ou nouvelle ville sainte chiite ?", *Cemoti*, 22 : 149-162
- Saleh, Fawaz (2005) "La législation et la réglementation dans le domaine des migrations en Syrie", Notes d'analyse et de synthèse 2005/3 – module juridique, Institut Universitaire Européen, RSCAS, 7 p [www.carim.org].
- Saleh, Fawaz (2007) "Syrie : la dimension juridique des migrations", P. Fargues, dir. *Migrations méditerranéennes, rapport 2006-2007*, Florence : Institut Universitaire Européen : 239-244.
- Schenker, D. (2003) *Dancing with Saddam: The Strategic Tango of Jordanian-Iraqi Relations*, Lexington Books, Oxford.

Tejel Gorgas, Jordi (2006) "Les Kurdes de Syrie, de la 'dissimulation' à la 'visibilité' ?", *Revue des Mondes Musulmans et de la Méditerranée*, 115-116 : 117-133.

Van Hear, Nicholas (2006) "Refugees in Diaspora: From Durable Solutions to Transnational Relations" in *Refuge*, vol. 23, n°1: 12.

Zaiotti, R. (2006) "Dealing with Non-Palestinian Refugees in the Middle East: Policies and Practices in an Uncertain Environment", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 18, No. 2, pp. 333-353.