



HAL
open science

Étude des modèles d'inclusion et des représentations des réfugiés syriens en Jordanie

Jalal Al Hussein, Myriam Ababsa

► **To cite this version:**

Jalal Al Hussein, Myriam Ababsa. Étude des modèles d'inclusion et des représentations des réfugiés syriens en Jordanie. Ifpo - Institut français du Proche-Orient; AFD - Agence française de développement. 2024. hal-04648572

HAL Id: hal-04648572

<https://hal.science/hal-04648572v1>

Submitted on 15 Jul 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Open licence - etalab

En partenariat
avec



Étude des modèles d'inclusion et des représentations des réfugiés syriens en Jordanie

*Chaire de Recherche sur les Environnements urbains au Proche-Orient
Institut Français du Proche-Orient (Ifpo)*

Par

Jalal Al Hussein (Politiste, chercheur associé à l'Ifpo)

Myriam Ababsa (Géographe, chercheuse associée à l'Ifpo)

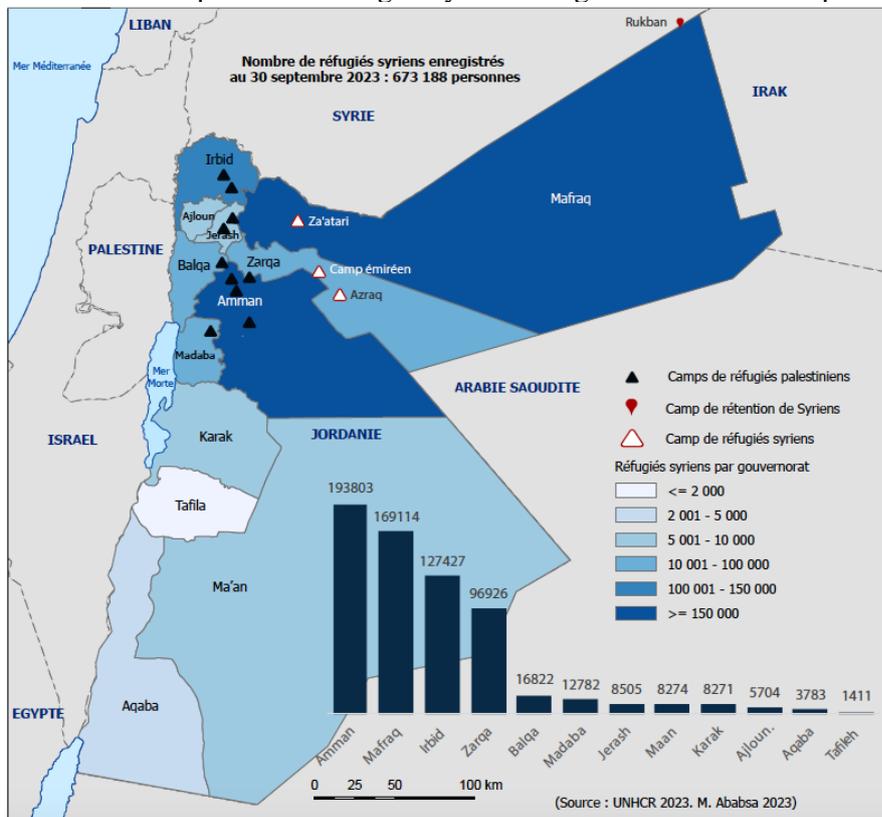
Janvier 2024

SOMMAIRE

RÉSUMÉ EXECUTIF	4
INTRODUCTION.....	8
PARTIE I : REPRÉSENTATIONS ET GESTION ÉTATIQUE DES RÉFUGIÉS EN GÉNÉRAL ET DES RÉFUGIÉS SYRIENS EN PARTICULIER.....	11
A/ DES REFUGIES AUX STATUTS A GEOMETRIE VARIABLE.....	11
B/ LES CINQ REGISTRES DE REPRESENTATION ETATIQUE DES REFUGIES SYRIENS.....	13
C/ LA PRESSE JORDANIENNE, CAISSE DE RESONNANCE DU DISCOURS GOUVERNEMENTAL.....	21
PARTIE II : LES REPRÉSENTATIONS DES RÉFUGIÉS SYRIENS PAR LA POPULATION JORDANIENNE.....	24
A/ DE LA BIENVENUE AU REJET DES REFUGIES SYRIENS ET AUX TENSIONS INTERCOMMUNAUTAIRES (2011-2015).....	24
B/ VERS UNE AMELIORATION DURABLE MAIS QUALIFIEE DE LA REPRESENTATION DES VOISINS D'INFORTUNE SYRIENS (2015-2023)	29
CONCLUSION	36
ANNEXES	39
BIBLIOGRAPHIE.....	40
TABLE DES MATIÈRES	44

*Cette recherche a bénéficié d'un financement de l'Agence Française de Développement.
Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de leurs auteurs.
Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD, de l'IFPO ni de leurs institutions partenaires.*

La distribution spatiale des réfugiés syriens enregistrés au HCR en septembre 2023



Source : M. Ababsa d'après UNHCR 2023 <https://data.unhcr.org/en/documents/details/103965>

RÉSUMÉ EXECUTIF

Cette étude a pour objet les représentations forgées par les autorités et la société jordaniennes sur les réfugiés syriens depuis l'arrivée de ces derniers en Jordanie en 2011. Elle en définit les enjeux politiques et socioéconomiques, leurs différents répertoires, ainsi que leur évolution. Elle se divise en deux parties. Une première partie se concentre sur les représentations étatiques des réfugiés syriens telles qu'exprimées par le statut juridique et les droits sociaux et économiques conférés à ces réfugiés. Elle expose le point de vue des autorités via les discours publics et par la presse nationale. Une seconde partie porte sur les représentations de la population jordannienne, en particulier des membres de la société civile, rapportées par des entretiens semi-directifs réalisés par les auteurs de cette étude, des sondages d'opinion ainsi que des témoignages des organisations d'assistance qui ont pu observer l'évolution des rapports entre les réfugiés syriens et leurs communautés d'accueil. Il s'agit ici de souligner les points de convergence et de divergence entre représentations étatiques et celle de la société jordannienne dans son ensemble et leurs impacts.

Représentations et pratiques étatiques

La législation jordannienne en matière de réfugiés promeut l'accueil et le droit de résidence quasi-permanent (dans l'attente d'une solution permanente, notamment sous forme de rapatriement au pays d'origine ou par une réinstallation dans un pays tiers) des réfugiés politiques ayant fui leur pays en raison de « leurs principes politiques ou de la défense de la liberté ». Dans les faits, seuls les réfugiés et personnes déplacées palestiniens de 1948 et de 1967, respectivement, ont joui de ce statut. Les autres groupes nationaux de réfugiés n'ont été considérés que comme des « hôtes » ou « visiteurs de passage » dont le droit de résidence en tant que demandeurs d'asile est en principe assuré par la Loi sur la résidence et les étrangers de 1973. Cette dernière prévoit, au titre de la « courtoisie humanitaire » que les demandeurs d'asile et les réfugiés (reconnus en tant que tels par des instances étrangères comme le HCR) soient exemptés de l'obligation de détenir des papiers d'identité valides à l'entrée du territoire. Le protocole d'accord de 1998 conclu entre la Jordanie et le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) en attribue à ce dernier la responsabilité de déterminer la qualité de réfugié pendant une durée de 6 mois. Cette clause a été constamment renouvelée dans la majeure partie des cas, faute de solution durable. La carte de demandeur d'asile du HCR est l'un des éléments qui peut servir de justificatif à la résidence (temporaire) en Jordanie. En revanche, la Jordanie n'est pas signataire de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951, comme la plupart des États arabes et, hormis certains droits fondamentaux, tel que le droit aux moyens d'ester en justice et à recevoir une assistance légale, la législation jordannienne ne prévoit pas les modalités d'accès aux services publics, tels que l'éducation et la santé pour la majorité des réfugiés résidants en dehors des camps (plus de 80% d'entre eux).

En général, si l'accès à l'éducation primaire dans les écoles publiques jordanniennes a été autorisé, le coût des soins médicaux primaires a varié entre gratuité et coût (le plus élevé) imposé aux expatriés internationaux. En outre, l'accès au droit au travail est en principe hors de portée des demandeurs d'asile/réfugiés, ces derniers devant renoncer à leur enregistrement auprès de l'agence et de ses services (protection juridique, assistance financière et processus de réinstallation dans un pays tiers) en cas d'obtention d'un travail formel par le biais d'un employeur (sponsor) jordannien. En pratique, cependant, la Jordanie a géré les différents groupes nationaux de réfugiés au cas par cas, en fonction des perceptions que ses autorités ont eues de leur impact sur la stabilité politique et socioéconomique du pays et des représentations qui s'en sont dégagées. C'est particulièrement le cas des réfugiés syriens, arrivés et masse entre 2011 et

2014, et qui constituaient en août 2023 environ 90% de l'ensemble des réfugiés enregistrés par le HCR.

Les représentations étatiques des réfugiés syriens ont évolué depuis 2011 en fonction de plusieurs facteurs d'ordre économique, social et politique/sécuritaire. Si elles reflètent les préoccupations des dirigeants jordaniens face aux répercussions négatives de l'afflux de ces réfugiés sur la société jordanienne, ces représentations ont également servi de levier stratégique destiné à expliquer leurs politiques d'accueil, ainsi qu'à mobiliser l'assistance financière et opérationnelle de la communauté internationale au titre d'un soutien jugé indispensable à la gestion de la crise des réfugiés syriens et, au-delà, à la stabilité du pays. On peut globalement identifier depuis 2011/2012 cinq registres de représentation étatique des réfugiés syriens qui ont émergé à différentes phases de leur présence en Jordanie pour ensuite coexister, l'État jordanien mettant en exergue l'un ou l'autre de ces registres selon ses intérêts du moment.

Un premier registre est celui des réfugiés syriens *dépendants prioritaires de l'assistance humanitaire* généreusement acheminée par le gouvernement jordanien et ses partenaires internationaux, dont le HCR et le Programme alimentaire mondial (PAM) et de nombreuses organisations internationales non-gouvernementales. En raison de leur prépondérance démographique par rapport aux autres groupes de réfugiés, les réfugiés syriens (puis leurs communautés hôtes) ont constitué le point focal de l'assistance humanitaire nationale et internationale. Emblème de cette focalisation, l'établissement, plus de 40 ans après les camps « d'urgence » établis par les autorités jordaniennes afin d'accueillir les plus démunis des déplacés palestiniens de 1967/68, de 3 camps de réfugiés entre 2012 et 2014, dont le camp de Zaatari qui, avec ses 81 000 résidents totalement dépendants de l'assistance humanitaire, constitue la quatrième agglomération du pays.

Un second registre, qui émerge déjà au cours de la première année de l'exil syrien, au cours de l'année 2012, est celui des réfugiés syriens comme *obstacles au développement de la Jordanie*. Suscitée par le poids causé par la présence massive des réfugiés syriens sur les infrastructures physique et sociale du nord de la Jordanie ainsi que sur les finances publiques, cette représentation négative est restée alimentée par les contributions internationales jugées insuffisantes au regard des besoins des réfugiés et de leurs communautés hôtes. Ce constat, partiel et partial, fait cependant fi de l'apport positif des réfugiés syriens pour l'économie jordanienne à la fois comme consommateurs, ouvriers qualifiés et entrepreneurs dynamiques dont certaines villes comme Mafraq ont largement bénéficié.

Un troisième registre, sécuritaire, est la représentation des réfugiés syriens en *agents déstabilisateurs potentiels*. Initialement inspirée par la crainte que des agents à la solde du régime de Damas puis de groupements salafistes/jihadistes n'infiltrer les rangs des réfugiés, cette représentation est confortée en 2015 et 2016 par des attentats commis par des groupes jihadistes à la frontière jordano-syrienne. Il s'en suivra un réenregistrement des réfugiés et des campagnes de déportation de réfugiés soupçonnés d'affiliation à ce type de groupements vers la Syrie ou de « relogement » forcé dans une section du camp d'Azraq.

Un quatrième registre, développementaliste, promeut, à l'inverse, les réfugiés comme *atout de développement* pour la Jordanie. Cette représentation, qui semble contredire les représentations précédentes, sous-tend l'accord (le *Compact*) que conclut la Jordanie avec ses principaux bailleurs de fonds en 2016. Résultant de la prise de conscience parmi les dirigeants jordaniens que la présence des réfugiés syriens est appelée à durer et à peser de plus en plus sur les finances et services publics, le *Jordan Compact* vise à transformer la crise des réfugiés syriens en une « opportunité de développement » par la formalisation de quelques 200 000 travailleurs Syriens. Il ne s'agit pas tant ici de maximiser leur contribution directe à l'économie jordanienne que de percevoir, en échange, une aide économique massive (investissements, prêts avantageux et promotion des exportations) des bailleurs de fonds, dont l'Union européenne qui se débat depuis 2015 dans sa « crise migratoire » et qui est soucieuse de freiner les migrations syriennes

vers l'Europe. Le Compact n'a pas encore rempli ses objectifs : le nombre de permis de travail distribué annuellement à des travailleurs syriens n'a encore jamais atteint les 200 000, (mais un maximum de 62 000 en 2020 et 2021). De plus, les investissements internationaux en faveur du développement de la Jordanie se font encore attendre.

Enfin, un cinquième registre revient, après l'échec relatif du *Compact*, sur la représentation des réfugiés comme un poids social et économique, mais en esquissant la voie d'un possible retour, volontaire, à leurs foyers en Syrie. Cette représentation des réfugiés syriens, ou du moins les plus vulnérables d'entre eux, en *futurs rapatriés volontaires*, est inspirée dès 2020 par la détérioration de la situation sociale et économique due à l'épisode de la pandémie de la Covid-19, à la baisse continue des contributions internationales au titre de la réponse à la crise des réfugiés syriens, ainsi que du processus de stabilisation politique et sécuritaire en cours en Syrie qui se trouve consacré en mai 2023 avec la ré-intronisation de la Syrie au sein de la Ligue arabe.

Représentations et pratiques de la société civile jordanienne

Les représentations de la présence des réfugiés syriens par les Jordaniens se sont inscrites dans des répertoires liés aux conséquences négatives sur leur vie quotidienne. Si certains répertoires épousent les représentations étatiques, notamment en ce qui concerne les effets néfastes de l'arrivée des réfugiés sur les services publics, ils recouvrent une palette plus étendue de représentations, incluant aussi une dimension genrée relative aux comportements des familles et des femmes syriennes, qui varie selon les gouvernorats et leur capacité d'absorption. Par ailleurs, si les représentations populaires et officielles se sont influencées mutuellement durant les premières années de la présence des réfugiés syriens, la prise de conscience au sein des communautés hôtes que leurs problèmes quotidiens résultaient non pas des réfugiés syriens, mais plutôt d'une mauvaise gestion de l'économie et des flux migratoires par l'État jordanien et ses partenaires internationaux, a tendu à améliorer les récits et les représentations des réfugiés syriens dès 2015.

On peut identifier ainsi deux grandes phases dans l'évolution des représentations populaires des réfugiés syriens depuis leur arrivée en Jordanie.

Une première phase (2011-2014) voit les communautés jordanienes du nord de la Jordanie et leurs institutions locales accueillir spontanément les « frères et sœurs syriens », durant les premiers mois de leur présence. Ils sont souvent liés par des relations tribales/familiales et commerciales ancestrales. Mais progressivement, des sentiments de rejet à leur égard sont exprimés. En cause, la compétition qui s'installe entre Jordaniens et Syriens dans plusieurs secteurs tels que le logement, l'emploi et l'accès à l'eau. On les suspecte aussi tout à la fois d'être des terroristes potentiels, de marier leurs filles trop jeunes, de laisser leurs femmes circuler dans l'espace public d'une manière trop « libre », ainsi que le fait qu'ils perçoivent une aide financière et sociale internationale à laquelle les communautés locales n'ont pas (ou moins) droit. Ces prises de position se traduisent alors par des représentations négatives qui tendent à se substituer aux représentations initiales des « frères et sœurs » dans le besoin. Les Syriens deviennent alors des « terroristes », « profiteurs du système d'assistance », « proxénètes », « voleurs d'emplois », ou, à la même enseigne que les réfugiés irakiens arrivés en nombre en 2006-2007, les « responsables » de la hausse de la criminalité et de l'inflation qui affectent le pays. Les tensions intercommunautaires sont alors plus prononcées dans les gouvernorats et les agglomérations pauvres du nord du pays dans lesquelles les réfugiés syriens sont plus concentrés, comme à Mafraq, que dans les gouvernorats aux capacités d'absorption plus grandes comme Amman ou Zarqa.

Cependant dès la fin de 2014, un revirement des positions des communautés hôtes jordanienes vis-à-vis des réfugiés syriens s'opère. Résultant de la fermeture graduelle des frontières Jordano-Syriennes dès 2014, d'une meilleure prise en compte de leurs besoins dès 2016, ainsi

que d'un processus de socialisation intercommunautaire qui se réalise à la faveur de relations de voisinage quotidiennes, ce revirement est renforcé, comme l'ont confirmé nos entretiens avec des représentants de la société civile jordanienne, par la prise de conscience que les difficultés socioéconomiques auxquelles les deux communautés font face, en particulier après l'épisode de la Covid-19, sont d'abord dues à la mauvaise gouvernance de l'État jordanien et de ses partenaires internationaux.

Cette évolution positive, illustrée par une prise en compte dans les représentations populaires des aptitudes professionnelles des Syriens ainsi que de la précarisation de leurs conditions de vie du fait de la baisse des contributions internationales, a été confirmée à travers l'ensemble du territoire national par des sondages effectués auprès des Jordaniens par les organisations internationales d'assistance dès 2016, puis de manière régulière par le HCR dès 2020. Non seulement les Jordaniens affichent à nouveau des taux élevés d'empathie envers leurs frères d'infortune syriens, mais nombres d'entre eux déclarent s'être volontairement proposés pour leur venir en aide. Cependant, les doléances jordanienes au sujet de la présence syrienne ne s'éteignent pas pour autant. Comme l'indique le dernier sondage du HCR en date de juin 2023, les problèmes de compétition pour l'accès au logement et à l'emploi figurent, avant l'accès aux services médicaux et éducatifs et à l'eau potable, comme les principales préoccupations des Jordaniens interrogés. De manière plus générale, ceux-ci s'accordent pour dire qu'il y a trop de réfugiés en Jordanie et que le pays a fait plus qu'il n'en fallait pour ces derniers.

Dès lors, la manière dont les Jordaniens s'expriment au sujet du futur des réfugiés syriens est ambiguë. Si une majorité d'entre eux (78%) se prononcent aujourd'hui en faveur de leur intégration, en particulier chez les jeunes, une autre majorité, certes moins nette, 53%, avoue espérer un prochain retour des réfugiés à leurs foyers, cela étant en accord avec les nouvelles orientations de l'État jordanien. Cependant, peu d'entre eux estiment qu'un tel rapatriement soit envisageable dans le court-terme. C'est là une donnée à prendre en compte à l'heure où les bailleurs de fonds entendent encore réduire leurs contributions financières et techniques pour la gestion de la crise des réfugiés syriens.

INTRODUCTION

Douze ans après le début de la crise syrienne enclenchée en 2011, le nombre de réfugiés syriens en Jordanie est estimé selon les autorités jordaniennes autour de 1,35 million,¹ dont 657 000 sont enregistrés auprès du Haut-Commissariat pour les Réfugiés (HCR). La moitié des réfugiés enregistrés provient du gouvernorat de Deraa situé à la frontière du Royaume hachémite, 19% de Homs, et le reste des campagnes d'Alep et de Damas (9 et 8%) et de Damas (8%). Ils résident pour un tiers à Amman (30% des effectifs), à Irbid (26%), à Mafraq (20%), à Zarka (15%) et dans les autres gouvernorats du sud de la Jordanie plus éloignés de la frontière syrienne (9%).² Il s'agit en outre d'une population très jeune, 48% ayant moins de 15 ans.³

Depuis leur arrivée, les réfugiés syriens ont vécu des trajectoires diverses à différents égards. Ainsi, tandis que certains d'entre eux sont restés dépendants de l'assistance humanitaire internationale (en particulier les quelques 20% d'entre eux résidant dans l'un des trois camps de réfugiés syriens), d'autres se sont intégrés dans les secteurs informels et formels du marché du travail ou, mieux encore, ont su se hisser au statut formel d'entrepreneur. De même, l'accès de ceux des quelques 80% d'entre eux vivant au sein de communautés jordaniennes aux services publics tels que l'éducation ou la santé a évolué, alternant phases d'inclusion et phases d'exclusion.

Le statut légal des réfugiés syriens s'appuie sur des réglementations internes et externes (mémoire d'accord entre la Jordanie et le HCR de 1998 par exemple) qui rendent compte d'une volonté commune de trouver un équilibre entre la satisfaction des besoins des réfugiés d'une part, et la volonté de maintenir la stabilité économique et sociale de la Jordanie. Point nodal de cet équilibre, les représentations évolutives des réfugiés syriens et de leur impact politique et socioéconomique sur le pays que se sont forgées les différentes strates de la société jordanienne, de la classe politique aux médias en passant par les habitants des communautés « hôtes », ont prouvé leur capacité d'influer sur les orientations de la réponse gouvernementale à la « crise des réfugiés syriens » depuis 2012. Celles-ci ont évolué, de l'ouverture généreuse des premiers temps (2012-2013) ; au raidissement en 2014-2015 devant une crise des réfugiés perçue comme nuisant à la stabilité sécuritaire et socioéconomique de la Jordanie ; puis au compromis autour d'une intégration durable à travers leur accès au secteur formel du marché du travail depuis 2015/2016 ; et, enfin, à la recherche de solutions alternatives depuis la Covid-19 et la réduction de l'assistance internationale (2020-2023).

La question des perceptions des réfugiés syriens par la population jordanienne a fait l'objet de plusieurs travaux académiques et sondages auxquels nous nous référerons amplement dans cette étude. Ces travaux indiquent que les représentations mentales des réfugiés syriens s'inscrivent dans plusieurs répertoires conceptuels et champs lexicaux. Un premier répertoire est celui des discours gouvernementaux, fidèlement relayés par la presse nationale, qui mettent en avant le devoir d'hospitalité envers les réfugiés en dépit du fardeau économique et social que leur

¹ Selon le Ministre de l'intérieur jordanien en juillet 2023, in : « Refugee response a collective responsibility of nations — Faraya ». *The Jordan Times*. July 24, 2023.

² UNHCR. *Total Registered Syrian Refugees*. Operational Data Portal. <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/36>

³ Voir Tiltnes, Age et al. (2019). *The living conditions of Syrian refugees in Jordan Results from the 2017-2018 survey of Syrian refugees inside and outside camps*. p.11.

Fafo/MoPIC. <https://www.fafon.no/images/pub/2019/20701.pdf>

présence représente pour l'ensemble de la société jordanienne et le défi sécuritaire associé. Un second répertoire est celui des représentations de la population jordanienne tel que recueillis notamment par des sondages d'opinion ainsi que par les propos publics ou privés exprimés par différentes composantes de la société civile jordanienne. Ces représentations populaires peuvent elles-mêmes se subdiviser en deux registres relativement distincts et contradictoires : un registre met l'accent sur la compassion et la sympathie ressentie envers les réfugiés syriens, malgré la dégradation des indicateurs socioéconomiques (chômage, pauvreté) consécutive ment à leur arrivée en masse entre 2011 et 2014. Un second registre, qui émane initialement du ressenti de ces communautés hôtes des gouvernorats du nord les plus impactés, est relatif à des stéréotypes négatifs concernant, pêle-mêle, leur captation opportuniste d'emplois aux dépens des artisans et des travailleurs jordaniens peu qualifiés œuvrant dans les secteurs habituellement destinés aux travailleurs migrants, leur statut privilégié de récipiendaires d'une assistance financière internationale qui leur est réservée, ou encore leur transgression des normes sociales locales.

Cette étude entend analyser ces différents répertoires et leurs impacts sur le statut social des réfugiés syriens. Plus précisément, il s'agira de préciser les différents niveaux de r pr sentations dont ont fait l'objet les réfugiés syriens de la part de plusieurs segments de la société jordanienne (gouvernement, société civile, Jordaniens confrontés à la présence des réfugiés syriens), tout en mettant en lumière les facteurs sous-tendant leur constructions, leurs évolutions au cours de ces dernières années, ainsi que l'impact de ces r pr sentations sur la réponse jordanienne et internationale à la « crise des réfugiés syriens ». Dans la mesure du possible, ces r pr sentations seront analysées par genre, degré de dépendance socioéconomique, historique des relations avec les communautés hôtes, et gouvernorats de résidence. Ce faisant, l'étude entend documenter le futur de l'assistance internationale aux réfugiés syriens, entre assistance financière aux plus démunis et projet de développement sous forme d'opportunités d'emplois aux jeunes Syriens ainsi qu'aux Jordaniens, membres de leurs communautés d'accueil.

Cette étude est divisée en deux parties principales.

La première partie est un «  tat des lieux » qui présente le statut légal des réfugiés en Jordanie selon les législations internes et externes qui s'y r f rent. Celles-ci comprennent d'une part les textes « cadre » que constituent la Constitution jordanienne de 1952 et le Protocole d'accord (*Mémorandum of Understanding*) conclu par la Jordanie et le HCR de 1998 ; et d'autre part les législations spécifiques régulant leur accès aux services de base et à l'emploi. Loin de ne constituer qu'un cadre de référence clair pour l'étude, cette partie reflète la manière dont l'état jordanien se réprésente les populations réfugiées (entre « réfugiés politiques » et « hôtes invités ») et les conditions de leur résidence en Jordanie.

La seconde partie se focalise sur les r pr sentations « civiles » des réfugiés syriens et déterminera les paramètres économiques, sociaux, sécuritaires et culturels, à l'échelle nationale et régionale, de leurs constructions. La Jordanie présente un cas d'étude d'autant plus intéressant que près de la moitié (43%) des citoyens sont eux-mêmes d'origine palestinienne comme l'a indiqué le Premier ministre en 2011. Quel est donc l'opinion de ces derniers face aux nouveaux arrivants syriens ?

  travers ces différentes parties, il s'agira aussi de tester trois hypothèses énoncées dans les termes de référence de l'étude :

- La représentation des Syriens dépend de l'origine géographique et du degré de proximité avec les Syriens, ainsi que des classes sociales d'appartenance de ces Syriens.
- Le facteur de genre distingue la représentation des réfugié/e/s syriens.
- Les représentations varient selon l'histoire familiale et les expériences personnelles des populations hôtes.
- Les schémas de pensée et des représentations populaires ne sont que partiellement influencés par les représentations étatiques officielles, étant aussi impactés par les relations personnelles et familiales que les communautés hôtes nouent au quotidien avec les réfugiés syriens, ainsi que des politiques d'assistance engagées par les autorités jordaniennes et leurs partenaires internationaux.
- Enfin, les représentations étatiques des réfugiés syriens telles que relayées par la presse nationale répondent essentiellement à certains objectifs stratégiques vis-à-vis des bailleurs de fonds internationaux de la Jordanie.

La méthodologie suivie par l'étude implique une triangulation entre plusieurs types de sources d'information :

- Une revue de la littérature existante (rapports opérationnels d'organisations d'assistance humanitaire, sondages d'opinion, extraits choisis de la presse nationale et littérature secondaire pertinente) traitant de la gestion par la Jordanie et ses partenaires internationaux de la présence syrienne, ainsi que des représentations mentales des Jordaniens /Jordaniennes à ce sujet.
- Des entretiens effectués en août et septembre 2023 avec des Jordaniennes et des Jordaniens de trois régions différentes de Jordanie (Amman-Sahab, Zarka et Irbid) qui ont accepté de nous accorder un entretien sur leur ressenti au sujet de la présence syrienne dans le pays sur la base d'une grille d'entretiens. Nos répondant(e)s sont des employés municipaux à Irbid et Sahab (Amman) ; des employés d'ONG internationale (NRC Jordan et Mercy Corps) ; des employés d'ONG locales.⁴ L'annexe 1 présente la liste des personnes interviewées dans le cadre de cette étude.

⁴ L'étude tirera profit d'entretiens effectués depuis 2012 par les auteurs avec des représentants du gouvernement jordanien, ainsi que des organisations onusiennes et des ONG locales et internationales lors de différentes consultations précédentes concernant la « crise des réfugiés syriens » dans le pays.

PARTIE I : REPRÉSENTATIONS ET GESTION ÉTATIQUE DES RÉFUGIÉS EN GÉNÉRAL ET DES RÉFUGIÉS SYRIENS EN PARTICULIER

Cet état des lieux replace les réfugiés syriens dans leur contexte étatique jordanien, eu égard à leurs statuts légaux ainsi qu'aux représentations officielles qui les ont inspirés. Il éclaire d'abord la spécificité du statut des réfugiés « humanitaires » enregistrés auprès du HCR, dont les réfugiés syriens, par rapport aux réfugiés « politiques » palestiniens. Il met ensuite en évidence le statut particulier dont les autorités jordaniennes ont doté les réfugiés syriens dès 2015-2016, que ce soit par rapport à leur contrôle administratif ou leur statut dans le marché du travail.

A/ Des réfugiés aux statuts à géométrie variable

La législation jordanienne en matière d'accueil des réfugiés est peu fournie. La Constitution actuelle, promulguée en 1952, stipule à son article 21, paragraphe 1, que les « réfugiés politiques [ayant quitté leur pays d'origine] en raison de leurs principes politiques ou de la défense de la liberté ne seront pas extradés ». Dans les faits, seuls les Palestiniens ayant quitté leurs foyers situés dans la partie de Palestine devenue terre d'Israël lors du premier conflit israélo-arabe de 1948 et les Déplacés de 1967 en provenance de la Cisjordanie et de la bande de Gaza lors et au lendemain de la Guerre des Six-Jours (1967) sont considérés comme des personnes ayant droit de résidence sur le territoire jordanien en attendant le règlement durable de leur situation par le biais d'un retour à leurs foyers ou une réinstallation compensée.⁵

La prééminence de la question des réfugiés palestiniens dans l'agenda politique jordanien et panarabe a tendu à exclure du statut de « réfugié politique » toute autre catégorie de migrants forcés arrivés dans les décennies suivantes, que ce soient les Irakiens durant et après l'ère baathiste, les Soudanais et Somaliens, ainsi que les « réfugiés du Printemps arabe » de 2011, c'est-à-dire les Yéménites et les Syriens. Ces derniers constituent environ 89% des personnes enregistrées auprès du HCR, comme l'indique le tableau 1 suivant :

Tableau 1 : Réfugiés enregistrés auprès du HCR en Jordanie – Août 2023

Nationalités	Syriens	Irakiens	Yéménites	Soudanais	Somaliens	Autres	TOTAL
Nombre et % de réfugiés enregistrés	655 283	58 836	12 781	5 007	539	1 151	733 597
	89,3%	8%	1,7%	0,7%	0,07%	0,2%	

Source: External Statistical Report on UNHCR Registered Refugees and Asylum-Seekers Jordan as of 31 August 2023, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/103186>

Les réfugiés non-palestiniens sont donc considérés, selon la législation nationale, comme des « hôtes » ou « visiteurs de passage » (*invited guests*) que l'on ne recueille non pas sur la base d'une règle de droit mais, d'après plusieurs auteurs, selon un principe d'hospitalité ancré dans les traditions bédouine, arabe et islamique dont la Jordanie se veut l'héritière et qui dépasse le

⁵ Selon les termes de la résolution 194 (III) paragraphe 11 de l'Assemblée générale des Nations Unies de décembre 1948. L'ancrage des réfugiés palestiniens en Jordanie se confirme avec la naturalisation des réfugiés de 1948 en Transjordanie (Jordanie actuelle) en Cisjordanie que le Royaume hachémite annexe en 1950. Les déplacés de Gaza venus en Jordanie entre juin 1967 et juillet 1968 (les « ex-Gazans ») restent des étrangers auxquels la Jordanie accordera des permis de voyager et des cartes d'identité à la fin des années 1980 mais sans que cela ne leur confère la citoyenneté jordanienne. Tant les réfugiés de Jordanie (depuis 1948) ou venus de Cisjordanie ou de Gaza en 1967 peuvent s'enregistrer auprès d'une agence humanitaire créée exclusivement pour répondre à leurs besoins de base : l'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient (UNRWA).

simple accès au droit d'asile⁶. Ce principe d'hospitalité ne s'est cependant pas traduit par une législation spécifique sur le statut de réfugié ou requérant d'asile, mais par quelques aménagements prévus par la Loi sur la résidence et les étrangers de 1973. Celle-ci prévoit, au titre de la « courtoisie humanitaire » ou du « droit d'asile », que les demandeurs d'asile et les réfugiés (reconnus en tant que tels par des instances étrangères comme le HCR) soient exemptés de l'obligation de détenir des papiers d'identité valides à l'entrée du territoire, et qu'ils peuvent se voir attribuer des documents de voyage selon des modalités décidées au cas par cas par le gouvernement⁷. Ce dernier a aussi eu le pouvoir de refuser l'entrée en masse sur le sol national de catégories de réfugiés jugés indésirables pour des raisons politiques (par exemple les réfugiés palestiniens fuyant les persécutions en Irak en 2013-2014 ou le conflit Syrien dès 2012/2013 afin de ne pas apparaître comme souscrivant au scénario israélien d'une Jordanie patrie de substitution aux Palestiniens) ou socioéconomiques (nécessité de stabiliser des effectifs de réfugiés devenus trop pesants pour les infrastructures sociales et économiques du pays, en ce qui concerne les réfugiés syriens depuis 2016, ou les réfugiés non-Syriens venus au pays avec des visas d'étudiants ou médicaux depuis 2019).

La législation jordanienne n'explicite pas les modalités de résidence des réfugiés sur le sol national, que ce soit par rapport à la durée, l'accès à l'éducation, à la santé et à l'emploi, figeant ainsi ces réfugiés dans une situation de vulnérabilité structurelle. De manière générale, le traitement des réfugiés sur la scène jordanienne a été géré au cas par cas, selon la manière dont les autorités, et plus généralement la société jordanienne, ont interprété leur présence en fonction des intérêts du pays en termes de stabilité politique et socioéconomique. Si l'accès à l'éducation primaire dans les écoles publiques jordaniennes a été autorisé, le coût des soins médicaux primaires a varié entre gratuité et coût (le plus élevé) imposé aux expatriés internationaux. En général, les autorités ont dû manœuvrer avec habileté afin de parer aux besoins de base des réfugiés tout en évitant de susciter le mécontentement des communautés hôtes les plus défavorisées. Ce dilemme s'est posé de façon épineuse dans le cas de la réponse à la crise des réfugiés syriens en raison de leur nombre élevé. En outre, le droit au travail est proscrit, ce qui condamne les réfugiés au travail informel, non encadré par les dispositions du code travail et de la sécurité sociale et aux conditions de travail réputées difficiles.⁸ Ceux d'entre les réfugiés qui parviennent à obtenir un emploi formel (moyennant l'accord des autorités et la participation de l'employeur – le *kafil*) perdent leur statut de réfugié et les droits humanitaires qu'y s'y rattachent.⁹

Le droit international assure néanmoins un minimum de protection stable aux réfugiés non-Palestiniens. Certes, la Jordanie (comme la plupart des pays arabes) n'a pas adhéré au système de protection international des réfugiés tel que constitué par la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 (et de son Protocole additionnel de 1967) et par le Statut du HCR, et la protection qu'ils offrent aux réfugiés dans différents domaines¹⁰. Cela s'explique par la volonté de souligner le statut exceptionnel, politique, des réfugiés palestiniens et l'obligation pour les

⁶ El-Abed Oroub (2014). "The discourse of Guesthood: Forced Migrants in Jordan" in Fabos, Anita and Osotalo, Riina (eds) *Managing Muslim Mobilities*, Palgrave; Ghofran, Hela (23 October 2021). "Refugees as guests of Jordan and the Arab hospitality". *Routed Magazine*. Issue no.17.

⁷ Jordan: Law No. 24 of 1973 on Residence and Foreigners' Affairs, voir articles 4, 10, 29.

⁸ De manière générale, la législation jordanienne sur le travail ne permet le travail pour les non-Jordaniens que dans les secteurs où la main-d'œuvre locale est insuffisante ou manque de l'expertise nécessaire.

⁹ Interview avec représentante du HCR, mars 2023.

¹⁰ Ces instruments stipulent que les réfugiés devraient jouir des droits relatifs à la propriété, au logement, à l'enseignement post-primaire et au travail au même titre que les résidents étrangers, et des droits à rester en justice, à la protection sociale et à l'enseignement primaire au même titre que les nationaux du pays d'accueil (Voir Convention et Protocole relatifs au statut des réfugiés, <https://www.unhcr.org/fr/4b14f4a62>

Nations-Unies de le prendre en compte. Cependant, le Protocole d'Accord conclu entre la Jordanie et le HCR en 1998 (alors élaboré dans le cadre de la réponse à la crise des réfugiés irakiens après la première guerre du Golfe) établit quelques principes généraux de protection, tels que le non-refoulement, le droit aux moyens d'ester en justice et à recevoir une assistance légale. Il fixe aussi les paramètres d'une coopération en matière de protection et d'assistance aux réfugiés/demandeurs d'asile, donnant au HCR le soin exclusif de déterminer la qualité de réfugié et d'y répondre par une réponse durable (rapatriement ou réinstallation dans un pays tiers) dans un délai fixé par principe à 6 mois, mais qui a été régulièrement renouvelé, faute de solution durable que ce soit par le retour au pays d'origine ou par une réinstallation dans un pays tiers¹¹.

B/ Les cinq registres de représentation étatique des réfugiés syriens

L'une des conséquences de la « crise des réfugiés syriens » est la transformation de la représentation des « Syriens » au sein de la société jordanienne. Les Syriens du Sud ont traditionnellement été considérés comme des frères/sœurs partageant la même confession musulmane-sunnite et soudés par des liens tribaux, familiaux, commerciaux et socioéconomiques privilégiés remontant au début du 20^{ème} siècle¹². Signe de cette mixité sociétale, les travailleurs agricoles syriens se voyaient dispensés du permis de travail obligatoire pour tout travailleur étranger. La Jordanie a aussi constitué un refuge pour les opposants au régime syrien depuis les années 1980, accueillant aussi nombres d'entrepreneurs. Mais dès 2011/2012, les Syriens se voient soudainement muer, dans l'imaginaire jordanien, en réfugiés dans le besoin et dont la Jordanie, fidèle à sa tradition d'accueil des réfugiés politiques, n'a d'autre choix que d'accueillir librement et de secourir malgré ses conséquences sur la stabilité économique du pays¹³. Quand bien même ceux d'entre eux qui sont enregistrés (volontairement) auprès du HCR ne représentent, selon les chiffres officiels, que la moitié des Syriens présents sur le territoire¹⁴, ce sont ces réfugiés statutaires qui demeurent les principaux bénéficiaires des projets d'assistance. S'ils partagent formellement le même statut que les autres groupes de réfugiés enregistrés auprès du HCR, ils ont représenté, tant du point de vue des politiques d'assistance que de leur statut socioéconomique, un cas singulier que les représentations officielles ont depuis 2011/12 cherché à mettre en exergue, à la fois pour expliquer les politiques particulières de l'État jordanien à leur encontre et pour mobiliser l'assistance de la communauté internationale aux fins d'une réponse adéquate à la crise

¹¹ Cette période a été renouvelée par le HCR, une pratique implicitement acceptée par la Jordanie. Selon les chiffres du HCR, seuls 41 911 réfugiés syriens ont été réinstallés dans des pays tiers entre 2014 et 2021 (<https://reliefweb.int/attachments/b61fb451-ee26-3865-b234b2dd35265dc5/RST%20Dashboard%20Mar-2021.pdf>); par ailleurs, 65 000 réfugiés syriens sont rentrés dans leurs pays d'origine entre 2016 et 2022, alors que le nombre de Syriens enregistrés auprès du HCR dépasse les 650,000 (<https://www.arabnews.com/node/2325016/middle-east>).

¹² Les principales confédérations tribales du Nord de la Jordanie, les Beni Khaled, Sardiya, et Isa ont des membres vivant au sud de la Syrie. Les grandes familles Shraideh d'Irbid, Zu''bi de Ramtha, Rifai, Jaradat, Alawneh, Tibawi, Muqdadi, Smadi et Zrayqat ont des membres installés des deux côtés de la frontière. Par ailleurs, tandis que les premiers Premiers ministres de l'Emirat de Transjordanie dans les années 1920 étaient d'origine Syrienne, de grands entrepreneurs syriens ont structuré l'économie de la Jordanie dans les années 1920, tel que le chef des marchands d'Amman, Sabri Pasha Tabb'a, et le fondateur de la première compagnie de production électrique, Mohammed 'Ali Budeir en 1938. Voir Hanania, Marwan D. (2019). "From Colony to Capital: Reconsidering the Socio-Economic and Political History of Amman, 1878–1928". Middle Easter, Studies. Volume 55, 2019, issue 1, pp.1-21.

¹³ Interview du roi Abdallah II, 24 septembre 2016 (<https://www.youtube.com/watch?v=G3pVxquBIZo>).

¹⁴ Depuis 2012, la Jordanie a maintenu que le nombre de Syriens non-enregistrés, incluant les Syriens établis en Jordanie avant 2011 et ceux des réfugiés n'ayant jamais eu besoin des services du HCR et des autres organisations onusiennes, équivalait à celui des Syriens enregistrés.

humanitaire qu'ils représentent. On peut identifier 5 différents registres de représentation qui ont émergé à différentes phases de la présence des réfugiés pour coexister, l'État jordanien mettant en exergue l'un ou l'autre de ses registres selon ses intérêts du moment.

a) Les réfugiés syriens, dépendants prioritaires de l'assistance humanitaire – le retour des « réfugiés des camps »

L'importance démographique des réfugiés syriens, due à leur droit de quasi-libre accès au territoire Jordanien en 2012-2013 au sein des l'ensemble des populations enregistrées auprès du HCR (89%) et parmi l'ensemble de la population résidente de Jordanie (6%¹⁵), a eu pour conséquence de braquer sur eux les efforts des acteurs humanitaires locaux et internationaux. Dès 2011/2012, l'acheminement des secours en vivres et en espèces, ainsi qu'en matière d'éducation, de logement et de soins de santé primaires, est assuré par les institutions d'entraide gouvernementales ou locales, notamment islamiques, ainsi que par la machinerie humanitaire des Nations Unies¹⁶.

La caractéristique la plus visible de l'assistance aux réfugiés syriens réside dans l'établissement de camps qui leur sont exclusivement réservés et qui ont hébergé environ un cinquième des effectifs¹⁷. Gérés et financés par des fonds internationaux, les camps de Zaatari (2012), Emirati (2013) et d'Azraq (2014) sont initialement destinés à soulager les centres de rétention établis à la frontière jordano-syrienne et à abriter et subvenir gratuitement aux besoins de base des plus vulnérables d'entre eux qui ne disposent pas de relations personnelles ou des moyens d'existence en Jordanie. Ce faisant, ils permettent de soulager la pression sur les infrastructures et les services publics jordaniens et de rassurer quelque peu les populations du Nord de la Jordanie inquiètes de l'arrivée massive des réfugiés sur leur niveau de vie. Ils sont aussi devenus la vitrine de l'hospitalité de la Jordanie et de la générosité de la communauté internationale à leur égard. Les visites officielles des dirigeants occidentaux dans le camp de Zaatari, le plus peuplé des trois camps (81,000 résidents - la quatrième agglomération en Jordanie) ont représenté des occasions pour les médias nationaux de vanter la coopération entre la Jordanie et le HCR, tout en soulignant l'amélioration des services et de l'habitat dans le camp ainsi que l'esprit de résilience et d'initiative de ses résidents qui ont transformé ce camp en un espace urbain dynamique marqué par l'ouverture de nombreux commerces et activités culturelles¹⁸.

Cependant, la localisation géographique des camps illustre aussi la volonté jordanienne initiale de limiter l'intégration socioéconomique des réfugiés syriens : tous les trois sont implantés loin des bassins d'emplois que sont les villes d'Amman, de Zarqa et d'Irbid et les mouvements des réfugiés hors camps sont limités au maximum : sortir du camp nécessitait, jusqu'en 2015, avoir

¹⁵ 12% si l'on s'y ajoute les Syriens non-enregistrés auprès du HCR (réfugiés qui ont pu se passer de l'assistance du HCR), ainsi que Syriens installés en Jordanie ou travaillant comme travailleurs saisonniers) dont le nombre, selon les estimations gouvernementales, est à peu près équivalent à celui des Syriens enregistrés.

¹⁶ Notons aussi que, en 2012, de nombreux Jordaniens ouvrent leurs maisons pour accueillir les réfugiés, ou transforment des sous-sols ou les toits en appartements de fortune. A partir de 2013, des troisièmes étages sont ajoutés aux immeubles dans le gouvernorat d'Irbid, tandis qu'à Mafraq des immeubles sont construits spécialement pour loger les réfugiés, mais souvent avec des toits en tôle ondulée (*zinco*). Entretien avec la responsable du programme de logement du Norwegian Refugee Council, Amman août 2023.

¹⁷ Soit environ 136 000 réfugiés Syriens, dont 83 000 dans le camp de Zaatari, 40'000 dans le camp d'Azraq. Voir UNHCR (October 2022). *Refugee Camps*. <https://www.unhcr.org/jo/refugee-camps>

¹⁸ Al Hussein, J. & Napolitano, V. (2019). « La politique jordanienne à l'égard des réfugiés syriens : entre hospitalité et protection des intérêts nationaux ». *Confluences Méditerranée*. 2019/3 (No.110).

recours à un garant jordanien (*kafil*) chargé en principe de subvenir à leurs besoins¹⁹. L'éloignement des camps est l'une des différences majeures avec les camps de réfugiés palestiniens établis entre 1949-1955 et en 1967-1968. Habités en grande majorité par des réfugiés naturalisés jordaniens dont les autorités promouvaient leur insertion professionnelle, ces derniers ont en effet été installés proches des bassins d'emploi précités (voir carte dans l'introduction du rapport)²⁰.

La majorité des réfugiés syriens, qui résident hors des camps (plus de 80% des effectifs), ont pu accéder aux services médicaux et éducatifs publics jordaniens, selon des modalités évolutives.²¹ Ils ont été relativement favorisés par rapport aux autres groupes nationaux de réfugiés « urbains » irakiens, yéménites, ou africains. Ainsi, l'outil statistique (le *Vulnerability Assessment Framework* - VAF) élaboré par le HCR de concert avec les principales agences humanitaires depuis 2014 afin de mieux cibler, sur la base d'enquêtes de terrain successives, les personnes éligibles pour l'assistance matérielle, n'a longtemps concerné que les réfugiés syriens²². Ce n'est qu'en 2022, au titre d'une « *one refugee approach* », nouvellement promue par le HCR,²³ visant à réduire puis éliminer les différences entre la qualité des services reçus par les différents groupes de réfugiés, que les autres réfugiés non-Syriens ont été couverts par le VAF, quoique de manière encore partielle.²⁴ Leur prise en charge par les services publics jordaniens, y compris dans le domaine de l'éducation, reste encore très partielle et incertaine.²⁵ En revanche, tout comme les autres réfugiés, les réfugiés syriens ont été contraints de travailler (dans le secteur informel jusqu'en 2016) afin de pourvoir à leur logement, l'assistance financière fournie par les institutions onusiennes ne permettant pas d'assurer le coût des loyers²⁶.

¹⁹ Idem.

²⁰ Sauf le camp de Jerash (ou de Gaza) qui a précisément abrité depuis 1967-1968 des déplacés de la bande de Gaza détenteurs de documents de voyage égyptiens, que la Jordanie n'entendait pas intégrer dans sa société, à l'inverse des réfugiés palestiniens de 1948.

²¹ Le taux d'inscription des enfants syriens dans le cycle primaire gratuit (de la première à la dixième classe) est de 87 % (97% pour les enfants jordaniens et 72 % sur l'ensemble du primaire et du secondaire (95 % pour les Jordaniens et 90 % pour les autres nationalités). Quant à l'accès aux soins médicaux publics, son coût a varié considérablement (des soins gratuits durant jusqu'en 2014 avant de s'établir en 2019 à celui des indemnités pratiquées pour les « Jordaniens non assurés », soit à hauteur de 40 à 50 % des dépenses requises.

²² Certains des indicateurs considérés dans le cadre du VAF sont considérés « universels », tels que le niveau de pauvreté et les stratégies d'adaptation (coping stratégies) ; d'autres indicateurs, dits « sectoriels », portent sur l'accès des réfugiés à certains services essentiels ainsi qu'au marché du travail. Voir UNHCR (January 2022). *VAF population report for refugees in host communities*. <https://data.unhcr.org/en/working-group/54?sv=4&geo=0>

²³ UNHCR (September 2021). *Fact Sheet - Jordan*. <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Jordan%20country%20factsheet%20-%20September%202021.pdf>

²⁴ Voir UNHCR (January 2022). *VAF population report for refugees in host communities*. <https://data.unhcr.org/en/working-group/54?sv=4&geo=0>

²⁵ Davis, Hanna (24 April 2023). "Non-Syrian refugees refused assistance in Jordan". *Opendemocracy*. <https://www.opendemocracy.net/en/beyond-trafficking-and-slavery/non-syrian-refugees-refused-humanitarian-aid-in-jordan/>

²⁶ L'assistance financière au réfugiés syriens qui remplissent les critères de d'éligibilité liée à la vulnérabilité consiste en une assistance *cash* pour les besoins non-alimentaires (18.5% du total des inscrits) et pour le prix du chauffage en hiver (61% des inscrits) par le HCR et une aide financière sous forme de coupons pour les besoins alimentaires par le Programme alimentaire mondial (PAM) (69% des inscrits). Voir Al Hussein, J. (Decembre 2022). *Towards Durable and Inclusive Social Protection Policies for Syrian Refugees in Jordan*. The Centre for Social Sciences Research & Action & Civil Society Knowledge Centre.

²⁶ Main Economic Indicators Report –MoPIC /Economy Division –January 2020 Release

b) Les réfugiés syriens, obstacles au développement de la Jordanie

Dès 2013, alors que l'influx de réfugiés syriens atteint le nombre record de plus de 3 000 personnes quotidiennement, les autorités entendent attirer l'attention de la communauté internationale sur l'impact négatif de ce qui est désormais appelé la « crise (interne) des réfugiés syriens » sur la vie quotidienne des communautés hôtes, ainsi que sur l'économie, l'infrastructure et les services publics jordaniens. Cet impact est minutieusement étudié et exposé, en marge des rapports sur les besoins des réfugiés, d'abord dans des documents spécifiquement liés aux besoins de la Jordanie et des Jordaniens tel que les *Needs Assessment Review of the Impact of the Syrian Crisis on Jordan* (2013) ou le *National Resilience Plan* (2014) puis, à partir de 2015, dans le cadre de documents mixtes couvrant les besoins des réfugiés et ceux de la Jordanie, soit les *Jordan Response Plan for the Syria Crisis* (JRP – biennuels de 2015 jusqu'à 2020-2022 – prolongé jusqu'à 2024). Comme l'expliquent ces documents, la crise des réfugiés syriens, qui menace de s'installer dans la durée, représente une surcharge pour les services d'éducation primaire et de santé, un accès encore plus réduit à l'eau et une vive compétition pour l'emploi dans les secteurs de l'agriculture, de l'artisanat et de la construction pour lesquels les Syriens acceptent des salaires plus bas que les Jordaniens et autres travailleurs migrants. Elle pèse en outre lourdement sur le budget de l'État, les services publics et sur les municipalités locales d'accueil, attisant les tensions entre Jordaniens et Syriens et menaçant ainsi la cohésion sociale dans les villes du Nord à forte concentration des réfugiés syriens (voir II.1)²⁷. Plus globalement, la présence massive des Syriens aggrave la crise économique que connaît le pays depuis le Krach financier mondial de 2007/2008, caractérisée notamment par une croissance économique en berne²⁸, et menace d'entraver le développement socioéconomique du pays dans son ensemble²⁹. Les JRP se sont efforcés de souligner le poids que faisaient subir les réfugiés sur les finances publiques (1.5 milliard de dollars américains (USD) par an³⁰) ainsi que, pour le JRP 2020-2022, sur 7 secteurs impactés, soit les services municipaux, la santé, l'éducation, la sécurité alimentaire, l'emploi ; l'eau, l'assainissement et l'hygiène, et la protection sociale et la justice.

Cette revue des défis occasionnés par la présence syrienne s'accompagne des coûts occasionnés dans chacun de ces secteurs, en plus d'un appui budgétaire direct pour les coûts additionnels occasionnés pour les subventions sur l'eau, le gaz et l'électricité, la sécurité, les transports et le maintien des infrastructures. Pour l'exercice 2020-2022, par exemple, l'ensemble des besoins prévus par les JRP 2020-2022 se monte à 6,6 milliards de USD, que la Jordanie demande à la communauté internationale de couvrir³¹. Les demandes requises par le gouvernement jordanien depuis 2014 n'ont jamais été totalement honorées par les bailleurs de fonds, les contributions de ces derniers ne couvrant, au grand dam des autorités jordaniennes, qu'entre environ le tiers et la moitié de ces demandes (51% pour l'année 2019)³². Le risque d'une explosion économique et sociale est souvent invoqué afin de mettre les bailleurs de fonds devant leurs responsabilités :

²⁷ La Banque mondiale est alors intervenue pour aider les municipalités du nord du pays les plus affectées dans le cadre du programme de MSSRP (Municipal Services and Social Resilience) (2013-2021).

²⁸ Avec une croissance du PIB qui plonge de 8,1% du PIB en 2006 jusqu'à 2,3% en 2010. Source : World Bank, *GDP Growth (annual %)*.

²⁹ Ministry of Planning and International Cooperation & United Nations (MoPIC) (2013). *Needs Assessment Review of the Impact of the Syrian Crisis on Jordan*. Par ailleurs, la crise des réfugiés suspend de facto la mise en œuvre de stratégies lancées en 2010/2011, notamment la Stratégie nationale de l'emploi qui visait à promouvoir l'emploi des Jordaniens (au détriment de la main-d'œuvre étrangère) et la Stratégie nationale de l'éducation qui visait notamment à la fin du système de la double-rotation dans les écoles publiques.

³⁰ MoPIC, JRP 2020-2022, p.6.

³¹ Ibid. pp. I et II.

³² Ibid. p.1.

selon le roi Abdullah II en 2016, « *tôt ou tard, je pense, le barrage va rompre....la communauté internationale devrait offrir plus si elle veut que la Jordanie continue à garder les réfugiés* ». ³³ Ces cris d'alarme se traduisent alors par un certain durcissement de la position jordanienne à l'égard des réfugiés syriens (on met fin aux soins médicaux primaires gratuits, et le gouvernement déporte vers la Syrie ou réinstalle dans le camp éloigné d'Azraq les réfugiés qui travaillent de manière informelle) mais plus encore par une pression sur les bailleurs de fonds internationaux afin que ces derniers augmentent leurs contributions au titre de la réponse à la crise des réfugiés en Jordanie.

Cette disparité entre demandes jordanienes et contributions internationales, notamment des États-Unis et d'Europe, n'est pas uniquement due à une « fatigue » budgétaire des donateurs due à la persistance de la crise syrienne et à l'accumulation des conflits et catastrophes naturelles au cours de la dernière décennie comme la guerre en Ukraine depuis 2022 et le tremblement de terre en Turquie et en Syrie en février 2023). Deux autres facteurs expliquent les réserves des donateurs : d'une part, les besoins exprimés par la Jordanie sont déjà couverts par d'autres enveloppes d'assistance à la Jordanie, au titre de l'aide bilatérale, par exemple. Par ailleurs, la représentation que se sont faits les donateurs des réfugiés syriens et de leur impact sur l'économie jordanienne diffère de celle que les autorités jordanienes affichent dans les dans le JRP. S'ils reconnaissent que les réfugiés syriens ont constitué un poids sur les services publics et les infrastructures, ils mettent aussi en exergue les avantages bien réels bien que difficilement quantifiables, que l'économie jordanienne a retiré de leur présence, à la fois comme consommateurs ³⁴ et comme petits entrepreneurs vecteurs de dynamisme économique et de création d'emplois, en particulier dans des gouvernorats ruraux économiquement peu dynamiques comme Mafrak ³⁵. De plus, selon l'avis même de nombreux Jordaniens, les ouvriers syriens plus polyvalents et mieux qualifiés que les ouvriers jordaniens, et acceptant des salaires inférieurs, ont renforcé la compétitivité des produits jordaniens. Enfin, l'assistance internationale qu'ils ont attirée sous différents canaux a bénéficié au développement de l'infrastructure routière, des services municipaux, et même au développement de l'emploi pour les Jordaniens dans les localités à forte concentration de Syriens : en effet, tous les projets de formation professionnelle et d'emplois financés par la communauté internationale depuis 2016 bénéficient en principe à moitié jusqu'aux deux-tiers aux membres de la communauté d'accueil les plus vulnérables ³⁶. Des économistes ont démontré que l'assistance internationale reçue par la Jordanie entre 2012 et 2019, soit 3.38 milliards de dollars, a été trois fois supérieure à celle reçue entre 2009 et 2012, et que l'aide reçue pour les infrastructures dans les municipalités les plus affectées a été de 125% supérieure à celle destinée aux réfugiés. De plus, le ralentissement économique n'est pas dû à la présence syrienne, mais plutôt aux mauvais choix stratégiques qui n'ont pas réduit la dépendance énergétique, ni tenté de renforcer le secteur privé. ³⁷ De manière

³³ "Syria conflict: Jordanians 'at boiling point' over refugees". *BBC News*. 2 February 2016.

³⁴ Au début de la crise, les réfugiés sont venus avec leurs économies qu'ils ont notamment dépensées en loyers et nourriture, ainsi qu'en investissements, pour les quelques investisseurs d'entre eux, ce qui aurait représenté un apport d'environ un milliard de dollars en 2013. Reva Dhingra, 'Syrian Refugees and the Jordanian Economy'. *Muftah*, 21 August 2014, <http://muftah.org/syrian-refugees-jordanian-economy/> in Dorris Carion 2015. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/20150921SyrianRefugeesCarrion.pdf>

³⁵ Francis, Alexandra, 2015, *Jordan's Refugee Crisis*. Carnegie Endowment for International Peace. September 2015. p. 18.

³⁶ Entretien avec ONG Phenix (1 octobre 2023) qui insiste sur l'opportunité « légitime » du discours « rentier » de la Jordanie à destination de ses bailleurs de fonds. Voir aussi entretiens avec officiels de la Délégation Union Européenne à Amman entre 2017-2023. Voir aussi Francis, Alexandra (September 21, 2015). *Jordan's Refugee Crisis*. Carnegie Endowment for International Peace.

³⁷ Fallah, Belal, Istaiteyeh Rasha and Yusuf Mansur (2021). *Moving Beyond Humanitarian Assistance: Supporting Jordan as a Refugee-Hosting Country*, World Refugee & Migration Council Research Report;

plus générale, vu le profil social (plutôt d'origine rurale), le niveau éducationnel (comparativement bien plus bas que celui des Jordaniens) et professionnel (des fermiers, ouvriers et artisans pour la plupart), c'est plutôt la main-d'œuvre étrangère peu qualifiée venue d'Égypte et des pays asiatiques - pour exercer des métiers manuels peu prisés par les Jordaniens - qui a été affectée, dans un premier temps du moins, par l'arrivée des réfugiés syriens³⁸.

c) Les réfugiés syriens, des agents déstabilisateurs en puissance

Sur le plan sécuritaire, la crainte que des agents déstabilisateurs soient infiltrés parmi les réfugiés inquiète les réfugiés. Il peut s'agir d'agents du régime de Damas chargés de semer le trouble parmi les réfugiés, et en particulier dans les camps de réfugiés³⁹. Plus inquiétante est la perspective de cellules djihadistes infiltrées au sein des rangs réfugiés. Exacerbée par l'assassinat du pilote de combat jordanien Muath Al Kasasbeh par Daesh en janvier 2015 à Raqqa (Syrie) et un attentat terroriste contre des militaires à la frontière syro-jordanienne en juin 2016, cette crainte conduit la Jordanie à durcir sa gestion des réfugiés syriens: restreinte dès 2014, l'entrée des réfugiés sur le territoire est définitivement bloquée en 2016.⁴⁰ Par ailleurs, en 2015, les réfugiés syriens sont contraints de se réenregistrer dans le cadre de campagnes de régularisation de la population syrienne. Désormais, les réfugiés résidant hors des camps sont soumis à l'obligation d'être enregistrés auprès du ministère de l'Intérieur et d'obtenir de sa part une « carte de services » officiellement destinée à favoriser leur accès à l'éducation et aux soins médicaux publics. Le soupçon sécuritaire ne s'est pas dissipé pour autant : depuis 2013, certains réfugiés syriens convaincus d'affiliation avec des mouvances politiques islamistes prohibées (salafistes djihadistes) ont été déportés vers la Syrie ou, plus majoritairement, vers un « village » du camp d'Azraq, le « village » numéro 5, qui continue de servir de lieu d'internement pour ce type de réfugiés syriens⁴¹.

³⁸ Seuls 5% des Jordaniens exercent des emplois journaliers mal payés, en concurrence avec les travailleurs étrangers (Mansur 2013 in <https://www.thenewhumanitarian.org/feature/2013/11/08/hosting-syrian-refugees-cost-conundrum>). Comme le montre l'étude de Fafo de 2019, près de la moitié des réfugiés syriens provient du gouvernorat rural de Deraa, seuls 15% d'entre eux ont un diplôme d'études secondaires contre 55% des Jordaniens, et seuls 5% d'entre eux exercent des métiers libéraux (d'enseignant à ingénieur ou médecin ou administrateur). Voir Tiltne, Age et al. (2019). *The living conditions of Syrian refugees in Jordan Results from the 2017-2018 survey of Syrian refugees inside and outside camps*. Fafo/MoPIC.

<https://www.fafo.no/images/pub/2019/20701.pdf>

³⁹ Etayant cette crainte, l'arrestation d'un membre des services de sécurité syriens arrêté dans le camp de Zaatar en mars 2013, qui avoua avoir brûlé des tentes et mené d'autres actes de destruction dans le camp : in Mercy Corps (May 2013). *Mapping of Host Community-Refugee Tensions in Mafraq and Ramtha*, Jordan, p.15.

“On 23 March 2013, a disguised member of Syrian intelligence [see right]28 was captured in Za'atari camp after being caught with weapons and explosives. He admitted to initiating rebel actions in the camp earlier and burning down tents in the camp”.

⁴⁰ Fin 2014, le nombre de réfugiés inscrits atteignait déjà 625 258 personnes, soit 95% des effectifs actuels ; voir portal du HCR (<https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/36>). Par ailleurs, en 2019 ordonne au HCR d'enregistrer les requérants d'asile venus au pays pour des raisons annexes telles que traitements médicaux, études, tourisme, travail, etc., ce qui constituait le motif d'entrée officiel en Jordanie.

⁴¹ Le camp de Azraq, isolé des principaux pôles urbains, à l'est de la Jordanie sert aussi de lieu d'internement pour les réfugiés syriens ayant contrevenu à la législation sur le droit du travail en travaillant dans le marché informel ou ayant quitté le camp de Zaatar sans en informer le HCR ; voir HRW (October, 2017). *“I have no Idea Why They Sent US Back” – Jordanian Deportations and Expulsions of Syrian Refugees*, <https://www.hrw.org/report/2017/10/02/i-have-no-idea-why-they-sent-us-back/jordanian-deportations-and-expulsions-syrian>. Amnesty International (September 2020), *Jordan: Stop forcible transfer of Syrian refugees to a no-man's land in the desert*, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/09/jordan-stop-forcible-transfer-of-syrian-refugees-to-a-no-mans-land-in-the-desert/>

d) Les réfugiés syriens, un atout - vecteur de développement économique

Deux tendances poussent la Jordanie et ses bailleurs de fonds à modifier en 2016 leur approche et leur représentation des réfugiés syriens en un atout de développement économique pour le pays. D'une part, la crise migratoire que connaissent les pays européens en 2014-2015 pousse l'Union européenne, l'un des principaux bailleurs de fonds de la Jordanie, à chercher des arrangements avec les principaux pays hôtes afin de faciliter le maintien temporaire des réfugiés sur leur territoire, notamment par leur inclusion dans le marché formel du travail. D'autre part, conscients que la présence des réfugiés syriens est appelée à durer et à peser de plus en plus sur les finances et services publics, les dirigeants jordaniens pensent à transformer la crise des réfugiés syriens en une « opportunité de développement ». Sur ces bases, la Jordanie et ses principaux bailleurs de fonds, dont l'Union européenne, préparent un accord qui est conclu en février 2016 : le *Jordan Compact*. Celui-ci prévoit la régularisation, par le biais de l'obtention d'un permis de travail décerné par le ministère du Travail, des quelques 200 000 ouvriers syriens travaillant informellement dans des secteurs peu prisés par la main-d'œuvre jordannienne (et donc aussi investie par les travailleurs migrants égyptiens et asiatiques) comme l'agriculture, la construction, l'hôtellerie et la restauration. L'accent est aussi mis sur l'emploi des réfugiés dans les industries exportatrices de produits manufacturés. En échange, les bailleurs de fonds s'engagent à mieux financer les JRP, à accorder des prêts concessionnels avantageux, à relancer les investissements internationaux, et à faciliter l'exportation de produits manufacturés en Jordanie vers les pays européens⁴². Cette manne est censée doper la croissance économique du pays, notamment son secteur industriel, facteur d'emplois supplémentaires pour les travailleurs jordaniens et syriens et de prospérité pour tous. Si le *Compact* sert en fait de monnaie d'échange entre la Jordanie et ses bailleurs de fonds, l'Union Européenne en particulier, sur fonds d'intérêts étatiques particuliers, il n'en modifie pas moins significativement le statut réel des réfugiés syriens, qui se voient dotés du statut hybride de « réfugiés-travailleurs migrants ».

Dans sa course à la formalisation de 200 000 travailleurs syriens, la Jordanie a accumulé depuis 2016 les mesures incitatives : permis de travail quasi-gratuit (et renouvelés automatiquement) tandis que son coût annuel se monte à plusieurs centaines de dinars jordaniens pour les travailleurs migrants d'autres nationalités (selon les secteurs) ; droit de changer à sa guise d'employeur dans les secteurs de l'agriculture et de la construction durant l'année et de secteurs d'activités : autant de prérogatives dont ne peuvent se prévaloir les autres travailleurs migrants⁴³. Pourtant, les promesses du *Compact* ne se sont pas réalisées, ou de façon très partielle. Le nombre de permis de travail distribué annuellement à des travailleurs syriens (toutes catégories confondues) a varié entre 37 000 et 47 000 entre 2016 et 2019 pour atteindre environ 62 000 en 2020 et 2021. On reste bien en-deçà des 200 000 prévus par le *Jordan Compact*⁴⁴. Les raisons de ce peu d'intérêt des réfugiés syriens pour la formalisation de leur statut s'expliquent d'abord par le faible nombre d'emplois formels disponibles, ainsi que les restrictions sur leur liberté de mouvement : les réfugiés syriens ne sont pas autorisés à obtenir un permis de conduire (à moins d'obtenir le statut d'entrepreneur – un dépôt bancaire d'un

⁴² Government of Jordan. 7/2/2016. *The Jordan Compact: A New Holistic Approach between the Hashemite Kingdom of Jordan and the International Community to deal with the Syrian Refugee Crisis*. <https://reliefweb.int/report/jordan/jordan-compact-new-holistic-approach-between-hashemite-kingdom-jordan-and>

⁴³ Des permis de travail sont aussi distribués aux travailleurs syriens engagés dans des projets « cash-for-work » temporaires (jusqu'à 3 mois) ; Stave, S.E. et al. (septembre 2021). *Impact of work permits on decent work for Syrians in Jordan*. Fafo/ILO. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_820822.pdf

⁴⁴ Idem et Al Hussein, J. (juin 2022). Vulnérabilité et intégration en Jordanie : les réfugiés syriens dans leur environnement local. *Rapports Techniques*. No.67.

minimum de 50 000 dinars jordaniens est requis). La peur de perdre ses droits à l'assistance *cash* fournie par le HCR et le Programme Alimentaire Mondial (PAM) est un autre facteur de blocage⁴⁵.

Un autre sujet de désillusion pour la Jordanie est le relativement peu d'entrain des Syriens pour le secteur industriel (environ 11% des permis de travail en 2019-2020⁴⁶) ; à ce propos, les officiels jordaniens n'ont cessé de se lamenter du fait qu'ils avaient « malheureusement hérité des paysans et fermiers du sud de la Syrie », les classes ouvrières syriennes, résidentes du nord de la Syrie, s'étant plutôt réfugiées en Turquie⁴⁷. D'autre part, le soutien international au développement industriel de la Jordanie, notamment sous la forme de nouveaux investissements internationaux et de l'installation de firmes internationales attirées par les conditions allégées d'exportation vers les pays de l'UE, ne sont pas matérialisés⁴⁸.

e) Les réfugiés syriens comme futurs rapatriés volontaires ?

Les ambitions du Compact envolées, la représentation officielle des réfugiés syriens se décline à nouveau, depuis 2018/2019, en termes de risque de déstabilisation sur fonds de crise sociale et économique généralisée : depuis 2010, le taux de chômage au sein de la population jordanienne n'a cessé de s'accroître, de 12,5% en 2010 à 19,6% en 2019 et, suite à l'épisode de la Covid-19, à 22,6% en 2022. La proportion de Jordaniens touchés par la pauvreté a aussi augmenté, de 14,4% en 2010 à 15,7% en 2018.⁴⁹ Et bien que la situation matérielle des réfugiés syriens enregistrés se soit améliorée depuis 2011, ils restent en moyenne dans une situation très précaire : le taux de chômage se rapproche de celui des Jordaniens (25% contre 61% en 2015), mais parce que leurs emplois encore souvent informels sont peu rémunérés, le taux de pauvreté reste encore très élevé : 78% en 2019 contre 96% en 2015)⁵⁰.

Bien que la Jordanie ait continué d'affirmer son « engagement moral » envers les besoins à court et à long-terme des réfugiés, malgré des coûts qui excèdent ses capacités d'absorption⁵¹, la recherche d'un retour proche des réfugiés en Syrie s'est imposée depuis le début 2023 dans le discours de l'État et de la classe dirigeante jordanienne. Conséquence à la fois de la crise économique et sociale, de la baisse annoncée de l'assistance financière aux plus vulnérables des réfugiés syriens suite à l'éparpillement des ressources financières des bailleurs de fonds dues à la guerre en Ukraine (depuis février 2022) et le tremblement de terre en Turquie et en Syrie (février 2023)⁵², l'évocation d'un retour des réfugiés a été facilitée par la réintégration de

⁴⁵ Al Hussein, J. (2022). *Idem*.

⁴⁶ Stave, S.E. et al. (Septembre 2021). *op.cit.*, p.7.

⁴⁷ Entretien avec un Secrétaire-Général du ministère du Commerce et de l'Industrie, mai 2018.

⁴⁸ "EU-Jordan rules of origin scheme is beneficial but yet to reach full potential stakeholders", *The Jordan Times*, Décembre 9, 2019. Le nombre de firmes exportant vers les pays de l'UE sous le régime des exportations facilitées et comportant 15% de main-d'œuvre syrienne) se montait à 6 en mars 2023, alors que la Jordanie en attendait des dizaines. Entretien avec représentant du MOPIC.

⁴⁹ Voir Department of Statistics (DoS). *Employment and Unemployment Survey* (<https://dosweb.dos.gov.jo/labourforce/employment-and-unemployment/> pour 2010, 2019 et 2022) et UNICEF (2020). *Geographic Multidimensional Vulnerability Analysis – Jordan*. 2020.

⁵⁰ Tiltne A. and G. Tyldum (2019). *Syrian refugees in Jordan: better off than before but still vulnerable – a Brief*, Fafo; et Tiltne A., H. Zhang and J. Pedersen (2019), *The living conditions of Syrian refugees in Jordan Results from the 2017-2018 survey of Syrian refugees inside and outside camps*, Fafo.

⁵¹ JRP 2020-2022

⁵² Euro Mediterranean Human Rights Monitor (Septembre 2022). *Jordan: Over 750,000 refugees risk facing a stifling humanitarian crisis due to lack of funding*, <https://euromedmonitor.org/en/article/5333/Jordan:-Over-750,000-refugees-risk-facing-a-stifling-humanitarian-crisis-due-to-lack-of-funding>; Voir aussi: "Jordan foreign

la Syrie au sein de la Ligue arabe en mai 2023. Elle est d'abord officiellement évoquée dans le cadre de la normalisation de la situation en Syrie et du règlement des différends entre celle-ci et ses voisins, dont la Jordanie. Au cours d'une réunion tenue à Amman en mai 2023, les ministres des Affaires étrangères de Syrie, de Jordanie, d'Égypte et d'Iraq afin de régler progressivement les questions de dimension régionale. Le « retour volontaire et sauf des réfugiés » a été identifié comme un objectif de première importance, dont les modalités de mise en œuvre devront être coordonnés entre la Syrie, les États hôtes et les Nations Unies⁵³.

Cette promotion du rapatriement des réfugiés a par ailleurs été étayée par maintes déclarations de membres de la classe politique, à commencer par le ministre de l'Intérieur, qui déclare en juillet 2023 que « l'intégration des réfugiés n'est pas la meilleure option »⁵⁴. Plusieurs économistes ont par ailleurs souligné que le retour des réfugiés chez eux aurait des conséquences bénéfiques pour la Jordanie – un point de vue largement diffusé dans la presse locale⁵⁵. C'est en soutien à cette perspective que certains hommes politiques tels que l'ancien ministre et maire de Amman, Mamdouh Abbadi, rappelant le poids que faisaient porter les réfugiés syriens sur la Jordanie, notamment en ce qui concerne l'accès aux maigres ressources en eau du pays, en a appelé, en août 2023, au retour rapide, y compris forcé, des réfugiés vers la Syrie, pays qui, selon lui aurait recouvré toute sa stabilité⁵⁶. C'est là une opinion qui n'a pas été endossée par le gouvernement jordanien, mais qui laisse entrevoir un possible raidissement de la position jordanienne par rapport à la présence syrienne en Jordanie.

C/ La presse jordanienne, caisse de résonance du discours gouvernemental

La presse locale, réputée inféodée au régime ou, du moins sous contrôle des autorités a, sans surprise, repris le discours officiel, lui servant de caisse de résonance auprès de la population jordanienne, ainsi qu'à la communauté internationale. Rétrospectivement, on retrouve dans les principaux quotidiens (the *Jordan Times* en langue anglaise, ainsi que le *al-Dustour*, *al-Ra'i* et *al-Ghad* en langue arabe, plus indépendant) les mêmes répertoires évolutifs et hybrides de la représentation des réfugiés syriens depuis 2012⁵⁷. Nous nous appuyons ici sur les travaux de sociolinguistes qui utilisent la méthode de l'analyse critique du discours et la théorie des cadres (*frame theory*) au sujet des représentations des réfugiés syriens en Jordanie. Selon cette théorie, les représentations mentales s'inscrivent dans des cadres linguistiques et idéologiques propres à chaque société, qui s'appuient sur des métaphores et des stéréotypes qui sont renforcés par les discours officiels, la presse et qui forment une opinion publique (Al Khatib 2019 ; Al-Dabbagh, Amro, 2020). Souvent, les cadres conceptuels métaphoriques sont plus puissants que la réalité des faits, et ils doivent être pris en compte dans l'étude des comportements, car ces cadres sont rarement remis en cause par les faits eux-mêmes (Lakoff 1987, 1991).

minister appeals against reducing aid for Syrian refugees”, *The National News*, 6 June 2023; Al Husseini, Jalal (December 2022). *op.cit.*

⁵³ “Return of Syrian refugees 'top priority' in Arab summit: statement”, *Al Monitor*, 1 May 2023.

⁵⁴ “Refugee response A collective responsibility of nations. Faraya”. *Jordan Times*, 24 July 2023.

⁵⁵ « العربية للجامعة سوريا عودة قرار جراء الأردني الاقتصاد على كبيرة ايجابية آثار : اقتصاديون خبراء », *Al-R'ai*, 18 mai 2023.

⁵⁶ “Former Jordan Minister Calls for Deportation of Syrian Refugees”. *The Syrian Observer*. 30 August 2023.

⁵⁷ Descendants de journaux palestiniens d'avant 1948, les *al-Dustour* et *al-Rai* sont étroitement contrôlés, les autorités désignant leur directeur et supervisant leurs finances (au même que l'agence de presse nationale, *Petra News*, et la télévision jordanienne, *Jordan TV*). Plus récent, le *al-Ghad* (2004) est administrativement et financièrement indépendant se veut plus en phase avec la jeunesse jordanienne. Mais sa couverture de la crise des réfugiés syriens en Jordanie ne varie pas significativement de celle des autres titres.

Ainsi, dans une première phase (2012-2013), les articles de presse comptabilisent fidèlement et mécaniquement, peut-être avec quelque sidération, les arrivées quasi-quotidiennes des centaines (parfois au-delà du millier) de réfugiés sur le territoire, ainsi que leur prise en charge par les garde-frontières, les communautés locales, les services publics sous l'égide de la Jordanie et de ses partenaires internationaux⁵⁸. Les récits relatifs aux effets néfastes associés à l'arrivée des réfugiés sont encore relativement peu nombreux, mais là aussi on met en exergue les efforts déployés par les services de sécurités locaux afin d'atténuer les premières tensions entre communautés locales et réfugiés, notamment en dispersant des manifestations contre les Syriens à Mafraq en octobre 2012 et mars 2013⁵⁹. Il s'agit là aussi de mettre l'accent sur les qualités morales du Royaume hachémite, sa conscience du devoir d'accueillir les réfugiés syriens malgré les défis posés par leur prise en charge⁶⁰.

En 2014, alors que le nombre des enregistrés (plus de 600 000) atteint un dixième de la population jordanienne, le ton de la presse évolue avec celui des autorités, mettant plutôt en exergue les problèmes liés à la présence massive des réfugiés syriens. Leur représentation en victimes qu'il faut secourir reste présente, mais elle tend dès 2014 à être supplantée par leur représentation en menace sécuritaire et en « fardeau » pour l'économie et les infrastructures et en rivaux pour l'accès à l'eau, au logement (hors camps), aux emplois peu qualifiés et à l'entrepreneuriat (en particulier dans les secteurs de l'artisanat et de la cuisine) pour lesquels ils acceptent des salaires/paiements moins élevés que les Jordaniens. Ils sont à ce titre régulièrement dépeints en risque à la cohésion sociale et, via l'affiliation possible de certains d'entre eux à des groupes djihadistes à la sécurité nationale. Une étude menée sur la représentation des réfugiés dans les quotidiens *The Jordan Times* et *al-Ghad* en 2015-2016 indique que la plus grande partie des articles sur les réfugiés syriens représentait ceux-ci en « fardeau » (environ 35% des articles).⁶¹ Suivent les représentations en termes de victimes (32% des articles) et de menaces à la sécurité nationale (7%). Très peu d'articles ont été consacrés à la contribution positive des Syriens à l'économie nationale ne serait-ce que comme consommateurs et entrepreneurs, par exemple.⁶² Ces prises de position reflètent non pas un racisme envers les réfugiés syriens mais plutôt une angoisse de la société jordanienne vis-à-vis de la crise économique que connaît le pays depuis 2011.⁶³

De façon plus surprenante, notre revue de la presse jordanienne en langue arabe et anglaise révèle relativement peu d'articles sur les problèmes d'intégration que rencontrent les réfugiés

⁵⁸ Sur 183 articles de fonds publiés par al-Ghad en 2012 et 2013, plus de la moitié (51%) ont concerné les arrivées de réfugiés ainsi que l'accueil ainsi que l'assistance humanitaire qui leur est prodiguée (44% - sous forme nourriture, finances, santé et logement) qui leur a été fournie. Voir Al-Dabbagh Ula ; Amro, H.S. (2020). "Reconciliation or Alienation: The Representation of the Syrian Refugee Crisis in the Jordanian Print Media: Al-Ghad Newspaper as a Case Study". *Theory and Practice in Language Studies*, Vol. 10, No. 5., pp.616-617.

⁵⁹ Durant cette première période, les articles relatant les effets socioéconomiques néfastes liés à l'arrivée des réfugiés syriens représentent moins de 5% de l'ensemble des articles du quotidien al-Ghad, *Idem*. Une revue sommaire du al-Ra'i, al-Dustur et du Jordan Times indique en effet que ceux-ci étaient rares.

⁶⁰ Al Khatib, Aya (2019). *Arab Media Representations of the Syrian Refugee Crisis: A Textual Analysis of Jordanian, Egyptian, Emirati, and Kuwaiti Press*. A Thesis in Media Studies. The Pennsylvania State University.

⁶¹ De façon intéressante, on note une tendance inverse dans la presse occidentale. Jusqu'en 2015, les médias allemands, britanniques, américains mettaient surtout en avant la méfiance des autorités et des opinions publiques envers les réfugiés syriens pour le danger sécuritaire de nature terroriste (ou social) qu'ils représentaient. La diffusion le 2 septembre 2015 de la photographie du petit Aylan Kurdi, mort à trois ans sur une plage grecque change la donne et désormais les réfugiés syriens prend un ton plus humanitaire (Wallace 2018, in Al Khatib 2019, *op.cit.*

⁶² Al Khatib, Aya (2019). *op.cit.* p.44.

⁶³ Comme l'explique en 2018 Maher Abou Teir, analyste des crises politiques et des médias, in "ماذا يريدون ترحيل؟" *Arabi* 21. 30 June 2018.

syriens. La plupart datent d'avant fin 2016, année du Compact et de l'acceptation par la Jordanie d'une résidence durable des réfugiés syrien en Jordanie. Ces articles relatent, souvent sur la base de rapports publiés par des organismes internationaux, certains des problèmes sociaux auxquels ils sont confrontés, tels que leur niveau encore très élevé de pauvreté (encore favorisé par les effets socioéconomiques du Covid-19 pour la majorité d'entre eux travaillant dans le secteur informel – non couvert par la sécurité sociale) et ses conséquences sur leur niveau de vie et leur santé mentale, leur niveau éducatif encore inférieur à la moyenne jordanienne, la mendicité (notamment infantine) ou encore l'exploitation sexuelle des femmes (surtout dans les premières années de l'exil) et les mariages précoces des filles.⁶⁴

Cependant, ces problèmes sont présentés comme des émanant des mœurs propres aux Syriens (mariage précoce, commun dans le sud de la Syrie), ou comme conséquences directes de la « crise des réfugiés » dont la Jordanie paie aussi le prix fort (notamment dans le secteur de l'éducation et de la santé) et dont les effets persistent, du fait des contributions insuffisantes de la communauté internationale⁶⁵. Cette baisse des contributions est annoncée comme préjudiciable à la sécurité alimentaire même des réfugiés syriens⁶⁶. De plus, les discriminations formelles et informelles, ainsi que les violences auxquelles ils font face de la part de la part de la société jordanienne sont passées sous silence. Il s'agit par exemple de l'exploitation des travailleurs par les employeurs du secteur privé (longues heures de travail, salaires inférieurs à la moyenne, paiement de salaires retardés, etc.) ou encore les difficultés à ester en justice.⁶⁷ Sans parler des différentes formes d'exploitation des femmes syriennes et des violences sexuelles auxquelles les plus jeunes d'entre elles sont soumises⁶⁸. L'essentiel reste pour la presse d'afficher un visage positif de la Jordanie et reconnu d'ailleurs comme tel par la communauté internationale. Comme l'ont souvent titré les quotidiens jordaniens, *le Jordan Times* par exemple, en mars 2021 : Jordan « an exemplary host country for Syrian refugees — UN official ».

⁶⁴ 'Syrian refugee victims of rape suffer in silence over legal, social fears'. *The Jordan Times*. April 20, 2016.

⁶⁵ Emblématique de cette tendance à fondre les problèmes auxquels sont confrontés les réfugiés dans ce lui d'un secteur, celui de l'éducation par exemple, l'article du *Jordan Times* « Not to forget education of Syrian refugees in Jordan », 2 février 2016, qui relate les efforts faits par la Jordanie pour contrer les effets néfastes de la crise des réfugiés sur le système éducatif, notamment l'encombrement des classes et l'établissement du système des classes alternées dans les gouvernorats à forte densité de réfugiés syriens et le niveau inférieur des enseignants en charge des classes de l'après-midi (ceux alloués aux syriens). Plus récemment, le quotidien *al-Dustour* relaie la voix du Ministre de la santé qui lie directement les services médicaux distribués aux réfugiés au financement de sa stratégie triennale de son ministère (‘الهواري’) (La continuation de l'acheminement de services médicaux aux réfugiés dépend de l'engagement de la communauté internationale), 22 septembre 2023.

⁶⁶ ‘للأردن الدعم بتوفير الدولي المجتمع التزام يتطلب للاجئين الصحية الخدمة بتقديم الاستمرار: الهواري’) («Les réfugiés syriens sont menacés d'insécurité alimentaire»). *Al-Dustour*, 23 août 2023.

⁶⁷ Ce sont là des faits qui sont portés au su du public par les publications des organisations internationales. Pour un aperçu général des problèmes rencontrés par les Syriens, y compris au contact de la société jordanienne, voir Al Hussein, Jalal (juin 2022). *op.cit.*

⁶⁸ L'agence d'information gouvernementale Petra News a pourtant publié 305 articles entre 2012 et 2016 qui soulignent les différences formes de souffrance et d'exploitation sexuelle des femmes réfugiées (Haider et al 2021).

PARTIE II : LES REPRÉSENTATIONS DES RÉFUGIÉS SYRIENS PAR LA POPULATION JORDANIENNE

Comment les Jordaniens ont-ils perçu l'arrivée des réfugiés syriens puis les modalités de leur implantation dans le pays ? Dans quelle mesure ces perceptions reflètent-elles ou ont-elles influé sur celles des autorités jordaniennes et de la presse nationale ? Enfin, peut-on identifier des critères d'ordre géographique, social ou culturel, qui conditionneraient ces représentations ? C'est à ces questions que la partie II de cette étude s'efforce de répondre en nous basant principalement sur des études qualitatives et des sondages réalisés par des organisations internationales ainsi que sur des terrains passés et présents conduits notamment à Mafraq, Zarka, Irbid et Sahab (gouvernorat d'Amman).

Une première section est consacrée à l'évolution des représentations entre 2012 et 2014/5, une phase marquée par un accueil relativement généreux des Jordaniens suivi par une montée des tensions intercommunautaires. La seconde section, qui se base aussi sur des sondages tels que ceux effectués par le HCR et d'autres organisations d'assistance, se concentre sur la période 2015-2023, marquée par l'instauration d'une certaine coexistence entre les réfugiés et leurs communautés hôtes, que renforce encore, paradoxalement, l'aggravation de la crise socioéconomique due à la pandémie du Covid-19 en 2020/2021.

A/ De la bienvenue au rejet des réfugiés syriens et aux tensions intercommunautaires (2011-2015)

Les récits des Jordaniens au sujet de leur coexistence avec les réfugiés syriens durant les huit premières années de la « crise » font état d'une certaine évolution qui suit grosso modo celle des représentations officielles, mais selon des registres, des intensités et des temporalités différents. Dans une certaine mesure, les réactions des communautés hôtes à l'arrivée des réfugiés syriens ont grandement influé sur les politiques gouvernementales au nom du maintien de la « cohésion sociale » dans le pays. On peut distinguer plusieurs séquences dans la construction de ces représentations.

a) De l'accueil spontané des frères et sœurs syriens...

Une première séquence, celles des premiers mois de l'arrivée des réfugiés fin 2011/mi-2012, est celle de l'accueil spontané et le devoir d'aider des « frères et sœurs syriens » dans le besoin, souvent des membres de mêmes familles, tribus et/ou de réseaux commerciaux et qui partagent la même confession sunnite et une même histoire, formant ainsi une même communauté de destin⁶⁹. Durant cette phase, en marge des interventions humanitaires locales et internationales, les communautés hôtes, des familles jusqu'aux organisations d'entraide locales et aux ONG nationales, sont parmi les premières à secourir les réfugiés dans le besoin. « *Ce sont nos frères, que Dieu les protège. Ils ne sont pas venus de leur plein gré ! Ils ont été forcés de fuir leur pays. Donc on leur a ouvert nos maisons, nos emplois. La terre peut tous nous supporter* »⁷⁰. Comme on l'a vu, les ONG islamistes locales, le Centre caritatif islamique affiliée aux Frères musulmans et deux institutions d'inspiration salafiste « quiétiste », *Al Kitab wa Al Sunna* et

⁶⁹ Voir Ala' Alrababa'h *et al.* (2020). "Attitudes Toward Migrants in a Highly Impacted Economy: Evidence from the Syrian Refugee Crisis in Jordan". *Comparative Political Studies*. pp.32-33.

⁷⁰ Entretien avec un ingénieur de la municipalité d'Irbid, août 2023.

Takaful, ont été aussi très actives dans l'accueil des réfugiés, distribuant de la nourriture et des couvertures⁷¹.

Ceux qui disposent de réseaux d'entraide familiaux et/ou commerciaux forts réussissent à s'intégrer relativement aisément dans le tissu socioéconomique jordanien en général comme entrepreneurs et investisseurs, et ne requerront pas l'assistance du HCR et auront tendance à se fondre dans la classe entrepreneuriale et aisée de la société jordanienne. Ce sont ceux que l'on a pu appeler les « investisseurs bénis » qui rejoignent les rangs de ceux venus au pays depuis les années 1980⁷².

b) ... au rejet des réfugiés syriens, responsables de tous les maux

Une seconde phase voit les réfugiés moins bien lotis, ceux qui restent dépendants de l'assistance internationale dans et en dehors des camps, confrontés dès la mi-fin 2012 à l'hostilité grandissante des communautés hôtes dans le nord du pays au fur et à mesure que celles-ci se voient rapidement submerger par des nouvelles vagues de réfugiés syriens qui atteignent leur pic au cours de l'année 2013. Les représentations des réfugiés qui se dégagent alors de ces communautés, déjà affectées par de hauts taux de chômage et de pauvreté, reflètent alors les difficultés quotidiennes que leur pose l'excédent de présence syrienne.⁷³

Le logement, dont le prix des loyers s'envole, est un sujet de préoccupation et de tension majeur. Comme nous l'ont confirmé nos interlocuteurs, l'augmentation des loyers (due à l'augmentation de la demande et encouragée par les subventions au logement versées par les organisations humanitaires aux réfugiés⁷⁴) contraint nombre d'étudiants et de travailleurs jordaniens à quitter leur logement pour revenir chez leurs parents ou trouver des logements meilleurs marché⁷⁵. L'école et la rotation supplémentaire de l'après-midi que l'on met en place pour accueillir les élèves syriens font craindre aux parents que la qualité de l'éducation de leurs enfants s'en ressentent. Le slogan de la campagne de scolarisation des enfants syriens « *No Lost Generation* » en 2013 est mal reçu par les Jordaniens qui considèrent qu'ils font déjà partie de la génération perdue du fait du manque d'investissements dans les services publics⁷⁶. Autre

⁷¹ UNHCR (2014) *Gulf Donors and NGOs Assistance to Syrian refugees in Jordan*, 62 p. Rédigé par M. Ababsa et M. Muhsen.

⁷² Notamment suite à la répression qui s'abat sur les mouvements islamistes en Syrie durant les années 1980. Voir Jaber, Hana (2018). *Blessed Investors and Cursed Refugees: A Reading of Syrian Presence in Jordan*. Arab Reform Initiative.

⁷³ Ce qui suit est basé sur des entretiens consultés à Amman et à Zarqa, ainsi que sur plusieurs études réalisées par des ONG internationales dans les principaux gouvernorats d'accueil, notamment : Care Jordan (2014). *Lives Unseen: Urban Syrian Refugees and Jordanian Host Communities Three Years into the Syria Crisis*; REACH (2014). *Understanding Social Cohesion and Resilience in Jordanian Host Communities. An Assessment Report*; Seeley, Maria (2015). *Jordanian Hosts and Syrian Refugees: Comparing Perceptions of Social Conflict and Cohesion in Three Host Communities*. Generations For Peace Institute Research

⁷⁴ Entretien avec Norwegian Refugee Council (NRC), août 2023.

⁷⁵ Entretiens d'août 2023 avec le directeur de la planification, municipalité d'Irbid et avec une employée jordanienne rencontrée dans la mairie de Sahab revenue vivre avec ses parents en 2015. « *Irbid a accueilli environ 200 000 Syriens ce qui a eu un grand impact sur la ville. D'abord sur les loyers. Les étudiants du quartier de Al Ghabia près de l'université du Yarmouk ont dû quitter leurs studios qui ont été loués à plusieurs familles syriennes par chambre en 2012-2013. Les étudiants eux ont été logés près de la station de bus pour Amman, dans un quartier assez calme. C'est le premier impact direct de l'arrivée des Syriens à Irbid. Très vite, il y a eu une accumulation de déchets non ramassés, et une surconsommation d'eau. La société de distribution d'eau Miya Yarmouk a dû étendre son réseau d'adduction pour faire face à la demande, précisément à Ghabia. La municipalité a dû étendre ses limites municipales, et elle a asphalté de nouvelles routes équiper les nouvelles extensions urbaines* ». (Directeur de la planification, municipalité d'Irbid, août 2023).

⁷⁶ Entretien au HCR Amman en février 2014.

vecteur de tensions, l'exaspération de voir les réfugiés remplacer les petits entrepreneurs et les travailleurs jordaniens peu qualifiés dans la construction et l'agriculture : non seulement, ils acceptent des salaires inférieurs et sont en plus cantonnés (jusqu'en 2016) aux emplois informels ne nécessitant pas les coûts du permis de travail et de la sécurité sociale ce qui les rend attractifs pour les employeurs. Cette exaspération est exacerbée par la configuration de l'aide internationale qui privilégie les réfugiés en particulier dans le domaine de l'aide financière internationale qui leur est réservée et leur permet d'augmenter les revenus du travail⁷⁷. L'aide financière internationale se compose principalement de celle du Programme Alimentaire Mondial pour les besoins en nourriture (sous forme de coupons) et celle du HCR pour les autres types de besoins. En outre, les projets d'assistance sociale (aide à la formation professionnelle, éducation informelle, etc.) profitent (jusqu'en 2015/2016) principalement aux réfugiés (70% des bénéficiaires contre 30% aux membres vulnérables des communautés hôtes), selon un protocole agréé par la Jordanie. L'assistance au développement est coordonnée par le bureau des affaires humanitaires du ministère de la Planification et de la coopération internationale (MOPIC-HRCU) suivant la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) et le programme d'action d'Accra de 2008⁷⁸. La base de données JORISS intègre l'ensemble des programmes d'assistance des donateurs institutionnels, mais aussi des ONG enregistrées en Jordanie, dont la charité islamique des donateurs du Golfe⁷⁹.

Les sujets d'ordre socioéconomique ne sont pas les seuls à conférer une représentation négative des réfugiés syriens. Sur le plan sécuritaire, la menace d'un débordement du djihadisme alors en pleine expansion en Syrie sur la Jordanie, un thème largement induit par les instances gouvernementales et la presse transforme les Syriens en source d'insécurité potentielle. Plusieurs études réalisées entre 2012 et 2014, plusieurs sondages indiquent qu'entre deux-tiers et trois quarts de Jordaniens sur l'ensemble du territoire considèrent qu'accueillir plus de réfugiés syriens mettrait en danger la sécurité du pays⁸⁰. Sur le plan social, certaines stratégies d'adaptation utilisées par les réfugiés syriens, telles que les mariages précoces des jeunes filles, non seulement par tradition mais aussi afin de réduire les coûts du ménage et pour les protéger dans le contexte de l'exil, ont jeté sur les femmes syriennes l'opprobre de la promiscuité sexuelle et sur leurs parents celle du trafic d'enfants⁸¹. En 2013, le quart des mariages syriens

⁷⁷ Entretien avec employés des municipalités de Irbid et Sahab (gouvernorat de Amman), août 2023. « Prenons le point de vue des Jordaniens : les loyers de 150 JD sont passés à 250 JD. Cela a été difficile. Le fils du pays, il n'avait plus d'eau, des ordures partout. Il était en concurrence avec les Syriens. Sans parler qu'il devait faire la queue pour se faire soigner tant les Syriens avaient besoin de soins médicaux. Et à l'école, les enfants jordaniens ont eu moins d'heures de cours car il a fallu créer deux shifts pour accueillir les réfugiés. Donc ce n'était pas facile au début ». (Directeur de la planification, municipalité d'Irbid, août 2023).

⁷⁸ <https://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/declarationdeparisurlefficacitedelaide.htm#:~:text=La%20D%C3%A9claration%20de%20Paris%20sur%20l'efficacit%C3%A9%20de%20l'aide&text=Elle%20met%20en%20place%20une%20compte%20pour%20leur%20engagements>. Et JRP 2018-2020 p. 99.

⁷⁹ En 2013, le tiers de l'assistance humanitaire est provenue des pays du Golfe, soit 300 millions de dollars sur 900 millions, dont 130 millions via des ONG caritatives islamiques jordaniennes, cf Ababsa Muhsen 2014. La Jordan Hashemite Charity organisation gère de grands entrepôts vers lesquels l'aide en nature doit transiter, mais toutes les ONG ne se plient pas à cette obligation.

⁸⁰ Fallah, Belal *et al.* (September 2021). *Moving beyond Humanitarian Assistance Supporting Jordan as a Refugee-hosting Country*. World Refugee & Migration Council Research Report. p.18.

⁸¹ D'autant plus que certains mariages sont des "mariages de plaisir" temporaires. Selon l'ONG Care Jordan, en 2013, 9% des filles âgées de 14 à 17 ans étaient mariées, que 7% étaient enceintes et deux filles âgées de 14 et 17 ans étaient déjà des mères sans conjoint (single parent) dans les gouvernorats de Irbid, Madaba, Mafrqa, and Zarqa. De façon plus anodine, certains comportements de femmes syriennes qui osent se promener seules une fois la nuit tombée ou qui osent faire leur course non-accompagnées leur font une réputation de "femmes faciles", voir Seeley, Mariah (2015). *op.cit.* La question des mariages précoces des jeunes filles syriennes a été évoquée, à Sahab lors des entretiens pour cette étude. Les jeunes filles syriennes étaient perçues comme une concurrence pour les jeunes

célébrés en Jordanie concernait des jeunes-filles mineures, contre 12,7% des mariages jordaniens, ce qui est relativement élevé⁸². Les mariages des enfants de moins de 15 ans sont prohibés en Jordanie, tandis que ceux entre 15 et 17 ans ne sont permis que dans des cas exceptionnels, et avec l'accord du juge de la Sharia. En 2017, 12% des Jordaniennes âgés de 20-24 ans avaient été mariées avant 18 ans, contre 19,7% des Syriennes⁸³. Dans les premières années du conflit, plusieurs familles syriennes du camp de Zaatari, mais aussi de Mafraq et d'Irbid ont en effet « offert » leurs filles en mariage à des hommes des pays du Golfe sous la forme de mariages temporaires de plaisir (*mout'a*)⁸⁴. De nombreuses jeunes épouses, parfois enceintes, ont ainsi été abandonnées après quelques mois, jetant l'opprobre sur elles et leurs familles⁸⁵. Comme l'indique alors une étude menée par l'ONG Reach dans les principaux gouvernorats d'accueil en 2014, 39% des Jordaniens avaient une vision négative des Syriens contre 34% qui en avaient une opinion positive. À l'inverse, 77% des réfugiés Syriens avait une image positive des Jordaniens contre 8% qui en avaient une vision négative⁸⁶. Un sondage conduit par *Center for Strategic Studies* sur l'ensemble de la Jordanie en avril 2013 indique que 70% des personnes interrogées pensaient alors que le gouvernement devrait stopper le flot de réfugiés vers la Jordanie⁸⁷.

Ces prises de position se matérialisent alors sous la forme de représentations négatives qui tendent à se substituer à aux représentations initiales des « frères et sœurs » dans le besoin. Elles stigmatisent collectivement les Syriens tout à la fois comme « terroristes », « profiteurs du système d'assistance », « proxénètes », « voleurs d'emplois », ou, à la même enseigne que les réfugiés irakiens arrivés en nombre en 2006-2007, « responsables » de la hausse de la criminalité et de l'inflation qui affectent le pays. Au mieux, on leur reconnaît alors la qualité de « victime » du conflit mais dont le séjour est préjudiciable à la stabilité politique, économique et sociale de la Jordanie. Ces stéréotypes se matérialisent sous la forme de comportements hostiles vis-à-vis de la population syrienne sous forme de vexations, violences verbales et physiques sur la place publique et les lieux de travail, ou de harcèlement d'enfants sur le chemin de l'école et dans les classes par les enseignants⁸⁸.

C'est dans le gouvernorat de Mafraq, que les tensions intercommunautaires sont les plus fortes. Le pauvre des gouvernorats de Jordanie (un taux de pauvreté de 19% contre une moyenne nationale de 14%) dont le chef-lieu, la ville de Mafraq, accueille une population syrienne qui dépasse en nombre la population jordanienne (129%), ses relations intertribales avec les Syriens ont par ailleurs été traditionnellement moins fortes que dans l'autre gouvernorat frontalier

filles jordaniennes, car les familles syriennes démunies acceptaient de marier leurs filles pour « un dinar en or », ce qui équivaut à 4.25 g d'or 22 carats, ou 165 JD (220 euros)(entretien d'août 2023, municipalité de Sahab).

⁸² Cette même année, les 17% des mariages de Palestiniens en Jordanie étaient des mariages précoces, contre 4% pour les Irakiens (UNICEF 2014 : 10).

⁸³ UNICEF (2019). *A Qualitative Study on the Underlying Social Norms and Economic Causes that Lead to Early Marriage in Jordan*, 104 p. <https://www.unicef.org/jordan/media/1796/file/Jordan-Reports.pdf>

⁸⁴ Khan, Eisha (2022). *Temporary Marriage as a Vehicle for Human Trafficking: A Study of the Practice of Temporary Marriage among Syrian Refugees*. Master's thesis, Harvard University Division of Continuing Education.

⁸⁵ Entretien au HCR Amman, mars 2014.

⁸⁶ REACH (2014). *op.cit.* p.26.

⁸⁷ Cité in Mercy Corps (May 2013). *op.cit.* p.7. En outre, 58% des personnes interrogés notaient que l'arrivée des Syriens s'était traduite par la dégradation des services publics.

⁸⁸ Care Jordan (2014). *op.cit.* pp.38, 56-57 et Seeley, Maria (2015). *op.cit.* p.25-26. La violence contre les enfants dans le contexte scolaire est à l'origine de nombreux déménagements de réfugiés syriens dans les gouvernorats du Nord.

d'Irbid⁸⁹. Mafrqa-ville est, entre 2012 et 2014, le théâtre de manifestations antisyriennes durant lesquelles des pneus sont brûlés et où un entrepôt de produits secours géré par une ONG jordanienne œuvrant notamment en faveur des réfugiés syriens est saccagé en septembre 2012. En 2014, certains de ses habitants fondent un « Comité de sauvetage public » qui érige un « camp de réfugiés jordaniens » non loin du camp syrien de Zaatari afin de souligner les problèmes de logement rencontrés par la population locale suite à l'arrivée massive de réfugiés syriens⁹⁰.

Cependant, si elles sont relativement généralisées, les réactions négatives à l'égard des réfugiés syriens ne sont pas toutes de la même intensité. Dans le gouvernorat d'Amman à plus faible densité de population syrienne (moins de 10% malgré un nombre de résidents syriens plus élevé en termes absolus), la compétition pour l'accès aux services et aux emplois a été beaucoup moins forte et les conflits moins graves, cantonnés à l'échelle strictement individuelle. Plus encore, la majorité de ses habitants étant eux aussi des réfugiés de vagues précédentes (d'origine palestinienne, irakienne, yéménite, africaine, sans parler des migrants forcés Circassiens, Tchéchènes et Arméniens venus au pays depuis la fin du 19^{ème} siècle) et ont donc pu ressentir une certaine compassion envers leurs nouveaux frères d'infortune.⁹¹ Dans la ville voisine de Sahab, une certaine coexistence harmonieuse s'est même établie depuis le départ entre les 79 000 Jordaniens, 40 000 Syriens qui y résident. Certes, le coût des loyers a augmenté suite à l'arrivée de réfugiés, obligeant de jeunes Jordaniens ou des Jordaniens à faible niveau de revenus à revivre avec leurs parents. Mais, comme le dit une employée municipale, « *Sahab n'est pas Mafrqa. Peu de réfugiés ont pris le travail des Jordaniens. Ceux-ci travaillent principalement dans l'administration et ne sont pas très productifs dans le secteur privé. Contrairement aux Syriens. Par exemple, pour parler du secteur de la restauration, on n'avait pas de restaurant à Sahab. Les Syriens ont ouvert des entreprises à domicile et vendent leurs spécialités culinaires à toute la communauté. Elles ont même commencé à donner des cours de cuisine aux Jordaniennes* »⁹². À Irbid, l'accueil des réfugiés a été favorisé plus qu'ailleurs par des liens tribaux et familiaux anciens entre les familles et tribus réparties des deux côtés de la frontière, ainsi que l'origine syrienne de nombreuses familles d'Irbid. Selon un haut fonctionnaire de la municipalité d'Irbid : « *De nombreuses familles d'Irbid sont d'origine syrienne. Ainsi les famille Baybars, Sheikh Salem, Al Khatib, Al Rijal sont des Jordaniens originaires de Damas* »⁹³. On a donc tenté dès 2013 de coûte-que-coûte un logement décent aux nouveaux arrivants. Dès 2013, quelques 127 000 réfugiés enregistrés au HCR ont trouvé à se loger, d'abord dans des studios initialement réservés aux étudiants de l'Université de la ville. Puis une initiative novatrice de cohésion sociale par le logement a été menée entre juillet 2013 et février 2015 par le *Norwegian Refugee Council*, qui a offert à des propriétaires jordaniens de rénover leurs logements et de construire des pièces additionnelles, en échange du logement

⁸⁹ Anabtawi, Manal et al. "Impact of Syrian Refugees Crisis on Al-Mafrqa Hosting Community: Lessons for Intervention with Social Work Profession". *Dirasat: Human and Social Sciences*, 48:3. p.10.

⁹⁰ Kuhnt J. et al (December 2017). *Social cohesion in times of forced displacement – the case of young people in Jordan*, Econstor, Discussion paper 243, p. 16; Mercy Corps (October 2012). *Analysis of Host Community-Refugee Tensions in Mafrqa*, Jordan. pp.5-6, et Mercy Corps (May 2012). *op.cit.* p.9-10.

⁹¹ Entretien avec ONG Phenix, octobre 2023.

⁹² Entretien avec une employée municipale à la mairie de Sahab, août 2023. C'est aussi le cas à Irbid où des réfugiés syriens ont investi dans la ville, dans des petits restaurants de shawarma notamment (entretien avec des employés de la mairie d'Irbid, 2023).

⁹³ Directeur de la planification, municipalité d'Irbid, août 2023. « Les relations avec les Syriens sont bonnes car nous avons la même culture, la même langue, la même religion, les mêmes traditions culinaires. De nombreux Syriens avaient de la famille en Jordanie avant la guerre. (L. Municipalité d'Irbid, août 2023). (Directeur de la planification, municipalité d'Irbid, août 2023).

gratuit de familles syriennes pendant 12 à 18 mois⁹⁴. Plus globalement, sur l'ensemble des municipalités du nord du pays, si l'arrivée massive des réfugiés s'est d'abord traduite par une accumulation de déchets et une surconsommation d'eau, elle leur a aussi offert l'opportunité de développer et moderniser, via des fonds internationaux, leur infrastructure urbaine (routes, nouveaux logements, etc.)⁹⁵.

B/ Vers une amélioration durable mais qualifiée de la représentation des voisins d'infortune syriens (2015-2023)

a) Vers une coexistence plus ou moins assumée avec les réfugiés selon les gouvernorats

Dès la fin 2014 un processus de « normalisation » généralisé des rapports entre populations jordanienne et syrienne commence à se préciser. Les griefs à l'encontre des réfugiés syriens tels que formulés avec différents degrés d'acuité ne disparaissent pas mais leur impact social et politique est atténué par divers facteurs. Premièrement, la fermeture des frontières aux Syriens entre 2014 et 2016 donne des garanties aux communautés les plus exposées que la « crise des réfugiés syriens » est désormais contenue (voir supra I.2.b). Deuxièmement, un processus graduel de socialisation s'opère entre Jordaniens et Syriens à la faveur de relations de voisinage et de relations professionnelles continues, renforcé par un fond culturel commun. On commence à se rendre compte que malgré l'aide financière internationale dont ils bénéficient, les conditions de vie des réfugiés syriens restent encore bien précaires : tant Jordaniens que Syriens sont victimes d'une situation qui les dépasse⁹⁶. En réalité, comme nous le confia le maire de la ville de Mafraq en juin 2015, l'arrivée de ces derniers n'avait qu'accentué (et non créé) des failles dans la gouvernance économique du pays qui avait traditionnellement privilégié les principales villes du pays, la capitale Amman en particulier, aux dépens des gouvernorats ruraux entiers tels que le gouvernorat de Mafraq⁹⁷. Par ailleurs, par leur savoir-faire dans l'entrepreneuriat et leurs compétences dans le domaine de la restauration, de l'artisanat et la vente, les Syriens avaient contribué au développement de l'économie locale⁹⁸. Enfin, la configuration de l'assistance internationale évolue dès 2016 dans le sens d'une nouvelle répartition des bénéficiaires des projets sociaux et d'aide à la formation professionnelle et à l'emploi qui, privilégie désormais plus les membres des communautés d'accueil selon un quota de deux-tiers (Jordaniens) / un-tiers (de réfugiés syriens).

⁹⁴ 960 propriétaires jordaniens et 5586 familles syriennes ont bénéficié de ce programme http://en.ammonnews.net/article.aspx?articleno=32904#.XUZ_KZMzY_U. Au terme des contrats d'hébergement gratuit, 66% des réfugiés concernés ont considéré avoir de bonnes relations avec les Jordaniens du gouvernorat d'Irbid.

⁹⁵ Entretiens avec le Directeur de la planification, municipalité d'Irbid, août 2023 et avec ONG Phenix, octobre 2023.

⁹⁶ Entretien avec Mercy Corps, novembre 2020. C'est aussi la conclusion d'une étude menée par les Universités de Jordanie et de Stanford selon laquelle les sentiments de proximité sociale et culturelle l'emportent désormais sur ceux d'adversité et de concurrence pour l'accès aux services ; Alrababa'h, Ala' *et.al.* (2020).

⁹⁷ Dès 2015, le nombre de publications consacrées aux problèmes de tensions intercommunautaires décroît fortement. Sur le terrain, à travers le territoire, l'attention générale et les mouvements de protestations se reporte plutôt sur les politiques gouvernementales, qui peinent à restaurer une croissance porteuse d'emplois et gérer la crise syrienne ; entretiens avec Mercy Corps au sujet de la situation à Mafraq et Irbid, novembre 2020.

⁹⁸ Entretiens avec le maire et le Président de la Chambre de Commerce de Mafraq, 8 juin 2015. Le nombre d'entreprises, y compris d'échoppes, y a cru de 1.9% passant de 4 808 à 5 495 entre 2011 et 2018. DOS, 2011, 2018, *Economic Establishment Census*.

Ces évolution positive est illustrée par les réactions relativement positives auprès de la population jordanienne qui ont accompagné l'annonce du *Compact* de 2016 entre la Jordanie et ses bailleurs de fonds internationaux au sujet de la formalisation des travailleurs syriens. Plus précisément, l'ONG Care Jordan a pu mesurer en 2018 qu'à Amman, Irbid, Zarqa and Mafraq, le pourcentage de Jordaniens considérant que la présence syrienne avait eu un impact négatif sur leur vie avait décliné de 71% en 2016 à 50% des personnes interrogées ; en revanche, ceux ayant un avis neutre sur le sujet avait augmenté nettement de 26% à 42% tandis que ceux ayant un avis positif (de 3% à 8%). Aux yeux des personnes sondées, les principaux secteurs impactés étaient le logement (53%, plus particulièrement au sein des ménages dirigés par des femmes) et l'emploi (44%, en particulier parmi les ouvriers mâles), bien devant l'accès aux services médicaux (17%) et éducatifs (14%), la protection (8%) et l'accès à l'eau potable (7%). En outre, en 2018, 80% des Jordaniens habitant dans ces gouvernorats déclaraient avoir de bonnes relations avec leur voisin syrien, un pourcentage supérieur à celui des Syriens déclarant avoir de bonnes relations avec leur voisin jordanien (74%)⁹⁹.

La crise économique et sociale due aux mesures sanitaires liées à l'épisode de la pandémie du Covid-19 en 2020 et 2021 renforce cette tendance. Cette crise, qui se traduit notamment par une nette augmentation du chômage au sein de la population jordanienne d'un niveau déjà élevé de 19,1% en 2019 à plus de 22% depuis 2021¹⁰⁰ et d'une précarisation accrue des réfugiés syriens travaillant dans le secteur informel qui n'ont pu être couverts par les mesures de compensation prises par les autorités jordaniennes en faveur des ouvriers formels,¹⁰¹ suscite des sentiments d'empathie des Jordaniens envers leur frères d'infortune syriens et favorise un rapprochement intercommunautaire, les réseaux de solidarité intertribaux incluant aussi les réfugiés syriens¹⁰².

C'est ce que confirment les sondages d'opinion biannuels conduits par le HCR depuis septembre 2020 auprès de hommes et de femmes jordaniens dans les principaux gouvernorats d'accueil des réfugiés que sont Amman, Mafraq, Irbid et Zarka ainsi qu'un gouvernorat du sud du pays moins impacté par l'arrivée des réfugiés (Kerak)¹⁰³.

b) Un niveau d'empathie élevé envers les réfugiés de manière générale

⁹⁹ Voir Care Jordan (August 2018). *8 Years into Exile - How Urban Syrian Refugees, Non-Syrian Refugees and Vulnerable Host Communities in Jordan are Coping and Meeting Challenges, Eight Years into the Syria Crisis*.

¹⁰⁰ Avec 46.1% au sein des jeunes 16-24 ans en 2022 ; Voir Department of Statistics : http://www.dos.gov.jo/dos_home_e/main/linked-html/Emp&Un.htm

¹⁰¹ On estime que plus de 80% des réfugiés syriens sont sous le seuil de pauvreté, ce qui a induit une augmentation du taux de pauvreté global du pays à un quart de la population résidente (24%) en 2022 (voir <https://www.jordannews.jo/Section-109/News/Pandemic-is-the-biggest-blow-to-poverty-reduction-efforts-23314>). La détérioration des conditions de vie parmi les réfugiés syriens s'est traduite par un recours accru à des stratégies d'adaptation telles que la réduction des dépenses alimentaires ou médicales, ainsi que par un exode marqué d'un certain nombre de réfugiés des gouvernorats de Irbid (- 16,000 réfugiés syriens entre 2015 et 2023) et d'autres gouvernorats ruraux vers les villes d'Amman (+19,700 réfugiés syriens durant la même période) et de Zarqa (+26,700) en quête de meilleures opportunités d'emploi (UNHCR 2015 <https://data.unhcr.org/en/documents/details/43036> et UNHCR 2023 <https://data.unhcr.org/en/documents/details/103965>)

¹⁰² Entretiens avec Mercy Corps au sujet de la situation à Mafraq et Irbid, novembre 2020.

¹⁰³ Ces sondages téléphoniques s'appuient sur des panels représentatifs de 3'100-3'300 personnes. Trois-quarts des personnes d'entre elles ont un niveau éducatif équivalent au baccalauréat ou à un titre universitaire et 60% d'entre elles ont un revenu relativement bas (en-deçà de 500 JoD mensuel). Les questions posées se réfèrent aux réfugiés de manière générale. Cependant vu la prépondérance démographique des réfugiés syriens, ce sont ces derniers que les répondants ont en tête (100%), devant les réfugiés irakiens (53%) et les réfugiés palestiniens (34%). Voir UNHCR, *Perceptions of Refugees in Jordan*, Survey I-VI, Septembre 2020-June 2023.

Ces sondages confirment le fait que, malgré la nette dégradation des conditions de vie due aux conséquences socioéconomiques de la crise du Covid-19 et la nouvelle rhétorique gouvernementale relativement négative quant à la présence syrienne en Jordanie, les Jordaniens font preuve d'une grande empathie personnelle envers les réfugiés qui fuient les conflits et persécutions. Comme l'indique le tableau suivant :

Tableau 2 : Niveaux d'empathie des Jordaniens envers les réfugiés syriens (2020-2023)

	Beaucoup d'empathie	Assez d'empathie	Total empathie	Pas trop d'empathie	Aucune empathie
Sept. 2020 (I)	57,3	36,5	93,8	3,1	2,7
Juin 2023 (IV)	67	29	96	3	2
Juin 2023 (VI)	67	29	96	2	2

Source : UNHCR, *Perceptions of Refugees in Jordan*, Survey I, IV, VI, Septembre 2020-June 2023

Ce niveau élevé d'empathie, partagée à part quasi égale en Jordaniens et Jordaniennes¹⁰⁴, est sans doute majoré par la méthode d'appels téléphoniques employée par le HCR¹⁰⁵. Il n'en confirme pas moins une forte tendance à une meilleure acceptation des Syriens depuis 2015/2016. Celle-ci, comme discuté précédemment, résulte d'un ensemble de facteurs, dont la notion morale et/ou religieuse d'hospitalité parfois liée à des considérations politiques (l'empathie envers des coreligionnaires sunnites attaqués par un régime alaouite), des expériences communes liées au statut de réfugié en Jordanie (parmi les réfugiés palestiniens par exemple) mais plus encore la prise de conscience que citoyens de Jordanie et réfugiés étaient victimes d'un même contexte régional défavorable et de politiques socioéconomiques et d'assistance inefficaces, voire injustes, adoptées par les autorités jordaniennes et leurs partenaires internationaux. Les sentiments de solidarité qui en découlent sont mis en lumière par les sondages du HCR. Ceux-ci indiquent que plus de 70% des Jordanien(ne)s interrogées affirmaient avoir déjà aidé des réfugiés syriens, par exemple sous la forme de versement d'argent aux plus démunis d'entre eux ou sous la forme d'offre d'emploi¹⁰⁶.

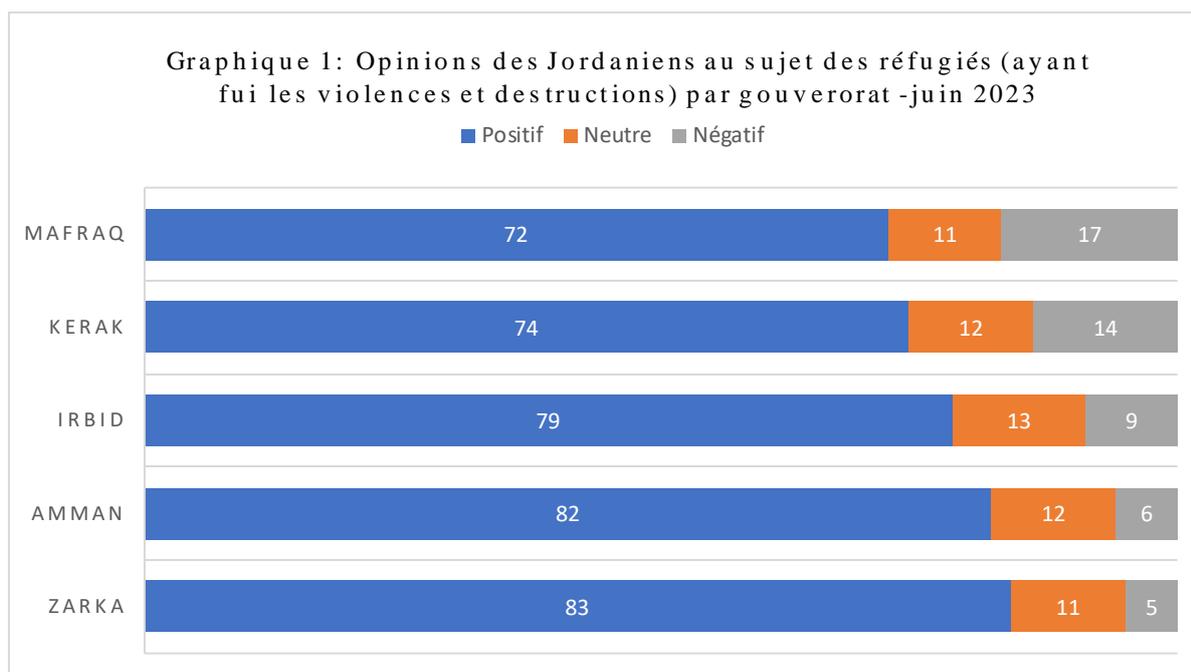
On continue néanmoins à retrouver de fortes disparités régionales dans l'appréciation jordanienne des réfugiés syriens. Comme le montre le graphique suivant, les taux d'opinion les plus favorables proviennent des gouvernorats urbains à relativement faible densité de syriens Zarqa (20% de la population) et de Amman (10%) et qui constituent une conurbation industrielle relativement dynamique et le principal bassin d'emplois du pays. Les gouvernorats de Mafraq et de Kerak, dont les densités de population syrienne diffèrent fortement (32% et 3%, respectivement) mais qui sont tous deux relativement économiquement moins développés recueillent les plus hauts taux d'appréciations négatives¹⁰⁷ :

¹⁰⁴ Femmes et hommes partagent les mêmes opinions quant aux réfugiés syriens, les femmes leur étant plus favorables d'environ 3 points de pourcentage en moyenne.

¹⁰⁵ Le sondage téléphonique n'est pas meilleure manière des recueillir des opinions à propos de sujets aussi complexes que des collectifs ou des politiques publiques. Dès lors, il faut ici considérer ses résultats comme des ordres de grandeurs plutôt que comme des statistiques précises. La mention de la définition complète du réfugié traduite en arabe a pu aussi influencer positivement les sondés.

¹⁰⁶ 74% en juin 2023 ; UNHCR (June 2023). *op.cit.* p.25.

¹⁰⁷ Kerak compte aussi peu de réfugiés d'origine palestinienne ou autre, ce qui peut peut-être expliquer un degré d'empathie moindre à l'égard des réfugiés syriens ou autres.



Source : Headway, UNHCR, *Perceptions of Refugees in Jordan*, Survey VI, June 2023

c) Les opinions quant à l'impact de l'arrivée des réfugiés et les politiques d'assistance restent négatives

Cela étant, l'appréciation par les Jordaniens des retombées socioéconomique et des politiques d'assistance des réfugiés reste globalement négative. Elle reflète la détérioration de l'économie et des conditions de vie des Jordaniens qui a commencé dès le début depuis la fin des années 2000 en conséquence de la crise financière mondiale et s'est accrue avec la crise des réfugiés dès 2012 et l'épisode de la pandémie du Covid-19 en 2020-2021. Ainsi, en juin 2023, près de la moitié des personnes interrogées (45%) estime avoir été affectée directement par l'arrivée des Syriens¹⁰⁸. Il est probable que la majorité des personnes non affectées soit constituée de personnes ne résidant ou ne travaillant pas au contact de réfugiés, en particulier les fonctionnaires dont les salaires mensuels sont garantis¹⁰⁹. Parmi les personnes affectées, 95% (avec un pourcentage plus élevé à Mafraq qu'ailleurs) considère cet impact a nuire à leurs intérêts, que ce soit dans une grande (56%) ou moindre (39%) mesure. Seules 3% d'entre elles considèrent qu'elles ont bénéficié de l'arrivée des Syriens, grandement (2%) ou de manière plus modérée (3%)¹¹⁰.

Une étude menée par l'Université de Jordanie sur l'ensemble de la Jordanie en 2021 indique que la concurrence locale sur les emplois disponibles et la dégradation de leur niveau de vie demeure, aux yeux des 81,4% des Jordaniens, le principal impact négatif de l'arrivée des réfugiés syriens, devant les problèmes de logement et la pression sur l'accès à l'eau potable

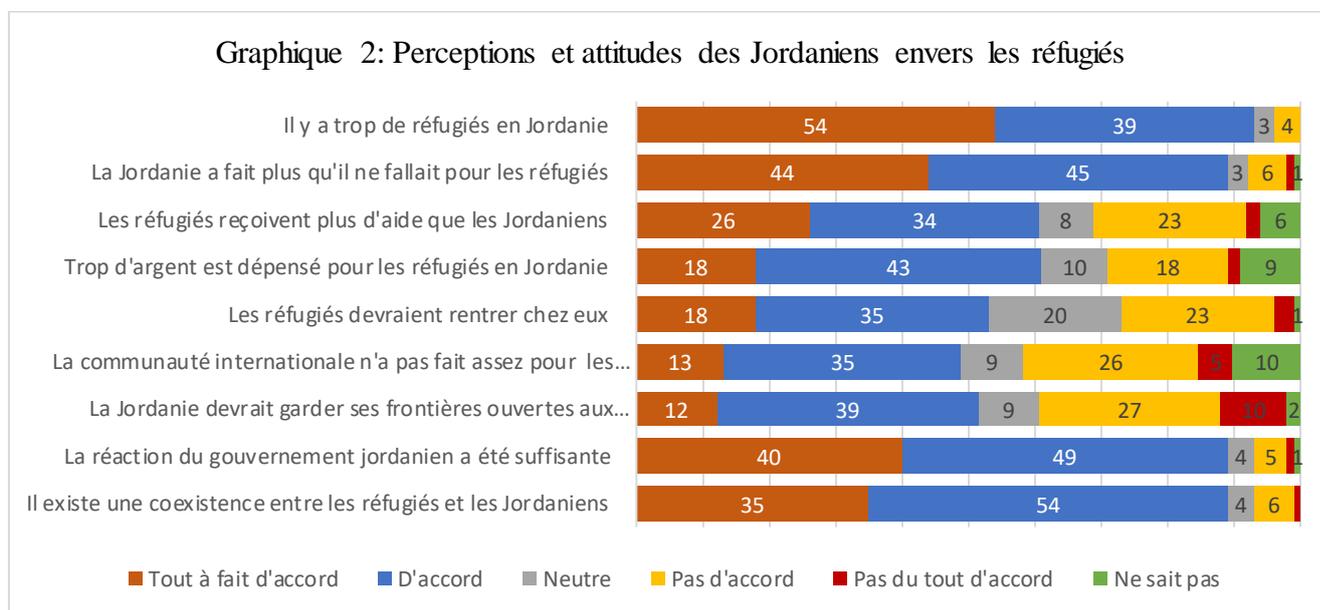
¹⁰⁸ *Ibid.* p.22. Notons que les perceptions négatives ont augmenté de 87% en juin 2022 à 95% une année plus tard. Les rapports du HCR informent qu'à Mafraq, les pourcentages d'opinions négatives sont plus grands que dans les autres gouvernorats.

¹⁰⁹ Les fonctionnaires constituaient 38% de la population active jordanienne en 2022 (48% des femmes et 36% des hommes). DoS, *op.cit.*

¹¹⁰ *Idem.* De même, les perceptions positives ont baissé de 13% en juin 2022 à 5% une année plus tard.

(80%)¹¹¹. Les entretiens que nous avons conduits avec des Jordaniens d'origine palestinienne résidents du camp de réfugiés palestiniens de Zarqa illustrent les difficultés rencontrées par les Jordaniens dans le secteur du marché de l'emploi actuellement. Comme le relate Nasser, qui travaille habituellement comme travailleur indépendant dans le domaine de la musique et du design : « *La Covid m'a privé de mon travail pendant plus d'une année et vu la crise économique qui sévit, personne ne peut se payer ce genre de prestations. Je cherche donc un emploi n'importe où, car j'ai une famille à nourrir, y compris dans les garages et l'industrie. Mais voilà, les salaires, y compris dans le secteur formel, sont trop bas en raison du fait que les Syriens acceptent ce niveau de salaires. Ils peuvent se le permettre car beaucoup d'entre eux bénéficient de l'assistance financière du HCR et du PAM. Heureusement que je vis dans le camp de réfugiés dans un habitat gratuit qui appartient à la famille depuis l'établissement du camp en 1949. Cela dit, les Syriens restent un peuple frère que l'on doit assister. Mais pas à nos dépens* »¹¹².

La gestion des réfugiés par les autorités jordaniennes et leurs partenaires internationaux n'est en effet pas en reste. Selon le sondage effectué par le HCR en juin 2023, la quasi-totalité de Jordaniens interrogés (93%) pensent que le pays compte trop de réfugiés, dont plus de la moitié (54%) fortement. Près de 9 personnes sur 10 d'entre eux (89%) considèrent que la Jordanie a fait plus qu'il n'en fallait pour les réfugiés et près de deux-tiers (61%) que trop d'argent a été versé aux réfugiés (en particulier selon les répondants de Mafraq – ceux-ci recevant plus d'aide que les Jordaniens (60%)¹¹³. Cet « excès » d'aide en faveur des réfugiés syriens n'est pas le seul fait des organisations internationales : de nombreuses organisations locales, dont les Frères musulmans, ont aussi joué de leur assistance en faveur des réfugiés syriens en particulier afin de rehausser leur influence dans le pays : « *l'aide aux syriens est devenu comme un commerce* »¹¹⁴.



Source : Headway, UNHCR 2023, Perception of Refugees in Jordan Survey, Wave VI, June 2023

¹¹¹ Autres sujets de préoccupation majeur : la pression sur les infrastructures (78%) et l'augmentation du taux de criminalité (79%) ; in Khawaldah, H. et Alzboun, N. (2022). "Socio-economic and environmental impacts of Syrian Refugees in Jordan: A Jordanians' perspective". *Heliyon*. Heliyon e 8.5.

¹¹² Interview avec une B.H. habitant du camp de Zarqa, 8 septembre 2023.

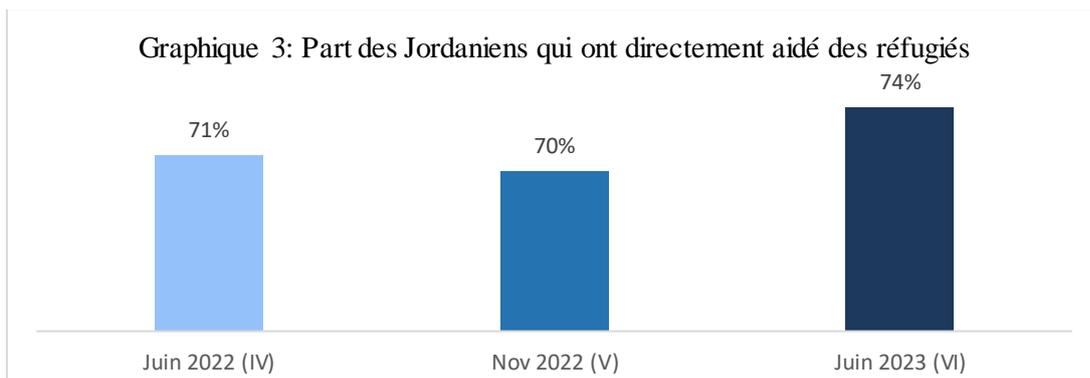
¹¹³ UNHCR (June 2023). *op.cit.* p.20.

¹¹⁴ Selon B.A.T., responsable du centre UNRWA pour personnes handicapées du camp de Zarqa, entretien 5 septembre 2023.

d) Inclure ou exclure ?

Les avis des Jordaniens sondés par le HCR sur leur inclusion ou exclusion sont ambigus. D'une part, selon le sondage du HCR mené en juin 2023, 78% des sondés ont déclaré être en faveur de l'inclusion des réfugiés dans la communauté jordanienne. La volonté d'inclusion est plus prononcée à Amman et Zarka que dans les autres gouvernorats couverts, et elle est plus forte chez les femmes que chez les hommes. Le désir d'inclusion décroît graduellement avec l'âge : de 84% au sein des 18-24 ans, il décroît à 72% chez les 55-64 ans¹¹⁵. Cette volonté prédominante d'inclusion correspond au haut taux d'empathie ressenti par la population jordanienne, tel qu'identifié plus haut par le sondage du HCR, ainsi qu'à une autre de ses conclusions : 89% des sondés déclarent qu'il existe une bonne coexistence (54%) voire une très bonne coexistence (35%) avec les réfugiés.

L'empathie exprimée a une traduction concrète : ainsi 74% des Jordaniens sondés disent avoir apporté une assistance directe aux réfugiés (Graphique 3). Ces aides peuvent prendre la forme d'aide en espèce (40,7% des cas en 2020), ou bien l'assistance pour trouver du travail (4,8% des cas en 2020).



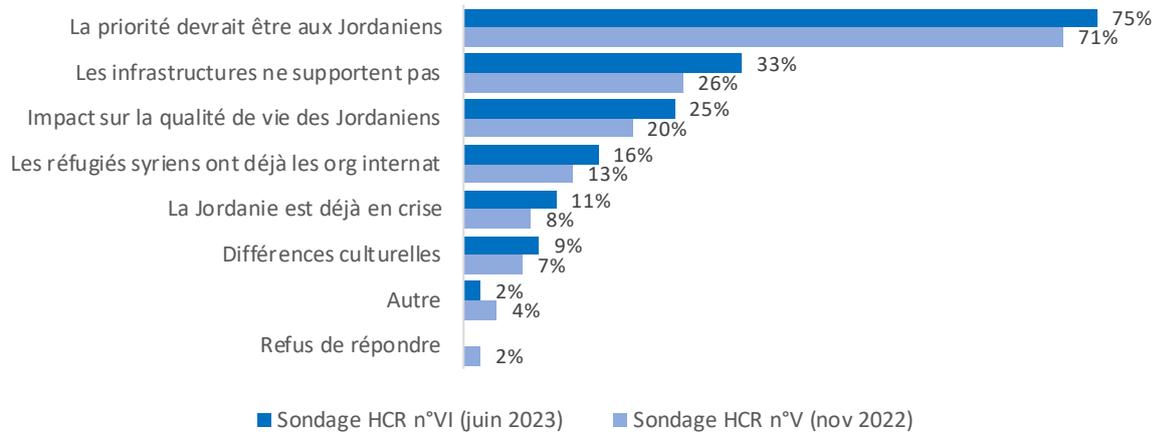
Source : Headway, UNHCR 2023, Perception of Refugees in Jordan Survey, Wave VI, June 2023

Les principales motivations de la minorité défavorable à une inclusion ont d'abord trait au fait que la priorité des efforts d'assistance devrait à l'avenir se focaliser sur les Jordaniens (75%), que l'infrastructure du pays ne peut plus supporter la présence des réfugiés (33%) et que la présence des réfugiés a un impact négatif sur les Jordaniens (25%). Les différences culturelles ne sont évoquées que par une petite proportion à la minorité de personnes opposées à l'inclusion des réfugiés (9%)¹¹⁶.

¹¹⁵ UNHCR (June 2023). *op.cit.* p.24.

¹¹⁶ *Ibid.* p.25.

Graphique 4: Raisons en défaveur de l'inclusion des réfugiés syriens (22% des sondés)



Source : Headway, UNHCR 2023, Perception of Refugees in Jordan Survey, Wave VI, June 2023

En revanche, contredisant en apparence la volonté prédominante d'inclusion, une majorité (53%) des personnes interrogées lors du sondage du HCR de juin 2023 se prononce en faveur d'un retour des réfugiés à leur pays. On l'a vu plus haut, c'est cette approche du rapatriement volontaire que les autorités semblent avoir choisi de poursuivre depuis mai 2023 et la normalisation des rapports entre la Syrie et les pays de la Ligue arabe, dont la Jordanie. Cependant, peu de Jordaniens pensent que cela soit envisageable dans l'immédiat. Comme nous l'ont confirmé nos interlocuteurs : « *Les réfugiés syriens ne sont pas prêts de rentrer. Tout d'abord ils peuvent craindre pour leur vie en Syrie, étant considérés par le régime de Damas comme des « traitres » ; c'est particulièrement le cas pour les hommes jeunes qui seraient enrôlés dans l'armée syrienne et employés comme de la « chair à canon » lors d'interventions contre les restes de Daesh en Syrie. Mais plus pratiquement, leurs conditions de vie ici en Jordanie sont malgré tout bien meilleures qu'en Syrie où sévit une pauvreté endémique et dans lequel la reconstruction est loin d'être achevée : avec un travail, même informel et l'assistance des Nations Unies et des ONG internationales, ils sont bien mieux ici. De plus, le fait qu'un segment significatif de la population des réfugiés n'ait jamais résidé en Syrie (les jeunes de moins de moins de 12-13 ans) ne peut que renforcer cette tendance* »¹¹⁷. Plusieurs sondages d'opinion en milieu réfugié, fortement commentés dans la presse locale, confirment ces dires. En février 2023, deux-tiers d'entre eux avouaient leur désir de retourner en Syrie un jour en Syrie, mais seuls environ un-tiers (38%) d'entre eux pensaient pouvoir y retourner dans les 5 prochaines années¹¹⁸, et seuls 0,8% pensaient y retourner au cours de l'année à venir¹¹⁹. Quant à la réinstallation dans un pays tiers, seul un quart des réfugiés se montraient confiants de pouvoir en bénéficier¹²⁰. En résumé, une majorité des réfugiés se voit rester durablement en Jordanie, pays jugé encore plus sûr et économiquement mieux portant que la Syrie.

¹¹⁷ Sur la base d'entretiens à Zarka avec B.A.T et B.H, Zarka en septembre 2023 ; et avec Mercy Corps en novembre 2020.

¹¹⁸ Contre 33% en Egypte, 25% au Liban et 11% en Irak. *Idem*.

¹¹⁹ Contre 14% en 2019 et, pour 2023, 1.3% dans les autres pays d'accueil. *Idem*. Et UNHCR (March 2019). *Fifth Regional Survey on Syrian Refugees' Perceptions and Intentions on Return to Syria*.

¹²⁰ Contre 33% en Egypte, 27% au Liban et 19% en Irak. *Idem*.

CONCLUSION

Cette étude sur les représentations et les modes d'inclusion des réfugiés syriens en Jordanie a dégagé deux grilles d'analyse : celle de l'Etat d'une part, celle des Jordaniens comme individus ou organisations de la société civile de l'autre. Ces deux grilles se superposent parfois s'influençant mutuellement, dans la mise en lumière des effets néfastes de la présence des réfugiés syriens, mais se distancient aussi lorsque les perceptions populaires intègrent la mauvaise gestion par l'Etat et ses partenaires internationaux de l'économie et de la réponse à la crise des réfugiés syriens. La représentation des réfugiés syriens par les Jordaniens s'en trouve alors améliorée.

L'analyse des représentations étatiques et des modes d'inclusion qui lui sont corrélés a mis en évidence la situation de vulnérabilité légale des réfugiés venus au pays après la vague initiale des réfugiés palestiniens (naturalisés) de 1948, les seuls ayant un droit de résidence de principe en attendant que leur cas soit réglé par leur retour aux foyers ou par la compensation selon les résolutions onusiennes concernées. Si l'entrée sur le territoire des autres catégories de réfugiés fuyant violences et persécutions dans leur pays est garanti constitutionnellement, basé sur un principe d'hospitalité ancré dans les traditions bédouine, arabe et islamique, la résidence permanente, ainsi que le droit au travail (formel) qui lui est associé, ne l'est pas : les réfugiés non-Palestiniens sont en principe des « invités » dont la résidence ne peut être considérée que comme temporaire (en général fixée à 6 mois - 1 an). C'est l'absence de solution permanente sous forme de rapatriement au pays d'origine ou de réinstallation dans un pays tiers, moyennant le soutien financier et opérationnel de la communauté internationale, qui a transformé le temporaire en moyen-long terme à coup d'extensions annuelles de leur permis de résidence.

L'absence de législation propre à l'inclusion des réfugiés en Jordanie a rendu leur accès aux services publics et au marché du travail tributaire des perceptions que les autorités ont eues d'eux en termes de contribution ou de menace collective à la stabilité politique et socioéconomique du pays. Dans le cas des réfugiés syriens, du fait de l'amplitude de leur afflux massif entre 2012 et 2014 et de l'instabilité politique et régional du contexte régional, les modalités de leur intégration ont constitué un dilemme majeur pour les autorités. Si le souci constant des autorités jordaniennes est resté d'afficher aux yeux de la communauté internationale l'image d'un pays d'accueil modèle, leur réponse à la crise des réfugiés syriens a varié significativement. D'un accueil indiscriminé entre 2011 et 2014, période qui est aussi marquée par le montage d'un système d'assistance humanitaire local/international avec établissement de camps de réfugiés pour les plus vulnérables, la réponse prend un tour plus restrictif dès 2014 du fait du poids sécuritaire, budgétaire et socioéconomique qu'en viennent à représenter les réfugiés sur la Jordanie, et à la montée des tensions intercommunautaires dans le Nord du pays. Tandis que l'afflux des réfugiés est graduellement stoppé entre 2014 et 2016, le système des soins médicaux gratuits est abrogé, le travail des Syriens dans le secteur informel est réprimé et le contrôle administratif de l'ensemble de la population réfugiée est resserré à travers l'obligation de s'enregistrer auprès du ministère de l'Intérieur.

L'année 2016 constitue un tournant majeur dans l'approche jordannienne de la présence syrienne dans le pays : de possible « agents déstabilisateurs » et « obstacles au développement du pays », les réfugiés sont désormais perçus dans le *Compact* conclu par la Jordanie avec ses principaux bailleurs de fonds (dont l'Union européenne) comme un « atout », vecteur de développement économique : non pas pour leur apport comme ouvriers ou artisans, mais en vertu de l'assistance économique massive que les bailleurs de fonds (alors en proie à la crise migratoire en Europe) promettent de fournir aux pays hôtes en échange de leur intégration formelle dans le marché

formel du travail. Cependant, l'échec relatif du *Compact* (ni ses objectifs en termes de nombre de réfugiés formalisés, ni d'investissements industriels occidentaux n'ont été atteints) ainsi que la dégradation de la situation économique après l'épisode de la Covid-19 en 2020-2021 ont tendu à raidir de nouveau la position des autorités jordaniennes face à la question des réfugiés syriens et à renouer avec une représentation négative des réfugiés comme une contrainte. Ce raidissement s'est pour l'heure traduit moins par un rétrécissement des services publics en leur faveur que par des pressions accrues sur la communauté internationale afin de mieux financer la réponse à la crise des réfugiés syriens et, depuis le retour en grâce de la Syrie dans le monde arabe en 2023, par une considération pour un retour volontaire des réfugiés syriens à leurs foyers.

Les perceptions de la présence syrienne au sein de la population jordanienne, incluant individus, municipalités et institutions de la société civile n'ont suivi que dans une certaine mesure les représentations officielles diffusées par les institutions gouvernementales et la presse nationale. On retrouve en commun le mouvement initial d'accueil inconditionnel et d'élan spontané de solidarité envers les « frères syriens », suivi d'un rejet dû aux conséquences néfastes que leur présence fait peser sur l'infrastructure, les services publics et la concurrence pour les emplois au fur et à mesure que leur résidence perdure. Mais à la différence des représentations officielles, celles émanant de la population jordanienne se déclinent de manière plus fine, non seulement en termes macro mais aussi en fonction de leurs expériences personnelles de coexistence, positives et négatives, avec les Syriens.

Positivement, on note dans les gouvernorats du Nord une proximité sociale et culturelle basée sur l'appartenance, par-delà la frontière jordano-syrienne, de Jordaniens et de Syriens (devenus réfugiés) à des groupes tribaux communs liés par des relations maritales et commerciales ancestrales. Prépondérantes entre la fin 2012 et 2015, les représentations négatives des Jordaniens résultent des difficultés qu'ils rencontrent dans leur vie quotidienne, ainsi que de la réprobation de certaines pratiques sociales qu'ils ne partagent pas, en particulier en ce qui concernent la liberté de mouvement des femmes, ou les mariages précoces qui affectent les plus jeunes d'entre elles. Ces représentations gagnent en intensité dans les gouvernorats ou villes à haute densité de population réfugiée et à faible capacité d'absorption. Ainsi, comme l'ont montré des sondages réalisés par des institutions humanitaires entre 2012 et 2018, les représentations négatives dans le gouvernorat rural de Mafraq, à haute densité de Syriens, sont plus fortes qu'à Sahab, Irbid et Zarqa, gouvernorats moins denses en population syrienne mais dont les capacités d'absorption sont plus élevées. Dans l'ensemble, ces représentations négatives ont contribué à l'orientation restrictive des politiques adoptées par les autorités entre fin 2012 et 2015, ainsi qu'à la promotion de projets sociaux vers les membres vulnérables des communautés d'accueil dès 2016 plutôt que vers les réfugiés syriens, selon un quota de 70%-30%.

Les représentations jordaniennes de la population syrienne s'améliorent dès 2015 à la faveur des relations quotidiennes qui s'établissent entre Jordaniens et Syriens. C'est ce qui permet de comprendre leur acceptation implicite du *Compact* et de ses promesses de croissance et d'emplois pour tous. Un autre tournant majeur qui s'opère alors est la prise de conscience au sein de la population jordanienne que les problèmes auxquels elle fait face proviennent moins de la présence syrienne que des déficiences des politiques d'assistance, inefficaces et/ou injustes menées par les autorités centrales et leurs partenaires internationaux. Les sondages réguliers menés par le HCR au sujet de l'opinion des Jordaniens quant aux réfugiés depuis 2020, ainsi que notre travail de terrain, confirment cette tendance. L'empathie ressentie envers les réfugiés ne s'est pas démentie, y compris à Mafraq. Cependant, les problèmes que posent les

réfugiés pour l'accès au logement, à l'emploi à salaire décent et à l'eau, en particulier, restent bien présents. Mais c'est la politique d'ouverture de la Jordanie à tous les réfugiés, le fait que l'on en fait toujours trop pour ces derniers qui domine. Cela étant, les opinions des Jordaniens au sujet de l'inclusion future demeurent incertaines. Même si on loue l'esprit de coexistence et de solidarité qui règne entre Jordaniens et Syriens, en particulier depuis l'épreuve du Covid-19 subie en commun, l'option d'un retour volontaire, bien que peu probable dans le court et moyen terme, constitue le vœu d'une majorité de la population jordanienne. C'est là une donnée à prendre en compte à l'heure où les bailleurs de fonds entendent encore réduire leurs contributions financières et techniques pour la gestion de la crise des réfugiés syriens.

Annexes

Liste des entretiens

Municipalité d'Irbid, le 29 août 2023

1. Eng. L. Y	Responsable programmes internationaux
2. Eng. M. A	Assistant du Maire pour la Planification urbaine et le zoning
3. Eng. R. J	Directrice du développement urbain
4. Eng. M. S	Ingénieur informatique

Municipalité de Sahab, sud-est d'Amman, le 30 août 2023

5. Eng. H. H.	Responsable de l'Unité locale de développement
6. Y. H	Responsable ressources humaines
7. Etudiant A.	Fils de la bibliothécaire de la municipalité

Ville de Zarqa, le 5 septembre 2023

8. N al N.	Artiste de théâtre vivant dans le camp palestinien, précaire
9. B. A. T	Bénévole dans le Community center de l'UNRWA camp palestinien

ONG et organisations internationales

10. S. Q.	Norwegian Refugee Council. Programme de logement. le 30 août 2023
11. Equipe « réfugiés » opérant dans le Nord de la Jordanie	Mercy Corps, novembre 2020.

Experts et personnalités jordaniennes

12. A. A	Directeur du Phoenix Center, expertise économique
13. M. B.	Propriétaire foncier et mécène 85 ans. Le 29 août 2023.

BIBLIOGRAPHIE

Ababsa, Myriam, 2018, "An Urbanizing Camp? Zaatari Syrian Refugee Camp in Jordan", Field report, CNRS, ANR Lajeh, <https://lajeh.hypotheses.org/1076>

Ababsa, Myriam, 2015, "De la crise humanitaire à la crise sécuritaire. Les dispositifs de contrôle des réfugiés syriens en Jordanie (2011-2015), in REMI (Revue Européenne des Migrations Internationales), Vol 31, n 3 & 4, ed. by Delphine Pagès-El Karoui and Marie-Antoinette Hily, pp. 73-101.

Ababsa, Myriam & et M. Muhsen, 2014, *Gulf Donors and NGOs Assistance to Syrian refugees in Jordan*, 62 p. UNHCR.

Ababsa, Myriam, (dir), 2013, *Atlas of Jordan. History, Territories and Society. Atlas al Urdunn. Al-tarikh, al-ardh, al-mujtama`*, IFPO, Beyrouth, 485 p. <http://books.openedition.org/ifpo/4560>

Alrababa'h, Ala', Dillon, Andrea, Williamson, Scott ; Hainmueller, Jens, Hangartner, Dominik and Jeremy Weinstein, 2020, "Attitudes Toward Migrants in a Highly Impacted Economy: Evidence from the Syrian Refugee Crisis in Jordan", in *Comparative Political Studies*, Volume 54, Issue 1, January 2021, Pages 33-76.

Abid, R. Z., Manan, S. A., & Rahman, Z. A., 2017, 'A flood of Syrians has slowed to a trickle': The use of metaphors in the representation of Syrian refugees in the online media news reports of host and non-host countries. *Discourse & Communication*, 11(2), 121-140.

Adida C. L., Lo A., Platas M. R., 2019, Americans preferred Syrian refugees who are female, English-speaking, and Christian on the eve of Donald Trump's election. *PLOS ONE*, 14(10), e0222504.

Al-Dabbagh, Ula, Amro, Hiba, 2020, "Reconciliation or Alienation: The Representation of the Syrian Refugee Crisis in the Jordanian Print Media: *Al-Ghad Newspaper* as a Case Study". *Theory and Practice in Language Studies*, Vol. 10, No. 5, pp. 612-621, May 2020.

Al Husseini, Jalal, 2022, *Vulnérabilité et intégration en Jordanie : les réfugiés syriens dans leur environnement local*, Rapports techniques de l'AFD, 56 p.

Al Husseini, Jalal, December 2022, *Towards Durable and Inclusive Social Protection Policies for Syrian Refugees in Jordan*. The Centre for Social Sciences Research & Action & Civil Society Knowledge Centre.

Al Husseini, Jalal & Napolitano, Valentina, 2019, «La politique jordannienne à l'égard des réfugiés syriens: entre hospitalité et protection des intérêts nationaux ». *Confluences Méditerranée*. 2019/3 (No.110).

Al Khatib, Aya, 2019, *Arab Media Representations Of The Syrian Refugee Crisis: A Textual Analysis Of Jordanian, Egyptian, Emirati, And Kuwaiti Press*, Master Thesis in Media Studies, The Pennsylvania State University, 140 p. https://etda.libraries.psu.edu/files/final_submissions/20153

Alrababa'h, Ala' et al. (2020). "Attitudes Toward Migrants in a Highly Impacted Economy: Evidence from the Syrian Refugee Crisis in Jordan". *Comparative Political Studies*. Volume 54, Issue 1, January 2021.

Anabtawi, Manal et al. "Impact of Syrian Refugees Crisis on Al-Mafraq Hosting Community: Lessons for Intervention with Social Work Profession". *Dirasat: Human and Social Sciences*, 48:3.

Bansak K., Hainmueller J., Hangartner D. (2016). "How economic, humanitarian, and religious concerns shape European attitudes toward asylum seekers". *Science*, 14, 217–222.

CARE (Cooperative for Assistance and Relief Everywhere Jordan) (August 2018). *8 Years into Exile - How Urban Syrian Refugees, Non-Syrian Refugees and Vulnerable Host Communities in Jordan are Coping and Meeting Challenges, Eight Years into the Syria Crisis*.

CARE (Cooperative for Assistance and Relief Everywhere) (2014). *Lives Unseen: Urban Syrian Refugees and Jordanian Host Communities Three Years into the Syria Crisis*, April 2014, 72 p. https://www.care.org/wp-content/uploads/2020/05/CARE20Jordan_Urban20Refugees20and20Host20Communities_April202014_Report.pdf

Carrion Doris (2015). *Syrian Refugees in Jordan. Confronting Difficult Truths*. 16 p. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/20150921SyrianRefugeesCarrion.pdf>

Davis, Hanna (24 April 2023). "Non-Syrian refugees refused assistance in Jordan". *Opendemocracy*. <https://www.opendemocracy.net/en/beyond-trafficking-and-slavery/non-syrian-refugees-refused-humanitarian-aid-in-jordan/>

El-Abed Oroub (2014). "The discourse of Guesthood: Forced Migrants in Jordan); in Fabos, Anita and Osotalo, Riina (eds) *Managing Muslim Mobilities*, Palgrave.

Euro Mediterranean Human Rights Monitor (Septembre 2022). *Jordan: Over 750,000 refugees risk facing a stifling humanitarian crisis due to lack of funding*, <https://euromedmonitor.org/en/article/5333/Jordan:-Over-750,000-refugees-risk-facing-a-stifling-humanitarian-crisis-due-to-lack-of-funding>

Fallah, Belal, Istaiteyeh Rasha and Yusuf Mansur (2021). *Moving Beyond Humanitarian Assistance: Supporting Jordan As A Refugee-Hosting Country*, World Refugee & Migration Council Research Report <https://wrmcouncil.org/wp-content/uploads/2021/09/Jordan-Syrian-Refugees-WRMC.pdf>

Francis, Alexandra (2015). *Jordan's Refugee Crisis*. Carnegie Endowment for International Peace. September 2015. <https://carnegieendowment.org/2015/09/21/jordan-s-refugee-crisis-pub-61338>

Government of the Hashemite Kingdom of Jordan, 2016, *The Jordan Compact: A New Holistic Approach between the Hashemite Kingdom of Jordan and the International Community to deal with the Syrian Refugee Crisis*. <https://reliefweb.int/report/jordan/jordan-compact-new-holistic-approach-between-hashemite-kingdom-jordan-and>

Hall, Stuart (1997). *Representation: Cultural representations and signifying practices*. London: Sage.

Hila, Ghofran (2021). "Refugees as guests of Jordan and the Arab hospitality". *Routed Magazine*. Issue no.17. (23 October 2021)

Human Rights Watch HRW (2017). "I have no Idea Why They Sent US Back" – *Jordanian Deportations and Expulsions of Syrian Refugees*, <https://www.hrw.org/report/2017/10/02/i-have-no-idea-why-they-sent-us-back/jordanian-deportations-and-expulsions-syrian>.

Jaber, Hana (2018). *Blessed Investors and Cursed Refugees: A Reading of Syrian Presence in Jordan*. Arab Reform Initiative.

Khan, Eisha (2022). *Temporary Marriage as a Vehicle for Human Trafficking: A Study of the Practice of Temporary Marriage among Syrian Refugees*. Master's thesis, Harvard University Division of Continuing Education.

Khawaldah, Hamzah et Alzboun, Nidal (2022). "Socio-economic and environmental impacts of Syrian Refugees in Jordan: A Jordanians' perspective". *Heliyon*. 8.5.

Kuhnt, Jana; Rischke, Ramona; David, Anda; Lechtenfeld, Tobias (2017). Social cohesion in times of forced displacement - the case of young people in Jordan, Discussion Papers, No. 243, Georg-August-Universität Göttingen, Courant Research Centre - Poverty, Equity and Growth (CRC-PEG), Göttingen. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/172511/1/1009649701.pdf>

Lakoff George and Mark Johnson (2003). *Metaphors We Live by*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Lakoff George (1987). The death of dead metaphors. *Metaphor and Symbolic Activity* 2(2): 143–147.

Mercy Corps, October (2012). *Analysis of Host Community-Refugee Tensions in Mafraq*, Jordan.

Mercy Corps (May 2013). *Mapping of Host Community-Refugee Tensions in Mafraq and Ramtha*, Jordan.

Parker, Samuel (2015). Unwanted invaders: The representation of refugees and asylum seekers in the UK and Australian print media. *Myth and Nation*. 23, 9, 1-21.

REACH (2014). *Understanding Social Cohesion and Resilience in Jordanian Host Communities*. An Assessment Report

Refai, Deema, Haloub, Radi and Lever, John (2018). Contextualizing entrepreneurial identity amongst Syrian refugees in Jordan: the emergence of a destabilized habitus? *The International Journal of Entrepreneurship and Innovation*. ISSN 1465-7503. <http://eprints.hud.ac.uk/id/eprint/34070/>

Seeley, Maria (2015). *Jordanian Hosts and Syrian Refugees: Comparing Perceptions of Social Conflict and Cohesion in Three Host Communities*. Generations For Peace Institute Research.

Stave Svein Erik and Hillesund Solveig (2015). *Impact of Syrian Refugees on the Jordanian Labour Market*. ILO, Fafo, DoS.

Tiltnes, Age et al. (2019). *The living conditions of Syrian refugees in Jordan Results from the 2017-2018 survey of Syrian refugees inside and outside camps*. Fafo/MoPIC. <https://www.faf.no/images/pub/2019/20701.pdf>

Tiltnes Age. and G. Tyldum (2019). *Syrian refugees in Jordan: better off than before but still vulnerable – a Brief*, Fafo.

Statistiques et rapports du gouvernement jordanien

<http://www.jrp.gov.jo/index.html> Jordan Response Plan for the Syria Crisis online Plateforme

HKJ, 2019, National Social Protection Strategy Jordan 2019-2025, 56 p. <https://www.unicef.org/jordan/media/2676/file/NSPS.pdf>

Department of Statistics (DoS). *Employment and Unemployment Survey* (<https://dosweb.dos.gov.jo/labourforce/employment-and-unemployment/>)

Sondages et bases de données des Nations Unies

Portail du HCR : Syria Regional Refugee Response / Jordan (<https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/36>).

UNHCR 2020, Perception of Refugees in Jordan Survey (Wave I), September 2020, NAMA, 33 p. <https://data.unhcr.org/en/documents/download/83522>

UNHCR 2021, Perception of Refugees in Jordan Survey (Wave II), June 2021, NAMA, 33 p. <https://data.unhcr.org/es/documents/download/87765>

UNHCR 2021, Perception of Refugees in Jordan Survey (Wave III), December 2021, 41 p. <https://data.unhcr.org/es/documents/download/87765>

UNHCR, Headway 2022, Perception of Refugees in Jordan Survey (Wave IV), September 2022, 39 p. <https://www.unhcr.org/jo/wp-content/uploads/sites/60/2022/09/Perception-of-Refugees-in-Jordan-SurveyWave-IVSep2022.pdf>

UNHCR, Headway 2023, Perception of Refugees in Jordan Survey (Wave V), January 2023, Headway, non publié.

UNHCR 2023, Perception of Refugees in Jordan Survey (Wave VI), August 2023, 32 p. <https://www.unhcr.org/jo/wp-content/uploads/sites/60/2023/08/Perception-of-Refugees-in-Jordan-SurveyWave-VIAUG2023.pdf>

UNHCR (October 2022). *Refugee Camps*. <https://www.unhcr.org/jo/refugee-camps>

UNHCR (January 2022). *VAF population report for refugees in host communities*. <https://data.unhcr.org/en/working-group/54?sv=4&geo=0>

UNHCR (September 2021). *Fact Sheet - Jordan*. <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Jordan%20country%20factsheet%20-%20September%202021.pdf>

UNHCR (2016) Syria Regional Refugee Response: Inter-agency Information Sharing Portal, [online]. URL: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=107>.

UNICEF (2014) A study on early marriage in Jordan in 2014, 48 p.

UNICEF (2019) *A Qualitative Study on the Underlying Social Norms and Economic Causes that Lead to Early Marriage in Jordan*, 104 p. <https://www.unicef.org/jordan/media/1796/file/Jordan-Reports.pdf>

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ EXECUTIF	4
INTRODUCTION.....	8
PARTIE I : REPRÉSENTATIONS ET GESTION ÉTATIQUE DES RÉFUGIÉS EN GÉNÉRAL ET DES RÉFUGIÉS SYRIENS EN PARTICULIER.....	11
A/ DES REFUGIES AUX STATUTS A GEOMETRIE VARIABLE.....	11
B/ LES CINQ REGISTRES DE REPRESENTATION ETATIQUE DES REFUGIES SYRIENS.....	13
a) <i>Les réfugiés syriens, dépendants prioritaires de l'assistance humanitaire – le retour des « réfugiés des camps »</i>	14
b) <i>Les réfugiés syriens, obstacles au développement de la Jordanie.....</i>	16
c) <i>Les réfugiés syriens, des agents déstabilisateurs en puissance.....</i>	18
d) <i>Les réfugiés syriens, un atout - vecteur de développement économique.....</i>	19
e) <i>Les réfugiés syriens comme futurs rapatriés volontaires ?.....</i>	20
C/ LA PRESSE JORDANIENNE, CAISSE DE RESONNANCE DU DISCOURS GOUVERNEMENTAL.....	21
PARTIE II : LES REPRÉSENTATIONS DES RÉFUGIÉS SYRIENS PAR LA POPULATION JORDANIENNE.....	24
A/ DE LA BIENVENUE AU REJET DES REFUGIES SYRIENS ET AUX TENSIONS INTERCOMMUNAUTAIRES (2011-2015).....	24
a) <i>De l'accueil spontané des frères et sœurs syriens ...</i>	24
b) <i>... au rejet des réfugiés syriens, responsables de tous les maux.....</i>	25
B/ VERS UNE AMELIORATION DURABLE MAIS QUALIFIEE DE LA REPRESENTATION DES VOISINS D'INFORTUNE SYRIENS (2015-2023)	29
a) <i>Vers une coexistence plus ou moins assumée avec les réfugiés selon les gouvernorats</i>	29
b) <i>Un niveau d'empathie élevé envers les réfugiés de manière générale</i>	30
c) <i>Les opinions quant à l'impact de l'arrivée des réfugiés et les politiques d'assistance restent négatives</i>	32
d) <i>Inclure ou exclure ?.....</i>	34
CONCLUSION	36
ANNEXES	39
BIBLIOGRAPHIE.....	40