

Le Moyen-Orient, principal espace d'accueil des réfugiés irakiens

Mohamed Kamel Dorai

La guerre déclenchée en 2003 en Irak a donné naissance à l'un des mouvements forcés de populations les plus importants de ces dernières années. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) estime à 1,6 millions le nombre de déplacés internes depuis 2006, le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) estimant pour sa part à 2 millions le nombre de réfugiés qui ont quitté l'Irak depuis 2003, la plupart pour la Syrie et la Jordanie.

Une importante présence irakienne au Proche-Orient, bien que difficile à quantifier

En l'absence de recensement de la population irakienne résidente dans les différents pays voisins de l'Irak, et en raison de la forte diversité des situations migratoires existantes, il est difficile d'évaluer le nombre d'Irakiens présents aujourd'hui dans la région (ICG, 2008). Les débats sur le nombre d'Irakiens en Jordanie montrent la difficulté de ce type d'exercice et les enjeux qu'il recouvre (FAFO, 2007). Les estimations se situent donc dans une fourchette assez large allant en Syrie de quelques centaines de milliers à 1,2 millions – ce dernier chiffre étant avancé par les autorités syriennes –, et en Jordanie d'un peu plus de cent mille à un demi-million. L'Egypte, le seul de ces pays à avoir signé la convention de Genève de 1951 sur les réfugiés, accueille pour sa part entre 15 000 et 150 000 Irakiens, et le Liban environ 50 000. Ces estimations sont à mettre en perspective avec le nombre d'Irakiens enregistrés auprès du HCR (Tableau 1).

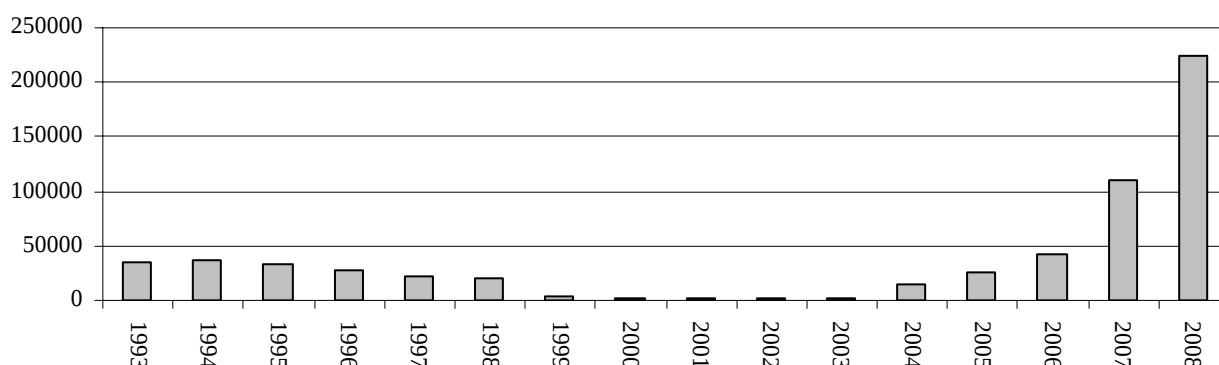
Tableau 1
Réfugiés irakiens immatriculés auprès du HCR (09/2008)

Pays	Individus
Syrie	221 506
Jordanie	54 411
Liban	10 764
Egypte	10 163
Turquie	6 610
<i>Total</i>	<i>303 454</i>

Source : UNHCR Statistical Report on registered Iraqis in Syria, Jordan, Lebanon, Turkey and Egypt as of 25 sept. 2008

La forte disparité dans les chiffres est en partie le résultat de la difficile catégorisation de la population irakienne. Alors que le HCR enregistre des « réfugiés », les autorités en Syrie, en Jordanie ou au Liban ne leur reconnaissent pas ce statut : elles comptabilisent les ressortissants irakiens. La diversité des situations migratoires (personnes fuyant des persécutions, d'autres s'exilant en raison de la violence généralisée ou de ses conséquences sur leurs activité économique, d'autres encore émigrant pour des raisons familiales ou professionnelles, etc.) rend aléatoire toute tentative de comptabilisation des Irakiens. Par exemple, nombre d'entre eux, résidents en Syrie, ne se considèrent pas comme réfugiés, et/ou ne s'estiment pas dans le besoin d'assistance, et ne s'inscrivent donc pas auprès du HCR. D'autres, en situation irrégulière, craignent d'être identifiés s'ils le font. Il faut ajouter à cela de nombreuses personnes qui font des allers et retours entre l'Irak et la Syrie. Le nombre d'inscrits auprès du HCR est cependant en hausse constante depuis 2004 (Graphique 1).

Graphique 1
Réfugiés irakiens enregistrés auprès du HCR (1993 - 2008)



Source : UNHCR, 2008 & *UNHCR Syria Update*, Damas, fév. 2009

Quoi qu'il en soit, et même si ces chiffres reposent sur des estimations qui peuvent être discutées, l'exode actuel des Irakiens concerne plusieurs centaines de milliers de personnes et a d'importantes répercussions tant sur la société irakienne que dans les principaux Etats d'accueil.

2003 : rupture ou continuité dans l'exode irakien ?

L'exode actuel des Irakiens est à replacer dans une temporalité plus longue, l'Irak ayant connu depuis le début des années 1980 plusieurs conflits d'envergure qui ont chacun poussé au

départ de centaines de milliers de réfugiés. En 2003, à la veille de la chute de Saddam Hussein, le HCR dénombrait 400 000 réfugiés irakiens répartis dans plus de 90 pays, dont plus de la moitié installés en Iran, les autres s'étant dirigés prioritairement vers l'Europe (Allemagne, Pays-Bas et Suède), puis vers les Etats-Unis et l'Australie. Selon Géraldine Chatelard (2005), 1,5 millions d'Irakiens auraient quitté durablement leur pays entre 1990 et 2002, une part d'entre eux ayant obtenu le statut de réfugié, une large proportion étant en situation d'illégalité dans les pays d'accueil ou de transit. Déjà, des pays comme la Jordanie et la Turquie ont joué un rôle central dans l'accueil et le transit des Irakiens. La Syrie s'étant rangée du côté de la coalition dirigée par les Américains en 1990, et la frontière étant officiellement fermée entre les deux pays jusqu'en 1997, le nombre d'Irakiens s'y étant réfugiés y est plus faible, et concerne surtout des opposants (ou assimilés) au régime de Saddam Hussein (Sassoon, 2009).

Un accueil généreux mais des statuts précaires

La Syrie et la Jordanie, comme la majeure partie des Etats de la région, ne sont signataires ni de la convention de Genève de 1951 ni du protocole de New York de 1967 relatifs au statut des réfugiés. Ils accueillent pourtant l'essentiel des réfugiés irakiens aujourd'hui. De 2003 à 2007, ces deux pays ont permis l'entrée des ressortissants irakiens sur leur sol sans imposer de visa, tout en pratiquant des politiques sélectives plus ou moins strictes à leurs frontières. Les deux Etats ont plus récemment mis en place un visa d'entrée pour les Irakiens (à la fin de l'année 2007 pour la Syrie, et au début de 2008 pour la Jordanie), limitant ainsi le flux d'arrivée sans pour autant le stopper. La Syrie ayant une politique d'entrée plus souple, la majeure partie du flux s'est dirigée vers ce dernier pays. Les Irakiens ne bénéficient pas d'un régime spécial et sont considérés comme des étrangers résidant temporairement dans leur pays d'accueil. S'ils ont accès aux services de santé et d'éducation publique en Syrie, cet accès est beaucoup plus limité en Jordanie. Ils n'ont le droit de travailler dans aucun des deux pays, même si nombre d'entre eux intègrent le marché du travail informel. Les modalités d'accueil inscrivent donc les réfugiés dans une précarité qui dure, les incitant à chercher asile dans un pays tiers, pour l'essentiel en Europe, où ils escomptent obtenir un statut plus stable et l'ensemble des droits qui en découle (travail, résidence, citoyenneté, etc.).

Parallèlement aux mesures d'entrée et de séjour mises en place par les Etats, le HCR a développé une politique d'enregistrement des réfugiés irakiens, fondée sur l'octroi du statut de

réfugié à l'ensemble des Irakiens ayant fui leur pays (*prima facie*), à l'exception de ceux qui sont originaires des trois gouvernorats du Nord (Kurdistan autonome), cette région n'étant pas touchée par la violence généralisée comme le reste du pays. Le HCR a donc pour mandat, depuis le début des années 1990 en Syrie et en Jordanie, d'enregistrer les demandes d'asile, d'octroyer ou non le statut de réfugié, et d'engager avec des pays tiers des procédures de réinstallation. Cette organisation coordonne également, en collaboration avec les autorités des pays d'accueil, l'assistance aux réfugiés.

Les réfugiés palestiniens d'Irak forment une catégorie à part. Plus de 20 000 Palestiniens vivaient en Irak depuis 1948. Depuis la chute du régime de Saddam Hussein ils sont l'objet d'attaques régulières, qui ont contraint nombre d'entre eux à l'exil. Mais, apatrides, ils ne peuvent retourner dans leur pays d'origine, et la majeure partie des pays leur refusent l'entrée sur leur territoire. Plus de 2 500 d'entre eux se trouvent dans trois camps, un en Syrie (Al Hol dans le gouvernorat de Hassakeh – 334 réfugiés), un en Irak (Al Walid – 1 367 réfugiés) et un dans le *no man's land* entre les deux pays (Al Tanf – 830 réfugiés). Les occupants d'Al Tanf ont été contraints de quitter l'Irak suite aux violences particulières qu'ils y subissaient et se voient dénier pour la plupart l'entrée dans les pays arabes, car cela pourrait constituer selon ces pays un préalable à leur réinstallation, remettant en cause leur droit au retour en Palestine. Quelques centaines de réfugiés palestiniens d'Irak ont été admis à entrer en Syrie, où cependant, selon Amnesty international, nombre d'entre eux sont appréhendés avec de faux passeports et acheminés vers Al Tanf ; d'autres ont été ou sont en cours de réinstallation dans des pays tiers (Chili, Brésil, Suède pour l'essentiel).

Un faible nombre de réfugiés irakiens dans les pays occidentaux

Au regard du nombre d'Irakiens accueillis dans les pays voisins, la majeure partie des pays industrialisés – à l'exception notable de la Suède jusqu'en 2008 – ont majoritairement fermé leurs portes aux réfugiés et demandeurs d'asile irakiens, en leur octroyant au compte-gouttes le statut de réfugié. L'Union européenne est la principale destination des réfugiés irakiens (plus de la moitié des demandes d'asile dans les pays industrialisés), même si des pays comme l'Australie, les Etats-Unis ou le Canada en accueillent également quelques milliers sous divers statuts. Au regard de l'ampleur des déplacements forcés engendrés par la guerre de 2003 et ses suites, et de celle de l'accueil en Syrie et en Jordanie, un nombre très restreint d'Irakiens ont réussi à déposer une demande d'asile en Europe depuis 2004 (Tableau 2). Plusieurs milliers,

qui s'y sont exilés, sont contraints par le règlement « Dublin II » de solliciter une protection dans le premier pays membre par lequel ils sont arrivés ; telle la Grèce où le taux de reconnaissance est inférieur à 1 % (voir par ailleurs) et qui souvent refoule les exilés d'Irak vers la Turquie¹.

Tableau 2
Demandeurs d'asile irakiens dans l'Union européenne (2004-2008)

Année	Total
2004	8 384
2005	10 829
2006	19 496
2007	38 107
2008	26 195

L'évolution récente de ces demandes d'asile (Tableau 3) montre que les principaux pays d'accueil (Suède et Grèce) ont mis en place des politiques visant à limiter l'arrivée et l'accès à la demande d'asile aux réfugiés irakiens, d'autres pays comme l'Allemagne et la France ayant mis en place des programmes spécifiques visant l'accueil d'un nombre limité de réfugiés sélectionnés au préalable dans le cadre d'une « réinstallation », présélectionnés sous les auspices du HCR.

Tableau 3
Nouvelles demandes d'asile d'Irakiens dans une sélection de pays européens (2007-2008)

Pays	2007	2008
Allemagne	4 171	6 697
Belgique	825	1 070
France	144	627
Grèce	5 474	1 760
Norvège	1 227	3 137
Pays-Bas	2 004	5 027
Suède	18 559	6 083
Suisse	935	1 440
Royaume-Uni	2 075	1 530

Source : UNHCR, New asylum applications lodged in selected countries in Europe, North America, Oceania and Asia, 30 January 2009.

Ces chiffres relativement limités sont le résultat des politiques d'asile restrictives mises en œuvre dans de nombreux pays européens, qui combinent un accès difficile à la demande d'asile en assimilant les demandeurs potentiels à des migrants illégaux – ainsi, dans son bulletin de septembre 2007, l'Agence européenne des frontières Frontex signale les risques

¹ Human Rights Watch, *Stuck in a Revolving Door: Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at the Greece/Turkey Entrance to the European Union*, 26 novembre 2008.

liés à l'arrivée des Irakiens en termes de trafics d'êtres humains, de faux papiers et de demandes d'asile infondées –, avec des taux de reconnaissance très faibles visant à décourager les nouvelles arrivées (Sperl, 2007). La reconnaissance du statut de réfugié varie considérablement d'un Etat à l'autre : la Grèce, principale porte d'entrée vers les pays de l'Union européenne, ne reconnaissait aucun réfugié irakien en 2006, alors que la Suède a appliqué jusqu'en 2008 les recommandations du HCR, donnant une carte de résidence sur base humanitaire aux demandeurs d'asile irakiens déboutés. Ce dernier pays a accueilli, depuis le début de la crise, la moitié des Irakiens ayant déposé une demande d'asile dans l'un des pays de l'Union. Face à la persistance des politiques d'asile restrictives dans les autres pays membres, la Suède a décidé de limiter l'octroi du permis de résidence sur base humanitaire, officiellement en raison de l'évolution de la situation en Irak, et a signé en février 2008 un accord de réadmission avec les autorités irakiennes.

Alors que les pays développés ont maintenu et/ou développé des politiques visant à limiter l'arrivée des demandeurs d'asile irakiens sur leur sol, les politiques de réinstallation préconisées par le HCR demeurent limitées et ne concernent qu'une infime fraction des réfugiés présents en Syrie et en Jordanie. Depuis février 2007 un peu plus de 7 700 réfugiés ont été réinstallés dans des pays tiers, dont près de 6 000 aux Etats-Unis (*UNHCR Syria Update*, Février 2009, Damas), ces chiffres étant très nettement inférieurs aux personnes proposées par le HCR à la réinstallation.

Bibliographie

Chatelard G., 2005, "L'émigration des Irakiens de la guerre du Golfe à la guerre d'Irak (1990-2003)", in H. Jaber et F. Métral (dirs.), *Mondes en mouvements. Migrants et migrations au Moyen-Orient au tournant du XXIe siècle*, Beyrouth, IFPO : 113-155.

FAFO, 2007, *Iraqis in Jordan 2007 – Their Number and Characteristics*, FAFO – Oslo, Norvège [<http://www.fafo.no/ais/middeast/jordan/IJ.pdf>]

International Crisis Group, 2008, *Failed Responsibility: Iraqi Refugees in Syria, Jordan and Lebanon*, Middle East Report N°77, p. 16.

[<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5563&l=1>]

Sassoon, J., 2009. *The Iraqi refugees. The New Crisis in the Middle East*, London : I.B. Tauris, 247 p.

Sperl, M., 2007, "Fortress Europe and the Iraqi 'intruders': Iraqi asylum-seekers and the EU, 2003-2007, *New Issues in Refugee Research*, Research Paper n°144, Genève : UNHCR Policy Development and Evaluation Service, 19 p.