



HAL
open science

Mobilités soudanaises, reconfigurations et appartenances politiques en Égypte et Israël

Pauline Brücker

► **To cite this version:**

Pauline Brücker. Mobilités soudanaises, reconfigurations et appartenances politiques en Égypte et Israël. Cahiers des IFRE. Zoom sur la production scientifique des instituts français de recherche à l'étranger (UMIFRE), 2016, Migrations, reconfigurations, 3, pp.18-33. hal-03471853

HAL Id: hal-03471853

<https://sciencespo.hal.science/hal-03471853v1>

Submitted on 9 Dec 2021

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.

MOBILITÉS SOUDANAISES, RECONFIGURATIONS ET APPARTENANCES POLITIQUES EN ÉGYPTTE ET ISRAËL

Pauline Brücker
CERI-Sciences Po / CEDEJ

Source : Leila Vignal (dir.),
*The transnational Middle East. People,
Places and Borders*. Routledge, 2017.

Égypte
engagement à distance
Israël
mobilisation
mobilité
Soudan
transnationalisme

18 – 33

Cet article s'interroge sur la façon dont la mobilité soudanaise entre l'Égypte et Israël modifie les structures politiques par le biais (i) des politiques migratoires et d'asile adoptées par les États hôtes en conséquence de ces flux migratoires, ainsi que des formes de coopération bilatérales qui se créent pour contrôler ces flux ; (ii) des mouvements de mobilisations issues des communautés migrantes, qui tentent d'influencer en leur faveur les politiques migratoires restrictives mises en place. La mobilité s'impose donc comme facteur transnational de recomposition politique, dans un triangle géopolitique peu étudié (Israël – Soudan – Égypte). Cela souligne également l'agency dont font preuve les migrants, par leur recours à la mobilité et à la mobilisation comme moyen d'action politique, tout en montrant la force de la raison d'État en matière de politique migratoire.

Les travaux de sciences sociales portant sur les mobilités au Moyen-Orient traitent généralement des migrations de travail ou des déplacements massifs de population et de leur gestion humanitaire. À cet égard, la présence de réfugiés palestiniens (depuis 1948) dans tous les pays de la région, puis des arrivées de réfugiés en provenance d'Irak (à partir de 2005) puis de Syrie (depuis 2012) a de fait conduit la recherche à privilégier les questions ayant trait aux camps de réfugiés, aux mandats des organismes en charge de ces populations (UNRWA et HCR notamment) ou encore aux questions de retour. Par ailleurs, en conséquence du contrôle politique et administratif opéré par les autorités publiques, les populations étrangères sont peu visibles sur les scènes publiques du monde arabe. Or, les mobilités transnationales de ces populations affectent et sont affectées par les structures politiques, administratives, juridiques, sociales et diplomatiques des pays dans lesquels elles vivent, générant des adaptations nationales, des coopérations transnationales et des socialisations parfois improbables. C'est de ces interactions et influences réciproques que ce chapitre consacré aux mobilités des réfugiés soudanais¹ se propose de traiter.

¹ Un « réfugié » est compris dans ce chapitre comme un individu se définissant comme tel, c'est-à-dire considérant avoir fui pour des raisons l'empêchant de retourner dans son pays d'origine et/ou considérant devoir bénéficier de la protection des institutions en charge de l'asile : État d'accueil ou Haut-Commissariat pour les Réfugiés de l'ONU, le cas échéant. Ces réfugiés « déclaratifs » ne sont donc pas forcément des réfugiés « statutaires » : nous utiliserons cette expression lorsque nous voudrions nous référer au groupe ayant obtenu formellement le statut de réfugié par les autorités en charge. Ainsi, le terme de « réfugié » quand il n'est pas précisé dans le texte peut recouvrir des réfugiés statutaires, des demandeurs d'asile, ainsi que des déboutés du droit d'asile. Les formes de l'auto-perception et de l'auto-catégorisation de la part des individus concernés est révélatrice des dynamiques sociales qui traversent leurs interactions et leurs mobilités.

L'étude de la mobilité et sa gestion au sein d'un triangle inédit, Soudan-Égypte-Israël, permet de rendre compte de ces adaptations insoupçonnées. D'une part, les relations entre chacun de ces acteurs sont très particulières. L'Égypte et le Soudan sont voisins et partenaires historiques depuis l'indépendance de ce dernier en 1956. Mais les relations entre Le Caire et Khartoum sont davantage dictées par la nécessité politique que par la confiance réciproque. La mobilité transnationale y est multiple, chronique, diffuse et pérenne ; le degré d'ouverture des frontières est en revanche signe de bonne ou mauvaise santé des relations bilatérales des deux voisins. L'Égypte et Israël, anciens ennemis, ont fait la paix sous la diplomatie de Sadate (Accords de Camp David en 1978), en dépit de la réticence persistante de la société égyptienne à ce rapprochement. Il n'existe pas de mobilité entre les deux pays. Enfin, Israël et le Soudan n'ont aucune relation diplomatique et les passeports soudanais contiennent tous la mention « Valable pour tous les pays, sauf Israël ». Ainsi, si la présence soudanaise en Égypte est historique, rien n'aurait pu laisser penser à l'arrivée de milliers de Soudanais en Israël dans les années 2000. Cette mobilité incarne à ce titre une rupture totale dans l'histoire politique du pays, qui n'avait jamais eu par le passé à gérer de mouvement migratoire de cette nature².

D'autre part, les politiques d'asile, l'ouverture ou non des frontières, l'octroi de statuts de réfugiés et l'architecture institutionnelle des autorités en charge sont autant de reflets des intérêts politiques en jeu en Égypte et en Israël comme ailleurs. Ces influences, ces négociations, ces changements sont considérés ici comme la trame de la construction institutionnelle de l'asile, qui est au cœur de ce chapitre. Cette construction s'effectue au travers d'un va et vient permanent entre intérêts qui divergent, influencés par les contextes nationaux, régionaux, internationaux qui eux-mêmes évoluent. Du fait de l'absence de politiques nationales et d'administration de l'asile en Égypte et jusqu'à très récemment en Israël, ce chapitre s'intéresse en particulier à la gouvernance mise en place par le Haut-Commissariat pour les Réfugiés de l'ONU (HCR). Son rôle d'administrateur des populations réfugiées lui confère une importance capitale, puisqu'il accorde le statut de réfugié et établit de la sorte des ayants droits. Par ailleurs, les variations dans la gestion des dossiers et des politiques d'attribution du statut de réfugié qui existent entre les agences du HCR au Moyen-Orient créent une configuration de concurrence institutionnelle peu commune : à partir de 2005, des Soudanais fuient la mauvaise gestion du HCR-Égypte et se tournent vers le HCR-Israël.

² En effet, les seuls mouvements migratoires vers Israël depuis les années 1990 ont été les arrivées de Juifs d'ex-URSS ou encore d'Éthiopie, et celles de travailleurs migrants en provenance d'Asie du sud-est.

De fait, les circulations des demandeurs d'asile et de réfugiés soudanais entre ces trois pays sont à l'origine d'une production de liens nationaux et transnationaux originaux. Ce chapitre porte donc sur la façon dont les Soudanais peuvent, dans une certaine mesure, altérer l'espace politique du Moyen-Orient par leurs mobilités et installations. Le fonctionnement et la gestion des frontières évoluent face à ces flux. Aux formes d'interactions que l'on observe à différentes échelles répondent des entraves à ces circulations et à ces refuges. Par ailleurs, l'émergence récente d'Israël comme pays de destination et de retour modifie également le paysage des migrations et des socialisations dans la région moyen-orientale. Nous faisons donc l'hypothèse que les routes de l'exil soudanais ont un double impact : d'une part, elles forcent les structures nationales légales et sécuritaires existantes à s'adapter aux nouvelles configurations que ces mobilités transnationales génèrent, ou à créer des structures *ad hoc* capables d'y répondre ; d'autre part, elles suscitent de nouvelles formes de mobilité et d'adaptation des migrants à des environnements nouveaux, à l'origine de formes de politisation originales.

DU SOUDAN À L'ÉGYPTÉ : LE TRANSNATIONALISME POLITIQUE, SÉCURITAIRE ET ÉCONOMIQUE À L'ÉPREUVE DE L'ASILE

DE LA LIBERTÉ DE CIRCULATION AU CONTRÔLE DES MIGRATIONS

La proximité géographique et l'histoire politique des voisins égyptien et soudanais se sont toujours traduits par des flux migratoires réguliers, facilités par des accords de libre circulation – celui de « la Vallée du Nil » de 1976 (décrétés caduques en 1995) puis celui des « Quatre Libertés » adopté en 2004 (Zohry, 2003). L'ouverture qui caractérise globalement le régime de la frontière entre ces deux pays encadre à la fois la mobilité des hommes et celle des capitaux, et facilite entre autres relations commerciales et accès à la propriété (une des 'Libertés' de l'accord de 2004). La mobilité entre le Soudan et l'Égypte revêt de fait de nombreuses formes. Si la coopération politique et économique soutenue entre les deux pays a toujours généré des flux de commerçants ou d'hommes d'affaires, une part importante des Soudanais établis en Égypte sont venus pour des raisons familiales – pour retrouver des proches ou simplement pour se marier. Jusque dans les années 1990, ces formes de mobilités sont donc facilitées, sans faire l'objet d'un suivi gouvernemental particulier. Il n'existe ainsi aucune statistique officielle sur le nombre de Soudanais

établis en Égypte. Jusqu'en 1995, ils ont seulement besoin de leur passeport pour s'installer, sans visa de résidence, et sans justifier de la raison de leur venue. Après 1995, ils doivent solliciter un visa d'entrée ainsi qu'un visa de résidence.

Cette politique de facilitation de la mobilité, voire de laissez-faire, ne permet donc pas de rendre compte du nombre croissant de Soudanais qui rejoignent l'Égypte en tant que réfugiés. Ceux-ci fuient les guerres qui s'enchaînent au Soudan : entre le nord et le sud de 1956 à 1972 puis de 1983 à 2005 ; au Darfour depuis 2003 ; dans les Montagnes Nuba du Sud Kordofan et du Nil Bleu depuis les guerres civiles qui affectent cette région frontalière, ainsi que de façon accrue depuis 2012. Nombre de Soudanais fuient également les persécutions du régime de Khartoum après la prise de pouvoir d'Omar el Beshir en 1989. Jusqu'en 1995, ces réfugiés ne sont pas différents des autres Soudanais qui gagnent l'Égypte : ils n'ont pas de statut particulier et ils empruntent les mêmes routes.

En effet, aucune loi nationale ne régleme en Égypte les questions d'asile. Le pays a toujours accueilli des populations réfugiées dans une relative indifférence politique et un vide institutionnel. Le principe de la solidarité panarabe expliquerait cet accueil de population venant de pays voisins et partenaires comme le Soudan, l'Irak ou la Syrie (Elmadmad, 2002). Les réfugiés de pays non arabes et/ou non musulmans (Érythrée, l'Éthiopie) sont en priorité confiés au HCR. Cela permet par ailleurs à l'État égyptien de justifier l'absence d'une politique d'asile formelle, qui le conduirait inéluctablement à reconnaître l'existence d'un risque de persécution du demandeur d'asile s'il avait la possibilité d'accorder le statut de réfugié. Or, cela reviendrait pour l'Égypte à manifester une forme publique de désaccord avec la politique des régimes en place d'ordinaire soutenus – dans notre cas, le régime de Khartoum. En confiant au HCR, depuis un accord de partenariat signé en 1954, la responsabilité d'établir le besoin de protection, l'Égypte contourne cette difficulté. C'est donc l'organisation internationale qui enregistre les demandes d'asile et octroie le statut de réfugié. Elle répond aussi, avec des partenaires locaux et internationaux, aux besoins quotidiens des demandeurs d'asile et réfugiés qui forment une communauté d'ayants droits – santé, assistance financière, éducation et formation, etc.

L'État égyptien n'est pas pour autant absent du contrôle des migrations et des questions liées à l'asile³. Il les aborde notamment par sa politique de gestion des mobilités. Il modifie les règles d'entrée sur son territoire pour contrôler le franchissement des frontières, comme l'illustre l'imposition unilatérale de visas pour les Soudanais en 1995 ou pour les Syriens en 2013 (Ayoub and Khalaf, 2014). En 1995 en effet, la tentative ratée d'assassinat du président égyptien Hosni Moubarak revendiquée par un groupe soudanais affilié aux Frères Musulmans, met fin à la politique d'ouverture des frontières (Zohry, id.). Les Soudanais doivent alors obtenir des visas d'entrée ainsi que des visas de résidence. En parallèle, en 1994 le HCR est sollicité pour la première



Les documents administratifs des demandeurs d'asile et réfugiés, Le Caire, Mars 2013.

fois par des demandeurs d'asile soudanais, qu'il reconnaît progressivement⁴. Ces changements institutionnels et administratifs ont pour conséquence d'augmenter le nombre de réfugiés soudanais statutaires. Afin de prouver un motif d'établissement en Égypte, les Soudanais sont de plus en plus nombreux à demander l'asile, statut devenu particulièrement attractif car il leur donne non

³ Source : Brücker P. « Administration de l'asile en Égypte : entre jeux diplomatiques, bureaucratie et pratiques autoritaires », Communication présentée au Congrès 2015 de l'Association Française de Sciences Politique (AFSP), ST 59 'Rencontrer l'administration en Afrique et dans le Monde Arabe', 22-24 Juin 2015, Aix en Provence, France.

⁴ « Au cours du premier trimestre de 1994, le HCR a été sollicité par plusieurs demandeurs d'asile soudanais; le bureau régional étudie actuellement leurs dossiers afin de décider s'ils relèvent de la compétence du Haut-Commissariat. » Source : UNHCR, 1994.

seulement accés aux programmes d'assistance mais il leur ouvre également droit aux programmes de réinstallation dans un pays tiers. Certains toutefois choisissent de ne pas solliciter l'asile en raison des contraintes que le statut de réfugié engendre, notamment la confiscation du passeport et l'interdiction de voyager.

La mobilité des réfugiés représente une forme de continuité avec les pratiques de mobilité existantes entre l'Égypte et le Soudan, entérinant un transnationalisme historique qui s'incarne notamment dans une mobilité soutenue. Mais, elle est aussi une forme de rupture, puisqu'elle requiert une évolution des institutions et acteurs face à ces flux. En effet, le HCR change sa politique de reconnaissance des réfugiés en y intégrant les soudanais et doit de fait mettre en place des programmes d'aide à leur égard. Quant à l'État égyptien, cette architecture institutionnelle lui permet de se dédouaner politiquement de l'accueil fait aux réfugiés, tout en facilitant le maintien des relations proches avec les ambassades des pays concernés, voire une coopération sécuritaire réciproque. Dans le cas des relations avec le Soudan, le gouvernement égyptien coopère de façon particulièrement soutenue avec l'ambassade soudanaise sous la présidence de Hosni Moubarak puis de nouveau depuis 2013 sous celle d'Abdel Fattah al-Sissi. Il lui fait par exemple bénéficier des dispositifs de surveillance de l'appareil d'État. Ils échangent des informations sur les Soudanais s'engageant dans des activités communautaires, sociales et politiques ; certains sont suivis, mis sur écoute, harcelés, agressés, ou contraints à devenir informateurs. Les réfugiés statutaires sont potentiellement plus à risques d'être espionnés, notamment grâce à l'accès qu'a l'État égyptien à certaines informations de leur dossier déposé au HCR⁵. Pour les Soudanais qui fuient le régime de Khartoum et les discriminations, les territoires égyptien et soudanais tendent à se confondre. Le contrôle de leurs activités souligne la faible marge d'action laissée *in fine* au HCR et à ses partenaires pour protéger les individus contre l'autoritarisme d'État, qui prend ici une forme transnationale.

PRATIQUES DE LA FRONTIÈRE ET VIES D'EXIL

La grande majorité des réfugiés soudanais rejoignent l'Égypte par voie terrestre et se rendent au Caire, généralement pour y retrouver leurs proches, Le Caire étant la première ville d'installation des Soudanais en Égypte.

C'est également au Caire que se trouve le bureau du HCR⁶. Une minorité reste à Assouan, s'établit à Alexandrie, ou parfois dans le Sinaï⁷. Ceux-là deviennent rarement réfugiés statutaires, faute d'accès aux procédures en charge de l'octroi de statut. Pour chaque départ légal, le passage à Khartoum est obligatoire pour obtenir des documents de voyage, le plus souvent achetés sur le marché noir de la capitale ou par l'intermédiaire d'un contact que l'on rétribue. Les visas d'entrée pour l'Égypte s'obtiennent au consulat égyptien à Khartoum, souvent par l'intermédiaire d'une tierce partie. Les pratiques de corruption qui assurent l'obtention du visa sont généralisées et caractérisent plus largement la teneur des procédures administratives au Soudan. La très grande majorité des Soudanais traverse donc la frontière soudano-égyptienne avec des documents légaux, souvent obtenus de façon illégale. Une fois les documents administratifs nécessaires obtenus, ils se dirigent en bus de Khartoum à Wadi Halfa, poste frontière du côté soudanais de la frontière, au bord du lac Nasser. Là, il faut se plier aux contraintes bureaucratiques de la traversée de la frontière : papiers à faire tamponner ici, puis là, obtention du timbre autorisant le passage. Les démarches sont faites en attendant le départ du bateau qui rejoint une fois par semaine Assouan, en Égypte, en traversant le lac Nasser. Chaque étape peut arbitrairement se solder par un refus, repoussant la date du départ.

À Assouan, les jours d'arrivée du bateau, on repère vite les commerçants, souvent en groupe, chargés de biens à vendre avant de repartir ; les habitués du voyage, souvent en visite pour voir des proches, avant eux aussi de s'en retourner au Soudan ; et les réfugiés, qui font (très généralement) le voyage pour la première fois, qui n'ont pas toujours de bagages. Les profils de ces derniers sont divers : tous d'ailleurs, ne demanderont pas l'asile. Certains viennent chercher une meilleure vie, un emploi mieux rémunéré. D'autres cherchent à rejoindre l'Europe par la mer et se rendront rapidement dans les alentours d'Alexandrie où s'organisent les départs par la mer, en expansion depuis 2014 ; ceux-là sont souvent des hommes jeunes et seuls. Le reste est un groupe composite fait de familles avec enfants, d'hommes ou de femmes seuls. C'est eux, pour la grande majorité, qui seront candidats à l'asile. Le trajet, quoiqu'accélééré depuis la mise en place des trajets en bus le long du lac Nasser⁸, dure

⁵ La représentante du HCR confirmera lors d'un entretien que le HCR au Caire travaille grâce à et pour le compte du gouvernement égyptien. L'Égypte n'a pas accès au dossier complet, mais aux informations dites biographiques : adresse, numéro de téléphone, liens familiaux, enfants etc. Voir entretien avec Elizabeth Tan, Deputy Representative, HCR-Le Caire, 24 octobre 2014.

⁶ Jusqu'en 2012/2013 et l'ouverture d'une antenne du HCR à Alexandrie et de la présence du HCR au camp de Saloum de 2011 à 2014 (frontière libyenne), il n'y a jamais eu d'autre bureau que celui du Caire.

⁷ Avant 2011 et le déclin du tourisme international en Égypte, les emplois dans le secteur du tourisme attiraient un certain nombre de Soudanais dans le Sinaï.

⁸ Depuis fin 2014, un bus relie Halfa à Assouan en quelques heures seulement – les démarches administratives restent les mêmes.

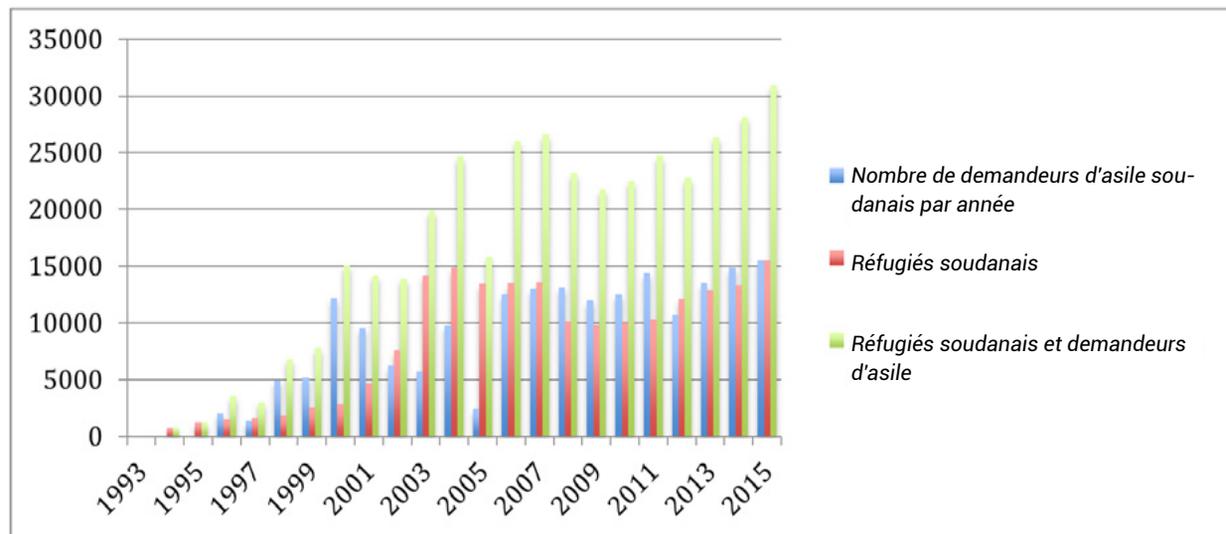


Figure 1 : Nombre de demandeurs d'asile et réfugiés statutaires soudanais en Égypte, 1993-2015

près de trois jours et reste le même pour tous ceux qui ne peuvent pas s'offrir un billet d'avion pour Le Caire.

En Égypte, l'absence de camp de réfugiés⁹ ne leur permet pas d'avoir accès à un territoire sécurisé et protégé ; en revanche, cela leur octroie une bien plus grande liberté de mouvement et d'entreprise – ils sont libres de prendre tel ou tel emploi informel et de s'installer où ils le veulent. Ils vont chez des proches ou des amis qui les hébergent le temps de trouver un logement. Ils vivent généralement dans des quartiers un peu excentrés et populaires, où ils cohabitent souvent avec des Égyptiens de classe populaire, comme à Ain Shams, Arbaa w-Nus, Hadayek al-Maadi, Ard al-Luwa ou encore Hay el-'Asher, aux confins de Medinet Nasr. La première étape de cette installation consiste à se rendre au bureau du HCR avant l'expiration du visa d'entrée d'une durée d'un mois. Les proches conseillent et indiquent les démarches à suivre et la localisation exacte du bureau. Une fois au HCR, la personne obtient un papier indiquant une date de rendez-vous pour un enregistrement formel. Ce rendez-vous permet ensuite d'obtenir la carte « jaune », qui symbolise le passage d'un statut de migrant à celui de demandeur d'asile. Un autre papier est alors donné avec un autre rendez-vous : celui au cours duquel sera déterminé le statut de réfugié. Le délai entre l'enregistrement et la détermination de statut est, sauf cas exceptionnels (mineurs, cas de viols, de trafics d'êtres humains ou de tortures) d'environ deux ans. À l'issue de ce dernier rendez-vous, deux options sont possibles. Si le demandeur est accepté, il devient juridiquement réfugié et obtient

la carte « bleue » qui symbolise ce nouveau statut. Dans le cas contraire, et s'il ne fait pas appel dans un délai de trente jours, le demandeur devient « débouté » : on lui retire sa carte jaune et son dossier est fermé. Les différences entre les cartes jaunes et bleues sont minimales en terme d'assistance humanitaire et matérielle¹⁰. Toutes deux sont éligibles aux programmes d'assistance financière et d'aide sanitaire mis en place par le partenaire local du HCR, l'association internationale Caritas. L'aide financière délivrée sous conditions et à un nombre limité de personnes, est de 600 livres égyptiennes par mois (environ 80 dollars) pour une durée de six mois, et elle est rarement reconduite. Mais la réalité des moyens disponibles rend difficile l'accès à toute forme d'aide. La plupart des Soudanais n'ont jamais reçu d'aide de Caritas, même si leur proportion exacte est difficile à établir faute de sources quantitatives.

Ainsi, les réfugiés sont livrés à eux même en terme d'habitat, de santé, et d'éducation. Les Soudanais peuvent théoriquement accéder aux écoles égyptiennes, mais en raison des fortes discriminations qui y sévissent, des difficultés de certains enfants à comprendre l'arabe égyptien, ainsi que la préférence de certains parents à faire suivre à leur enfant un cursus soudanais, la plupart se rendent dans les écoles communautaires soudanaises. Leurs appartements leur sont loués plus chers qu'aux Égyptiens. L'accès à la santé est un problème majeur. Les

⁹ Exception faite du camp de Saloum établi à la frontière libyenne de 2011 à 2014, qui accueillit entre autres des migrants sub-sahariens ainsi qu'un nombre limité de libyens.

¹⁰ Avant 2004 toutefois, les cartes jaunes n'ouvraient pas aux mêmes droits que les cartes bleues. Mais le temps d'attente entre l'enregistrement et l'entretien de détermination de statut s'étant considérablement allongé, puis le gel des procédures d'asile pour les Soudanais à qui ne sont alors donné que des cartes jaunes (voir plus loin) a conduit le HCR à modifier sa politique. Les détenteurs de cartes jaunes deviennent alors éligibles à toutes les formes d'aides accessibles à ceux détenteurs de cartes bleues.



© Pauline Brückner

Des demandeurs d'asile et réfugiés attendent devant l'entrée grillagée du HCR, Le Caire, Mars 2015.

abus financiers ou les cas de prélèvement illégal d'organes dans des hôpitaux ou cabinets égyptiens sont courants et nourrissent une véritable paranoïa auprès des Soudanais. L'aide sanitaire ponctuelle proposée par Caritas (remboursement de certains traitements, consultations ou opérations) est difficile à obtenir, car elle implique des journées à passer devant la porte de l'organisation, ce que certains préfèrent parfois éviter, quitte à assumer les frais de santé eux-mêmes. Dès lors, l'accès à l'emploi est crucial puisque l'aide extérieure est minimale. Les femmes trouvent souvent un emploi comme travailleuses domestiques, chez des Égyptiens ou des étrangers, parfois dans des clubs ou des restaurants. Les hommes ont plus de difficulté à trouver une activité rémunérée, car ils sont davantage en concurrence avec les Égyptiens – ce qui n'est pas le cas des Soudanaises, les Égyptiennes travaillant peu dans le secteur domestique. La question de l'accès à l'emploi et à la rémunération bouleverse en partie les codes sociaux soudanais, puisque c'est généralement la femme qui travaille et ramène de quoi payer les différents frais, ce qui est une inversion des habitus sociaux au Soudan.

ZONE D'ATTENTE ADMINISTRATIVE À CIEL OUVERT ET CONTESTATION : LA RUPTURE DU MOSTAPHA MAHMOUD (2005)

Le rôle du HCR en Égypte a été transformé par l'afflux de demandes d'asile soudanaises dans les années 1990. La relative facilité d'accès au pays, en dépit de la politique des visas, conjuguée à la perspective d'accès à l'assistance du HCR et à ses programmes de réinstallation en expansion¹¹ agissent comme *pull factors* dans les années 1990 (Fig.1)¹². On vient parce que l'on sait que les « Nations Unies » offrent de l'aide, une forme de protection, mais surtout une porte vers l'extérieur. Cependant,

¹¹ Source : UNHCR, 1994, *ibid.*

¹² La perspective – quoique non assurée – d'obtenir une place dans les programmes de réinstallation est ce qui motive une grande partie des Soudanais et des réfugiés en général à demander l'asile en Égypte, via le HCR. En dehors d'une possible réinstallation, les bénéfices du statut de réfugié sont en effet quasi nuls, car les aides financières et matérielles sont très limitées, voire inexistantes. Pour remédier à cette situation, du moins de façon partielle, certaines ambassades occidentales proposent donc chaque année et/ou de façon exceptionnelle d'accueillir un certain nombre de réfugiés. C'est le HCR qui est en charge de les choisir et de gérer leurs dossiers, en coopération avec l'Office International des Migrations. En moyenne, les États-Unis, premier pays de réinstallation, acceptent 1000 réfugiés en provenance d'Égypte par an. Ce chiffre peut varier. La crise syrienne, par exemple, a entraîné une augmentation temporaire du nombre de réinstallations annuelles.

cette vision de la politique du HCR d'une part, et la réalité de son action et de ses moyens d'autre part, alors qu'elle est prise en étau entre injonctions onusiennes et égyptiennes, créent chez les demandeurs d'asile des attentes qui permettent de comprendre les situations d'attente prolongées dans lesquelles les Soudanais se trouvent en Égypte (Brücker, 2013).

En effet, l'augmentation du nombre de réfugiés et la pression conséquente sur le nombre des demandes de réinstallation entraînent une bureaucratisation extrême des activités de l'organisation (Kagan, 2011). La procédure d'obtention du statut de réfugié mise en place par le HCR en Égypte, sésame pour pouvoir postuler aux réinstallations, cherche à reproduire les procédures nationales d'octroi de l'asile en cours ailleurs (enregistrement, entretien long permettant une étude complète du cas, établissement par le recours à différentes sources de l'existence d'un risque de persécution, établissement de la crédibilité etc.). Or, les ressources humaines, financières et logistiques du HCR sont bien trop faibles pour répondre à ces injonctions administratives croissantes. Bientôt, l'organisation se retrouve confrontée à une crise bureaucratique grandissante, avec des dizaines de milliers de dossiers en attente de traitement, créant progressivement une zone d'attente administrative à ciel ouvert (Brücker, *id.*). La situation d'entre-deux qui en découle est très difficile pour les réfugiés, comme le souligne ce demandeur d'asile:

« Regarde cela : les gens des NU (Nations-Unies) disent qu'ils vont t'aider, ils te donnent une carte et prennent ton passeport. Mais ensuite, ils ne font pas avancer ton cas. Qu'est-ce que les gens peuvent penser de cela ? C'est très difficile. Vous ne pouvez pas maintenir les gens dans une telle attente pendant quinze ans. Et les NU n'arrêtent pas de dire 'attendez attendez !'. Je ne sais plus comment attendre. On ne sait même plus si on est établi ici ou non. Si nous le sommes, alors nous devrions avoir les mêmes droits que les Égyptiens. Mais les Égyptiens nous disent 'non, vous êtes des réfugiés'. Mais les NU ne font rien. Alors nous sommes des étrangers. En réalité, nous ne savons pas ce que nous sommes¹³.

Par ailleurs, la carte jaune de demande d'asile et la carte bleue de réfugié ne dispensent pas les détenteurs de celles-ci des formalités administratives auprès de l'État égyptien pour obtenir son visa de résident. Celui-ci doit être apposé sur les cartes en question¹⁴. Cette injonction

¹³ Source : Entretien avec A.K, 27 février 2013, Maadi, Le Caire.

¹⁴ Et non pas sur le passeport, puisque la procédure de demande d'asile annule la validité du passeport.

du visa de résidence en marge des procédures d'asile est une contrainte supplémentaire dans la vie quotidienne des réfugiés, puisque la procédure est lourde et à renouveler tous les trois ou six mois en fonction du visa qui leur ait attribué. Certains ont profité du trouble des années post 2011 pour s'en affranchir :

« Je l'ai eue (la carte bleue) en juin 2005. Et j'ai fait ma résidence tout de suite. Mon oncle m'a dit de la faire. Mais, ça fait trois ou quatre ans que je ne l'ai plus renouvelée.

— Pourquoi ?

— Parce que je vois bien qu'il n'y a plus de gouvernement. On fait attention quand le gouvernement est là et peut nous arrêter. Aujourd'hui, on sent que le risque a diminué. Mais il y a toujours un risque et s'ils m'arrêtent, ils peuvent me mettre en prison. Mais je ne prends pas de sérieux risques car je vais de l'école [où il travaille, *ndla*] à la maison. Il y a peu d'endroits où je vais. Mais si je voulais aller à Alexandrie ou ailleurs, je devrais avoir ma résidence¹⁵.

Fondus dans un univers urbain tentaculaire et politiquement répressif, les réfugiés peinent à voir leur cause soutenue et entendue (Grabska, 2006). Pour une grande partie de la population égyptienne en effet, les réfugiés soudanais n'existent pas. L'épisode de Mostapha Mahmoud change la donne et rend visible une situation insoupçonnée. En 2004, les demandeurs d'asile soudanais – en majeure partie Sud-soudanais, Nuba et Darfuris – sont nombreux à résider en Égypte depuis plusieurs années, tentant d'obtenir du HCR statuts et réinstallations. Ceux-ci se sentent abandonnés par le HCR et plus largement par la communauté internationale. La situation se cristallise en juin 2004 quand le HCR décide unilatéralement de suspendre toutes ses procédures à l'égard des Soudanais (attribution du statut de réfugié et réinstallations) suite aux pourparlers de paix entre parties en conflit (le Sudan People's Liberation Mouvement et le gouvernement de Khartoum) et dans l'éventualité espérée de la signature d'un accord de paix. Celui-ci rendrait alors le besoin de protection des réfugiés soudanais caduc¹⁶. Dans la logique de l'organisation, il n'est donc plus nécessaire d'étudier leurs dossiers. Cette décision permet aussi de faciliter la mise en place des programmes de retour au Soudan que le HCR souhaite mettre en place dès 2005¹⁷.

¹⁵ Source : Entretien avec A.K, 27 février 2013, Maadi, Le Caire, Égypte.

¹⁶ Ces pourparlers et les accords de paix qui s'ensuivent se révéleront illusoire pour l'établissement effectif d'une paix au Soudan, mais la politique du HCR sera maintenue.

¹⁷ Source : « UNHCR-organised repatriation to South Sudan starts », 19 Décembre 2005, www.unhcr.org (accessed 16/10/2015)



Le sit-in de Mostapha Mahmoud, Mohandessen, Le Caire, septembre-décembre 2005.

La contestation s'amorce. Durant l'été 2004, une première manifestation s'organise en face du bureau du HCR, place Mostapha Mahmoud, dans le quartier de Mohandissen. Une trentaine de Soudanais sont arrêtés pour avoir lancé des pierres sur le bâtiment (AUC-FMRS, 2006). En 2005, un petit groupe de Soudanais s'organise et s'installe sur la place qui fait face au HCR, pour faire reconnaître leurs droits et le devoir de protection du HCR¹⁸. Bientôt rejoints par plusieurs milliers de personnes – les estimations varient entre 2 et 4 000 – les Soudanais protestent par l'établissement d'un camp improvisé, sur la place devant le HCR, qui trois mois durant deviendra l'outil et le symbole de leur contestation. Ils se rassemblent autour d'un intérêt commun (la réouverture des demandes d'asile et de réinstallation) dans un mouvement qui dépasse les divisions communautaires, fréquentes dans d'autres contextes. Le HCR reste en retrait, prétexte que les protestataires sont des déboutés du droit d'asile au prétexte qu'une large partie d'entre eux étaient titulaires de la carte bleue ou jaune¹⁹. Des employés du HCR tentent une médiation mi-décembre

¹⁸ Source : HARRELL-BOND Barbara (2006) « Le drame de la place Mustapha Mahmoud au Caire raconté par Barbara Harrell-Bond », *Terra*, www.reseau-terra.eu (accessed 25/11/2014).

¹⁹ *Idem*.

avec les représentants des manifestants, qui se solde par un échec (*id.*). Le 30 décembre 2005, confortées par le silence du HCR, les forces de police égyptiennes ouvrent le feu sur la place occupée. On dénombre une cinquantaine de morts, environ huit cents arrestations qui donneront lieu à près de deux cents déportations (*id.*). L'événement, qui a profondément marqué la communauté soudanaise, est baptisé Mostapha Mahmoud, du nom de la place où se tenait le camp.

L'échec est multiple pour les Soudanais mobilisés. C'est d'abord l'échec de leur lutte collective et par là-même de ce qui est pour beaucoup leur première action de mobilisation. C'est ensuite l'échec d'une idée, celle que le HCR, et à travers lui la communauté internationale, assure la protection des plus nécessiteux – la rancœur est toujours très palpable chez beaucoup d'entre eux. Enfin, c'est l'échec d'un projet migratoire individuel. Rapidement, l'idée s'impose qu'il faut trouver ailleurs un but à l'exil. C'est ainsi que l'émergence d'Israël comme destination pour les réfugiés d'Afrique est à trouver dans le gel des programmes d'asile et de réinstallation du HCR au Caire, et dans le drame de Mostapha Mahmoud, bien que la route de la migration africaine vers Israël ait commencé à être ouverte dès le début des années 2000 (Anteby Yemeni, 2008).

LA ROUTE DU SINAÏ: DE LA MARGE AU PASSAGE, DU PASSAGE À LA FERMETURE

L'ouverture de cette nouvelle route modifie tout à fait la géographie migratoire de cette région du Moyen-Orient: le Sinaï, alors zone marginale de l'espace social égyptien, au contact d'un pays considéré comme ennemi par la population égyptienne, devient une zone centrale des passages migratoires dans les années 2000. Les départs se font du Caire – jusqu'en 2008, les traversées se font pour 300/400 dollars. Le trajet comporte toujours une halte d'un à plusieurs jours dans une maison bédouine en attendant le moment propice pour traverser la frontière israélo-égyptienne. Les réfugiés sont alors menés en pleine nuit à la frontière, avec l'ordre de courir sans ne jamais s'arrêter. Les premières années, les traversées s'effectuent sans trop de risques, mais rapidement les flux exponentiels attisent les convoitises des passeurs. Les risques pour les migrants vont croissants du fait de la multiplication des réseaux mafieux d'une part, et des politiques de répression qui sont mises en place d'autre part (HRW, 2008 ; 2014). En effet, l'augmentation du nombre des traversées génère des formes inédites de coopération israélo-égyptienne pour la gestion de la frontière. Ainsi, la présence militaire égyptienne dans le Sinaï augmente au-delà de ce qui est autorisé par les Accords de paix entre les deux pays – avec l'aval implicite d'Israël. L'Égypte met également en place politique du « *shooting* », qui permet de tirer à vue sur ceux qui tentent de traverser la frontière, toujours avec l'approbation *de facto* de son voisin.

L'augmentation des flux va de pair avec une diversification des origines des migrants et des routes migratoires empruntées²⁰. En 2009, le nombre d'Érythréens dépasse le nombre de Soudanais présents en Israël. On ne part plus seulement du Caire mais de plus en plus directement de Kassala, dans l'est du Soudan, près des frontières éthiopiennes et érythréennes. Les routes longent la côte de la mer Rouge pour rejoindre le Sinaï et les réfugiés empruntent parfois des bateaux pour contourner le passage de Suez, notamment après 2012. En 2013, l'achèvement de la construction d'une barrière de séparation entre l'Égypte et Israël met fin à l'essentiel de ces flux.

ISRAËL, PAYS DE DESTINATION ET TRANSNATIONALISME IMPROBABLE

Ainsi, et alors qu'il devient de plus en plus difficile de rejoindre l'Europe, Israël devient en l'espace de quelques années un pays de plus en plus attractif. Pourtant, l'essor

²⁰ 8% des « infiltrateurs » ne sont ni Soudanais, ni Érythréens. Certains viennent du Cameroun, du Tchad, de la Côte D'Ivoire, de la Somalie. Source : PIBA, 2013.

de l'immigration africaine en Israël est en quelque sorte une aberration. Le pays qui s'est construit par vagues successives d'immigration juive depuis un siècle affichait un solde migratoire de populations non juives quasi nul jusqu'aux années 1990²¹. Le pays n'a par ailleurs jamais été sur les routes migratoires africaines, et aucun lien historique ne relie Israël au continent africain, hormis à l'Éthiopie, pays d'origine des Falashas. Enfin, Israël est un pays ennemi pour Khartoum, et s'y rendre est strictement interdit. Aucun socialisation culturelle ou historique ne peut donc expliquer l'émergence de ces migrations, hormis la proximité physique du pays, et l'espoir pour les réfugiés de trouver auprès du bureau du HCR en Israël et au sein de l'État israélien en général une reconnaissance de leurs droits²².

DE L'IMPROVISATION À L'INSTITUTIONNALISATION SÉCURITAIRE

Au plus fort de la présence africaine en Israël, en 2013, on recensait 36 000 Érythréens et 13 300 Soudanais, arrivés essentiellement entre 2006 et 2013 depuis le Sinaï (PIBA, 2013). 2010 et 2011 sont les années où l'on dénombre le plus d'arrivées (15 000 et 17 000) (fig.2). Les premiers arrivés dans le pays se trouvent dans un vide juridique et institutionnel. Le HCR est responsable de l'enregistrement des demandeurs d'asile qu'il visite en prison. Le rôle de l'organisation est limité car elle conseille le gouvernement sur les cas à reconnaître mais ne prend aucune décision finale, depuis l'architecture institutionnelle adoptée en 2001²³. Toutefois, le gouvernement, dans les premières années, suit plutôt favorablement les avis du HCR²⁴. Le pays ne dispose alors d'aucun cadre législatif ni d'aucune institution en charge de l'accueil et la gestion des demandeurs d'asile. Or, l'arrivée de demandeurs d'asile africains pousse l'État à adopter un arsenal législatif, puis bientôt institutionnel.

Les pratiques oscillent alors entre tentations humanitaires et sécuritaires. Les militaires de Tsahal interceptent les nouveaux venus, les emmènent à la prison de Saharonim dans le Neguev où ils sont souvent retenus

²¹ On estime qu'environ 200 000 travailleurs domestiques ou agricoles sont entrés en Israël entre 1990 et 2000, mais cette population reste politiquement marginale (Willen, 2008).

²² Les Soudanais ont une perception positive d'Israël avant d'y partir. Le pays est largement assimilé aux démocraties libérales occidentales, et ils pensent ainsi que le pays reconnaîtra le droit d'asile.

²³ Selon cette nouvelle procédure, le HCR soumettait des recommandations à un comité interministériel qui transmettait ensuite ses recommandations pour approbation finale du Ministère de l'Intérieur. Source : Galia Sabar, Elizabeth Tsurkov, 2015, « Israel's Policies toward Asylum-Seekers : 2002-2014 », *Istituto Afari Internazionali, Working Papers*, May 2015, Roma, 18 p.

²⁴ Source : Entretien avec J.M Liling, ex-employé du Hcr, 6 Mai 2015, Jérusalem, Israël/Territoires Palestiniens.

Source: PIBA, 2013.

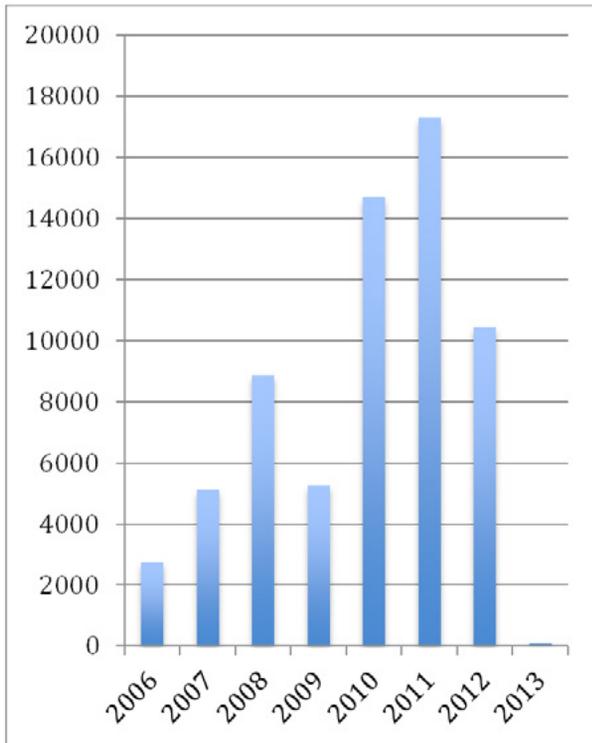


Figure 2 : Nombre d'entrées de demandeurs d'asile africains en Israël, 2006-2013.

quelques mois avant d'être libérés, ou au camp improvisé de Ktziot, où les détentions sont plus longues. Mais la surpopulation dans ces lieux de détention oblige à adopter d'autres solutions. On donne ainsi à certains un billet de bus pour Tel Aviv, sans justification autre que celle de désengorger les prisons. D'autres se rendent à Beer Shiva, Ashdod ou Arad. Beaucoup s'établissent à Eilat où les besoins de main d'œuvre dans les secteurs touristiques et hôteliers sont très importants. La grande majorité des demandeurs obtient un visa de « relâche conditionnelle » (*conditional release*) de trois mois et renouvelable, émis par le ministère de l'Intérieur. Cette protection temporaire les protège théoriquement contre le refoulement en les autorisant à un séjour pour des motifs humanitaires. Elle n'a cependant pas la valeur d'un statut de réfugié et ne leur donne pas le droit de travailler (quand la majorité travaille malgré tout). Les taux de reconnaissance du statut de réfugié sont en effet extrêmement faibles (fig.3).

Le besoin d'une institutionnalisation des politiques d'asile se fait sentir au moment où le nombre d'arrivés est tel qu'il ne permet plus, aux yeux des dirigeants israéliens, d'improviser en laissant au HCR de larges prérogatives. La présence durable des populations réfugiées qui réclament un statut et un droit de séjour oblige donc le gouvernement à adopter des mesures législatives et institutionnelles. La Population Immigration and Border

Authority (PIBA) créée en 2008, devient l'institution en charge de l'application des directives sur l'asile. En 2009, le ministère de l'Intérieur retire également des mains du HCR ses prérogatives en matière d'attribution de statut : il devient l'unique responsable de l'examen des dossiers à travers l'Unité des Réfugiés et des Infiltrés nouvellement créée. En 2011, les directives internes sur l'asile sont réactualisées et détaillent les mesures relatives à l'attribution du statut de réfugié (PIBA, *id.*). De 2009 à 2012 toutefois, aucune demande n'est examinée par cette unité au motif que les demandeurs ne sont pas considérés comme des réfugiés²⁵.

En parallèle, le gouvernement actualise en 2012 la loi Anti-Infiltration de 1954 qui criminalisait alors l'entrée « de citoyens voisins d'Israël », considérés comme des « Infiltrés » et visait implicitement les Palestiniens. Cette appellation est indicative du rapprochement opéré sur la scène publique entre la question des réfugiés africains et celle des Palestiniens²⁶. Le premier amendement à la loi Anti-infiltration criminalise tous les migrants illégaux et les rend passible de trois ans d'emprisonnement sans procès ou autre forme de jugement. Les citoyens de pays « ennemis », comme les Soudanais, sont condamnés à une peine de prison indéterminée. La création d'un centre de rétention d'une capacité de 3 000 places, baptisé Holot, est décidée, face à la prison de Saharonim, au milieu du désert du Neguev, près de la frontière égyptienne.

La question des migrants illégaux est présente sur la scène politique lors des élections législatives de 2013. Le parti gagnant du Likoud, qui en a fait l'un des thèmes de sa campagne, fait voter un second amendement à la loi Anti-infiltration, plus sévère encore que le premier, après que la Cour Suprême a déclaré l'anticonstitutionnalité de celui-ci en septembre 2013. Seront envoyés au centre de rétention de Holot non seulement les nouveaux arrivants illégaux, mais également ceux installés en Israël, qui bénéficient d'un visa temporaire. C'est en allant faire renouveler leur visa de séjour à PIBA que certains reçoivent une « Invitation à se rendre à Holot ». Ce sont les premiers arrivants, les plus actifs et intégrés, que le gouvernement cherche à enfermer : la plupart des Soudanais envoyés à Holot sont ceux de la première génération, c'est à dire ceux qui avaient vécu en Égypte avant leur venue en Israël.

²⁵ Deux arguments sont avancés: d'une part ils étaient réfugiés en Égypte et ne sont donc venus en Israël qu'en qualité de migrants économiques en raison des faibles opportunités dans leur pays d'asile ; d'autre part, l'enrôlement obligatoire au service militaire, invoqué par les Érythréens pour demander l'asile, n'est pas considéré par le gouvernement comme un facteur de persécution.

²⁶ Source : YARON H. « Palestinians and Africans Then and Now – The Revival of the Anti Infiltration Law », communication présentée at the workshop « East African migration in Israel », organisé par le Centre de recherche français de Jérusalem, 5 mai 2015.

Année	Nombre total de demandes	Nombre de demandes acceptées	Nombre de demandes rejetées	Taux de reconnaissance en %
2013	497	6	491	1,2
2012	1,137	6	1,131	0,57
2011	4,287	8	4,279	0,19
2010	3,366	6	3,360	0,17%

Figure 3 : Demandes d'asile et taux de reconnaissance du statut de réfugié en Israël, 2010-2013

ASILE, CRISE SOCIALE ET CRISE URBAINE

Cet amendement crispe un peu plus le débat public et les perceptions ordinaires autour de la question de la présence des ressortissants africains venus se réfugier en Israël. La situation dans le sud de Tel Aviv est particulièrement révélatrice d'antagonismes politiques qui se transforment en conflit social intra-israélien. Le quartier de la Gare Centrale et du Parc Levinsky a vu l'arrivée progressive d'Africains qui s'installent dans une rue, puis deux, ouvrent restaurants et salons de coiffure, trouvent des emplois dans l'hôtellerie et la restauration. Une partie de la population de ce quartier pauvre, principalement composée de *Mizrahis*²⁷, refuse l'installation de plus en plus pérenne de ces nouveaux venus. Ils critiquent l'octroi de droits à des populations étrangères quand eux-mêmes doivent faire face à des difficultés socioéconomiques et à un certain racisme d'État. À plusieurs reprises, des actes de violence sont perpétrés contre les réfugiés à Tel Aviv. De l'autre côté, des militants israéliens de gauche s'organisent au sein d'ONG et soutiennent très activement la cause des réfugiés. Ces organisations les accompagnent et les aident dans leur parcours administratif et leur vie quotidienne. Elles interviennent également dans le débat public. Ainsi, la Hotline for Refugees and Migrants, une ONG particulièrement impliquée dans le soutien aux demandeurs d'asile, soumet régulièrement des pétitions à la Cour Suprême, qui visent à ce que l'institution se prononce sur les dispositions législatives adoptées par l'État, jugées discriminatoires et anticonstitutionnelles par l'ONG.

De 2013 à 2014, des actions collectives en faveur de l'amélioration de la politique d'asile israélienne sont mises en place. En décembre 2013, une « Marche pour la Liberté » est organisée par un groupe de demandeurs d'asile soudanais lors qu'ils sont transférés de la prison de

Saharonim où ils ont passé 18 mois, au centre de rétention de Holot. Ce dernier étant un centre « ouvert », ils décident de quitter le centre un matin, pour rejoindre Jérusalem à pied. Ces 150 hommes, progressivement accompagnés d'autres demandeurs d'asile et de militants israéliens et internationaux, marchent symboliquement pour protester contre les mesures de privation de liberté dont ils ont fait l'objet²⁸. En janvier 2014, une grève générale est lancée conjointement par les Erythréens et les Soudanais, très largement suivie pendant trois jours par les membres des deux communautés. Après mars 2014, le mouvement s'essouffle. Les réfugiés qui ont fait la grève sont nombreux à avoir perdu leur emploi. Leurs conditions de vie deviennent plus difficiles. S'y ajoute la menace permanente de recevoir l'« Invitation à se rendre à Holot » en renouvelant ses documents administratifs. Le soutien des ONG israéliennes est donc déterminant dans la médiatisation de leurs revendications. Le parc Levinsky devient ainsi un lieu symbole de leur cause politique lorsque, en 2015, un groupe de militants décide de convier réfugiés, habitants et politiques aux « Levinsky Talks », des discussions qui ont lieu dans un espace improvisé au centre du parc.

DE L'ACCUEIL AU REJET : ESSOR DES INCITATIONS AU RETOUR ET RETOUR À LA CASE DÉPART

À partir de 2013, le gouvernement met par ailleurs en place une politique d'incitation au retour avec une prime élevée (3 000 dollars par personne). L'Unité des « Retours Volontaires » de PIBA est en charge de tous les arrangements pratiques (visas, vols, etc.) de ces retours qui s'effectuent officiellement vers le Rwanda ou

²⁷ Le terme Mizrahi désigne en hébreu les juifs séfarades.

²⁸ Source : « In act of civil disobedience, 150 Sudanese refugees walk out of Israeli 'open prison' », +972, 16 December 2013. www.972mag.com (consulté le 23/11/2014).

l'Ouganda²⁹. Toutefois, des retours officiels s'effectuent également vers le Soudan ou l'Érythrée, par des vols non directs transitant par Amman, Le Caire ou Addis Abeba, en dépit de la prescription internationale de non refoulement. Dans les cas rwandais et ougandais, les refoulés d'Israël se retrouvent sans papiers ni aucun document d'identification dans un pays qu'ils ne connaissent pas ; ils sont de fait considérés par les autorités sur place comme des migrants illégaux. Si la mesure ne s'oppose pas dans ce cas à la prescription internationale de non refoulement³⁰, la situation d'illégalité dans laquelle ils se trouvent les place dans une situation à grands risques et interroge sur la légalité de cette pratique de renvoi vers un pays tiers.

De 2013 à 2015, 9 026 migrants ont donc quitté « volontairement » le pays selon les chiffres du gouvernement, soit près d'un cinquième du nombre total de migrants africains arrivés depuis 2006 : 2 612 ont quitté en 2013 et 6 414 en 2014 ; parmi eux, 1 205 ont rejoint leurs pays d'origine (Érythrée ou Soudan pour la très grande majorité) (Hotline, 2015). Ceux qui choisissent de retourner au Soudan depuis Israël cherchent le plus souvent à en repartir, notamment pour fuir les persécutions infligées à ceux que le gouvernement identifie comme de retour d'Israël. Ceux qui choisissent le Rwanda ou l'Ouganda cherchent aussi à repartir en raison de l'absence de mesures destinées à les accueillir, aux arrestations arbitraires, aux confiscations de documents, au manque d'opportunités d'études ou d'emploi (Hotline, id.). Alors, ils tentent de retourner au Sud Soudan, au Soudan, en Égypte, en Libye ou encore en Éthiopie. Ils rentrent rapidement en contact avec des passeurs ou bien des fabricants de faux documents d'identité. Face au durcissement de la politique israélienne et l'absence de perspective, les trajectoires migratoires des Soudanais qui passent par Israël connaissent donc des mouvements complexes : binaires (du Soudan en Israël puis d'Israël vers un pays tiers ou vers le Soudan) ou ternaires (du Soudan en Égypte, puis d'Égypte en Israël, puis d'Israël vers le Soudan ou un pays tiers) avec dans bien des cas un retour en Égypte, perpétuant un incessant voyage d'exil.

²⁹ Des contrats sont par exemple passés entre Israël et le Rwanda contre des rétributions financières. Les gouvernements rwandais et ougandais s'engagent à donner le droit d'entrée à ses nouveaux arrivants, mais rien n'est prévu au-delà. Les refoulés ne sont accueillis par aucune structure, ils ne bénéficient pas de l'asile ni d'aucune forme de protection. Les accords officiels non jamais été rendus publics. Seul le président rwandais a confirmé l'existence de ces accords avec Israël. Source : « Président Paul Kagame confirms Rwanda-Israel deal to host African immigrants », *The East African*, 2 April 2015.

³⁰ L'article 33.1 de la Convention de 1951 sur les Réfugiés stipule que « 1. No Contracting State shall expel or return a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. »

Certains réfugiés en Israël se laissent tenter par ces incitations au retour du fait de leur crainte d'être envoyé pour des périodes indéterminées en centre de rétention, mais aussi du fait de leurs difficultés quotidiennes : emploi précaire, difficultés à obtenir un logement, renouvellement de visas parfois difficile, discriminations et racisme etc. C'est ce que raconte Senait, un réfugié érythréen :

« J'ai pensé à partir quand j'ai dû renouveler mon visa et que je n'ai pas pu³¹. Il y avait de longues queues partout, j'ai essayé plusieurs fois dans différentes villes, et quand je n'ai pas pu renouveler mon visa, mon employeur m'a renvoyé. J'ai pensé à rentrer parce que la vie est trop difficile ici avec une petite fille. J'ai pensé à aller en Europe, en passant par le Soudan et la Libye.³²

L'histoire de Roni est également révélatrice de ces mobilités et de ces quêtes d'asile sans fin. Il est arrivé en Égypte en 2005 avec sa femme, tous deux originaires de la région Nuba dans le sud du Nord Soudan. Après avoir attendu en vain quatre ans une réponse du HCR, ils sont partis en Israël en 2008 avec leur très jeune fille, née en Égypte. Après quatre ans en Israël, face au durcissement de la politique israélienne et de l'absence de perspectives, ils décident de rentrer au Soudan après la naissance en Israël de leur deuxième enfant. En rentrant au Soudan, il est identifié à l'aéroport comme débarquant d'Israël. S'en suivent trois mois de harcèlement pendant lesquels Roni se cache. Sa famille est sujette à de fréquentes visites de la police et menacée afin d'obtenir des informations sur l'endroit où il se trouve et sur ses activités. Il réussit à fuir vers l'Éthiopie avec sa femme et ses deux enfants. Mais ils en repartent une année plus tard car, dit-il, « *l'Éthiopie, c'est pire que le Soudan. Il n'y a rien*³³. » Ils se rendent à Juba, la capitale du Soudan du Sud, d'où ils regagnent l'Égypte en 2014, six ans après en être partis. Son dossier au HCR, ouvert en 2005, était toujours actif. Il a pu enfin obtenir la carte bleue de réfugié. Ils sont depuis candidats à un programme de réinstallation.

Face à ces migrations de retour, ni l'Égypte ni le HCR ne semblent déterminés à acter ces nouvelles mobilités. Les bureaux du HCR à Tel Aviv et au Caire n'encadrent pas de part et d'autre de la frontière ces dossiers qui sont, *de facto*, transnationalisés. Les promesses d'échanges

³¹ Auparavant il était possible de renouveler son visa de séjour de trois mois dans la plupart des villes israéliennes. Depuis peu, le gouvernement a réduit le nombre d'antenne administrative pour les réfugiés à deux ainsi que leurs horaires d'ouverture. Il est donc parfois impossible pour certains de renouveler leurs visas.

³² Source : Entretien avec Senait, réfugié érythréen, *Report of the Hotline for Migrants and Refugees Rights*, op.cit., p.12.

³³ Source : entretien avec Roni, réfugié soudanais, 11 juin 2015, Medinet Nasr, Le Caire, Égypte.

d'informations et de transferts de documents ne sont pas suivies d'effets et la méfiance intra-institutionnelles règne³⁴. Le HCR, qui agit dans un cadre très stato-centré, n'est pas capable, ou pas nécessairement désireux, de prendre en compte la réalité de ces migrations transnationales et circulaires. Cela l'obligerait, entre autres, à considérer la diversité des pratiques au sein de ses différentes opérations – souvent en ligne avec les intérêts nationaux des pays dans lesquels il opère – mais plus largement, à reconnaître son échec à remplir certaines de ses missions : reconnaissance des réfugiés et assistance, coopération avec les États pour le respect des engagements internationaux en matière d'asile, coopération institutionnelle interne. En revanche, le retour de certains au Caire, afin de procéder à nouveau à des procédures de reconnaissance sur place, indique à quel point les populations concernées dépendent de la reconnaissance que leur offre le statut de « réfugié », et leur incapacité à s'affranchir de ces régimes de l'asile qu'on leur impose et qui les contraignent.



Le signe de la mobilisation des demandeurs d'asile en Israël, avril 2014.

IDENTITÉS ET POLITIQUES EN EXIL

Ces mobilités successives et ces installations temporaires transforment les identités individuelles et collectives, en fonction de la relation qui se noue avec le pays d'accueil.

Les discussions sur l'Égypte entre Soudanais y ayant vécu et vivant désormais en Israël, indiquent une relation forte mais paradoxale au pays. Un univers commun de sens émerge lorsque sont évoqués la cuisine égyptienne, le grouillement des rues caiotes, ou les noms de certains quartiers. La coexistence dans de nombreux quartiers populaires d'Égyptiens et de Soudanais (Ain Shams, Ard el-Lua, Hadayeq el-Maadi), la pratique partagée de l'arabe (en dépit de différences dialectales) ont pour conséquence une intégration soudanaise dans la mégapole en dépit des difficultés. Pourtant, contrairement à ce qu'il s'est passé en Israël, leur mobilisation politique a

trouvé peu de relais dans la société civile – notamment du fait que celle-ci est affaiblie par la politique sécuritaire restrictive des libertés publiques de l'État égyptien, sous Hosni Moubarak comme sous Abdel Fattah al-Sissi. De ce point de vue, Mostapha Mahmoud est une incroyable démonstration d'action collective. Ce contexte sécuritaire explique sans doute aussi le fait que la mobilisation des réfugiés soudanais en Égypte reste circonscrite à des questions d'asile, et ne porte qu'extrêmement marginalement,

sur la politique nationale soudanaise³⁵. Cependant, l'épisode de Mostapha Mahmoud s'est inscrit dans la construction d'une mémoire collective propre aux Soudanais d'Égypte, même pour ceux qui n'y étaient pas. Néanmoins, si certains peuvent envisager un retour en Égypte – bien souvent lorsqu'on a encore là-bas de la famille ou des proches³⁶, – d'autres l'excluent absolument.

Les interactions sociales sont très différentes en Israël. Les problèmes administratifs et/ou sécuritaires participent comme en Égypte de la création d'un univers commun de sens propres aux communautés réfugiées. Mais, au-delà, il semble que les Soudanais se saisissent des possibilités offertes par la vie en Israël pour investir le champ social et politique. C'est surtout le cas de ceux qui sont arrivés directement en Israël après 2008, alors que ceux qui ont séjourné en Égypte sont moins engagés. Souvent pleins d'ambition à leur arrivée dans un pays dans lequel a cours la liberté d'expression, ils ont suivi des formations en droit ou en méthode d'activisme, en citoyenneté et cherchent à rendre populaire leur cause de réfugiés³⁷. Ils sont souvent

³⁵ Nous ne faisons pas ici référence aux membres des partis politiques et forces d'opposition comme le SPLM ou le JEM, dont des membres sont au Caire. Ceux-ci, dans leur écrasante majorité, ne sont pas des réfugiés statutaires et ne se définissent pas comme des réfugiés, mais comme des opposants politiques.

³⁶ Source : Entretien avec Mohamed, réfugié soudanais, 25 Avril 2015, Holot, Israël.

³⁷ L'ONG Amnesty International met en place depuis 2008/2009 des formations et séminaires à l'intention des réfugiés. Les réfugiés et militants reconnaissent que ces formations ont participées de la construction politique de la cause des réfugiés en Israël. Source : entretien avec Taj J., réfugié et étudiant soudanais, Tel Aviv, 11 mai 2015 ; avec Dijkana M., ex employée d'Amnesty, Haifa, 20 avril 2015 ; avec Avi D. A., Tel Aviv, employée d'Amnesty, 7 mai 2015.

³⁴ Source : Entretien avec J.M Liling, ex-employé du HCR, 6 Mai 2015, Jérusalem, Israël/Territoires Palestiniens.



La frontière égypto-israélienne, Israël, Mai 2011.

assez investis dans des activités communautaires et/ou politiques via des activités de gestion de centre politique et communautaire. Le *Sudanese Liberation Movement* (SLM) par exemple, a un bureau dans le quartier sud de Tel Aviv ; les centres associatifs des communautés Nuba, Fur ou autres sont nombreux, et ils organisent des événements culturels et politiques (soirées musicales, commémoration du génocide au Darfour par exemple) et, le cas échéant, des événements contestataires. La politique d'enfermement et les menaces de non renouvellement de visas cherchent à briser ces mobilisations. Ceci peut expliquer ce qui conduit une partie des Soudanais à réinvestir la politique de leur pays d'origine. À Holot, les discussions politiques sont nombreuses et certains réfugiés forment eux-mêmes certains de leurs codétenus aux rudiments de sciences politique et de la politique soudanaise. Les questions politiques nationales, contrairement à celles relatives à leur situation en Israël, les renvoient vers leur appartenance politique, identitaire, ethnique ou religieuse. Ainsi, les Furs se retrouvent pour parler de l'avenir du Darfour voire de son indépendance, quand ils manifestaient auparavant dans les rues de Tel Aviv avec leurs « frères soudanais » du Nil Bleu ou du Kordofan.

Ces différents combats politiques ne semblent pas pour autant exclusifs l'un de l'autre, mais plutôt complémentaires, ou juxtaposés. Ils sont le reflet des différentes préoccupations qui animent les réfugiés, dans un monde transnational. Ainsi, les mobilités influencent également les formes et conditions de politisation. En Égypte, l'absence de mouvement collectif depuis 2005 grève les possibilités d'actions transnationales. Quelques manifestations ont lieu au Caire, devant les bureaux du HCR ou de l'Organisation Internationale des Migrations, pour réclamer des informations sur l'avancement des dossiers. Les risques liés aux mobilisations étant désormais connus, les individus ont toutefois globalement tendance au repli que certains, notamment les anciens de Mostapha Mahmoud, tentent ponctuellement de braver.

L'héritage de Mostapha Mahmoud se retrouve dans le clivage politique des Soudanais en Israël : d'une part, ceux qui ne croient plus en la mobilisation collective, ou qui déplorent l'accaparement des questions relatives à

leur sort par un groupe *darfuri* ; d'autre part, ceux qui croient en l'importance de présenter un front uni et de s'intégrer durablement à la société d'accueil israélienne pour donner crédit à leur cause. À cet égard, on note que les difficultés administratives liées à l'obtention de l'asile, ou encore la répression des mobilisations contraignent profondément les actions collectives : les Soudanais arrivés d'Égypte sont ainsi moins engagés que ceux plus nouvellement arrivés du Soudan, stigmatisés d'une ou deux décennies de répression sécuritaire. La reconnaissance de la lutte de Mostapha Mahmoud par les leaders soudanais actuels en Israël permettrait peut-être d'intégrer dans leur stratégie politique cet héritage contestataire, et ces concitoyens passés par l'Égypte.

La mobilité peut donc dans certains cas faciliter des formes de politisation lorsque le pays d'accueil offre un environnement favorable aux actions politiques : les manifestations en Israël ont toujours été légales, et les ONG n'ont jamais eu de problèmes pour avoir formé des réfugiés en droit international, droits de l'homme etc. Les rencontres entre demandeurs d'asile aux différents guichets de l'asile favorisent également leurs interactions, voire leur organisation collective. Par ailleurs, l'absolue nécessité que représente l'obtention d'un statut

pousse *de facto* les individus à se mobiliser face à l'administration et/ou aux politiques d'asile des institutions internationales et des pays d'accueil. Toutefois, les difficultés de la construction pérenne d'un collectif contestataire, ajouté aux difficultés de la vie quotidienne et à la douleur des répressions passées limitent les possibilités de perpétuation de l'action au-delà des frontières. Il semble alors possible de dire que si la mobilité liée au refuge favorise certaines formes de politisation dans certains contextes, la mobilité durable, qu'elle soit circulaire ou non, et/ou l'exil comme mode de vie, mettent à mal l'action collective.

CONCLUSION

Les migrations successives des Soudanais candidats au refuge forcent les acteurs institutionnels des pays d'accueil à s'y adapter et à s'organiser. Les migrants contournent les obstacles (politiques, physiques, administratifs) s'ils le doivent, en dépit des velléités de contrôle ou d'endiguement des flux. Ils perturbent les espaces de légitimité et de souveraineté des États, qui adoptent en fonction de leurs intérêts différents outils : appareil législatif de contrôle et sécurisation des frontières ou, au contraire, flexibilité et ouverture des frontières, facilitation de l'installation, et enfin délégation au HCR. À cet égard, nous avons pu voir que les techniques mises en place par le HCR, garant légal de l'ordre international de l'asile, traduisent tour à tour une forte relation avec le pays d'accueil et ses intérêts propres, des velléités de contrôle et de restriction de l'accès à ses services, notamment par l'arrêt de l'octroi des statuts de réfugiés.

Les mobilités des Soudanais à la recherche d'un asile remettent par ailleurs en cause les contours d'un espace régional très différent de ceux des cartes politiques classiques. Elles montrent que ceux qui se déplacent ne sont ni des chiffres, des passeports ou des clandestins, mais bien des gens qui influencent et sont influencés par les sociétés et les espaces dans lesquels ils évoluent, même temporairement. Les différents mouvements de mobilisation évoqués dans ce chapitre montrent que les réfugiés, loin de la dépolitisation opérée par les politiques humanitaires et/ou les politiques de criminalisation, sont des acteurs politiques sur la scène des pays qu'ils rejoignent.

RÉFÉRENCES

- Anteby-Yemini, L., 2008, « Migrations africaines et nouveaux enjeux de la frontière israélo-égyptienne ». *Cultures & Conflits*, 28, 77-89.
- AUC - FMRS, 2006, *A tragedy of failures and false expectations – Report on the Events Surrounding the Threemonth Stin and Forced Removal of Sudanese Refugees in Cairo, September–December 2005*, Cairo : American University of Cairo.
- Ayoub, M, Khallaf, S., 2014, « Syrian refugees in Egypt : Challenges of a politically changing environment », *Cairo studies on migration and refugees* 7. Cairo : American University of Cairo.
- Brücker, P., 2013, *The Waiting Zone – Political intentions and social impacts of the attribution of the refugee status to Sudanese migrants in Egypt – 2004-2013*. Mémoire de master de recherche Sociologie Politique, Sciences Po Paris, dirigé par Catherine Wihtol de Wenden. Not published.
- Elmadmad, K., 2002, *Asile et réfugiés dans les pays afro-arabes*, Casablanca : EDDIF
- Grabska, K., 2006, « Marginalization in Urban Spaces of the Global South: Urban Refugees in Cairo » *Journal of Refugee Studies*, 19 (3), 287-307.
- Kagan, M., 2011, « 'We live in a country of UNHCR': The UN surrogate state and refugee policy in the Middle East », *New Issues in Refugee Studies*, 201, Geneva : UNHCR.
- Willen, S., 2008, « L'hyperpolitique du 'Plus jamais ça !' : demandeurs d'asile soudanais, turbulence gouvernementale et politiques de contrôle des réfugiés en Israël », *Cultures & Conflits* 71, 93-112.
- Zohry, A., 2003, « The place of Egypt in the regional migration system as a receiving country », *Revue Européenne des Migrations Internationales* 19(3), 129-149.

OFFICIAL REPORTS AND DOCUMENTS

1. UNHCR Documents, Geneva, Switzerland

1994 : *Activités du HCR financées par les fonds constitués au moyen de contributions volontaires : Rapport pour 1993-1994 et projet de budgets-programmes pour 1995. Partie V. Asie du sud-ouest, Afrique du nord et Moyen-Orient, Section 5 – Égypte*, A/AC.96/825/Part V/5, p. 2.

1996 : *La réinstallation : un instrument de protection et une solution durable* EC/46/SC/CRP.32, 28 mai 1996 (Accessed: 22nd November 2015).

2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008, 2007, 2006, 2005, 2002: Chapter *Egypt*, in *Global Report* 2005, 2002: Chapter *Egypt*, *Statistical Yearbook* August 2015: *Egypt Fact Sheet* (UNHCR website).

2. Hotline for Migrants and Refugees Rights, Tel-Aviv, Israel

2012: *Until Our Hearts Are Completely Hardened: Asylum Procedures in Israel*, Tel Aviv, 61 p.

2014: *No safe heaven. Israeli Policy as applied to Eritrean and Sudanese citizens*, Tel Aviv, 37 p.

2015 : *Where there is no free will. Israel's "Voluntary Return" Procedures for asylum seekers*, Tel Aviv, 45 p.

3. Human Rights Watch, New-York, United States

2008 : *Sinai Perils. Risks to Migrants, Refugees, and Asylum Seekers in Egypt and Israel*, 97p.

2014: « *I wanted to lie down and die* ». *Trafficking and Torture of Eritreans in Sudan and Egypt*, 89 p.

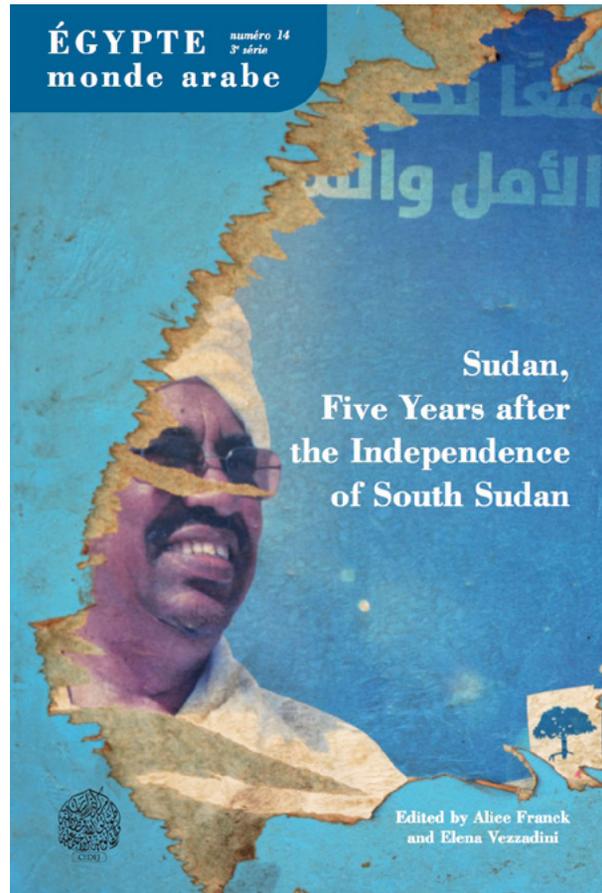
4. Population Immigration and Border Authority (PIBA), Ministry of Interior, State of Israel

2011 : *Procedure for Handling Political Asylum Seekers in Israel*. 02/01/2011. 16 p.

2013 : *Data on foreigners in Israel. Presented by the Population and Migration Policy Planning Department. Edition No. 5/2013 - Q3 2013*. 12 p.

L'AUTEUR

Pauline Brücker est doctorante au CERI et chercheuse associée au CEDEJ, après y avoir été allocataire entre 2014 et 2016. Diplômée en sociologie politique et en droit international public, ses travaux de sociologie des migrations portent sur (i) les processus et acteurs de la construction du statut de réfugié comme catégorie sociale ; et (ii) la relation entre les systèmes de gouvernance de l'asile et les actions collectives issues des sociétés civiles et communautés migrantes. Sa thèse de doctorat, dirigée par Catherine Wihtol de Wenden, étudie le cas des migrants soudanais en Égypte et en Israël.



Affiche électorale d'Omar el-Béchr à l'occasion de l'élection présidentielle de 2010. Nord Soudan, 2015 © Ivan Deret

Le CEDEJ a consacré le dernier numéro de sa revue Égypte/Monde arabe à la situation du Soudan, cinq années après l'indépendance du Sud Soudan.

CEDEJ

Pauline Brücker
*Mobilités soudanaises,
reconfigurations et appartenances
politiques en Égypte et Israël*

VERSION FRANÇAISE D'UN CHAPITRE DE
L'OUVRAGE THE TRANSNATIONAL MIDDLE
EAST. PEOPLE, PLACES AND BORDERS,
LEILA VIGNAL (EDS), ROUTLEDGE, 2017.

www.ifre.fr/c/66490