

LA COOPÉRATION UE-ÉGYPTE SUR LES POLITIQUES MIGRATOIRES : DÉPOLITISER LES ENJEUX, SOUTENIR UN RÉGIME AUTORITAIRE



SOMMAIRE

MÉTHODOLOGIE	4
INTRODUCTION	6
1. L'Égypte, un partenaire « modèle » de l'UE pour la coopération sur les questions migratoires ?	6
2. Sources	10
I - L'ÉGYPTE : UN CAS MÉCONNU D'EXTERNALISATION DES FRONTIÈRES DE L'UNION EUROPÉENNE	11
1. Les politiques migratoires en Égypte depuis la révolution de 2011	11
2. Le tournant de 2015-2016 : l'UE veut négocier avec l'Égypte	12
3. Une « réussite égyptienne » : la construction d'un mensonge...	15
4. Masquer le vide : des organisations internationales « garantes » de la protection des réfugié-e-s ?	17
5. La dépolitisation des enjeux sécuritaires à l'œuvre	21
A - Vocabulaire technocratique et euphémisation	21
B - La couverture de l'« approche globale » et « mixte »	22
II - DE LA COOPÉRATION AU RAPPORT DE FORCE : LE POUVOIR ACCRU DU GOUVERNEMENT MILITAIRE	25
1. Le contrôle des côtes méditerranéennes, une affaire intérieure égyptienne	25
2. L'Égypte maîtresse de tous les leviers	27
3. Ce que cache l'opacité du régime militaire : le durcissement du contrôle de l'armée sur la population	28
A – Ni entrer, ni sortir : le contrôle militaire des frontières égyptiennes	28
B - La détention arbitraire comme mode de gestion des migrations irrégulières	31
III – LE CONTRE-TERRORISME COMME POLITIQUE DE GESTION DES RÉFUGIÉ-E-S, UNE APPROCHE VALIDÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE	34
1. Traiter les réfugié-e-s comme des criminel-le-s : une instrumentalisation politique productrice d'un régime d'insécurité	34
A – Les campagnes médiatiques	34
B – Marginalisation, ghettoïsation et contre-terrorisme	35
C – Rafles et campagnes d'arrestations	37
2. Une approche sécuritaire : la collaboration ambiguë entre l'UNHCR, l'État égyptien et les ambassades étrangères	40
3. Des motivations européennes bien au-delà de la question migratoire...	43
CONCLUSION	46
BIBLIOGRAPHIE	48

Illustration de couverture :

Février 2020. Un petit village de pêcheurs dans la périphérie de Rosette, d'où partent les bateaux d'émigrant-e-s vers l'Europe. À gauche de la digue, la mer Méditerranée. À droite, une zone militaire qui entoure une usine de traitement de poisson, construite par le gouvernement d'Al-Sissi en 2015 afin d'endiguer la côte et de contrôler ainsi la zone de départ des migrations « irrégulières ».

Cette recherche est le fruit d'une enquête de terrain de cinq mois (octobre 2019-février 2020) basée principalement au Caire.

Le dispositif d'enquête a pris la forme suivante :

- Des entretiens avec des chercheur-euse-s du Centre d'Etudes sur les Migrations et les Réfugié-e-s (CMRS) à l'Université Américaine du Caire.
- Des entretiens avec des acteur-ice-s travaillant dans diverses organisations internationales (UNHCR, ONG), mais aussi des acteur-ice-s politiques internationaux (Délégation de l'UE en Égypte, UNODC), européen-ne-s (ambassade de pays membre de l'UE) et égyptien-ne-s (NCCPIM&-TIP)¹.
- Une observation participante durant trois jours de conférences et tables-rondes lors du Forum Mondial des Statistiques de la Migration (IFMS) à Nasr City, du 19 au 21 janvier 2020.
- Des entretiens avec des personnes migrantes et réfugiées de nationalité Nord et Sud-Soudanaise, qui ont pris la forme de longues discussions, dont certaines ont été enregistrées, et de témoignages plus courts.
- Une observation participante lors d'une réunion dans un centre communautaire soudanais au Caire.
- Une visite de terrain d'une journée dans la région littorale de Rosette, dans certains villages d'où partent les routes maritimes d'émigration vers l'Europe².
- Des échanges avec des ONG égyptiennes spécialisées dans la défense des droits des personnes étrangères : New Generation Foundation for Human Rights (NGFHR) et Egyptian Initiative for Personal Rights (EIPR).

Nous tenons également à partager quelques éléments de contexte permettant de mieux saisir la manière dont le processus d'enquête a été mené.

Tout d'abord, le sujet des politiques migratoires est perçu comme « sensible » par une large partie des acteurs et actrices, notamment en raison de la place brûlante de cette question dans les discours politiques contemporains. Cela induit une certaine méfiance, voire défiance, de la part d'une partie des acteurs et actrices de ces politiques, envers les recherches qui peuvent être menées sur ce sujet. La quasi-totalité d'entre elles et eux ont demandé que leur nom ne soit pas cité, voire de ne rien écrire. Devoir concilier le respect de ces injonctions et la nécessité d'apporter des éléments de preuve a soulevé un certain nombre de difficultés éthiques dans la rédaction du rapport.

Les données recueillies étaient par ailleurs extrêmement polarisées, voire contradictoires, entre d'un côté les acteur-ice-s politiques et humanitaires impliqué-e-s dans la coopération, qui avaient tendance à répéter le discours officiel de leur institution, et à balayer ou censurer de nombreux éléments du débat tant que leur parole pouvait être retranscrite (notamment toutes les questions sécuritaires et la dimension répressive de la politique égyptienne) ; et de l'autre, les personnes égyptiennes, immigrées et réfugiées qui n'hésitaient pas à remettre directement en cause le gouvernement égyptien et les organisations internationales, en s'appuyant sur un grand nombre de preuves récoltées grâce aux réseaux informels d'auto-organisation communautaires (des dizaines de cas et d'histoires individuelles, des photographies, des documents écrits pris en photo, des publications sur les réseaux sociaux, etc.). Ces éléments allaient dans le sens de ce qui était défendu par les sources de l'enquêtrice au sein des ONG égyptiennes de défense des droits des personnes étrangères.

D'autre part, cette enquête a été menée dans un contexte de resserrement du contrôle sécuritaire sur la production journalistique et scientifique, ce qui a été un facteur

de sérieuses inquiétudes quant à la sécurité des enquêté-e-s (et dans une moindre mesure celle de l'enquêtrice). Depuis la fin du terrain de recherche, plusieurs personnes interrogées dans le cadre de ce rapport ont été arrêtées et détenues par les services de sécurité égyptiens, en représailles de leur publication de données critiques sur la politique répressive du gouvernement. Ce contexte a donc été un facteur de ralentissement de l'enquête, imposant de travailler dans la discrétion, de garantir à tout prix l'anonymat des personnes interrogées, décourageant de contacter certain-e-s acteur-ice-s, ou d'aller sur certains terrains. Cela explique en grande partie les imperfections de l'enquête, notamment l'absence de recroisement de certaines sources, l'absence de contrepoint pour une partie des données, la nécessité d'établir des théories à partir d'un très petit nombre de cas, etc.

Pour cette raison, afin de respecter l'anonymat des personnes qui ont accepté de participer, tous les noms des enquêté-e-s ont été modifiés (les initiales choisies pour représenter les interlocuteur-ice-s ne sont pas liées à leur véritable nom) et les noms des organisations pour lesquels ils et elles travaillent ont été effacés.



Village de pêcheur sur la côte Méditerranéenne.

Bien que le gouvernement prétende que les départs par bateau vers l'Europe ont cessé depuis l'Égypte en 2016, cette région reste jusqu'aujourd'hui une des principales zones de départs par la mer en direction de l'Europe.

¹ Entretien enregistré au bureau du National Coordinating Committee for Preventing and Combating Illegal migration and human trafficking (NCCPIM&-TIP), au ministère des Affaires Étrangères égyptien, janvier 2020.

² Par souci d'assurer la sécurité des personnes qui nous ont informé-e-s, le nom exact du village n'est pas précisé.

1. L'ÉGYPTE, UN PARTENAIRE « MODÈLE » DE L'UE POUR LA COOPÉRATION SUR LES QUESTIONS MIGRATOIRES ?

Le gouvernement d'Abdel Fattah Al-Sissi promeut l'Égypte comme un pays qui ouvrirait ses portes et ses frontières, et permettrait l'intégration des réfugié-e-s dans les villes en refusant d'installer des camps de réfugié-e-s sur son territoire³. Cette image de pays d'accueil des migrations sur le continent africain a valu au gouvernement égyptien les louanges de ses partenaires européens lors du Forum International sur les Statistiques des Migrations (IFMS), qui a eu lieu au Caire en janvier 2020. Au cours de la séance d'ouverture, Pietro Mona, ambassadeur de Suisse, a affirmé qu'il « est important de faire cette rencontre ici en Egypte, sur le continent africain, où on sent l'engagement du gouvernement égyptien⁴ »; Mme Britta Behrendt, du ministère de l'Intérieur allemand, a précisé que « l'Égypte est un partenaire très important, avec lequel nous avons des liens très forts⁵ ». Le général Khairat Barakat, président de l'Institut national des statistiques CAPMAS, a répondu aux partenaires européens qui félicitaient l'Égypte pour son excellente « gestion des migrations » que « l'Égypte est votre seconde nation et elle est toujours volontaire pour coopérer, car cette action a pour objectif un futur meilleur pour nous tous⁶. »

Le maréchal Al-Sissi a accédé au pouvoir par un coup d'État militaire le 3 juillet 2013, suivi de sa nomination à la présidence en 2014. A la même période, l'arrivée importante de réfugié-e-s syrien-ne-s a bouleversé le paysage migratoire égyptien : de fin 2012 à fin 2013, le nombre de ressortissant-e-s syrien-ne-s enregistré-e-s au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugié-e-s (UNHCR) est passé de 12 800 à 130 000 personnes⁷. Aujourd'hui, la population totale de demandeur-euse-s d'asile et de réfugié-e-s enregistré-e-s auprès de l'UNHCR en Égypte est de 259 292 personnes⁸.

Or, selon Pauline Brücker (2017), depuis 2013, la politique migratoire égyptienne a connu de nombreux tournants. La communication du gouvernement Al-Sissi sur les enjeux migratoires s'est notamment intensifiée, faisant de ces populations réfugiées présentes sur le territoire un problème, voire une menace pour la sécurité intérieure⁹. Par ailleurs, si, entre janvier et septembre 2013, plus de 6 000 réfugié-e-s syrien-ne-s ont rejoint l'Italie en traversant la mer depuis l'Égypte¹⁰, le gouvernement égyptien affirme que, dès 2016, l'intervention des garde-côtes pour contrôler les mouvements migratoires sur le littoral méditerranéen a complètement endigué les départs de bateaux d'exilé-e-s¹¹. Ce discours, nous allons le voir, est largement contesté sur le terrain.

Le renforcement du contrôle de cette frontière maritime avec l'Union Européenne (UE) découle du nombre croissant d'accords de coopération sur le contrôle migratoire signés depuis 2015 entre l'État égyptien et ses partenaires européens, sur le plan tant bilatéral que multilatéral (voir Figure 1). En 2015, c'est en Égypte qu'a eu lieu la première

³ Voir par exemple : Extranews (vidéo), 19/01/2018, [سيسى يقول: لا نريد لاجئين في مصر](#) [Le président Al-sissi fait un discours sur les syriens résidant en Egypte] ; ou en anglais : Egypt Today, 30/10/2019, [How Egypt makes millions of refugees feel at home](#).

⁴ Prise de notes, séance d'ouverture de l'IFMS, 19 janvier 2020. HE Pietro Mona, Ambassador for Development, Forced Displacement and Migration, Swiss Federal Department of Foreign Affairs.

⁵ Prise de notes, séance d'ouverture de l'IFMS, 19 janvier 2020. Ms Britta Behrendt, Head of Division M1 – Migration Policy, Federal Ministry of the Interior, Germany.

⁶ Prise de notes, séance d'ouverture de l'IFMS, 19 janvier 2020.

⁷ Site de l'UNHCR-Egypt, "Refugee Context in Egypt".

⁸ "UNHCR Monthly Statistical Report, as of 31 December 2020", UNHCR Egypt.

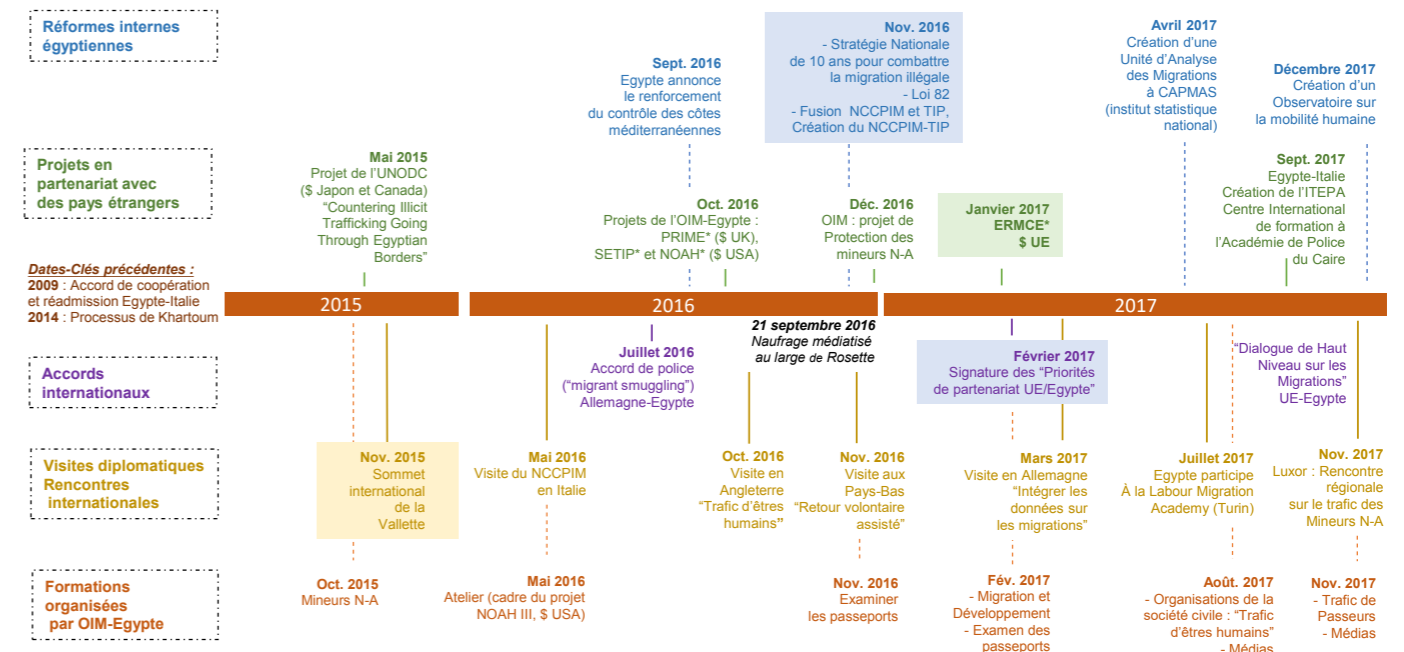
⁹ "In July and August, following Morsi's removal, some public figures and parts of the mainstream media started accusing Syrians of being supporters of the Muslim Brotherhood and taking part in pro-Morsi demonstrations. On 10 July, a popular TV show host on the ONTV channel, Youssef El Hussein, threatened Syrians who supported the Muslim Brotherhood", extrait, "We cannot live here anymore, Refugees from Syria in Egypt", Amnesty International, 17 octobre 2013, p.3.

¹⁰ Chiffres de l'UNHCR cités dans le rapport "We cannot live here anymore, Refugees from Syria in Egypt", Amnesty International, 17 octobre 2013.

¹¹ Discours du ministre de la Jeunesse et des Sports cité dans l'article d'Amr Mohamed Kandil, "No illegal immigrants spotted fleeing Egypt by sea since 2016: Youth Minister", Egypt Today, 04 juin 2018.

réunion du comité de pilotage (« *Steering Committee Meeting* ») du processus de Khartoum (l'initiative de l'UE sur les migrations dans la Corne de l'Afrique)¹², dont l'Égypte avait la co-présidence en 2015. Depuis, les réunions et ateliers avec des partenaires étrangers (économiques, politiques, humanitaires, etc.) se sont multipliés, à l'étranger ou sur le sol égyptien. Les accords de coopération ont notamment abouti, en novembre 2016, à la promulgation d'une nouvelle loi réprimant les réseaux de passeurs et le trafic d'êtres humains.

2015-2017 : une accélération de la coopération UE/Égypte sur la question migratoire



* PRIME = Preventing and Responding to Illegal Migration in Egypt

* SETIP = Strengthening Governmental Efforts to Combat Human Trafficking through Increased Prosecution and Enhanced Victim Protection in Egypt

* NOAH = Addressing Irregular Migration Flows and Upholding Human Rights of Migrants along the North-Eastern African Migration Route and North Africa

* ERMCE : Enhancing Response to Migration Challenges in Egypt

Figure 1 - Chronologie de la coopération UE/Égypte au tournant de 2015-2017
© S. Bachelier, 2021

Le texte de 2017 définissant les priorités partenariales entre l'UE et l'Égypte affirme que « les droits de l'homme (...) sont une valeur commune [entre les deux parties] et constituent la pierre angulaire d'un État moderne et démocratique. » Sur la base de cette valeur commune, il serait ainsi légitime que l'UE et l'Égypte continuent à coopérer dans de nombreux domaines politiques et économiques. Le texte précise que le but de la coopération est d'« affronter les enjeux communs auxquels l'UE et l'Égypte font face, promouvoir les intérêts partagés et garantir la stabilité à long terme des deux côtés de la Méditerranée. Ces priorités de partenariat sont guidées par un engagement commun pour les valeurs universelles de démocratie, de l'État de droit et du respect des droits humains¹³. »

¹² Voir Claudia Charles et Pascaline Chappart, "L'UE prend les frontières africaines pour les siennes", article extrait de *Plein Droit*, n° 114 (octobre 2017), GISTI.

¹³ EU-Egypt Partnership Priorities, 2017.

Pourtant, depuis l'arrivée au pouvoir du régime militaire d'Abdel Fattah Al-Sissi (2013), tous les rapports des observateur-ice-s et organisations de défense des droits humains s'inquiètent de la situation en Égypte¹⁴ et avertissent la communauté internationale de la « crise des droits humains en Égypte, où les autorités ont recours à la torture et à la disparition forcée de centaines de personnes, voire à des exécutions extrajudiciaires, [où] la répression de la société civile et des ONG, les arrestations et les détentions arbitraires ainsi que les faux procès de toutes les personnes critiques du gouvernement, manifestant-e-s pacifiques, journalistes et défenseur-euse-s des droits de l'homme, sont de routine¹⁵ » (Amnesty International, 2018). **Entre 2015 et 2019, un grand nombre de militant-e-s des droits humains ont été emprisonné-e-s par le régime ou poussé-e-s à l'exil sous prétexte qu'elles et ils auraient conspiré contre le régime, si bien que le nombre de prisonnier-e-s politiques est estimé à plus de 60 000 (Human Rights Watch, 2018). Les militant-e-s et avocat-e-s en droit des étrangers ont été particulièrement ciblé-e-s par cette répression : par exemple, une grande partie des membres du Refugee Solidarity Movement ont été emprisonné-e-s ou contraint-e-s à l'exil depuis 2015¹⁶.**

Comment alors expliquer une telle contradiction entre d'une part, le discours institutionnel pro-démocratique, de la coopération et d'autre part, le caractère totalement arbitraire et opaque des politiques intérieures égyptiennes ? En Méditerranée, les intérêts militaires, géopolitiques et économiques des pays membres de l'UE poussent à la « stabilisation » de la région, c'est-à-dire au renforcement des structures étatiques et de la capacité des gouvernements, afin de faciliter la coopération économique et géopolitique.¹⁷ En ce sens, **la nature militaire et autoritaire du régime d'Al-Sissi est compatible avec l'enjeu de stabilité au centre des préoccupations européennes, puisque le gouvernement place en tête de ses priorités la lutte contre le « terrorisme ». Mais la définition du terrorisme en Égypte est particulièrement large et floue, tendant à englober des acteurs et actrices de la société civile tels que des manifestant-e-s pacifiques, des avocat-e-s, des journalistes d'opposition, des ONG de défense des droits humains.** Le président de la fondation égyptienne *New Generation for Human Rights* (NGFHR) note que « le gouvernement égyptien considère comme un crime le simple fait de parler de droits humains. Selon lui, les militant-e-s des droits humains travaillent pour les États étrangers afin de réaliser leurs intérêts en Égypte¹⁸. »

En réalité, rien d'accidentel dans cette contradiction entre, d'une part, les préoccupations affichées dans les programmes d'action communs (telles que « les conséquences humanitaires de la migration irrégulière » et « l'amélioration de la gestion des flux migratoires », dans un « esprit de solidarité, de partenariat et de responsabilité partagée¹⁹ ») ; et, d'autre part, la nature autoritaire des régimes avec lesquels l'UE entretient des partenariats. C'est même une caractéristique de la stratégie de l'UE concernant les questions migratoires depuis plus de vingt ans. En 1997, le traité d'Amsterdam a inscrit la question migratoire dans les politiques communes de l'UE. Dès 1998, un « groupe de haut niveau asile et migration » a élaboré des plans d'action sur quelques pays identifiés comme « sources » des migrations vers l'Europe, et de programmes ayant pour but de « combattre les raisons de l'immigration et des flux de réfugié-e-s » (Claire Rodier, 2008). Un an plus tard, lors du sommet extraordinaire de Tampere de 1999, la lutte contre l'immigration illégale est devenue un élément central de tous les accords de coopération passés

¹⁴ Voir rapports annuels d'Amnesty International sur l'Égypte 2015 à 2019 ; Human Rights Watch 2015 à 2019 ; EuroMed Rights 2017.

¹⁵ Rapport annuel d'Amnesty International, 2017-2018.

¹⁶ Voir par exemple : <https://naidychaag.wordpress.com/tag/refugees-solidarity-movement-mahienour-el-massary-coup-detat-alexandria-egypt-activists-imprisonment-human-rights-freedom/>.

¹⁷ Voir les sites internet des différentes ambassades de France, Italie, Allemagne, Royaume-Uni, USA.

¹⁸ Entretien écrit avec le président de la NGFHR, novembre 2019. Lui-même, en exil en Allemagne, raconte : « *J'ai été emprisonné plusieurs fois parce que je parlais à des jeunes de leurs droits politiques et sociaux et des régimes dictatoriaux. Le régime militaire criminel égyptien a dissout notre organisation en août 2014 et arrêté un de nos membres, Mostafa Azam. Il est détenu depuis 6 ans dans une prison militaire, sa famille n'a aucune nouvelle de lui et pas le droit de lui rendre visite.* »

¹⁹ Voir sur le site internet du processus de Khartoum : « What is the joint Valetta Action Plan ? », <https://www.khartoum-process.net/valetta/valetta-follow-up>.

par l'UE avec ses partenaires africains et d'Europe de l'Est. En 2002, au Conseil européen de Séville, les États membres ont consacré le principe selon lequel une clause de réadmission obligatoire serait insérée dans tout futur accord conclu entre l'UE et un « pays tiers ». À la même période, certain-e-s chercheur-euse-s et ONG ont popularisé la notion « d'externalisation des politiques migratoires » pour caractériser ce processus par lequel l'UE sous-traite hors de son territoire une partie du contrôle de ses frontières et même du processus d'asile. Comme l'explique Claire Rodier (2008), « le principal danger de l'externalisation est qu'elle avance masquée ». Un exemple typique en est le plan d'Action commun de La Valette (mis en place en 2015 dans le cadre du processus de Khartoum), où l'Égypte joue un rôle central : selon Claudia Charles et Pascaline Chappart (2017), sous couvert de quelques dispositions concernant le « développement » et la migration légale, ce sont surtout les aspects répressifs qui prévalent, en particulier le « retour » ou la « réadmission » des « migrants en situation irrégulière ». Dans cette perspective, que l'UE choisisse l'Égypte comme partenaire n'a rien d'étonnant. Cependant, dans la mesure où la coopération internationale pose comme cadre de fonctionnement des partenariats égaux entre des démocraties libérales, elle est obligée, pour se perpétuer, de reconnaître comme démocratique l'État partenaire ; ce qui la conduit nécessairement à être fondée sur une contradiction, voire un mensonge.

Aussi le discours officiel sur la question migratoire en Égypte présente-t-il la coopération comme un processus transparent bénéficiant de manière égale aux « pays d'accueil » et aux « pays de départ et/ou de transit » des migrations. Bien plus, elle bénéficierait avant tout aux personnes en migration elles-mêmes, dont elle permettrait d'assurer la protection et le respect des droits.

Cette enquête s'attachera à déconstruire ce discours, en montrant que **la coopération euro-égyptienne sur la « gestion migratoire » a servi de prétexte à une forte instrumentalisation de la question des migrations par le gouvernement égyptien depuis 2013-2014. Loin d'avoir garanti les droits des personnes en migration en application du droit international, cette coopération a entraîné une dégradation des libertés et des conditions de vie pour l'ensemble de la population (nationale, immigrée, réfugiée) vivant sur le territoire égyptien. Les objectifs officiels de la stratégie de coopération camouflent le fait que l'intensification de celle-ci répond avant tout aux intérêts stratégiques des États membres de l'UE et de l'État égyptien – intérêts qui dépassent largement la question migratoire. La coopération a pour but de renforcer la légitimité politique de l'État égyptien sur la scène internationale au détriment tant des populations étrangères vivant en Égypte que des citoyen-n-es égyptien-n-es.**

2. SOURCES

Selon Pauline Brücker (2017), contrairement aux pays voisins d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, on trouve peu d'études portant sur les populations étrangères en Égypte, ou sur les politiques migratoires égyptiennes – à l'exception notable du numéro de la revue *Égypte / Monde Arabe* intitulé : « *Migrations vues d'Égypte, mobilisations et politique* » (EMA, n°15, 2017).

À partir de 2011, les États membres de l'UE ont qualifié les arrivées de personnes réfugiées d'Afrique et d'Asie de « crise migratoire », ce qui a entraîné une explosion des discours, de la littérature et des recherches scientifiques sur les migrations « Sud/Nord ». Cette conception de la migration comme problématique a eu des répercussions sur la documentation, par des agences et organisations internationales, des mouvements migratoires entrant et sortant d'Égypte²⁰. Depuis 2013, dans le contexte post-révolutionnaire égyptien, la migration est également devenue un sujet récurrent dans les discours du gouvernement, d'abord sous le président Morsi, puis sous Al-Sissi. L'organisation du second Forum International sur les Statistiques de la Migration (IFMS) en janvier 2020 au Caire illustre la volonté commune des institutions nationales et internationales de produire davantage de données sur le phénomène migratoire sur le continent africain. Cependant, ces sources d'informations émanent directement des acteur·ice·s institutionnel·le·s (comme par exemple les rapports de l'OIM, de l'UNHCR, etc.). Outre la prédominance des outils quantitatifs sur les outils qualitatifs, la documentation produite par ces institutions a le défaut de refléter les intérêts des organismes qui l'ont réalisée.

Pour l'instant, seuls trois extraits de rapport (rédigés en anglais) sur le sujet de la coopération UE-Égypte formulent une analyse critique : un chapitre du rapport *Expanding The Fortress* (Mark Akkerman, 2018), une partie du rapport *An Accessory to Repression – police training and equipment aid by the EU in North Africa and the Sahel* (Sofian P. Naceur, 2018), et enfin le rapport *Closing the Escape Gate* (EuroMed Droits, 2019). D'autres rapports issus des ONG de défense des droits humains font mention de l'Égypte et des violences politiques exercées contre les personnes en situation de migration : *Border Wars* (Mark Akkerman, 2017), *Immigration Detention in Egypt* (Global Detention Project, 2018), ainsi que des articles ou des rapports annuels de Human Rights Watch et d'Amnesty International (2013 à 2020).

Quant au domaine académique et au champ de recherche critique sur les politiques migratoires, les chercheur·euse·s qui documentent les processus d'externalisation des frontières ne prennent pratiquement jamais l'Égypte comme étude de cas. L'objectif de cette enquête est de contribuer à combler cette double lacune : documenter les évolutions du traitement politique des personnes migrantes (ou potentiel·le·s émigrant·e·s) depuis 2013 en Égypte ; et inclure l'Égypte dans les réflexions sur l'externalisation du contrôle migratoire européen.

Dans la mesure où les stratégies migratoires européennes s'intéressent à l'Égypte, tant comme pays d'origine de migrations que comme pays de transit, elles portent simultanément sur les Égyptien·ne·s et sur les étranger·e·s originaires d'Afrique et du Moyen-Orient vivant sur le territoire. Cette étude porte donc à la fois sur les populations étrangères (et notamment réfugiées) vivant en Égypte, et sur la population égyptienne elle-même, en étudiant les conséquences du renforcement de la coopération migratoire sur chacun de ces groupes.

I - L'ÉGYPTE : UN CAS MÉCONNU D'EXTERNALISATION DES FRONTIÈRES DE L'UNION EUROPÉENNE

Dans son discours lors la séance d'ouverture du Forum International des Statistiques sur la Migration (IFMS) en janvier 2020, Mme Britta Behrendt, du ministère de l'Intérieur allemand, soulignait qu'il était d'autant plus important de développer des partenariats internationaux pour échanger des données sur les potentiel·le·s candidat·e·s à la migration que « **les statistiques de la migration ne sont pas de simples chiffres ; il s'agit de personnes. (...) Ces données peuvent tuer des gens quand elles sont entre les mauvaises mains. Mais aux mains des bonnes personnes, elles peuvent sauver des vies²¹** ». Cette déclaration résonne différemment quand on sait que, depuis les années 1990, le contrôle aux frontières européennes n'a cessé de se durcir, poussant les personnes en migration à prendre des chemins toujours plus dangereux et mortifères pour émigrer, et entraînant ainsi la mort de milliers de personnes en Méditerranée. Selon Mme Behrendt, coopérer avec des pays partenaires « sûrs » de l'autre côté de la Méditerranée permettrait justement de garantir des conditions plus humaines pour les personnes en migration et réfugiées... une affirmation qu'il convient de vérifier par un examen approfondi de la réalité des conditions d'accueil en Égypte, ainsi que des motivations réelles des partenaires européens.

1. LES POLITIQUES MIGRATOIRES EN ÉGYPTE DEPUIS LA RÉVOLUTION DE 2011

Jusqu'au début des années 1990, l'Égypte était perçue avant tout comme un pays d'émigration, surtout vers les pays du Golfe, et non d'immigration (Ayman Zohry, 2005). C'est dans les années 1990-2000 que les chercheur·euse·s et le gouvernement égyptien ont commencé à s'intéresser aux autres communautés africaines présentes sur le territoire, particulièrement celles originaires de la Corne de l'Afrique – d'où la création en 2000 du Centre d'Études sur les Migrations et les Réfugié·e·s (CMRS) à l'Université Américaine du Caire (AUC). De nombreuses personnes originaires d'Afrique sub-saharienne voyageaient alors vers l'Égypte, dont un certain nombre étaient en route vers l'Europe. Au fur et à mesure que les possibilités de voyager vers l'Europe ont été réduites, la plupart de ces personnes sont demeurées durablement « bloquées » en Égypte, qui était également un pays de transit important vers Israël au cours des années 2000. Mais du fait du renforcement des contrôles aux frontières israéliennes et des opérations armées contre des groupes djihadistes dans le Nord du Sinaï, ces migrations se sont relativement tariées (Pauline Brücker, 2017).

Les situations de conflit qui ont émergé à la suite des mouvements révolutionnaires de 2011 dans les pays voisins ont largement bouleversé les dynamiques migratoires en Égypte (Delphine Pagès El-Kouari, 2015). D'une part, la chute de Kadhafi en 2011 a produit une situation de désordre qui a facilité les déplacements entre l'Égypte et la Libye, au moment même où beaucoup d'Égyptien·ne·s, surtout des mineur·e·s non-accompagné·e·s, ont cherché à quitter le territoire à cause des bouleversements politiques internes. De nombreuses personnes migrantes issues d'autres pays africains ont également profité de l'« ouverture » de cette route migratoire, et la Libye est devenue le point de départ privilégié vers l'Europe depuis l'Égypte, jusqu'à ce que le contrôle de la frontière soit rétabli en 2014 (Sara Sadek, 2019). D'autre part, entre 2011 et 2013, l'Égypte a connu une arrivée massive de réfugié·e·s syrien·ne·s, le mouvement migratoire le plus important de l'histoire du pays (Maaï Youssef, 2017). Ainsi, le nombre de personnes relevant de la compétence de l'UNHCR est passé de 40 000 en 2008 à 253 000 en 2013 - le nombre d'immigré·e·s sur le territoire étant en réalité beaucoup plus élevé, car l'UNHCR ne répertorie que les

personnes qui demandent une protection internationale pour des raisons politiques ou humanitaires. Même parmi ces dernier-e-s, des milliers de personnes qui pourraient correspondre à la définition de « réfugié-e-s » selon la convention de Genève résident sur le territoire égyptien sans aucun statut légal, soit parce que l'UNHCR ne leur a pas accordé le statut de réfugié-e (Nurhan Abdel Aziz, 2017), soit parce qu'elles n'ont pas souhaité signaler leur présence à l'UNHCR (dont elles se méfient en raison des liens que celui-ci pourrait avoir avec les autorités égyptiennes ou l'ambassade leur pays d'origine).²²

Selon Maysa Ayoub, chercheuse au CMRS, la question des migrations et des réfugié-e-s n'est réellement « devenue un sujet » pour le gouvernement égyptien qu'à partir de 2013, d'une part à cause de la visibilité des réfugié-e-s syrien-ne-s, et d'autre part parce que c'était devenu un sujet de préoccupation pour les médias, les partis politiques européens et les institutions internationales²³. Différent-e-s chercheur-euse-s s'accordent à dire que, malgré cela, la révolution égyptienne a peu influencé le dispositif d'accueil et de contrôle des migrations. Le système n'a donc pas radicalement changé, mais on assiste depuis 2013 à une institutionnalisation et une sécurisation croissantes des questions migratoires en Égypte (Pauline Brucker, 2017), ainsi qu'à une précarisation croissante des personnes migrantes, comme dans le reste du monde arabe (Kelsey P. Norman, 2014).

2. LE TOURNANT DE 2015-2016 : L'UE VEUT NÉGOCIER AVEC L'ÉGYPTE

« En 2015 (...) la migration est devenue un sujet prioritaire pour Bruxelles. En 2016, on a commencé le "High Level Dialogue on Migration" avec l'Égypte²⁴ ». L'employée de la délégation de la Commission européenne au Caire qui prononce cette phrase établit d'emblée un lien entre les préoccupations européennes sur les arrivées de personnes migrantes d'Afrique et du Moyen-Orient et la volonté de mettre en place des partenariats avec l'Égypte.

La coopération entre l'UE et l'Égypte a émergé dans le contexte d'une étape importante du dialogue euro-africain sur les migrations, entrepris en 2006. Le 18 mai 2015, l'UE a lancé l'opération militaire EUNAVFOR-MED/Sophia dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, qui a eu pour effet de refouler les personnes migrantes tentant de traverser la Méditerranée centrale²⁵. En octobre 2015, l'Amiral Enrico Credendino, « Operation Commander » d'EUNAVFOR MED-Sophia, a rendu visite à des hauts gradés de la Marine égyptienne au ministère de l'Intérieur et des Affaires Étrangères au Caire, afin de « souligner la volonté de l'UE de coopérer et de s'attaquer aux causes profondes [root causes] des réseaux de passeurs [human smuggling]²⁶. »

Les 11 et 12 novembre 2015, les chefs d'États européens et africains (pays de la région du Sahel et du lac Tchad, de la Corne et du Nord de l'Afrique) se sont réunis lors du sommet de La Valette. Claudia Charles et Pascaline Chappart (2017) remarquent qu'au cours de cette rencontre, « la « crise migratoire » a été présentée par l'UE comme un « défi commun » ou encore une « responsabilité partagée » de l'Afrique et de l'Europe ». Dans la continuité du sommet, l'UE a mis en place un « fond fiduciaire d'urgence pour l'Afrique » (de 1,8 milliard d'euros, passés ensuite à 2,8 milliards), pour contribuer à des objectifs aussi divers que le « développement économique », la « gestion de la migration », la stabilité et « la bonne gouvernance » des pays visés. Le versement de l'aide financière est cependant conditionné à la coopération des pays tiers aux stratégies migratoires fixées par l'UE. En 2016, une communication du Parlement européen précisait : « Il convient de [récompenser] les pays se conformant à leur obligation internationale de réadmettre leurs propres ressortissants, les pays qui coopèrent dans la gestion des flux de migrants

²² Entretien avec une chercheuse sur la communauté syrienne à Alexandrie, février 2020.

²³ Entretien avec M. Ayoub, décembre 2019.

²⁴ Entretien à la délégation de la Commission européenne au Caire, février 2020.

²⁵ Elle a pris fin le 31 mars 2020, remplacée par l'opération Irini.

²⁶ EuroMed Rights, 2019.

en situation irrégulière venant de pays tiers et les pays qui prennent des mesures pour héberger comme il se doit les personnes fuyant les conflits et persécutions. Ceux qui ne coopèrent pas en matière de réadmission et de retour doivent également en payer les conséquences²⁷. »

En 2016, l'agence européenne Frontex a identifié la « route de la Méditerranée centrale » comme la principale voie de circulation migratoire irrégulière vers l'Europe, et l'Égypte comme le second pays de départ sur cette route. Selon les chiffres de l'UNHCR (quoique ces données ne soient pas très fiables)²⁸, en 2016, 10 689 personnes sur les 173 038 qui seraient arrivées en Italie auraient embarqué depuis l'Égypte, ce qui représente 6,2% du total d'arrivées (contre 7,7% en 2015). Il s'agit donc en réalité d'une très faible proportion, car la Libye concentrait à l'époque 90% des départs de bateaux dans la région. Malgré ces chiffres relativement bas, la personne interrogée à l'antenne de la Commission européenne au Caire raconte qu'en 2016, « une délégation de l'UE est venue ici en Égypte pour rencontrer les ministères et on a eu de grandes discussions sur ce qu'on pouvait faire.²⁹ » Selon elle, ces discussions ont eu lieu dans le cadre du plan d'Action de La Valette et la création du Fond Fiduciaire d'Urgence pour l'Afrique. « L'État égyptien a donc reçu de l'argent à la fois de programmes bilatéraux et régionaux. Ce sont les États membres qui ont lancé l'initiative et qui ont donné de l'argent à l'Égypte³⁰ », pour un montant de plus de 60 millions d'euros. Le rapport de l'organisation EuroMed Droits (2019) remarque que, **alors que le partenariat UE-Turquie du 18 mars 2016 avait soulevé de fortes critiques en Europe, le resserrement de la coopération avec l'Égypte, à peine quelques mois plus tard, a été largement passé sous silence.** Dans la mesure où l'Égypte n'a jamais été un pays de départ majeur vers l'Europe, les financements qui sont en jeu ne sont certes pas aussi importants, mais le modèle suivi est tout à fait similaire.

Puis, en mars 2017, la Commission européenne a annoncé que « l'UE a trouvé un accord pour débiter un dialogue formel UE-Égypte sur la migration, incorporant totalement la migration dans nos relations globales et dans les cadres [de coopération] existants, comme la Politique Européenne de Voisinage, les processus de Khartoum et de La Valette.³¹ ». En juin 2017, Bruxelles a signé le document inscrivant la « gestion des migrations » (« migration management ») dans les priorités de partenariats entre l'UE et l'Égypte pour la période 2017-2020. Depuis, six projets liés aux questions migratoires en partenariat avec un bailleur européen (notamment les Pays-Bas, l'Allemagne et l'Angleterre) ont été lancés ou renouvelés, chacun à hauteur de plus d'une dizaine de millions d'euros, l'antenne locale de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM-Égypte) étant chargée de piloter ces projets³².

Stephan Sheel et Philipp Ratfisch (2014) remarquent que les budgets toujours plus importants alloués pour « renforcer les capacités » des États d'origine et de transit des migrations forcées sont la plupart du temps dépensés dans des formations qui s'apparentent à une « pédagogie des organisations internationales » consistant à « dicter la conduite des pays ». Certains projets concernant la question migratoire relèvent de l'initiative égyptienne : l'UE intervient alors pour les soutenir financièrement ou trouver les partenaires pour les mettre en œuvre. Mais la plupart des projets sont promus par les partenaires étrangers : parfois directement par les ambassades, parfois par le biais de leurs agences

²⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil et à la Banque européenne d'investissement relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, COM (2016), 385 final, 7 juin 2016, citée par Claudia Charles et Pascaline Chappart, « L'UE prend les frontières africaines pour les siennes », *Plein Droit*, n° 114 (octobre 2017), GISTI.

²⁸ Selon Expertise France, « There is relatively little reliable data regarding the numbers of migrants departing or attempting to depart by boat from Egypt, in part because estimates are deduced from detentions in Egypt and arrivals in Italy, both of which are problematic indicators. (...) » Expertise France, *Egypt Country Statement: Addressing Migrant Smuggling and Human Trafficking in East Africa*, septembre 2017.

²⁹ Entretien à la délégation de l'UE en Égypte, Le Caire, février 2020.

³⁰ Entretien à la délégation de l'UE en Égypte, Le Caire, février 2020.

³¹ Source : EuroMed Droits, 2019.

³² Projet PRIME, 09/02/2016, financé par le Royaume-Uni ; « Joint Initiative to Establish an Observatory on Human Mobility », 14/12/2017, en partenariat avec l'Institut Européen à Florence ; projet PROTECT II, 11/12/2019, financé par les Pays-Bas à hauteur de 11M d'€ ; projet THAMM, 19/10/2020, financé par l'Allemagne à hauteur de 30M d'euros ; projet SPHERE, 01/11/2020, financé par le Danemark.

de développement³³. D'autres projets sont proposés par des ONG qui recherchent ensuite les financements du côté des ambassades. Les organisations internationales liées à l'ONU, comme l'OIM, dépendent du financement régulier des États membres, mais peuvent aussi recevoir des financements ponctuels sur un projet dont elles ont l'initiative³⁴. En Égypte, à partir de 2017, l'OIM, en lien avec le *National Coordinating Committee for Preventing and Combating Illegal migration and human trafficking* (NCCPIM-TIP), a conduit plus de 30 ateliers de formation à la « bonne » gestion migratoire à destination d'acteurs aussi divers que les policiers, les juges, les procureurs, les médias, les travailleurs sociaux et les acteurs du développement économique³⁵. L'OIM a également soutenu la création d'un observatoire sur la mobilité humaine et d'une unité d'analyse de données sur les migrations au sein de l'Institut statistique national CAPMAS, auquel elle avait délivré des formations dès 2017³⁶ : **l'objectif étant de mener une campagne de recensement national de tou-te-s les « migrant-e-s » qui seraient présent-e-s en Égypte. Cet objectif est en réalité fixé par les partenaires européens qui souhaitent, ouvertement, mettre en place un recensement massif des candidat-e-s à la migration sur tout le continent africain³⁷.**

Figure 2 - Lieux de construction de la coopération internationale sur les politiques migratoires au Caire.

Institutions égyptiennes

① Ministère des Affaires étrangères / Siège du NCCPIM-TIP

② Ministère de l'Intérieur

Ambassades étrangères

③ Ambassade allemande

④ Ambassade française

⑤ Ambassade italienne

⑥ Ambassades américaine et britannique

Organisations internationales

⑦ Organisation internationale pour les migrations (OIM)

⑧ Délégation de l'Union européenne

⑨ Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR)

Lieux de réunion des différents acteurs

⑩ Sofitel

⑪ Université américaine du Caire / Centre d'étude sur les migrations

Dans un souci de lisibilité il a été choisi de ne pas représenter sur cette carte : le bureau de l'Office des Nations Unies contre les drogues et le crime (UNADOC) ; le Centre international d'entraînement à l'académie de police égyptienne (Itepa) ; le second bureau de l'UNHCR au Caire. Les positions géographiques de ces lieux se trouvent hors de ce plan.

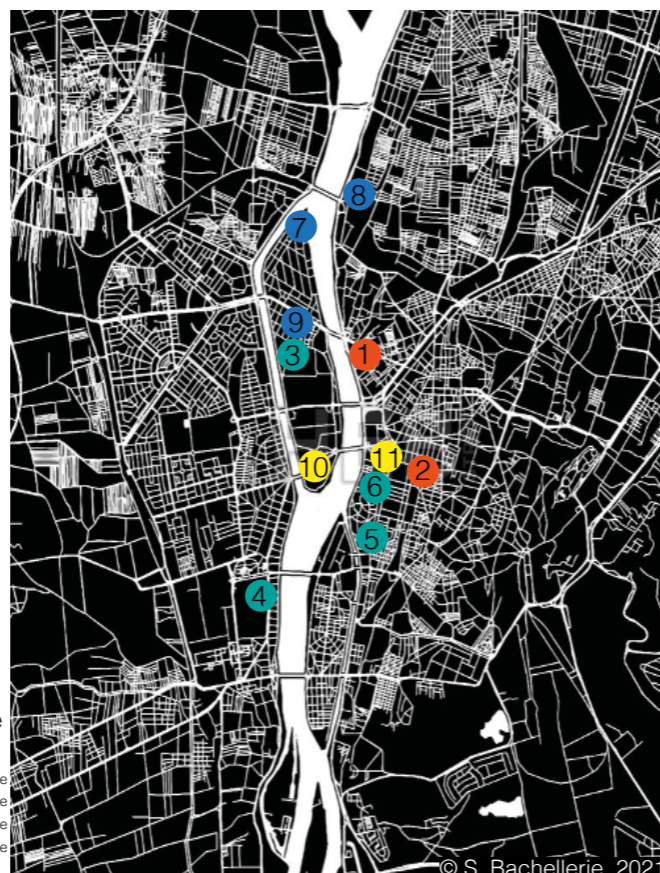


Figure 2 – Cartographie des lieux où se construit la coopération internationale sur les politiques migratoires au Caire

³³ Entretien dans une ambassade d'un pays de l'UE au Caire, novembre 2019.

³⁴ Entretien dans une ambassade d'un pays de l'UE au Caire, décembre 2019.

³⁵ Voir site de IOM-Egypt, "Press release".

³⁶ Ibid.

³⁷ Prise de note au forum IFMS, 19-21 janvier 2020.

3. UNE « RÉUSSITE ÉGYPTIENNE » : LA CONSTRUCTION D'UN MENSONGE...

Au cours de l'année 2016, le sujet du contrôle des flux migratoires a également pris une place grandissante dans la communication du gouvernement égyptien. Le président Abdel Fattah Al-Sissi a évoqué les enjeux migratoires lors d'un discours à l'Université du Canal de Suez, puis plus tard dans l'année, lors d'une rencontre du G20. Le ministère égyptien des Affaires étrangères est également intervenu au Comité du Parlement européen sur les Affaires étrangères au mois d'août 2016³⁸.

Il ne s'agissait pas de simples paroles en l'air : la coopération avec l'UE s'est traduite en Égypte par la mise en place d'un nouveau cadre législatif. Le 7 novembre 2016, le gouvernement a annoncé une stratégie nationale de dix ans pour « lutter contre l'immigration illégale et le trafic de passeurs [smuggling] ». Il a également promulgué la « Loi 82 », qui définit le « trafic de passeurs » et précise les sanctions à l'encontre des personnes accusées d'appartenir à des réseaux de trafiquants. L'objectif de cette loi est d'aligner le droit national égyptien sur les axes définis par les Protocoles de Palerme³⁹, afin de suivre les stratégies fixées par l'ONU. L'intérêt de modifier la loi nationale selon les standards internationaux est de faciliter la coopération entre États pour « lutter » contre des phénomènes transnationaux criminalisés, en permettant d'échanger plus facilement les informations et de mettre en commun les bases de données policières, d'extrader plus facilement les contrevenant-e-s arrêté-e-s, de mettre en place des formations communes pour les agents du contrôle migratoire, etc⁴⁰. **La loi de 2016 est donc un instrument majeur par lequel l'État égyptien a démontré sa volonté de s'insérer dans la « stratégie globale » contre la migration dite « irrégulière », mise en place à l'origine par les pays occidentaux.**

La loi de 2016 a par ailleurs fusionné le comité égyptien de lutte contre le trafic d'êtres humains (créé en 2007) et le comité de lutte contre les réseaux de passeurs (le NCCPIM, créé en 2014), en un seul comité interministériel placé sous la tutelle directe du Premier Ministre, le NCCPIM-TIP⁴¹. Ce comité est alors devenu le principal organe pour piloter les politiques migratoires ainsi que le principal interlocuteur des agences internationales et partenaires étrangers sur la question des migrations. Il est chargé de valider et de suivre des projets portés par les organisations partenaires (allant du développement à la protection des réfugié-e-s et à la coopération policière) ; de participer aux campagnes de prévention de l'OIM qui cherchent à avertir les potentiel-le-s candidat-e-s à l'émigration des risques de la migration irrégulière ; et d'organiser à travers tout le pays la formation des juges, des officiers de police, et même des travailleurs sociaux, aux changements apportés par la loi de 2016⁴².

L'impact en Égypte de l'intensification de la coopération avec l'UE n'a pas été que législatif. Le 17 février 2018, le président Abdel Fattah Al-Sisi a proclamé fièrement qu'aucune tentative d'émigration irrégulière n'avait été constatée et qu'aucun bateau n'avait quitté les côtes égyptiennes depuis septembre 2016⁴³. Cette déclaration a été reprise par le ministre du développement local trois jours plus tard, puis par le ministre des Affaires étrangères en juillet 2018 lors de sa visite en Allemagne. Tous en ont profité pour chanter les louanges de la « stratégie globale » (*comprehensive strategy*) mise en œuvre par le gouvernement pour lutter contre la migration dite « illégale » – un cadre stratégique qui reprend totalement celui fixé par le plan d'action de La Valette⁴⁴.

³⁸ Source : Global Detention Project, Immigration Detention in Egypt, 2018.

³⁹ Les protocoles de Palerme ont été adoptés par l'ONU en supplément de la Convention de Palerme contre le crime transnational organisé (2000). Ce sont : le protocole pour prévenir, supprimer et punir le trafic d'êtres humains, surtout les femmes et les enfants ; le protocole contre le trafic des personnes migrantes par la terre, la mer et l'air ; et le protocole contre la fabrication et le trafic illicites des armes à feu.

⁴⁰ Entretien à l'UNODC, février 2020.

⁴¹ Source : EuroMed Rights, *op. cit.*

Depuis, le discours selon lequel plus aucun bateau de migrant.e.s ne serait parti d'Égypte après 2016 n'a jamais été démenti. Tout au long de l'enquête, il a été repris à l'unanimité par l'ensemble des acteur.ice.s officiel.le.s du NCCPIM-TIP, de l'Union européenne, des ambassades, des organisations des Nations-Unies. Les partenaires étranger.e.s rencontré.e.s s'interrogeaient sur les causes de cette « réussite égyptienne », revendiquée par la directrice du NCCPIM-TIP⁴² au cours d'un entretien. **Pour un membre d'une ambassade européenne, le fait que « les chiffres parlent d'eux-mêmes⁴² », justifie en soi de coopérer avec l'État égyptien. Celui-ci peut désormais se targuer d'être devenu un modèle régional en matière de contrôle de l'émigration clandestine.**

Pourtant, un grand nombre d'autres interlocuteur.ice.s rencontré.e.s lors de cette enquête (chercheur.euse.s, personnes en situation de migration et employé.e.s des organisations internationales), ont démenti ce discours de façade en affirmant que les départs de bateaux depuis les côtes égyptiennes avaient bien continué sans interruption après 2016⁴³. Le discours du gouvernement, repris par les partenaires étrangers, démontre la volonté politique de camoufler cette réalité.

S'il y a donc un décalage sensible entre les chiffres de communication diffusés par le gouvernement et la réalité de la migration vers et hors de l'Égypte, le durcissement des politiques de contrôle migratoire a eu des effets concrets sur les populations résidant en Égypte. Durant les huit premiers mois de l'année 2016, les autorités égyptiennes ont placé en détention 4 600 exilé.e.s⁴⁴, y compris des réfugié.e.s et demandeur.euse.s d'asile : une augmentation de 28% par rapport à 2015. En janvier 2017, le porte-parole de l'armée égyptienne a déclaré que 12 192 « migrant.e.s en situation irrégulière » avaient été arrêté.e.s et détenu.e.s, et que 434 cas étaient poursuivis en justice⁴⁵. Il a rapporté par la suite l'arrestation de 351 « migrant.e.s » entre avril et mai dans l'ouest et le sud du pays⁴⁶, puis de 464 autres durant les deux dernières semaines de juin 2017⁴⁷. Lors de ces déclarations, **le gouvernement n'a pas hésité à lier clairement ces arrestations à la volonté du pays de mettre un terme à la « migration irrégulière » vers l'Europe.**

Un autre effet a été la précarisation de la situation administrative des étranger.e.s présent.e.s sur le territoire, y compris les personnes réfugiées. Selon un avocat égyptien spécialisé en droit des étranger.e.s : « En 2016, le coût du titre de séjour a été multiplié, et à nouveau en 2018 : il est passé de 5 livres à 500 livres. Beaucoup de personnes réfugiées ont ensuite eu du mal à renouveler leur titre de séjour [qu'elles ont dû maintenir à jour tous les six mois pour rester en Égypte, NDLA]. Elles peuvent être arrêtées à tout moment. Si elles ne payent pas les frais, les autorités s'en rendent compte et peuvent ne pas renouveler leur visa. Alors qu'ils et elles sont là de manière légitime, ces réfugié.e.s doivent donner de l'argent au gouvernement.⁴⁸ » D'autre part, depuis que la législation a changé, le visa touristique n'est plus renouvelable automatiquement, mais conditionné au paiement de 500 livres égyptiennes. Ces conditions sont un obstacle majeur pour les communautés étrangères précarisées : pour les Syrien.ne.s, par exemple, renouveler son passeport coûte 300\$ par personne (4700 livres égyptiennes) et la procédure prend deux mois. Toujours selon le même avocat : « Tout cela fait énormément de restrictions pour les personnes... En fin de compte, tou.te.s les réfugié.e.s qui vivent sur le long terme avec un visa touristique, n'ont plus les moyens de le renouveler. Beaucoup d'entre elles et eux sont arrêté.e.s pour infraction à la loi des étranger.e.s parce qu'ils et elles n'ont pas de visa.⁴⁹ »

⁴² Entretien à l'ambassade d'un pays membre de l'UE au Caire, décembre 2019.

⁴³ Entretiens avec des personnes réfugiées soudanaises, janvier 2020 ; entretien dans une ONG égyptienne, février 2020 ; Entretien avec des candidat.e.s à la migration dans la région de Rosette, février 2020 ; entretien avec une chercheuse sur les syrien.ne.s, février 2020.

⁴⁴ Source : Global Detention Project, op. cit.

⁴⁵ Source : EuroMed Rights, op. cit.

⁴⁶ EuroMed Rights, op. cit.

⁴⁷ Source : Al Ahram, 11/07/2017, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/273437/Egypt/Politics/-migrants-detained-in-Egypt-over-past-two-weeks.aspx>

⁴⁸ Avocat, entretien dans une ONG égyptienne, février 2020.

⁴⁹ Avocat, entretien dans une ONG égyptienne, février 2020.

Une autre conséquence directe des accords UE/Égypte concerne les ressortissant.e.s égyptien.ne.s expulsé.e.s depuis les pays de l'UE. Notamment, depuis la signature d'accords bilatéraux entre l'Égypte et l'Italie, les autorités italiennes peuvent contacter immédiatement l'État égyptien pour délivrer un ordre d'expulsion des personnes de plus de 18 ans arrêtées aux frontières italiennes. Ces personnes doivent payer elles-mêmes leur voyage de retour : en général, le gouvernement égyptien couvre dans un premier temps les frais du billet d'avion, puis c'est à la personne de rembourser⁵⁰. Outre le fait que ce type de pratique ne repose sur aucune base juridique en droit égyptien, il s'agit d'une violation du droit international à la mobilité⁵¹. Par ailleurs, ce type de fardeau financier est extrêmement lourd à porter pour les personnes retournées de force en Égypte, qui pour la plupart émigraient précisément à cause de leurs difficultés économiques. Ces personnes sont ensuite soumises à une enquête des services de sécurité égyptiens durant plusieurs années.

On voit donc que les partenariats noués depuis 2015-2016 avec l'Égypte, loin d'avoir mis un terme aux mouvements de migration dits « irréguliers » vers l'Europe, ont en revanche multiplié les arrestations, et dégradé les conditions administratives tant des personnes étrangères vivant en Égypte que des Égyptien.ne.s renvoyé.e.s d'Europe par la force.

4. MASQUER LE VIDE : DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES « GARANTES » DE LA PROTECTION DES RÉFUGIÉ.E.S ?

Selon Claire Rodier, l'externalisation des frontières européennes se « masque » souvent derrière l'objectif de protéger les personnes migrantes dans les pays de transit. La délocalisation des contrôles migratoires dans les pays au Sud de la Méditerranée est ainsi justifiée au nom d'une plus grande sécurité des « migrant.e.s », auxquels l'UE « prétend vouloir épargner les risques d'une traversée périlleuse et les griffes des passeurs et des trafiquants » (Claire Rodier, 2008). La participation active au processus d'externalisation d'ONG et d'organisations internationales à vocation humanitaire, telles que l'UNHCR, contribue à maintenir cette illusion. **La présence d'organisations humanitaires et d'organisations internationales sur le territoire égyptien permet ainsi de justifier le renforcement des frontières européennes en s'appuyant sur l'idée que l'Égypte est un territoire accueillant, où le droit d'asile comme la protection des personnes étrangères sont assurés, et où l'intégration est possible.**

Dans le même temps, depuis fin 2016, les discours du gouvernement alimentent cette image, présentant l'Égypte comme un pays qui accueille et intègre les étranger.e.s et réfugié.e.s des pays voisins. Le droit d'asile est inscrit dans la constitution égyptienne. L'Égypte a signé de nombreuses conventions concernant les droits humains et le droit d'asile, lesquelles devraient être applicables sur le territoire⁵², dont la Convention de Genève, et la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA).

⁵⁰ Entretien avec des habitants de la région de Rosette, février 2020.

⁵¹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ONU, 16 décembre 1966), Article 12.1. "Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence". 2. "Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien." 3. "Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité (...)"

⁵² Alors que beaucoup de pays arabes refusent de signer ces conventions sur l'asile à cause de la question des Palestiniens, l'Égypte, de son côté, ne reconnaît pas aux Palestiniens le statut de réfugié.e.

Depuis 1954, le protocole d'entente (*Memorandum of Understanding*, ou MoU) entre l'Égypte et l'UNHCR charge ce dernier de la détermination du statut de réfugié. Cela signifie que, bien que le gouvernement ait signé les conventions internationales, il délègue sa responsabilité et ses obligations aux institutions internationales : dans le droit égyptien, aucune loi n'a été votée pour mettre en place un système d'asile national. L'État égyptien se défausse ainsi de sa responsabilité morale et légale de créer un environnement favorable où les réfugié-e-s peuvent vivre correctement (Katarzyna Grabska, 2005). Le mandat de l'UNHCR est de mettre en place trois « solutions durables » pour les réfugié-e-s et migrant-e-s : le « rapatriement » dans le pays d'origine, la « relocalisation » vers un pays d'accueil, ou bien « l'intégration » dans le pays de transit où la demande d'asile a été déposée (avec l'idée que l'UNHCR doit aider à créer des cadres juridiques et des conditions matérielles permettant le traitement des demandes d'asile et l'accès aux droits civiques, sociaux, économiques). **Or le MoU entre l'Égypte et l'UNHCR dit clairement que les deux seules solutions à promouvoir sont la relocalisation dans un pays tiers, ou le rapatriement dans le pays d'origine⁵³. Cela démontre que, contrairement aux discours de façade qui servent ses intérêts politiques, le gouvernement égyptien n'a absolument pas l'intention de mettre en œuvre une politique d'accueil ou d'intégration.**

Les personnes réfugiées et en demande d'asile interrogées affirment que les nombreux programmes les concernant mis en place à partir de 2016 dans le cadre de la coopération n'ont rien changé à leur quotidien⁵⁴. **L'accès aux services et la protection des victimes de violences, loin d'avoir été renforcés par l'aide internationale, n'ont fait que se dégrader.** Pourtant, comme toujours dans le cadre de « l'approche globale » des migrations, un volet « protection » est mis en avant par le NCCPIM-TIP, mais la protection des personnes étrangères vulnérables n'avait toujours pas été mise en place en 2020⁵⁵. De l'aveu même de sa directrice, le Comité ne « cible » absolument pas les personnes étrangères qui vivent en Égypte, mais uniquement les Égyptien-ne-s, pour les dissuader d'émigrer. À ses yeux, les populations réfugiées et migrantes sont plutôt perçues comme un problème que comme une population vulnérable à protéger : **« Les Africains qui sont là, que puis-je leur faire ! Ils sont là, ils sont arrivés là, ils vivent ! Et c'est un problème. C'est un problème. Parce que j'avais un directeur d'organisation internationale hier qui m'a dit, "Si vous continuez de la sorte, ils sont 6 millions aujourd'hui, mais ils seront 10 millions dans quelques années"⁵⁶. »**

Cette position rappelle les recherches de Katarzyna Grabska qui, déjà en 2005, montraient un décalage important entre l'objectif de protection affiché par les organisations internationales et le discours des hauts fonctionnaires égyptien-ne-s chargé-e-s de mettre en place les politiques d'accueil, qui prétendaient que les réfugié-e-s avaient accès à plus de services que les citoyen-ne-s égyptien-ne-s eux-mêmes, qu'ils et elles étaient un poids pour l'environnement et l'économie du pays, et qui estimaient même que le gouvernement n'aurait jamais dû signer la Convention de Genève.

Le décalage entre la réussite des programmes de l'UNHCR affichée dans sa communication officielle et la réalité est également souligné par les personnes réfugiées elles-mêmes. Lors de son enquête sur les personnes sorties de la procédure d'asile, Nurhan Abdel Aziz (2017) a constaté que, sur 136 participant-e-s, seul-e-s 12 recevaient une aide quelconque de la part de l'État ou des organisations internationales. Non seule-

⁵³ Relocalisation, ou « *resettlement* » : processus mis en place par l'UNHCR, parfois par des organismes privés, qui propose aux personnes ayant obtenu l'asile d'être accueillies comme réfugiées dans un autre pays, souvent en Europe, aux USA ou au Canada.

⁵⁴ Entretiens dans la communauté soudanaise, 13/01/2020, 29/01/2020, 17/02/2020.

⁵⁵ Pour l'instant, la seule protection mise en place par le Comité pour les étranger-e-s vulnérables est un numéro de téléphone qui peut rediriger vers d'autres services de protection (police, mise à l'abri, etc.), mais il n'a presque jamais été utilisé.

⁵⁶ Entretien au NCCPIM, 14 janvier 2020.

ment seule une faible proportion des personnes étrangères est éligible à l'assistance des organisations internationales, mais, de l'avis des personnes soudanaises réfugiées que nous avons rencontré-e-s, même pour les personnes qui sont censées recevoir une assistance financière ou médicale, les délais ou les difficultés bureaucratiques font que l'aide ne parvient pratiquement jamais jusqu'aux intéressé-e-s.

En ce qui concerne les services de l'UNHCR pour les personnes réfugiées, plusieurs personnes demandeuses d'asile ou réfugiées que nous avons interrogées décrivent les longues attentes pour avoir accès au service chargé de la protection. Elles racontent devoir venir la veille et camper pour avoir une chance d'être reçues (confirmant la persistance d'une situation déjà décrite par Paul Miranda, 2018, et Nurhan Abdel Aziz, 2017). Elles ajoutent que les demandes sont rarement prises en compte et qu'on leur dit d'appeler au téléphone, où elles ne reçoivent aucune réponse. J., travailleuse humanitaire et militante soudanaise, déplore la difficulté pour les milliers de femmes migrantes victimes de violence d'obtenir une protection : **« Si quelqu'un me viole, si j'approche la police pour porter plainte, je n'ai aucun droit. Pour qu'ils remplissent un rapport, je dois donner le nom complet du violeur, sa carte d'identité et son adresse. Et à l'UNHCR, ils ne prennent ta plainte en compte qu'au bout de la troisième fois. Ensuite seulement ils s'en occupent. (...) L'UNHCR n'a pas la capacité de répondre aux besoins des milliers de personnes qui relèvent de sa compétence. Leur excuse pour justifier qu'ils n'ont pas des services médicaux valables, c'est que les fonds pour les réfugié-es en Égypte diminuent. L'UNHCR n'arrête pas de changer ses contrats avec les fournisseurs, et du coup les gens sont perdus d'un service à un autre. On leur dit : "Non, c'est pas à nous qu'il faut s'adresser", d'une ONG à une autre... Il n'y a pas de suivi des dossiers, ni d'enquête approfondie. Et à cause de ça [le temps qui traîne], il y a des gens qui meurent. Il y a aussi le problème de toutes les maladies chroniques, du cancer, des maladies des reins : aucun service n'est fourni parce que c'est trop cher.⁵⁷ »**

Tout au long du forum IFMS de 2020, les partenaires occidentaux ont vanté l'usage des nouvelles technologies et du recours au « Big Data » pour rendre plus efficaces la « gestion des migrations » et l'accueil des réfugié-e-s sur le continent africain. À la pointe de ces technologies utilisées dans les dispositifs d'accueil, l'UNHCR a mis en place un système d'identification oculaire par reconnaissance de l'iris de chaque demandeur-euse d'asile. Ce système, implanté depuis 2019 en Égypte, conditionne l'accès à des services humanitaires de base, notamment la petite allocation financière versée par l'UNHCR. Mais, de l'avis des demandeur-euse-s d'asile, ce système est défaillant : ainsi une femme soudanaise nous racontait avoir été privée de son allocation depuis des mois sous prétexte que la base de données ne reconnaissait pas son iris⁵⁸. Outre le contraste entre ce dispositif technologique très avancé et les défauts techniques dont il fait preuve, son introduction au sein du système humanitaire invite à s'interroger sur leurs autres usages possibles, notamment en termes d'identification policière, et plus largement de contrôle gouvernemental des populations réfugiées⁵⁹. Stephan Sheel et Philipp Ratfisch avaient déjà noté que « l'usage de systèmes de prise d'empreinte et d'autres formes de biométrie » était un moyen « de rendre impossible aux demandeur-euse-s d'asile rejeté-e-s de se réenregistrer à l'UNHCR sous une nouvelle identité (2014) », illustrant la manière dont l'UNHCR élargit son mandat au contrôle migratoire, définissant les populations de migrant-e-s « légitimes » et « illégitimes ».

⁵⁷ J., discussion collective au centre communautaire soudanais, février 2020.

⁵⁸ Entretien au centre communautaire soudanais, janvier 2020.

⁵⁹ Voir à ce sujet : Biométrie, normalisation des corps et contrôle des frontières dans l'Union européenne, Politika.

O., qui vit en Égypte depuis une vingtaine d'années, ainsi que les différent.e.s observateur.ice.s soudanais.e.s rencontré.e.s en Égypte, s'accordent à décrire une dégradation générale au cours des dernières années, des conditions de vie, de la sécurité ainsi que des droits des communautés immigrées et réfugiées. Cette dégradation s'est accélérée sous le régime d'Al-Sissi : **« Depuis 10 ans, et les régimes politiques successifs, tout s'est aggravé. D'abord, sur le plan économique ; dans la société, la manière dont ils nous traitent ; et enfin sur le plan de la sécurité. Par exemple, dans le régime de Mubarak, [s'il t'arrivait quelque chose], tu pouvais porter plainte à la police, remplir un dossier [à l'UNHCR] et faire respecter tes droits. Maintenant tu ne peux plus. Avant ils envoyaient un agent de police retourner avec toi sur les lieux de l'agression ; et ils poursuivaient les coupables. Maintenant non. Ils te demandent de fournir toi-même les preuves, le nom de l'agresseur.⁶⁰ »**

On voit à travers ces différents exemples que les organisations internationales et en particulier l'UNHCR n'ont pas amélioré leurs services après 2016, bien que bénéficiant du soutien des partenaires européens de l'Égypte : au contraire, les services humanitaires dont bénéficiaient les réfugié.e.s se sont dégradés. Ainsi, **on a, d'un côté, la « politique de décharge » (Maï Youssef, 2017) de l'État égyptien envers les organisations internationales, qui trahit un refus de mettre en place de réelles politiques de protection des étranger.e.s vulnérables ; et de l'autre, les organisations internationales et ONG supposées être les garantes du respect des droits des personnes immigrées, qui jouent un rôle ambigu de caution des pratiques d'abandon et d'exclusion du gouvernement égyptien avec lequel elles coopèrent.** Selon Stefan Sheel et Philipp Ratfisch (2014), alors que l'UNHCR est censé être une organisation « apolitique », ses efforts pour mettre en scène l'intégration des réfugié.e.s dans les pays de transit justifient en réalité les tentatives de l'UE de déclarer ces pays « sûrs », afin d'y délocaliser leur responsabilité de protection des réfugié.e.s.

Sur les cinq piliers du plan d'action de La Valette (le développement des bénéfices économiques de la migration et la réflexion sur les causes profondes de la migration ; le soutien à la mobilité légale ; la protection et l'asile ; la lutte contre les trafics de passeurs et d'êtres humains ; le retour et la réadmission)⁶¹, l'Égypte échoue ainsi à mettre en œuvre le plus important, la protection et la sécurité des personnes. C'est dans cet axe que l'externalisation européenne trouve sa justification morale, ainsi qu'en soutenant l'idée d'une intégration à long terme des personnes migrantes dans les pays tiers. Alors, peut-on vraiment parler d'une « réussite égyptienne » ?

Les moyens attribués à l'Égypte à partir de 2016, et les nouveaux organes créés dans le cadre de la coopération comme le NCCPIM-TIP ont plutôt pour effet de masquer l'absence totale de prise en charge de ces populations sur le territoire égyptien et la dégradation de leurs conditions de vie sous le régime d'Al-Sissi.

Les 5 piliers d'action de La Valette dans la politique migratoire égyptienne

1 Développer les bénéfices économiques de la migration et lutter contre les causes profondes de la migration	2 Encourager les formes légales de mobilité	3 Lutter contre les réseaux de passeurs et le trafic d'êtres humains	4 Protéger les personnes migrantes vulnérables et les personnes relevant de l'asile	5 Favoriser le retour et la réadmission des ressortissant.e.s étranger.e.s
Actions mises en avant dans la communication du gouvernement				
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Campagnes pour mettre en valeur le travail manuel et soutenir l'artisanat en zone rurale ❖ Co-organisation de foires de travail 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Campagne « Aware Migrants » à destination des jeunes égyptiens pour décourager en avertissant des risques de la migration « irrégulière » 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Promulgation de la loi de 2016. Co-organisation de formations pour les juges et les agents de police. Co-organisation d'événements internationaux à destination des pays africains sur le contrôle et la gestion des frontières ❖ Accords bilatéraux avec des pays européens (notamment l'Italie) pour faciliter le renvoi des ressortissant.e.s égyptien-ne.s directement depuis leur interpellation à la frontière 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Mise en place d'un numéro d'urgence et « facilitation » de la prise en charge 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ « Retours volontaires »
Aspect des politiques migratoires souvent laissé dans l'ombre				
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Méga-projets de construction de villes nouvelles à destination de la haute bourgeoisie égyptienne => Besoin de main-d'œuvre sur les chantiers ❖ Politiques néo-libérales du régime d'Al-Sissi depuis 2016 : brusque augmentation de la pauvreté 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Durcissement des politiques migratoires = de plus en plus de difficultés à obtenir un visa pour voyager 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Rôle opaque de l'armée dans le contrôle des frontières. Détention arbitraire des personnes en migration. Non-respect des droits, abus, violences 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Ce numéro n'est pas utilisé. Aucune mesure n'est mise en place. Délégation de toute la fonction de « protection » et de la gestion des demandeur.euse.s d'asile aux organisations internationales 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Renvois forcés : placement en détention de personnes dites « en situation irrégulière ». Choix laissé entre le retour ou la détention indéfinie

Figure 3 – Les 5 piliers du sommet de La Valette et leur application (ou non-application) dans la politique migratoire égyptienne

5. LA DÉPOLITISATION DES ENJEUX SÉCURITAIRES À L'ŒUVRE

L'abandon de certains objectifs affichés par « l'approche globale » suggère que le seul qui retienne vraiment l'attention des partenaires européens est la répression de la migration dite « clandestine ». Le décalage constaté entre le discours et la réalité des politiques migratoires égyptiennes invite également à s'interroger sur les processus par lesquels les acteurs de la coopération internationale nient, démentent ou euphémisent les aspects de ces politiques migratoires qui ne leur conviennent pas sur le plan de l'image, pour mettre en avant ceux qui permettent de « marketer » les politiques de coopération – produisant ainsi une inversion entre les priorités réelles de la coopération et les priorités affichées.

A - VOCABULAIRE TECHNOCRATIQUE ET EUPHÉMISATION

Durant l'enquête, nous avons constaté l'usage constant, dans les sphères gouvernementales qui mettent en œuvre ces partenariats (acteur.ice.s politiques, organisations internationales), d'un vocabulaire euphémisant la réalité des politiques migratoires, y compris lorsque ces acteur.ice.s parlaient entre ell-eux. Les chercheur.euse.s du réseau Migreurop remarquaient dès 2004 que les États européens avaient opté pour une « stratégie d'euphémisation rhétorique et lexicale » : « politique de voisinage », « protection au plus

⁶⁰ Entretien avec O., février 2020.

⁶¹ Voir <https://www.khartoumprocess.net/valletta/valletta-follow-up>

près des régions d'origine" et "zones de protection régionale", "solutions durables", "procédures d'entrée protégées", "pays sûrs" et "pays tiers sûrs", "renforcement des systèmes nationaux d'asile" ou "consolidation de l'offre de protection dans les pays de premier asile" et "capacity building", "partenariat avec les pays tiers et les pays de transit", "répartition des responsabilités avec les régions d'origine", sont autant de formules qui « masquent les véritables enjeux sécuritaires et répressifs de l'externalisation » (Migreurop, 2004). Ce vocabulaire « vise à diluer au sein des démocraties de l'UE des réalités trop choquantes ; comme si la volonté de celles et ceux qui baptisent ainsi ces espaces était de masquer leur irruption dans l'espace public » (Olivier Clochard, Yvan Gastaut, Ralph Schor, 2008).

Lors du forum IFMS, les migrations étaient surtout appréhendées selon une approche gestionnaire, celle du « *migration management* ». Comme l'explique Antoine Pécoud (2017), ce vocabulaire technocratique mobilisé par l'OIM puis repris par les acteur-ice-s politiques a permis de « vider de leur substance politique les enjeux abord[és], par exemple en les traitant sous un angle technicien ». Ainsi, ces acteur-ice-s travaillent continuellement à dépolitiser ces enjeux à travers le langage utilisé, y compris entre ell-eux.

Le caractère imprécis, voire confus des discours favorise également la tendance à s'écarter discrètement de la réalité. Par exemple, bien que présentée tout au long du forum comme un objectif consensuel, l'idée floue de « meilleure gestion des migrations » n'a été définie à aucun moment. Une seule intervention a d'ailleurs pointé l'absence de toute définition de ce dont on parlait concrètement. Alors que la terminologie est cruciale lors de la conception de statistiques (ce qui était l'exact objet du forum IFMS), le mot fourre-tout « migrants » était employé par les intervenant-e-s de manière confuse, pour désigner aussi bien des personnes en mouvement, des personnes réfugiées, que des immigré-e-s en situation régulière ou non installé-e-s durablement sur un territoire. En quoi consistait donc cette « meilleure gestion » ? À mieux prévenir l'émigration dite « illégale », par la création d'alternatives ou par la force ? À mieux assurer les droits des personnes réfugiées sur un territoire ? À favoriser l'intégration des personnes immigrées dans une société d'accueil ? Quel type d'intégration ? Il ne semblait pas y avoir de réel consensus sur l'idée que les divers-e-s acteur-ice-s se faisaient concrètement de cette « meilleure gestion. »

Un des intérêts de ce discours technocratique est précisément qu'il permet de prétendre dépasser les conflits entre États afin de gommer les divergences d'intérêts entre les partenaires, notamment entre cell-eux qui sont plus favorables à une gestion sécuritaire et cell-eux qui veulent assurer un accueil digne. Dans le monde des forums de la coopération, l'horizon futur auquel tout le monde prétend aspirer est celui de l'harmonie « globale ». Ainsi, lors du IFMS, dans un climat de tension latente lié au conflit diplomatique entre les États-Unis et l'Iran, les personnalités présentes se surnomment chaleureusement « cher-e ami-e », se font des cadeaux, s'embrassent, s'invitent à dîner au restaurant... **Le vocabulaire technocratique sert donc à lisser le cadre d'action collectif pour maintenir le système actuel en place, contre toute critique interne et externe, qui menacerait de l'éroder.**

B - LA COUVERTURE DE L'« APPROCHE GLOBALE » ET « MIXTE »

La stratégie de confusion discursive s'accomplit pleinement à travers le concept d'« approche mixte » ou « globale » des migrations, adoptée lors du sommet de La Valette. Selon le démographe Ayman Zohry, interrogé dans le cadre de notre enquête, il y aurait cinq façons pour les États de prétendre s'attaquer à la question de l'immigration irrégulière : le travail législatif, l'usage de moyens de coercition militaires (« les outils durs »), le plaidoyer et la prévention, le développement économique, et la coopération internationale⁶². Le principe de l'approche « mixte », « globale », ou encore « compréhensive », mise en avant par l'OIM, l'UE et le gouvernement égyptien, est de mêler ces

différentes approches. L'ensemble des institutions dédiées à la coopération, à commencer par le NCCPIM-TIP, travaillent sur ces différents plans à la fois, ce qui fait que, selon notre interlocutrice à la Commission européenne, « les États membres apprécient beaucoup l'approche de l'Égypte⁶³. »

L'« approche mixte » a ceci de confortable qu'elle peut servir à mettre en avant les volets les plus acceptables sur le plan de l'image (par exemple la prévention et le développement), tout en étant peu transparente sur la dimension répressive de la mise en œuvre du contrôle migratoire. Or, selon Ayman Zohry, « les programmes [de prévention] de l'OIM sont purement décoratifs, ils ciblent quelques centaines de personnes alors qu'on parle de millions de gens. » Le chercheur note ainsi que la dimension sécuritaire est le seul volet d'action réellement efficace pour empêcher l'émigration irrégulière.

La même absence de transparence a été constatée lors des entretiens, à travers la tendance systématique des acteur-ice-s interrogé-e-s à contourner les questions pourtant centrales du contrôle des frontières et de la détention des étranger-e-s en situation irrégulière. Par exemple, lors d'un entretien mené au NCCPIM-TIP, ponctué d'hésitations (marquées à l'oral par des « heu » et de courts silences) dès qu'il fallait aborder la question du contrôle militaire et policier de la migration, notre interlocutrice a admis à demi-mot : **« On parle d'une "réussite égyptienne". N'est-ce pas ? La réussite égyptienne, pour être vraiment crédible, hein, réaliste, en même temps, c'est-à-dire qu'elle est basée sur le côté – heu – sécuritaire. Sur les instructions directes du Président de la République, de renforcer tout ce qui est mesures de sécurité de nos...⁶⁴ ».** Elle s'est alors interrompue, hochant cependant la tête lorsque nous avons complété avec le mot « frontières ». Dans la suite de l'entretien, à chaque fois que la question du contrôle des frontières était abordée, cette interlocutrice changeait immédiatement de sujet, préférant insister plutôt sur les campagnes de prévention menées avec des chanteurs populaires, ou les ateliers organisés par les PME partenaires qui promeuvent le développement de l'artisanat en zone rurale.

De même, du côté européen, l'employée interrogée jouait sur l'ambiguïté de « l'approche mixte » pour dédouaner l'UE de toute critique sur l'aspect répressif du contrôle migratoire : **« On dit que l'Europe cherche absolument à stopper l'immigration, mais c'est complètement faux ! Déjà [le plan de] La Valette c'est cinq piliers, et la lutte contre l'immigration irrégulière n'est qu'un d'entre eux. Et dans le cas de l'Égypte, les Égyptiens le font bien eux-mêmes.⁶⁵ »**, sous-entendant que l'UE n'intervenait pas dans ce domaine-là et se dédouanait donc de toute responsabilité sur les conséquences du contrôle migratoire.

Le nouveau concept de « flux de migration mixtes » a également justifié un élargissement très important des activités des organisations internationales et ONG, y compris celles à vocation humanitaire comme l'UNHCR. Selon Stefan Sheel et Philipp Ratfisch (2014), ce concept a permis à l'organisation, dont le mandat se restreint initialement aux personnes réfugiées, de devenir un acteur de la « gestion globale des migrations ». Dès 2003, l'Agenda pour la Protection de l'UNHCR annonçait que l'agence s'engageait à « renforcer les efforts internationaux à combattre le trafic de passeurs et d'êtres humains », « collecter des données sur les corrélations entre l'asile et les migrations », « réduire les mouvements irréguliers », « renvoyer [dans leur pays] les personnes dont il a été établi qu'elles n'ont pas besoin d'une protection internationale », etc. (UNHCR 2003 : 47-51). Les deux auteurs en concluent que le discours de l'« approche globale » et des « flux de migrations mixtes » justifie à terme le renforcement et le perfectionnement du contrôle des frontières. Leur constat fait ainsi écho à l'analyse de Florence Boyer (2019) : « La diversité des acteurs impliqués [dans le champ du contrôle migratoire] reflète les dynamiques à l'œuvre dans les politiques de coopération et de développement ; en effet, alors que certains s'inscrivent dans le champ classique et ancien de la coopération policière, d'autres

⁶³ Entretien à la délégation de la Commission européenne au Caire, février 2020.

⁶⁴ Entretien au NCCPIM-TIP, janvier 2020.

⁶⁵ Entretien à la délégation de l'UE au Caire, février 2020.

sont des acteurs du développement ou de l'humanitaire, dont l'action se tourne vers des aspects sécuritaires et policiers ». C'est ainsi que, dès 2009, Vincent Geisser remarquait que « l'aide au développement et la protection des migrants sont devenues aujourd'hui les grands alibis humanitaires d'un processus de consolidation autoritaire et sécuritaire qui se déploie de part et d'autre de la Méditerranée. »



La corniche, Alexandrie.

II - DE LA COOPÉRATION AU RAPPORT DE FORCE : LE POUVOIR ACCRU DU GOUVERNEMENT MILITAIRE

Dans ce contexte on comprend qu'il soit plus utile pour **les États membres de l'UE**, qui s'attachent officiellement à défendre des valeurs démocratiques, de mettre l'accent sur les méthodes « douces » de prévention de l'immigration, et de laisser au gouvernement militaire égyptien son monopole sur la surveillance des frontières. **Ils profitent ainsi de l'opacité propre à l'administration militaire pour garantir à la fois l'efficacité du contrôle et l'absence de regard extérieur sur les pratiques des garde-frontières.** En effet, dans la mesure où le contrôle des frontières est assuré par l'armée égyptienne, cette dimension centrale du contrôle migratoire se situe hors du champ de vue et d'action des partenaires européens. À l'UE, notre interlocutrice reconnaît que « Frontex invite les officiers égyptiens à des formations sur le contrôle aux frontières [mais] les Égyptiens n'ont pas l'impression d'avoir besoin qu'on renforce leurs capacités (*“capacity building”*) à cet égard. Ce que nous faisons, c'est plus de former aux questions de trafic d'êtres humains, etc.⁶⁶ » Le même constat est fait du côté d'un responsable de la coordination sur le contrôle des frontières à l'UNODC, qui réalise des formations auprès des agents de police à l'Académie de police internationale au Caire. Il confirme que le monopole du contrôle des frontières par les forces armées égyptiennes rend les pratiques de contrôle migratoire opaques vis-à-vis des partenaires extérieurs : « Le problème de l'Égypte c'est qu'ici les frontières sont contrôlées par les forces armées, donc c'est pas notre mandat⁶⁷ ».

Ainsi, selon un chercheur égyptien, pour ce qui est de la lutte effective contre la migration dite « irrégulière » : **« Le NCCPIM a un rôle décoratif. En fait c'est l'armée qui fait tout. Quand on a décidé de fermer les frontières et de parvenir à “zéro départs” de l'Égypte, on l'a fait immédiatement, et comment ? Avec des moyens militaires.⁶⁸ »** L'acteur principal qui se trouve renforcé grâce au soutien européen sur les questions migratoires est donc l'armée égyptienne, intimement liée à l'État dans le cadre du régime militaire.

1. LE CONTRÔLE DES CÔTES MÉDITERRANÉENNES, UNE AFFAIRE INTÉRIEURE ÉGYPTIENNE

À l'époque charnière de 2015-2016, la convergence des intérêts entre les deux parties est due à un concours de circonstances qui a également placé la question migratoire au centre des priorités internes égyptiennes exactement au moment où l'UE cherchait à mettre en place des partenariats au sud de la Méditerranée. Selon l'UNHCR, le nombre de ressortissant·e-s égyptien·ne-s ayant quitté leur pays vers l'Italie sans visa serait passé de 344 en 2015 à 2 634 en 2016. 60% des Égyptien·ne-s arrivé·e-s en Italie ont été identifié·e-s comme des mineur·e-s non-accompagné·e-s (la plus forte proportion parmi les personnes arrivées, toutes nationalités confondues). Alors que, depuis 2011, la plupart des personnes qui embarquaient depuis l'Égypte vers l'Europe étaient des étranger·e-s résidant temporairement en Égypte ou réfugié·e-s (Syrien·ne-s, Palestinien·ne-s, Soudanais·e-s, Érythréen·ne-s, Somalien·ne-s, etc.), en 2016, une grande proportion des personnes ayant émigré depuis les côtes égyptiennes étaient des citoyen·ne-s égyptien·ne-s.

Cette même année, les naufrages d'embarcations en provenance de l'Égypte se

⁶⁶ Entretien à la délégation de l'UE au Caire, février 2020.

⁶⁷ Entretien à l'UNODC, février 2020.

⁶⁸ Entretien avec un chercheur égyptien, novembre 2019.

sont multipliés. En juin 2016, plus de 300 personnes se sont noyées aux abords de la Crète⁶⁹, dont des réfugié-e-s statutaires et des migrant-e-s qui auraient commencé leur voyage sur les côtes égyptiennes. Le 21 septembre 2016, un bateau a fait naufrage peu après son départ de Rosette, sur la côte nord de l'Égypte : dans les jours qui ont suivi, l'OIM a annoncé le décès de 204 personnes, dont des enfants. Parmi elles, ont été dénombré-e-s 92 Égyptien-ne-s.

L'ensemble des acteur-ice-s de la coopération interrogé-e-s dans le cadre de cette recherche identifient ce naufrage comme le tournant majeur qui a poussé l'État égyptien à mettre la question migratoire au centre de ses priorités. La médiatisation de cette tragédie a rendu visible pour la première fois le fait que des citoyen-ne-s égyptien-ne-s étaient prêt-e-s à quitter leur pays au péril de leur vie. Selon l'employée de l'UE en Égypte, à la suite de ce naufrage, **« les autorités égyptiennes ont immédiatement mis en place des lois beaucoup plus strictes sur l'immigration. Je pense que c'était surtout de l'embarras qu'une telle chose ait pu se produire. D'un coup on pouvait se demander : "Pourquoi des gens quittent l'Égypte ?". Du coup ils ont renforcé le contrôle aux frontières, (...) surtout la présence des officiers de police.**⁷⁰ ». Selon elle, au moment où la loi de 2016 a été promulguée par l'État égyptien, « on est arrivé dans une situation où les États membres soutiennent grandement les efforts de l'État égyptien de s'occuper de la question de la migration irrégulière ». La convergence des intérêts nationaux et extérieurs est donc à l'origine de l'intensification de la coopération à cette époque.

Depuis, l'État égyptien a toujours conservé une position de contrôle dans le cadre des projets lancés par les partenaires européens ou occidentaux ou mis en œuvre par le biais des agences étrangères (telles que GIZ, Expertise France, l'AFD, etc.), ou par les organisations internationales. Comme l'explique notre interlocutrice à la Commission européenne : **« On ne fait jamais un projet qui ne soit pas approuvé d'abord par le gouvernement égyptien. (...) Ils ont le contrôle total sur tout le processus, ce sont eux qui définissent les priorités dans les questions dont on va discuter ensemble »**. La directrice du NCCPIM-TIP confirme : « C'est moi qui dis oui ou non, pour les programmes. Je l'accepte ou je ne l'accepte pas. » Mais notre interlocutrice à l'Union européenne précise qu'« en général, ils ne disent non à rien. Le gouvernement égyptien approuve tout ce qu'on fait. Ils aiment bien approuver.⁷¹ ». Finalement, c'est bien une convergence d'intérêts qui permet à cette coopération de se mettre en place.

Petit à petit, le dossier migratoire a ainsi permis à l'Égypte de confirmer sa position dominante dans ce que les organisations internationales appellent la région « Afrique du Nord/Moyen-Orient » (région MENA) et sur le continent africain. C'est au Caire que se trouve le bureau régional de l'UNODC pour toute la zone allant du Maroc à l'Irak, et c'est en Égypte également que se situera, à partir de 2021, le bureau régional de l'OIM (après une modification des statuts de l'organisation séparant l'OIM-Égypte d'une nouvelle branche, OIM-MENA)⁷². L'OIM-Égypte a participé à l'organisation de plus de cinq rencontres bilatérales ou multilatérales avec d'autres pays africains pour favoriser l'échange d'« expertise » sur le contrôle des migrations dans les pays d'origine ou de transit⁷³. L'OIM a également signé en décembre 2019 un protocole d'entente (MoU) avec l'État égyptien et l'Association des Procureurs Africains (APA) dans le but de « produire un cadre pour faire progresser la coopération et mener des initiatives conjointes entre les deux organisations, avec pour objectif d'améliorer la capacité technique et la coopération transfrontalière, le partage des connaissances et l'échange de meilleures pratiques dans la lutte contre les trafics de passeurs et trafics d'êtres humains⁷⁴ ». Au cours des dernières années, les

⁶⁹ Source : Tahrir Middle Eastern Policy Institute (2019).

⁷⁰ Entretien à la délégation de la Commission Européenne au Caire, février 2020.

⁷¹ Entretien à la délégation de la Commission Européenne au Caire, février 2020.

⁷² Voir "press release" sur le site IOM-Egypt.

⁷³ Voir par exemple sur le site IOM-Egypt : "IOM and the Secretariat of Sudanese Working Abroad Discuss the Return Process of Sudanese Nationals in Egypt", 14 mars 2019 au Caire ; "Migration Data & Peer Learning: Djibouti's National Institute of Statistics visits Egypt's CAPMAS", 5 août 2019 au Caire ; "The International Organization for Migration (IOM) in Egypt held a meeting with representatives of 8 African Embassies in Egypt to discuss ways to enhance cooperation in support for stranded and vulnerable migrants", 15 novembre 2020.

⁷⁴ Voir sur le site IOM-Egypt, "press release" : "IOM APA Sign MoU for Cooperation in the Fight Against Smuggling of Migrants and Trafficking in Persons", 2 décembre 2019.

forums internationaux sur le territoire égyptien concernant la coopération sur la gestion des migrations se sont multipliés⁷⁵.

La coopération bilatérale avec l'Italie a également permis de créer l'ITEPA, un centre de formation internationale pour les polices, spécialisé sur le contrôle migratoire, situé à l'Académie de Police du Caire⁷⁶. En septembre 2017, un protocole conjoint entre l'Italie et l'Égypte y a mis en place un cycle de formations organisées par Europol, Interpol, l'UNODC et Frontex sur la lutte contre le crime organisé et la migration dite « irrégulière » à destination de 360 officiers de police issus de 22 pays africains⁷⁷. Ainsi, **tout le travail de coopération commencé en 2016 a progressivement permis au pays de se présenter comme un acteur incontournable du « migration management » pour le continent africain, renforçant son rôle diplomatique à l'échelle régionale et internationale – culminant en 2020, au moment où le président Al-Sissi a pris la présidence de l'Union Africaine.**

2. L'ÉGYPTÉ MAÎTRESSE DE TOUS LES LEVIERS

Depuis 2016, différentes personnalités politiques égyptiennes ne cessent de répéter dans les médias ou lors des forums internationaux que cinq millions de réfugié-e-s se trouvent en Égypte – un chiffre dont la fiabilité n'est pas avérée. Selon EuroMed Droits (2019), « le fait que le président égyptien brandisse régulièrement [ce chiffre] dans des déclarations officielles est un clair avertissement à l'UE du pouvoir qu'a l'Égypte d'arrêter du jour au lendemain sa politique de strict contrôle migratoire.⁷⁸ ». **Selon l'association NGFHR⁷⁹, il est difficile de croire que l'Égypte considère sérieusement avoir besoin d'une aide de l'UE sur la migration et la gestion des frontières. Les autorités égyptiennes tiraient plutôt profit de la coopération pour renforcer leurs capacités institutionnelles, s'attaquer aux défis du développement et faire gagner de la légitimité internationale à un régime qui devient chaque jour plus autoritaire.** L'Égypte utiliserait ainsi la coopération européenne sur les questions migratoires pour soutenir ses propres politiques intérieures et ses ambitions diplomatiques. Un membre d'une ambassade européenne le reconnaît lui-même : **« Sur ce sujet en particulier, les autorités égyptiennes sont motivées par des motifs intérieurs plutôt que par répondre à la pression internationale⁸⁰ ».**

Le chercheur Ayman Zohri fait également remarquer que les États européens se trouvent en réalité dans une posture de dépendance, à la recherche de partenaires dans la région : « Les Européens négocient avec nous parce qu'ils n'arrivent pas à négocier avec la Libye⁸¹ ». La question migratoire devient donc un levier à partir duquel l'Égypte peut créer un rapport de force vis-à-vis de ses partenaires européens. Le coordinateur du programme de contrôle des frontières terrestres de l'UNODC confirme l'existence de ce rapport de force en faveur de l'Égypte : « Pour démanteler les réseaux il faut échanger. Nous [à l'ONU,] on essaye précisément de mettre en place des plates-formes de coopération. (...) Or [les pays concernés] est-ce qu'ils ont envie d'échanger des informations ? (...) L'Égypte, eux, ils sont du genre à donner les informations mais ils veulent quelque chose en échange⁸² ». ».

⁷⁵ Trilateral Thematic Meeting on Trafficking and Smuggling of People, Focusing on Unaccompanied Minors, à Luxor, du 08 au 11 novembre 2017 ; International Workshop on Harnessing Migration for Development, 21 février 2017 ; 10th Annual International Conference on Forensic Medicine and Sciences, où l'OIM tient une conférence sur l'identification biométrique à Hurgada, le 11 avril 2019 ; forum IFMS, du 19 au 21 janvier 2020, etc.

⁷⁶ "Italy to Establish Training Center at Egyptian Police Academy", 21 sept. 2017, *Egypt Today*. <https://www.egypttoday.com/Article/1/23961/Italy-to-establish-Training-Center-at-Egyptian-police-academy>

⁷⁷ Entretien à l'UNODC, février 2020 ; <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/277062/Egypt/Politics-/Egypst-interior-ministry-signs-joint-training-prot.aspx>

⁷⁸ EuroMed Droits, op. cit.

⁷⁹ Entretien écrit avec le président de la NGFHR, novembre 2019.

⁸⁰ Entretien dans une ambassade européenne au Caire, décembre 2019.

⁸¹ Entretien avec A. Zohri, décembre 2019.

⁸² Entretien à l'UNODC, février 2020.

La relation entre l'UE et l'Égypte semble dès lors s'apparenter à l'arrangement qui lie l'UE et la Turquie depuis mars 2016 (analogue aux politiques de coopération instituées entre l'Italie et la Libye dès 2004). Notre interlocuteur à l'UNODC caractérise ainsi la relation entre les deux pays signataires de ce type de partenariat : « Erdogan est très content qu'il y ait tous ces migrants qui viennent, après ça lui fait un moyen de pression sur l'UE, il ouvre les vannes quand il veut, il lâche des migrants, par exemple, hop, il envoie 130 bateaux en Méditerranée juste pour mettre la pression... C'est tout un jeu géopolitique⁸³. » ; et il s'agirait de la même stratégie pour l'Égypte. En effet, contrairement à d'autres pays africains, à qui le rôle de gendarme des migrations a été imposé contre l'aide au développement dans ce que plusieurs chercheurs ont identifié comme une forme de « chantage⁸⁴ », l'Égypte, à l'instar de la Turquie, se trouve en position de force pour négocier ses partenariats avec l'UE. Mais contrairement aux arrangements entre l'UE et la Turquie qui avaient soulevé une importante réaction, la coopération UE-Égypte s'est faite dans la plus grande discrétion, passant totalement inaperçue dans le débat public. Ayman Zohri note que, selon lui, « l'Égypte a une attitude remarquable : elle ne pousse pas les Européens à nous donner de l'argent, ou à faciliter l'obtention de visas, contrairement à la Turquie. Elle fait de la "under the table diplomacy", de la diplomatie sous la table⁸⁵. ».

3. CE QUE CACHE L'OPACITÉ DU RÉGIME MILITAIRE : LE DURCISSEMENT DU CONTRÔLE DE L'ARMÉE SUR LA POPULATION

Ainsi, non seulement l'État égyptien garde le contrôle sur l'ensemble des programmes de formation, de développement ou de sensibilisation menés sur son territoire autour de la migration, mais il a également un monopole absolu sur la dimension sécuritaire du contrôle migratoire. Les partenaires européens se retrouvent ainsi dans une position où ils soutiennent et renforcent les capacités de la police et de la justice égyptienne alors que le contrôle des frontières est en réalité assuré par les forces armées, selon des méthodes totalement incompatibles avec les discours de défense des droits humains affichés par la coopération.

A – NI ENTRER, NI SORTIR : LE CONTRÔLE MILITAIRE DES FRONTIÈRES ÉGYPTIENNES

Le contrôle des frontières relève du mandat des forces armées, qui agissent dans une opacité totale, en-dehors de tout contrôle des institutions civiles, et donc hors du regard des partenaires européens. Un avocat en droit des étrangers interrogé dans le cadre de cette enquête rappelle que, théoriquement, la loi de 2016 promulguée dans l'élan du partenariat avec l'UE définit les personnes migrantes comme « victimes » des « passeurs », conformément à l'enjeu de protection des personnes migrantes mis en avant par les organisations internationales. En tant que victimes, elles ne devraient pas être arrêtées ou détenues, ni être mises en examen pour « entrée irrégulière sur le territoire ». Mais c'est sans compter que **« depuis 2014 (à travers la « décision 444 »), le gouvernement égyptien a transformé les régions frontalières en zones militaires. C'est une catastrophe, parce que cela veut dire que les réfugiés qui entrent dans le pays sont jugés par des tribunaux militaires, et sont immédiatement mis-es en détention (parfois ils et elles sont condamnés à un an de détention pour entrée irrégulière sur le territoire). C'est impossible d'avoir accès à un-e avocat-e. Cette procédure est complètement irrégulière.⁸⁶ »**.

En effet, depuis plusieurs décennies, la gestion des frontières égyptiennes s'ef-

fectue dans une perspective sécuritaire et anti-terroriste (EuroMed Droits, 2019). Une importante route de trafic est apparue à la fin des années 2000 quand des exilé-e-s de la Corne de l'Afrique transitaient par l'Égypte pour se rendre en Israël. Certaines études⁸⁷ avancent des chiffres de 30 000 personnes victimes de trafic dans le Sinaï qui auraient disparu entre 2007 et 2013 entre les mains de réseaux dirigés par des tribus bédouines. Les personnes qui parvenaient à s'échapper pouvaient être ensuite détenues pendant des mois ou des années par les autorités soit à leur arrivée en Israël, soit dans des prisons ou des camps militaires égyptiens. Les sources issues des communautés migrantes rapportent que la police égyptienne travaillait régulièrement avec les trafiquants⁸⁸. **Selon le Global Detention Project (2018), à partir de juin 2013, dans le cadre du renforcement de la coopération israélo-égyptienne pour sécuriser la frontière ainsi que des opérations de l'armée égyptienne contre les groupes jihadistes dans le nord du Sinaï, l'armée égyptienne a effectué des rafles dans les « maisons de torture » utilisées par les trafiquants pour détenir les personnes en échange de rançons. Beaucoup de personnes ainsi « secourues » par l'armée ont ensuite été placées en détention et ont comparu devant des tribunaux pour « entrée irrégulière » en Égypte.** Pour entraver ces migrations par la force, la coopération israélo-égyptienne a également pris la forme de la stratégie du « shoot to stop » (tirer pour arrêter), qui a entraîné une multiplication des blessures par balles des personnes en migration – en plus des arrestations, des procès expéditifs devant des cours militaires, et des renvois illégaux. Tout cela a été dénoncé à de nombreuses reprises par les organisations de défense des droits humains⁸⁹. Dans le même temps, selon Pauline Brückner (2017), cette fermeture des frontières a permis l'expansion de réseaux de passeurs et de trafic d'êtres humains sans équivalent dans l'histoire du pays. En 2018, l'Égypte a lancé « l'Opération Globale du Sinaï » (*Sinai Comprehensive Operation*), dont une des priorités était de fermer toutes les portes de l'immigration. La politique sécuritaire sur la route du Sinaï tend à s'institutionnaliser, déplaçant à long terme le contrôle des migrations vers la frontière israélienne (Pauline Brückner, 2017).

À la frontière ouest avec la Libye, longue de 1400 km, la coopération militaire officielle, mise en place en 2013 avec les autorités basées dans l'est de la Libye, s'est superposée à une coopération informelle plus ancienne avec les tribus vivant à la frontière entre les deux pays. D'après les déclarations officielles du gouvernement, l'Égypte a assuré le « renforcement des capacités des garde-frontières » pour mieux contrôler la migration irrégulière (Global Detention Project, 2018). C'est en partie cette apparence de fermeture des routes migratoires qui a poussé les États européens à tisser des partenariats avec l'Égypte. Pourtant, les personnes soudanaises rencontrées au printemps 2020 ont toutes confirmé que les départs en direction de la Libye se poursuivaient. Selon notre interlocuteur au NGFHR, en novembre 2019 : « Il y a des centaines d'Égyptien-ne-s qui traversent à l'ouest vers l'est de la Libye, puis à travers le désert vers l'ouest de la Libye (hors des zones de guerre) jusqu'à arriver au nord-ouest. La plupart d'entre eux sont Égyptien-ne-s, Érythréen-ne-s et Soudanais-e-s, parmi lesquel-le-s des personnes qui ont une carte de réfugié-e en Égypte. Durant les dernières années, on estimait leur nombre en milliers, mais les trois dernières années il a diminué du fait de la guerre en Libye⁹⁰. ».

La frontière avec le Soudan, traversée par toutes les populations de la Corne de l'Afrique, mais aussi depuis quelques années par un grand nombre de ressortissant-e-s Syrien-ne-s (qui n'ont pas besoin de visa pour se rendre au Soudan), est gérée depuis longtemps en coopération avec l'armée soudanaise et les milices paramilitaires soutenues par l'armée, notamment les Forces de Support Rapide (surnommées depuis plus longtemps « Janjawid » par la population soudanaise). Selon l'accord des « Quatre Libertés » signé en 2010, l'entrée en Égypte est théoriquement autorisée pour tou-te-s les citoyen-ne-s soudanais-e-s. Or, selon P., réfugié soudanais : **« Le problème principal pour passer du**

⁸³ Entretien à l'UNODC, février 2020.

⁸⁴ Voir le rapport : « Coopération UE-Afrique sur les migrations. Chronique d'un chantage », La Cimade, Loujna-Toukaranké et Migreurop, 14 décembre 2017.

⁸⁵ Entretien avec A. Zohry, novembre 2019.

⁸⁶ Avocat, entretien dans une ONG égyptienne, février 2020.

⁸⁷ Sources non-officielles, ONG et communautés migrantes ; NGFHR, entretien écrit, novembre 2019.

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ Amnesty International, 2008 ; 2009 ; 2010 ; 2011 ; 2012 ; United States Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices – Egypt*, 2015 ; 2016.

⁹⁰ Echange écrit avec la NGFHR, 2019.

Soudan en Égypte, et ce depuis longtemps, c'est le problème des Janjawid. Il y a beaucoup de violations de droits au niveau du passage des gens lorsqu'ils vont du Soudan en Égypte. (...) Les Janjawid et l'armée égyptienne travaillent ensemble à la frontière. Le problème c'est que le pouvoir des Janjawid à la frontière n'est pas contrôlé ou surveillé. Alors n'importe quoi peut arriver, à l'intérieur du pays ou entre les pays. Au moment du passage, nous ne sommes pas protégés.⁹¹ ». Le rapport *Border Control from Hell* écrit par Suliman Baldo (2017) a mis en lumière le fait que les financements européens à l'État soudanais pour prévenir l'émigration irrégulière étaient utilisés à des fins de répression des citoyen-ne-s par le régime d'Omar El-Béchir et les milices Janjawid – motivant ainsi de nouveaux départs de migrations.

Quant aux côtes méditerranéennes au nord du pays, elles ont constitué un lieu de départ très important entre 2013 et 2015. Selon un habitant de la région de Rosette, sur la côte méditerranéenne, pendant les années qui ont suivi la révolution (2011-2013) « Il n'y avait aucun contrôle de la police. C'était la folie. Tous les jours il y avait des milliers de personnes qui partaient par la côte. A cette époque il y avait aussi des Syrien-ne-s, des Somalien-ne-s et des Soudanais-e-s qui passaient... ils payaient extrêmement cher...⁹² ». Un autre habitant raconte qu'« il y avait à peu près dix mille personnes tous les jours, pendant deux mois ». Les personnes migrantes qui étaient trouvées par la police dans les villages côtiers étaient arrêté-e-s et reconduit-e-s au Caire. Le 17 septembre 2013, l'armée égyptienne a ouvert le feu sur un bateau qui quittait Alexandrie avec 200 personnes à bord, pour la plupart des réfugié-e-s syrien-ne-s à destination de l'Italie. Les coups de feu ont fait deux morts. Ce bateau a été intercepté et les personnes qui étaient à bord ont été mises en détention (Amnesty International, 2013). Entre 2013 et 2014, d'autres cas de tirs de l'armée égyptienne sur des bateaux ont été signalés : en octobre 2014, au moins une personne est morte lors du départ d'une embarcation de ressortissant-e-s palestinien-ne-s sur une plage près d'Alexandrie⁹³.

Depuis le tournant de 2016, le renforcement des contrôles a coïncidé avec leur institutionnalisation et la diminution apparente de ce type de pratiques violentes. La multiplication des garde-côtes et de la police dans les régions côtières a réduit fortement les départs, qui n'ont cependant pas cessé. Selon une chercheuse enquêtant sur les réfugié-e-s syrien-ne-s, la conséquence principale du renforcement de la présence policière et militaire en mer est que « les lieux de départs de bateaux se sont multipliés, et que les gens prennent les bateaux depuis des endroits plus dangereux. Avant ils et elles partaient des côtes d'Alexandrie, maintenant ce sont des endroits périphériques. Et aussi les gens partent à d'autres moments de l'année, notamment en hiver, quand c'est le plus dangereux. La police garde littéralement le rivage⁹⁴. » La route méditerranéenne a ainsi été progressivement abandonnée par les communautés sub-sahariennes et égyptienne au profit de la route libyenne⁹⁵. Le cas de L., habitant d'un village côtier de la région de Rosette, est emblématique : après avoir tenté d'émigrer au début des années 2000, il est parti de la région puis revenu dix ans plus tard. Il témoigne qu'une décennie après, les stratégies de départ ont complètement changé, ainsi que les lieux de départs et les routes maritimes empruntées⁹⁶. Le renforcement des contrôles, contraignant les réseaux de passeurs à se faire plus discrets, a effectivement produit une invisibilisation des traversées, bien que celles-ci continuent.

Les migrations s'insèrent, à partir de 2014-2015, dans des réseaux beaucoup plus importants, structurés et internationaux. Cela a pour effet d'élever considérablement le coût du voyage sans pour autant réduire les risques de la traversée⁹⁷. Selon un habitant d'un des villages dont partent les bateaux : « **Mais après Al-Sissi, ce qui s'est passé, c'est que la police s'est structurée. L'armée surveille systématiquement. Depuis 2016 il y a une loi qui condamne les passeurs. (...) Avant, en 2015, c'était complètement désorganisé, ils attrapaient des gens, les passeurs, et ils les relâchaient au bout de deux semaines... Maintenant non. Aujourd'hui du coup, à cause des contrôles, [les passeurs sécurisent mieux leurs affaires], ça se fait de manière plus secrète.**⁹⁸ »

Selon un autre habitant de ce village côtier, il devrait être facile pour l'État égyptien d'empêcher totalement les départs non autorisés d'embarcations car des points de contrôle sont présents à l'embouchure de tous les bras du Nil. Mais le travail des garde-côtes n'est pas fiable. La persistance des traversées dites « irrégulières » indiquerait donc qu'il n'y a pas de réelle volonté de fermer totalement la route. Un autre habitant raconte : « Aujourd'hui l'armée, quand ils voient les bateaux, ils les contrôlent, et souvent ils récupèrent de l'argent. Du coup la mer est encore ouverte, jusqu'aujourd'hui. » La législation de 2016 réprimant les passages « irréguliers » n'a donc pas pour autant supprimé les réseaux de passeurs. Les procès médiatiques de dénommés « passeurs », ou plus exactement des personnes qui conduisent les bateaux, n'ont pas été réellement efficaces dans la mesure où, selon une chercheuse sur la communauté syrienne, « les personnes qui sont à la tête du trafic restent en place⁹⁹ ». **Selon les habitant-e-s interrogé-e-s, c'est l'existence d'un système de corruption entre l'armée et les trafiquants qui explique la tendance à l'augmentation des contrôles tout en laissant ouverte la route : loin de les réprimer, cette situation permet au contraire la structuration et l'enrichissement des réseaux de passeurs.**

B - LA DÉTENTION ARBITRAIRE COMME MODE DE GESTION DES MIGRATIONS IRRÉGULIÈRES

La loi de 2016 définissant les personnes en situation de migration comme « victimes » des réseaux de passeurs n'a pour autant pas empêché leur placement en détention hors de tout cadre légal. Des centaines de personnes ont été ainsi placées en détention par les autorités égyptiennes, sans qu'aucune qualification juridique ne permette de déterminer s'il s'agit de détention pour des motifs administratifs ou judiciaires¹⁰⁰. L'Égypte de comptant pas de lieux dédiés à la détention administrative des étranger-e-s en situation irrégulière, ces personnes sont détenues de manière arbitraire dans des commissariats de police, des gymnases ou autres lieux publics transformés en lieu de détention pour l'occasion, ou bien dans des prisons¹⁰¹.

Selon l'avocat en droit des étranger-e-s interrogé en février 2020, la majorité des personnes migrantes détenues en Égypte ont été arrêtées aux frontières¹⁰². Après 2016, l'augmentation du nombre d'accords conclus avec l'UE a eu pour double effet de restreindre les mouvements vers le Nord (Méditerranée) et de multiplier les arrestations dans le Sud, non loin de la frontière soudanaise. C'est dans la région d'Assouan que se trouvent près de la moitié des étranger-e-s détenu-e-s en Égypte¹⁰³, ce qui signifie qu'un grand nombre de personnes ont probablement été interpellées lors de leur tentative d'entrer sur le territoire égyptien depuis le Soudan par un poste frontière non habilité. Au nord, dans la

⁹¹ Entretien avec P., février 2020.

⁹² Entretien avec M., février 2020.

⁹³ "We cannot live here anymore, refugees from Syria in Egypt", Amnesty International, 17/10/2013.

⁹⁴ Discussion avec une chercheuse spécialisée sur les syrien-ne-s en Égypte, février 2020.

⁹⁵ Entretien avec des habitants de la région de Rosette, février 2020.

⁹⁶ Entretien avec L., février 2020.

⁹⁷ Entretien avec L., février 2020.

⁹⁸ Entretien avec M., janvier 2020.

⁹⁹ Discussion, février 2020.

¹⁰⁰ Avocat, entretien dans une ONG égyptienne, février 2020.

¹⁰¹ Egypt Country Report, Global Detention Project, 2018.

¹⁰² Idem.

¹⁰³ Entretien dans une ONG égyptienne, février 2020.

région de Rosette, selon les habitant·e·s interrogé·e·s, les personnes qui tentent la traversée de la Méditerranée sont emmenées par les garde-côtes et détenues pendant quelques jours avant d'être soumises à une enquête des services de sécurité.

En juin 2020, un article paru dans le journal en ligne *UltraSoudan* rapportait que plus de 200 jeunes soudanais-es étaient détenu·es dans la prison de Salloum, à la frontière libyenne¹⁰⁴. Ces personnes avaient été arrêtées par l'armée égyptienne dans diverses circonstances lors de leur tentative de franchir la frontière libyenne, puis remis·e·s à la police qui les avait placé·e·s en détention, sans jamais comparaître devant une cour de justice. Outre les mauvaises conditions de détention (entassement dans les cellules, manque de nourriture, absence de produits d'hygiène, maladies, etc.), les détenu·e·s¹⁰⁵ rapportaient que les gardiens de la prison leur faisaient subir des coups et des violences assimilables à de la torture, ainsi que des attaques au gaz lacrymogène. Comme les trafiquants libyens, les gardiens de la prison exigeaient un paiement contre de la nourriture ou de l'eau, ou pour les autoriser à entrer en contact avec leurs familles. Le journal note qu'un autre incident identique avait été dénoncé par l'Organisation Égyptienne pour les Droits et les Libertés en septembre 2018, alors que les autorités égyptiennes avaient détenu, dans les pires conditions, des dizaines de demandeurs et demandeuses d'asile et personnes migrantes en situation irrégulière qui avaient tenté d'émigrer vers la Libye. Les gardiens de la prison leur interdisaient notamment d'entrer en contact avec le monde extérieur¹⁰⁶.

Selon les conventions internationales ratifiées par l'Égypte, l'expulsion des personnes réfugiées, ainsi que l'expulsion immédiate de personnes interpellées en situation irrégulière (sans délivrance d'un laissez-passer octroyé par l'État d'origine) sont illégales. De fait, depuis ces lieux de détention, l'expulsion officielle des étranger·e·s en situation irrégulière est rare¹⁰⁷. C'est un comité du ministère de l'Intérieur qui doit prendre la décision de renvoi – et aucun recours contre celle-ci n'est possible. L'avocat interrogé explique que « nous, en tant qu'association, on essaye de plaider que ça ne devrait pas être une décision prise par un conseil de sécurité, que ça devrait être pris par des juges¹⁰⁸ ». **La stratégie le plus fréquemment utilisée par le gouvernement égyptien est la suivante : les autorités détiennent les personnes et leur donnent le choix entre rester indéfiniment en détention, ou bien payer elles-mêmes un billet d'avion et aller où elles peuvent hors d'Égypte. Ainsi, le renvoi forcé de la personne est présenté comme un départ « volontaire ». Les personnes qui n'ont pas les moyens de payer leur voyage de retour peuvent ainsi rester en détention pendant des années.** L'UNHCR peut intercéder pour demander la libération des personnes en demande d'asile ou bénéficiaires du statut de réfugié·e, mais ne le fait pas systématiquement et la réponse à cette demande reste subordonnée au bon vouloir des autorités égyptiennes¹⁰⁹, qui peuvent arbitrairement refuser à l'UNHCR l'entrée dans les lieux de détention. Les militant·e·s soudanais·e·s interrogé·e·s citent ainsi de nombreux cas d'expulsion de personnes demandeuses d'asile ou détentrices d'un titre de séjour valide, concluant que **« de toute façon la police égyptienne n'en a rien à faire des attestations de demande d'asile ou de statut de réfugié·e·s délivrés par l'ONU¹¹⁰ »**. Le fait que les personnes réfugiées puissent être soumises à une expulsion forcée conduit les personnes de la communauté soudanaise à dire que « le concept de la protection ici en Égypte est élastique. S'il t'arrive quelque chose et que tu n'as ni accès au droit ni à un avocat, tu ne peux pas leur dire, ceci est juste, ceci ne l'est pas. Or les problèmes viennent de ceux qui sont censés être responsables de la protection. Donc la "protection" ne protège pas. Par exemple pour les expulsions, des gens ont la carte de protection, et ils sont expulsés quand même¹¹¹. ».

¹⁰⁴ Omar Salah, [La tragédie des dizaines de jeunes soudanais détenus dans la prison égyptienne de Salloum], *UltraSoudan*, 29/06/2020.

¹⁰⁵ Le témoignage des détenus a été transmis au journal *UltraSoudan* par l'activiste soudanais Masir Nourai, voir *UltraSoudan*, op. cit.

¹⁰⁶ Omar Salah, *UltraSoudan*, op. Cit.

¹⁰⁷ Avocat, entretien dans une ONG égyptienne, février 2020.

¹⁰⁸ Idem.

¹⁰⁹ Entretien op. cit. ; entretien avec M. Ayoub, et E. Habersky, CMS, novembre 2019.

¹¹⁰ Entretien avec O., U., centre communautaire soudanais, janvier 2020.

¹¹¹ O., discussion collective au centre communautaire soudanais, janvier 2020.

Ainsi, on voit que **le contrôle militaire des zones frontalières s'est accru depuis l'arrivée au pouvoir d'Abdel Fattah Al-Sissi, à l'été 2013, et que la détention et l'expulsion de personnes étrangères et réfugiées continuent depuis 2016 en dehors de tout cadre légal et en violation des accords internationaux.** On voit ici l'illustration parfaite de la contradiction entre, d'un côté, les normes internationales que la coopération enjoint à l'État égyptien de respecter, et de l'autre, la nature opaque du régime militaire. Jusqu'aujourd'hui, l'approche des migrations « par les droits humains » préconisée dans la loi de 2016, ainsi que dans les accords multilatéraux sur les questions migratoires, sont totalement déconnectés de la pratique réelle du contrôle migratoire en Égypte. **La coopération a pour effet de renforcer les capacités du gouvernement militaire tout en le laissant autonome et sans contrôle extérieur pour la mise en application du contrôle de la migration irrégulière. Dans un tel contexte, la protection des personnes migrantes est bien plus un simulacre et un effet de discours qu'une politique concrète, et le discours optimiste des partenaires européens a pour conséquence de masquer les pratiques réelles de gestion des frontières par le gouvernement égyptien (voir Figure 4).**

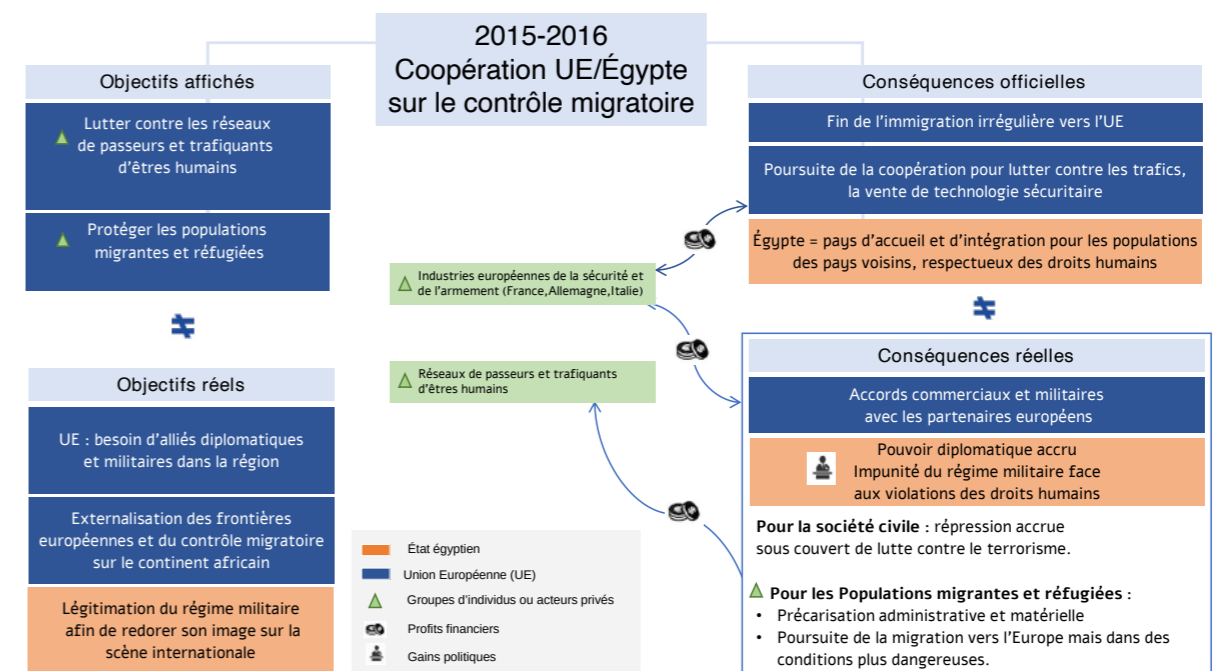


Figure 4 - Derrière les discours de façade : objectifs et conséquences de la coopération UE/Égypte sur les migrations

© S. Bachellet, 2021

III – LE CONTRE-TERRORISME COMME POLITIQUE DE GESTION DES RÉFUGIÉ-E-S, UNE APPROCHE VALIDÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE

Un chercheur égyptien interrogé dans le cadre de ce rapport conclut ainsi : « *La coopération avec l'UE est très réussie, mais elle n'est pas transparente. Parce qu'il s'agit plus de combattre le terrorisme, en réalité (...)* ». Il vise là un aspect essentiel des politiques migratoires égyptiennes. En effet, les réfugié-e-s ont toujours été vu-e-s comme en enjeu politique très important pour le gouvernement égyptien. Selon EuroMed Droits (2019), ce sont précisément les inquiétudes concernant la sécurité intérieure qui poussent le gouvernement à refuser d'installer sur son territoire des camps de réfugié-e-s financés par l'UE. Les discours du Président et du ministre de l'Intérieur depuis 2013-2014 établissent une corrélation directe entre les arrivées importantes de personnes par les frontières terrestres et maritimes et l'augmentation des attaques « terroristes » sur le territoire. Comme l'explique le rapport d'EuroMed Droits (2019) : « Bien que ces trois phénomènes (passeurs, trafic d'êtres humains et terrorisme) soient de nature différente, il est clair aujourd'hui que le contre-terrorisme est utilisé comme outil pour gérer les réseaux de passeurs et le trafic d'êtres humains ». C'est à ce titre qu'à partir de 2013, le gouvernement égyptien a dissout toutes les associations humanitaires d'entraide des réfugié-e-s syrien-ne-s, mais aussi yéménites, palestinien-ne-s, et africain-e-s.

Dans ce contexte, le soutien apporté à partir de 2016 au gouvernement égyptien par les partenaires européens lui permet d'étendre aux personnes migrantes et réfugiées les pratiques de surveillance et de répression déjà mises en place contre l'ensemble de la population égyptienne dans le contexte d'un régime autoritaire.

1. TRAITER LES RÉFUGIÉ-E-S COMME DES CRIMINEL-LE-S : UNE INSTRUMENTALISATION POLITIQUE PRODUCTRICE D'UN RÉGIME D'INSÉCURITÉ

A – LES CAMPAGNES MÉDIATIQUES

La gestion politique de l'arrivée des réfugié-e-s syrien-ne-s en 2013 est un exemple emblématique de la manière dont le gouvernement a politisé la question de l'accueil des réfugié-e-s pour la transformer en question de sécurité intérieure. À la fin de la présidence de Mohamed Morsi (qui a duré du 30 juin 2012 au 3 juillet 2013), le gouvernement a plaidé pour l'ouverture du pays aux Syrien-ne-s et leur prise en charge par l'État, en affichant ouvertement son soutien aux mouvements rebelles syriens. Selon Maai Youssef (2017), dans la pratique, l'accueil des réfugié-e-s syrien-ne-s n'était ni administré, ni organisé, ni financé par des appareils étatiques ; ce sont à la fois le secteur associatif émergent et les Frères Musulmans (même une fois de retour à la clandestinité) qui s'en sont chargés.

Le 8 juillet 2013, trois jours après avoir pris le pouvoir, le maréchal Al-Sissi a déclaré que les Syrien-ne-s auraient désormais besoin d'un visa pour rentrer en Égypte. La fermeture de la frontière entre les deux pays a immédiatement provoqué le renvoi à Lattakié de 95 Syrien-ne-s depuis l'aéroport du Caire¹¹². Une campagne gouvernementale a entrepris de décrire les Syrien-ne-s présent-e-s sur le territoire comme des terroristes

allié-e-s aux Frères Musulmans et au président déchu, Morsi. La mise en détention prolongée de Syrien-ne-s a brusquement augmenté (1500 cas en quelques mois¹¹³), ainsi que les cas de refoulements et de retours forcés en Syrie, en même temps qu'une campagne médiatique attisait la haine contre les Syrien-ne-s présent-e-s en Égypte.

Cette stratégie médiatique est encore utilisée aujourd'hui par le gouvernement contre diverses communautés réfugiées jusqu'aujourd'hui. Lors de discussions en janvier 2020, différent-e-s membres de la communauté soudanaise expliquaient que : « *[Le gouvernement] fait de la propagande dans les journaux, et à la télévision. Ils ont refait une campagne il y a sept mois. Ils disent que la présence des réfugié-e-s en Égypte est un danger, parce qu'il peut y avoir des terroristes infiltrés parmi elles et eux - les Soudanais-e-s, les Yéménites, les Syrien-ne-s. Mais c'est une manœuvre parce qu'en réalité, personne parmi les réfugié-e-s n'est du régime soudanais ou bien un-e terroriste !*¹¹⁴ ». Une chercheuse sur la question des réfugié-e-s syrien-ne-s prend pour exemple de « coups médiatiques » une vidéo devenue virale sur les réseaux sociaux durant l'été 2019¹¹⁵. On y voit une femme égyptienne qui demande qu'on fasse fermer un restaurant syrien d'Alexandrie, [*A'rous Al-Damachq*], parce qu'il ne respecte pas les conditions sanitaires. Elle s'adresse au président : « Nous t'aimons tant, mais aide-nous, car les Syriens nous prennent notre travail ». La vidéo avait suscité une avalanche de commentaires et les autorités ont fait fermer le restaurant. Plusieurs observateur-ice-s estiment que ce genre de scandales médiatiques apparaissent à certains moments précis et sont orchestrés par le gouvernement¹¹⁶.

L'absence de fiabilité et d'honnêteté et l'instrumentalisation politique qui caractérisent ces campagnes médiatiques prennent une dimension ironique quand on sait que les partenaires internationaux de l'Égypte, par le truchement de l'OIM, ont organisé pas moins de cinq séminaires de « formation » à destination des médias égyptiens depuis 2016¹¹⁷, afin de les conseiller sur la manière de traiter la question des réfugié-e-s – en insistant, selon les descriptions officielles des ateliers, sur l'aspect positif des migrations et l'importance de contrer les préjugés xénophobes.

B – MARGINALISATION, GHETTOÏSATION ET CONTRE-TERRORISME

L'alimentation d'un discours de haine et de peur contre les réfugié-e-s prolonge une stratégie ancrée dans la politique égyptienne : déjà sous Moubarak, **les quartiers populaires étaient dépeints dans les discours politiques comme des foyers d'« ennemis intérieurs »** (Diane Singerman, 2009). **Les quartiers défavorisés sont depuis des décennies la cible des politiques urbaines répressives et des opérations anti-terroristes menées par le gouvernement égyptien** (Diane Singerman, 2009). Or, dix ans plus tard, c'est précisément dans ces quartiers que se retrouvent aujourd'hui, marginalisées et paupérisées, les populations réfugiées. **En effet, le gouvernement égyptien prétend qu'en refusant d'ouvrir des « camps » officiels pour les populations réfugiées présentes sur son territoire, il traite celles-ci de manière plus humaine. En réalité, la marginalisation sociale et économique des étranger-e-s africain-e-s, alimentée par l'absence de soutien de la part de l'État et les discours de haine diffusés par le gouvernement, crée une exclusion socio-spatiale.** Les réfugié-e-s africain-e-s se concentrent dans les quartiers les plus pauvres des métropoles du Caire et d'Alexandrie, caractérisés en grande partie d'habitat et d'économie informelle, où ils et elles cohabitent avec les égyptien-ne-s les plus pauvres (Paul Miranda, 2018). Selon Katarzyna Grabska (2005) les personnes immigrées et réfugiées au Caire résident dans des zones où les membres de leur communauté sont présents pour conserver les liens sociaux, mais aussi parce que, face au stigmate et à la violence sociale qui les ciblent, il est plus facile pour elles de devenir « invisibles » au sein

¹¹³ Idem.

¹¹⁴ Discussion collective au centre communautaire soudanais, février 2020.

¹¹⁵ Discussion avec cette chercheuse, février 2020.

¹¹⁶ Entretien dans une ONG égyptienne, février 2020 ; entretien au centre communautaire soudanais, janvier 2020.

¹¹⁷ Voir site de IOM-Egypt, « Press release ».

des grandes populations de migrant·e·s qui y ont résidé. Ces quartiers où se retrouvent massivement, de façon subie, les communautés réfugiées, prennent ainsi les traits de « ghettos » (Loïc Wacquant, 2009).

Ainsi, les réfugié·e·s soudanais·e·s décrivent les quartiers dans lesquels ils et elles habitent comme des lieux hostiles où se concentrent les dangers et les problèmes, et où ils et elles sont la cible d'un harcèlement xénophobe ou raciste constant, conduisant régulièrement à des meurtres. Depuis 2015-2016, les leaders communautaires soudanais ont remarqué une recrudescence de la violence de « gangs » de jeunes Soudanais, émergeant précisément dans ce contexte d'exclusion sociale criante (Paul Miranda, 2018). Une mère demande ainsi : **« On veut de la protection générale. Dans tous les endroits où on va, où on vit, il n'y a pas de sécurité ici. Ici dans les quartiers on a le harcèlement, le hashish, et les insultes : « Vous êtes des ordures, vous êtes étrangers !¹¹⁸ »**. Une autre proteste : **« Non seulement mon travail est mal payé mais en plus je subis des comportements horribles dans la rue. Tu te fais harceler. Il y a de la drogue partout dans mon quartier. Si je n'étais pas en train d'attendre une protection je ne resterais pas là.¹¹⁹ »**. **La relégation constante dans les espaces marginaux où sont concentrés les dangers et les difficultés produisent une forme d'enfermement à l'échelle de la ville : une assignation aux quartiers les plus pauvres et les moins sécurisés.** Selon plusieurs femmes qui ont subi des agressions physiques ou sexuelles, la seule protection proposée par l'UNHCR pour les victimes d'attaques xénophobes et racistes ou de violences de genre, est le déménagement vers un autre quartier où la situation d'insécurité se révèle tout aussi dramatique¹²⁰. Comme l'explique P., militant soudanais : **« Il y a beaucoup de crimes et de drogues dans les quartiers comme Faysal, et plein de groupes mafieux qui se font de l'argent grâce à divers trafics, comme le trafic d'organes. Il n'y a aucune sécurité. (...) À Ayn Al-Shams aussi, et c'est là justement que les réfugiés peuvent trouver des logements... Environ 80% des réfugié·e·s habitent dans ce genre de quartier populaire et dangereux, où il y a toutes sortes d'attaques et d'enlèvements. Quand tu vas là-bas tu vois que le gouvernement n'a même aucun contrôle, c'est contrôlé par des gangs, tu peux même pas entrer. Franchement en ce moment il n'y a pas un seul jour qui passe sans un événement de ce genre.¹²¹ »**.

Le régime d'Al-Sissi a par ailleurs largement détruit les structures associatives ou communautaires qui pouvaient permettre aux populations migrantes et réfugiées de mettre en place des réseaux de soutiens pour faire face à ces conditions difficiles. Les travaux de Maai Youssef (2017) illustrent très bien ce phénomène à travers l'exemple de la communauté syrienne : en 2011, lors des arrivées massives de réfugié·e·s syrien·e·s, des structures de soutien avaient ouvert dans toutes les villes. L'instabilité institutionnelle entre 2011 et 2013 les ont conduites à opérer sans relais étatique, en autonomie par rapport à l'État d'accueil (Maai Youssef, 2017). En 2013, après la campagne lancée par le gouvernement d'Al-Sissi contre les Syrien·e·s, toutes les associations syriennes ont perdu leur droit d'exercer. Le refus de renouveler le récépissé est une manière pour le ministère des Affaires Sociales de cantonner les associations au secteur informel : elles ne peuvent plus recevoir de fonds internationaux, sont exposées à des fermetures arbitraires ou au chantage, leurs membres sont menacé·e·s. Dans sa logique de lutte contre le « terrorisme étranger », le gouvernement égyptien contrôle également très sévèrement les ONG étrangères, ce qui a poussé un grand nombre d'entre elles à exercer leur activité de manière illégale, sans permis. Selon Maai Youssef (2017), cela permet aussi à l'État de dessiner les contours de l'action sociale : il peut être répressif tout comme être également pourvoyeur d'arrangements (aléatoires, en fonction des liens personnels...). Après la répression de 2013, plus aucune structure n'est restée – officiellement. Toutes les associations avaient fermé, à l'exception de quelques-unes qui se sont institutionnalisées avec

¹¹⁸ Série d'entretiens au centre communautaire soudanais, 14/01/2020.

¹¹⁹ Série d'entretiens au centre communautaire soudanais, 14/01/2020.

¹²⁰ Série d'entretiens au centre communautaire soudanais, janvier 2020.

¹²¹ Entretien avec M., centre communautaire soudanais, janvier 2020.

le soutien des organisations internationales, tandis que d'autres sont réapparues plus tard sous d'autres formes, totalement informelles (Youssef 2017). Depuis, à l'exception de quelques rares associations tolérées par le gouvernement, la majorité des communautés étrangères doivent mettre en place des réseaux d'entraide clandestins, ce qui pèse à la fois sur leur existence et leurs moyens, alors qu'ils font face à des situations humanitaires catastrophiques¹²².

C – RAFLES ET CAMPAGNES D'ARRESTATIONS

Ce contexte d'insécurité globale favorise également les arrestations des réfugié·e·s par la police ou les services de sécurité. Selon J., travailleuse humanitaire soudanaise, **« Les familles qui n'ont pas [accès au logement] se retrouvent dans la rue. Donc les jeunes sont exposés aux gangs de jeunes hommes des communautés réfugiées. De ce fait, ils sont arrêtés par la police et déportés au Soudan... Et en réalité ils arrêtent uniquement les réfugiés, pas les Égyptiens.¹²³ »**.

Or, sous le régime d'Al-Sissi, et plus encore depuis 2017, différent·e·s chercheur·e·s et salarié·e·s d'ONG internationales ont constaté la multiplication des arrestations arbitraires des personnes étrangères, y compris réfugiées (Paul Miranda, 2018). Selon des militant·e·s réfugié·e·s présent·e·s en Égypte depuis de nombreuses années, la situation d'insécurité de leurs communautés n'a cessé de s'aggraver avec les régimes successifs. Selon un d'entre ell·e·ux : **« Avant, les réfugié·e·s n'allaient pas en prison comme ça. Aujourd'hui, on trouve même des mineurs en prison, des réfugiés mineurs ! Ils sont battus et violés. Le régime d'Al-Sissi nous a fait tant de mal... Au temps de Moubarak c'était impensable. »¹²⁴** Une chercheuse travaillant sur la communauté syrienne, remarque de son côté qu'au cours des dernières années, **« il y a plus d'agents de police qui contrôlent les passeports, les visas des Syrien·e·s. Tout le monde dit que c'est pour l'argent, parce qu'il faut payer pour ne pas être détenu. Beaucoup d'hommes sont arrêtés. (...) Avant les Syrien·e·s sentaient des discriminations mais jusque récemment je n'entendais pas de cas d'enfants qui sortent de l'école et sont fouillés par la police, qui se rend compte qu'ils ou elles n'ont pas de titre de séjour et les arrête.¹²⁵ »**.

Les personnes qui n'ont pas de titre de séjour valide sont constamment exposées au risque d'être arrêtées, mises en détention puis renvoyées dans leur pays d'origine. Des « raids » (rafles) ont ainsi lieu régulièrement, particulièrement dans les quartiers où il y a beaucoup d'arrivées et de circulation de personnes migrantes, comme Al-Attaba. Une jeune femme soudanaise raconte : **« On peut être arrêté·e·s n'importe quand. Un homme de ma famille a été arrêté et il est en prison (il avait la carte de l'UNHCR mais pas de titre de séjour). Les rafles, ça arrive extrêmement souvent, même aux enfants, même à des filles. En général, s'il y a un problème dans la rue, ils peuvent contrôler tout le monde et prendre [les femmes], les bébés, ils s'en moquent. Ils poussent les femmes enceintes pendant qu'ils les arrêtent.¹²⁶ »**. W., professeur dans une école communautaire soudanaise, explique que : **« Les gens sont plus souvent arrêtés lors de campagnes de rafles menées dans des quartiers spécifiques, par exemple à Ain Shams (...) et tous les quartiers où on trouve des rues entières de soudanais. Il y a aussi des contrôles aléatoires dans la rue mais le plus souvent, ce sont des rafles. Les « campagnes » peuvent durer quelques jours, une semaine, jusqu'à un mois. Les gens se passent le mot et ils préviennent d'éviter tel ou tel quartier.¹²⁷ »**. Dans le cas de ces arrestations ciblées, la discrimination raciale lors des contrôles est évidente, ce qui pousse W. à conclure que **« le mieux pour éviter c'est aussi d'aller dans des lieux où il n'y a que des Égyptien·e·s, et pas du tout d'étranger·e·s. »**

¹²² Discussion collective au centre communautaire soudanais, février 2020.

¹²³ Entretien avec Q., centre communautaire soudanais, février 2020.

¹²⁴ O., discussion collective au centre communautaire soudanais, 13/01/2020.

¹²⁵ Discussion avec cette chercheuse, février 2020.

¹²⁶ R., entretien au centre communautaire soudanais, janvier 2020.

¹²⁷ Discussion avec W., janvier 2020.

Selon l'analyse qu'il formule à partir de son expérience, ces campagnes d'arrestations peuvent être liées à des événements locaux, notamment en représailles d'agressions commises par des groupes identifiés comme constitués d'« étranger·e·s » ; d'autres fois, elles suivent le calendrier des tensions géopolitiques régionales. « Ça survient dans des moments spécifiques : par exemple, quand les tensions autour du barrage de la Renaissance¹²⁸ (...) ont repris en 2017, les arrestations ont repris. Il y a eu une campagne médiatique dans les réseaux sociaux et tout, ça a augmenté la haine contre les Soudanais·e·s et les Éthiopiens·e·s. Ou encore le mois dernier il y a eu [des crimes commis par des étrangers], donc suite à ça il y a eu beaucoup d'arrestations. Quand c'est des tensions géopolitiques, ils visent spécifiquement les Soudanais·e·s ; quand c'est en réponse à des crimes, ils arrêtent n'importe quel jeune homme noir. L'autre jour j'étais à l'ambassade soudanaise pour faire des papiers et les policiers venaient d'y conduire des jeunes Éthiopiens qui n'étaient pas du tout Soudanais et ne parlaient pas arabe : pour eux c'est la même chose. » Selon cette logique, le gouvernement prolongerait par l'action policière la tendance déjà relevée dans les médias et les discours politiques : l'instrumentalisation de la question des réfugié·e·s au service des intérêts politiques intérieurs ou extérieurs.

C'est d'ailleurs ce que montrent des cas d'expulsions collectives à finalité politique, comme lors de l'arrestation en juillet 2017 d'étudiant·e·s ouïghours et de leur extradition forcée vers la Chine sous prétexte que leur visa avait expiré. Certains cas, ayant suscité l'indignation des associations de défense des droits humains, ont révélé la persistance d'expulsions de demandeur·euse·s d'asile dans des pays où ils et elles pourraient être soumis à des persécutions et à la torture : entre janvier et avril 2017, l'Égypte a renvoyé 50 demandeurs d'asile (dont deux enfants) vers l'Érythrée, l'Éthiopie, et le Soudan¹²⁹. Selon P., militant soudanais, la plupart des personnes réfugiées expulsées dans leur pays d'origine sont des militant·e·s politiques, et « c'est pour cette raison qu'ils les déportent. »

La conséquence de ces arrestations policières est de créer un quadrillage de la ville qui restreint l'accès à certains quartiers pour les populations en situation administrative irrégulière. Cette géographie policière fait planer une insécurité sur les déplacements qui prolonge la logique de l'enfermement des personnes immigrées : « La police ne fait pas de rafles dans les maisons. Du coup il y a des gens qui restreignent leurs déplacements de peur d'être arrêté·e·s », explique W.¹³⁰. Selon B., chercheuse travaillant sur la communauté syrienne : « Le but c'est de te faire te sentir constamment en danger. Les Syrien·e·s ont toujours l'impression d'être en danger, comme si c'était une possibilité [d'être arrêté·e]. Ils et elles ne peuvent pas renouveler leur titre de séjour, ne peuvent pas obtenir de visa... Oui, il y a 95 % de chances pour que tu ne sois jamais arrêtée, mais tu as le sentiment permanent que tu pourrais être attrapée. Tu se te sens constamment dans l'illégalité¹³¹ ».

¹²⁸ Ce méga-barrage éthiopien sur le Nil bleu (un affluent du Nil) est source de tension entre l'Égypte, le Soudan et l'Éthiopie depuis le début de sa construction, il y a dix ans. La centrale hydroélectrique présentée comme vitale par le gouvernement éthiopien est perçue comme une menace par l'Égypte et le Soudan.

¹²⁹ Rapport annuel d'Amnesty International Égypte, 2018.

¹³⁰ Discussion avec W., janvier 2020.

¹³¹ Discussion avec B., février 2020.



Al-Attaba, quartier de passage au Caire, où sont conduites de nombreuses rafles et arrestations de personnes en migration.

2. UNE APPROCHE SÉCURITAIRE : LA COLLABORATION AMBIGÜE ENTRE L'UNHCR, L'ÉTAT ÉGYPTIEN ET LES AMBASSADES ÉTRANGÈRES

Il faut noter que les campagnes d'arrestations « arrivent aussi devant l'UNHCR, c'est justement très fréquent, et le lieu le plus fréquent c'est celui où on fait [renouveler] son titre de séjour, devant l'entrée du ministère des Affaires étrangères », selon le témoignage d'une étudiante soudanaise¹³². D'autres arrestations ont eu lieu à l'intérieur même des locaux de l'UNHCR¹³³ : par exemple, en 2019, quatre réfugiés soudanais sans domicile fixe, qui avaient entamé leurs démarches depuis trois mois auprès de l'UNHCR pour demander une protection en Égypte, se rendaient tous les jours devant les bureaux de l'UNHCR. Le jour de leur rendez-vous pour l'entretien d'asile, ils ont été arrêtés par la police égyptienne à l'intérieur du bâtiment, et puis ils sont restés emprisonnés six mois dans différents quartiers de la ville. Neuf mois plus tard après que le dossier a été clos, l'UNHCR a demandé à la police de procéder à des identifications pour prendre les billets de retour au Soudan, ce qu'a fait l'ambassade¹³⁴.

Pour les militant·e·s soudanais·e·s rencontré·e·s, la conviction qu'il existe une complicité entre l'UNHCR et le gouvernement égyptien remonte aux manifestations de la place Mustapha Mahmoud en 2005. Ce sit-in de plus de deux mille réfugié·e·s soudanais·e·s devant les bureaux de l'UNHCR à Mohandessine a eu lieu du 29 septembre au 30 décembre 2005. Les manifestant·e·s protestaient contre l'interruption par l'UNHCR de la procédure d'asile à la suite de la signature d'un accord de paix au Soudan. O., qui faisait partie des porte-paroles, raconte que lorsqu'ils avaient été amenés à négocier avec l'UNHCR, les employé·e·s de l'agence onusienne « nous avaient dit franchement, à l'époque » qu'ils travaillaient directement avec les services de sécurité. L'UNHCR a d'abord dénoncé la manifestation et prétendu qu'elle était organisée par des « migrant·e·s économiques » et non des « vrais réfugié·e·s », refusant d'engager des pourparlers avec les manifestants (Pauline Brücker, 2017). Puis le sit-in a été dispersé par la police égyptienne, qui a tiré à balles réelles sur les manifestant·e·s, tuant 27 réfugié·e·s et demandeur·euse·s d'asile dont la moitié étaient des enfants, blessant plus de 700 personnes, et plaçant 600 personnes en détention. Des années plus tard, en 2013, les Oromos éthiopiens ont également manifesté devant l'UNHCR pour demander son soutien face à l'augmentation des violences à leur égard. En juillet 2016, deux Éthiopiens sont morts (l'un s'est immolé par le feu) lors d'une grande manifestation à la suite du rejet des demandes d'asile d'Oromos (Paul Miranda, 2018). En 2018, Q., militant soudanais, raconte : « Il y a eu une manifestation pacifique devant l'UNHCR. Tous ceux qui sont actifs politiquement ont connu le même sort : ils disparaissent. C'est exactement la même chose [ici] qu'au Soudan.¹³⁵ ». La répression dans la violence et dans le sang de ces manifestations montre que depuis longtemps, toute manifestation politique des personnes réfugiées, quand bien même elle s'adresse à l'UNHCR et non au gouvernement égyptien, est ressentie comme une menace par celui-ci, et réprimée de manière particulièrement féroce. Cela pousse Kelsey P. Norman (2017) à conclure que, pour les étranger·e·s, « alors que la participation à l'économie égyptienne informelle est autorisée, toute forme d'expression politique ouverte est interdite ».

La collaboration peut inclure aussi les ambassades des pays d'origine. Plusieurs militant·e·s soudanais·e·s racontent ainsi avoir été attaqué·e·s par les services de sécurité à l'ambassade soudanaise. Cela montre qu'en Égypte, les personnes qui ont un statut de réfugié·e ne sont pas protégées contre leur propre gouvernement. Selon Paul Miranda (2018), les individus connus pour leur activisme politique et leurs liens avec les partis d'opposition soudanais, sont soumis à des menaces, au harcèlement, au kidnapping et même à l'expulsion par les employé·e·s de l'ambassade soudanaise au Caire. Tout cela se déroule hors du champ de vision des travailleurs humanitaires occidentaux et il est impossible de



Avril 2018, manifestation de demandeurs et demandeuses d'asile soudanais devant les locaux de l'UNHCR au Caire.

¹³² Entretien au centre communautaire soudanais, janvier 2020.

¹³³ Entretiens avec Q, O ; entretiens collectifs au centre communautaire soudanais, février 2020.

¹³⁴ Entretien avec O., P., Q., centre communautaire soudanais, février 2020.

¹³⁵ Discussion collective au centre communautaire soudanais, février 2020.

savoir dans quelle mesure le gouvernement égyptien intervient dans ces cas ou s'il les ignore.

Cette coopération entre les organisations internationales d'aide aux réfugié·e·s et les ambassades des pays d'origine peut prendre aussi la forme du partage des données personnelles des dossiers d'asile. T., actif dans sa communauté et ancien bénévole dans les ONG internationales, cite l'exemple d'un Soudanais qui a découvert dans un bureau de l'ambassade soudanaise la présence des fichiers personnels de dossiers d'asile de certains membres de la communauté. Selon T., ces fichiers avaient été transmis par *Catholic Relief Services*, l'une des ONG partenaires de l'UNHCR : l'organisation, censée fournir une aide aux étudiant·e·s pour payer leurs frais d'examen à la fin de l'année, avait souhaité vérifier que les étudiant·e·s n'avaient pas fait une autre demande d'aide à l'ambassade pour cumuler les aides. Lorsque T. est allé demander des comptes à l'ONG, nul n'a répondu à sa demande¹³⁶.

La commission de l'UNHCR chargée de la détermination du statut d'asile en Égypte est particulièrement soupçonnée de collaborer avec les ambassades et les services de sécurité égyptiens. Selon P., militant soudanais, « [s'ils considèrent que] tu as commis un délit par exemple, et qu'on te garde en prison, l'UNHCR est censé intervenir. Mais parfois tu passes sept, huit mois en prison et ils s'en moquent. Pour ceux [qui sont accusés] d'avoir commis des crimes, l'UNHCR reprend ta carte de réfugié, et ils te renvoient dans ton pays. »¹³⁷ Le rapport de Paul Miranda (2018) note également la fréquence de ce type d'accusation et leur caractère fondé. Beaucoup de militant·e·s sont persuadé·e·s que leur activisme politique leur a coûté le refus de la protection de la part de l'UNHCR, accusant les services de sécurité égyptiens d'avoir infiltré la commission décidant de l'octroi des statuts de protection. O. explique que c'est sa participation aux manifestations de la place Mustafa Mahmoud en 2005 qui lui a coûté la clôture de son dossier¹³⁸. P. et R., comme beaucoup de leurs amis, sont régulièrement menacés de la clôture de leur dossier à l'UNHCR du fait de leur mobilisation sur les réseaux sociaux. Selon eux, ces techniques d'intimidation sont très efficaces : « **[Si tu] es un peu actif, si tu écris des choses sur la situation des réfugiés et sur les agissements du UNHCR dans les groupes sur les réseaux sociaux, (...) tu vas recevoir automatiquement des menaces.** Regarde par exemple, dans notre groupe, on est sept mille, mais sur le groupe tu verras que pas plus de cinq personnes écrivent de manière régulière, parce que le reste des gens ont peur. Moi, j'ai eu des menaces, ils m'ont dit, soit tu écris des choses qui vantent l'Égypte (selon eux, les choses "vraies"), soit tu n'écris pas du tout ; c'est-à-dire, tu rases les murs (...) »¹³⁹. Leur camarade Z. en conclut que : « Dans toutes les agences, les ONG internationales, ils ont le même état d'esprit que le régime soudanais. C'est vraiment choquant. On reçoit des menaces dès qu'on commence à faire quelque chose... C'est pourquoi on doit s'unir pour s'organiser collectivement, entre nous. »¹⁴⁰.

¹³⁶ Entretien avec T, février 2010.

¹³⁷ Entretien avec P., février 2020.

¹³⁸ Entretien avec O., février 2020.

¹³⁹ Entretien avec O. et P., janvier 2020.

¹⁴⁰ Discussion collective au centre communautaire soudanais, février 2020.

3. DES MOTIVATIONS EUROPÉENNES BIEN AU-DELÀ DE LA QUESTION MIGRATOIRE...

Face à l'accumulation de témoignages, collectés depuis des années par des militant·e·s des communautés concernées et par des ONG de défense des droits humains, qui prouvent la situation d'insécurité dans laquelle vivent les personnes migrantes et réfugiées en Égypte, il est impossible de croire à l'ignorance des partenaires européens. Le 15 décembre 2020, la question de l'insécurité générale créée par les politiques anti-terroristes en Égypte a d'ailleurs été soulevée pour la première fois au sein même du Parlement Européen, à la suite de l'arrestation de trois salariés de l'Initiative égyptienne pour les droits personnels (EIPR, ONG de défense des droits humains). Les parlementaires européens participant à ce débat ont elles-mêmes relevé la contradiction entre la politique de répression de la société civile menée par le gouvernement égyptien et les priorités de partenariat fixées par l'accord entre l'UE et l'Égypte pour la période 2017-2020¹⁴¹.

Pourtant, à de nombreuses reprises depuis 2016, l'EIPR, ainsi que d'autres ONG comme Amnesty International, avaient tiré la sonnette d'alarme quant au non-respect des droits humains en Égypte. Comment expliquer alors que les partenaires européens aient travaillé toutes ces dernières années à maintenir l'illusion d'un paysage démocratique en Égypte, propice à l'accueil des réfugié·e·s et migrant·e·s ? Selon Frank Petiteville, c'est une situation dans laquelle les États-membres de l'UE se retrouvent souvent, car « la doctrine qui régit l'action de l'UE à l'égard des États qui violent les principes démocratiques est très prudente. La suspension de la coopération n'est envisagée que comme dernier recours et pour les cas les plus graves. Elle nécessite en outre un front uni de la part des États européens, parfois difficile à constituer s'agissant des relations avec l'Afrique » - notamment quand des acteurs bilatéraux font pression pour accroître la coopération (Frank Petiteville, 2001). En l'occurrence, selon un membre de l'UNODC, ce sont la France et l'Italie qui, depuis 2013, ont fait pression au sein de l'UE pour mettre en place une coopération avec l'Égypte sur les politiques migratoires – ces deux pays ont fini, en 2016, par obtenir ce qu'ils avaient demandé¹⁴².

On peut donc partir du principe que les partenaires européens ont toujours été parfaitement au courant des violations des droits humains en Égypte. Ce qui nous amène à poser une question déjà soulevée par le rapport d'EuroMed Droits en 2019 : ou bien l'UE ne se rend pas compte que l'Égypte instrumentalise l'enjeu migratoire et n'agira en réalité jamais pour la protection des personnes réfugiées ; ou bien l'UE adhère au discours selon lequel terrorisme et migration sont effectivement liés. En conclusion de cette enquête, nous penchons vers la seconde option. **Du côté des partenaires occidentaux, la confusion discursive maintenue (à dessein) entre les enjeux humanitaires et sécuritaires autorise le traitement des réfugié·e·s au prisme d'une approche sécuritaire, puisque parmi elles-eux se cacheraient de potentiel·le·s trafiquant·e·s et terroristes. Le contrôle des frontières est alors vu comme la solution pour résoudre ce problème « global », grâce à l'identification des individus « dangereux » au milieu d'un groupe de réfugié·e·s qui seraient les « vraies victimes ».** Tout cela reste parfaitement cohérent dans la structure de pensée des acteurs de la coopération migratoire. Ainsi, selon un interlocuteur dans une ambassade européenne, « **il y a eu un contrôle plus serré des points de passage et au Nord, du côté de la mer Rouge mais aussi pour lutter contre le trafic de drogue et aussi le trafic d'êtres humains. Il y a aussi un contrôle plus sévère dans les aéroports, parce qu'il y a eu des attentats, donc ils sont très attentifs à ce que ça n'arrive plus. Tout est lié en fait. (...) L'intérêt aussi pour les autorités égyptiennes de mieux contrôler les frontières, c'est qu'elles ne savent pas si les personnes viennent s'installer ou**

¹⁴¹ Voir sur le site internet du parlement européen :

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0427_EN.html

¹⁴² Entretien à l'UNODC, février 2020.

viennent pour émigrer ailleurs... La question terroriste est donc au cœur des préoccupations.¹⁴³ ».

Ainsi, il y a une intersection entre la coopération internationale en matière de migration et la coopération policière anti-terroriste : le rapport d'Euromed Droits (2019) mentionne par exemple la perspective d'un accord entre l'UE et l'Égypte autorisant (via Europol) l'échange de données personnelles à des fins anti-terroristes, ce qui pose question en matière de respect des libertés individuelles dans un État où les droits fondamentaux des citoyen·ne·s ne sont pas respectés¹⁴⁴. Cet enjeu est d'ailleurs soulevé par notre interlocuteur à l'UNODC, exprimant les difficultés des acteurs opérationnels du contrôle migratoire à concilier les valeurs affichées par l'UE avec les impératifs liés à leur travail : « Quand on [travaille sur le] *“Trafficking of Persons”* [trafic d'êtres humains], on fait comment ? On croit que c'est des réseaux comme dans *“Le Parrain”*, mais c'est pas ça qui se passe en vrai. Les migrants, ils utilisent les réseaux sociaux. Donc il faut réussir à investiguer sur les plateformes de sources ouvertes. Mais ça demande des énormes moyens. Il n'y a pas de réseau systémique à grande échelle ! (...) **Il n'y a que de très rares personnes qui sont “en haut” d'un grand réseau. La majorité du temps ce sont des organisations très informelles. Les autorités locales n'ont pas les moyens d'enquêter. Il faudrait fouiller les réseaux sociaux, faire de la mise sur écoute, pister... Et après on dit : “Oui mais ça risque se retourner contre le peuple”... OK, mais si on veut arrêter quelque chose on fait comment ?**¹⁴⁵ ».

On atteint ici les limites du discours affiché par la coopération euro-égyptienne, qui se trouve dans une contradiction flagrante. D'ailleurs, si les mouvements migratoires de l'Égypte vers l'Europe s'étaient effectivement taris comme le prétend le gouvernement égyptien, il semblerait que, du point de vue des pays membres de l'UE, il n'y ait plus d'intérêt à mettre l'Égypte en tête des partenaires africains sur ce sujet. Comme le remarque une personne travaillant pour l'UE au Caire : « **[c'est vrai que] quand on se penche sur les chiffres on se rend compte qu'il n'y a pas tellement de migration qui part d'Égypte. (...) C'est sûr qu'en ce qui concerne la dénommée “crise migratoire”, l'Égypte ne joue pas un rôle énorme pour grossir les chiffres de la migration. Cela étant dit, c'est pour ça que le dialogue avec l'Égypte n'a jamais concerné le renforcement du contrôle aux frontières, parce que les Égyptiens n'ont jamais eu besoin d'aide. C'est plutôt les questions des moyens durables [sustainable] de traiter la migration. (...) L'Égypte est un pays intéressant parce qu'il est aussi un pays de destination, plutôt de transit, pour beaucoup de communautés. Il y a différents services de réfugiés dans ce pays. Donc disons qu'il y a de la place pour la coopération.**¹⁴⁶ ». La question du contrôle migratoire n'est donc qu'un élément négocié dans le cadre d'une coopération plus générale dans laquelle s'inscrivent différents intérêts politiques, économiques, commerciaux, européens comme égyptiens. Comme l'indique un membre d'une ambassade européenne : « On a des relations avec l'Égypte en général, les migrations sont juste un sujet parmi d'autres, ce qui compte c'est que notre coopération avec l'Égypte se renforce¹⁴⁷ ». Mon interlocuteur à l'UNODC, de son côté, estime que « **tout ça, c'est des enjeux économiques. (...) La coopération italienne ça s'est fait sur la base de : “Vous arrêtez les gens et en échange on investit chez vous”. Au même moment les entreprises italiennes ont massivement investi dans tout ce qui est hubs de gaz qu'on a trouvé dans le pays, ce sont eux qui traitent le gaz. La coopération sécuritaire ça va toujours avec la coopération économique. Ces accords ont très, très bien marché. Dès 2016 il n'y avait plus d'arrivées en Italie. (...) C'est la relation italienne qui a fermé la route.**¹⁴⁸ ».

Or les enjeux économiques poussant certains États membres à faire pression sur l'UE pour accroître les partenariats avec l'Égypte sont nombreux. Le rapport de Sofian

¹⁴³ Entretien à l'ambassade d'un pays européen au Caire, décembre 2019.

¹⁴⁴ Euromed Rights, 2019.

¹⁴⁵ Entretien à l'UNODC, février 2020.

¹⁴⁶ Entretien à la délégation de la Commission européenne, février 2020.

¹⁴⁷ Entretien dans une ambassade d'un État membre de l'UE au Caire, décembre 2019.

¹⁴⁸ Entretien à l'UNODC, février 2020.

P. Naceur (2018) rappelle les différents intérêts économiques européens présents en Égypte. Certains sont directement liés à la coopération sur le contrôle des frontières : l'Allemagne a par exemple équipé la police égyptienne de 100 nouvelles machines de vérification de documents dans le cadre des formations policières sur la « sécurité migratoire ». D'autres projets menés par la France, l'Allemagne et l'Italie, via les agences de développement, s'inscrivent plus dans la coopération pour le « développement » qui prétend s'attaquer aux causes profondes de la migration en créant des emplois sur place. Mais ce type de projets, note le rapport, sont loin d'être capables d'absorber le déficit structurel dans l'économie égyptienne et de dissuader les personnes déterminées à fuir hors du pays la crise économique. **Le reste de la coopération économique entre les États membres de l'UE et l'Égypte relève principalement du domaine de l'armement et des technologies sécuritaires.** Ainsi, pour la seule année 2014, 12 États membres de l'UE avaient autorisé 290 livraisons d'armement par bateau à l'Égypte, pour un total de 6 milliards d'euros de vente. Les compagnies italiennes Iveco, Fiocchi et Beretta équipent la police égyptienne en véhicules, armes à feu et munitions. La France est le principal fournisseur en armes de l'Égypte, qui est son deuxième client depuis 2018 : elle a fourni des frégates, des navires militaires (corvettes), des hélicoptères Mistral ; elle a également conclu la vente de 24 avions Rafale à hauteur de 5,2 milliards d'euros en 2015, puis de 12 avions supplémentaires en 2019¹⁴⁹. L'Égypte a également signé un contrat avec Airbus Space et Thalia Alenia Space pour des satellites militaires. L'Allemagne fournit quant à elle quatre sous-marins TKMS, des torpilles et des missiles de la marque Diehl Defence, et équipe également la police en véhicules. La coopération militaire comprend également des manœuvres conjointes et des formations communes : le Royaume-Uni aurait ainsi formé 80 membres de l'armée égyptienne en 2015 et 2016, et la marine égyptienne a participé à des opérations communes avec la France, la Grèce et Chypre en Méditerranée en 2016 et 2017.

Dans ce contexte, on voit que, **loin d'être en contradiction avec les prétendues « valeurs » de l'UE comme il pourrait le sembler de prime abord, la politique de contrôle sécuritaire anti-terroriste de l'État égyptien, y compris celle dirigée contre la population civile et les personnes en migration ou réfugiées, va parfaitement dans le sens des intérêts économiques des partenaires européens.**

¹⁴⁹ *La Tribune*, La France près de vendre 12 Rafale supplémentaires à l'Égypte, 23 janvier 2019.

CONCLUSION

La coopération entre l'UE et l'Égypte en matière de migrations repose sur une contradiction : d'un côté, la condition pour réduire les flux migratoires vers le Nord dans un cadre légal est de soutenir les efforts déployés par le gouvernement égyptien en termes d'accueil, d'intégration et de protection des droits des personnes étrangères ; de l'autre, ces efforts, dans la pratique, non seulement sont inexistantes, mais portent au contraire sur la violation de ces droits. Dans un tel contexte, **les acteur-ice-s européen-ne-s ne peuvent s'extraire de cette contradiction qu'en acceptant d'entrer dans une sorte de jeu de rôle où tout le monde fait semblant de ne pas connaître la nature autoritaire du régime, ni l'état de la corruption, ni des violations des droits humains sur le territoire égyptien.** Il est significatif qu'à l'exception d'une seule personne, aucun-e des acteur-ice-s interrogé-e-s lors des entretiens n'ait mentionné une seule fois la nature autoritaire du régime (quoique certain-e-s aient eu recours à des sous-entendus).

En réalité, comme le remarquait déjà Vincent Geisser en 2009, il ne s'agit pas d'une coïncidence si la plupart des « voisins » et « pays d'origine » des personnes migrantes avec lesquels les États membres nouent des partenariats se trouvent être des régimes politiques où les violations des droits humains sont largement répandues. En effet, « la réussite de l'externalisation tant souhaitée par les États européens (...) fait très largement appel aux savoirs-faire sécuritaires des dictateurs du Sud qui (...) ont acquis une solide expérience en matière de détention arbitraire, (...) d'humiliations, mauvais traitements et tortures sur les personnes interpellées et incarcérées » (Geisser, 2009). L'externalisation consiste donc à « faire gérer directement l'aspect répressif des politiques migratoires » à des pays « où les codes de déontologie policière ne s'appliquent pas et où (...) les "gendarmes d'outre-Méditerranée" ressemblent davantage à des vigiles et à des milices, échappant à toute règle de droit ». [Cela] produit une nouvelle « division internationale du travail sécuritaire » (Geisser, 2009). L'État égyptien est ainsi gagnant à tous points de vue, puisqu'il bénéficie des financements et des appuis diplomatiques européens tout en ayant l'occasion de se mettre en scène comme un État démocratique. **Le fait que les partenaires européens persistent à vouloir coopérer avec l'Égypte tout en saluant sa politique migratoire et ses « valeurs démocratiques » contribue ainsi à blanchir le régime d'Abdel Fattah Al-Sissi en invisibilisant dans le même temps les réalités égyptiennes : l'absence de processus démocratique, la prédominance de la corruption, et la répression de l'opposition civile.**

Entre 2011 et 2013, au fur et à mesure que les conditions de vie et de circulation pour les Syrien-ne-s se sont durcies, Amnesty International a documenté une augmentation nette du nombre de Syrien-ne-s en Égypte qui cherchaient à rejoindre l'Europe. Entre janvier et fin août 2013, environs 6 000 réfugié-e-s syrien-ne-s ont réussi à atteindre l'Italie par bateau, puis 3 000 entre septembre et la mi-octobre. Pour les personnes rencontrées lors de l'enquête, l'aggravation des conditions de vie et de sécurité sur le territoire égyptien a une double conséquence : d'un côté, elles envisagent de plus en plus de rentrer dans leur pays ; de l'autre, beaucoup de jeunes quittent l'Égypte parce qu'ils et elles n'ont pas le choix, malgré le risque de trouver la mort en traversant la frontière libyenne, israélienne ou la mer. Il en va de même pour la population égyptienne qui subit à la fois la crise économique et la répression politique accrue du gouvernement. Les événements politiques et économiques récents en Égypte modifient la manière dont les habitant-e-s arrivent à se projeter dans le futur dans leur propre pays. M., qui avait essayé d'émigrer dans les années 2000 puis renoncé, constate tristement : « À l'époque, je pouvais pas

savoir que le futur serait aussi noir. Les gens [sont prêts à] tout perdre à cause des temps horribles qui viennent, ils vont jusqu'à mourir en prenant les bateaux. »¹⁵⁰ On voit donc que l'accroissement de la coopération européenne avec un régime égyptien qui place les personnes réfugiées dans une situation d'insécurité chronique produit en réalité l'inverse de ce que cette coopération prétend chercher. Au lieu de décourager les potentiel-le-s candidat-e-s à la migration, elle pousse au contraire sur les routes migratoires les personnes qui voient dans le départ la seule issue, mais dans des conditions toujours plus dangereuses et mortifères.

BIBLIOGRAPHIE

PUBLICATIONS SCIENTIFIQUES :

- Abdel Aziz, N., 2017. « Surviving in Cairo as a Closed-File Refugee : Socio-Economic and Protection Challenges », Center For Migration Studies (American University in Cairo), Paper n°10.
- Boyer, F., 2019. « Sécurité, développement, protection. Le triptyque de l'externalisation des politiques migratoires au Niger », *Hérodote*, vol 2, n°172, p. 171-191, La Découverte.
- Brücker, P., 2017. « Introduction », *Migrations vues d'Égypte, mobilisations et politique*, Égypte monde arabe, n°15.
- Brücker, P., 2017. « Voicing Refugeeeness : Sudanese Struggles for belonging in Egypt and Israel », in *Migrations vues d'Égypte, mobilisations et politique*, Égypte monde arabe, n°15.
- Clochard, O., Gastaut, Y., Schor, R., 2004. « Les camps d'étrangers depuis 1938 : continuité et adaptations. Du 'modèle' français à la construction de l'espace Schengen », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 20, n° 2
- Geisser, V., 2006. « Who Asked Them Anyway? Rights, Policies and Wellbeing of Refugees in Egypt », AUC Publications
- Grabska, K., 2009. « Des Guantanamo aux portes de l'Europe ? L'externalisation au secours de nos "amis" les dictateurs », *Migrations et Société*, vol 2 n° 122, p. 3-10
- Migreurop, « Externalisation de l'asile », Dossier en ligne, <http://migreurop.org/article974.html>, mars 2016.
- Miranda P., 2018. « Getting by on the Margins: Sudanese and Somali Refugees, A Case Report of Refugees in Towns / Cairo, Egypt », Feinstein International Center.
- Norman, K. P., 2017. « Ambivalence Policy », in *Migrations vues d'Égypte, mobilisations et politique*, Égypte monde arabe, n°15.
- Norman, K. P., 2014. « When Senders Become Receivers: Policies toward migrants in Morocco and Egypt », présentation lors de la conférence annuelle Irvine, Center for the Study of Democracy (CSD), California.
- Pagès-EI Karoui, D., 2015. « Le "printemps arabe" : une révolution pour l'émigration égyptienne ? », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 31, n°3 et 4.
- Pecoud, A., 2017. « De la "gestion" au contrôle des migrations ? Discours et pratiques de l'Organisation internationale pour les migrations », *Critique Internationale*, vol. 3, n°76, p. 81-99.
- Petiteville, F., 2001. « La coopération économique de l'Union européenne, entre globalisation et politisation », *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 3, p. 431-458.
- Rodier, C., 2008. « Externalisation du contrôle des flux migratoires : comment et avec qui l'Europe repousse ses frontières », *Migrations et Société*, vol. 2, n°116, p. 105-122.
- Sadek, S., 2019. « Understanding the impact of the Libyan conflict on Egyptian Migrants », The American University in Cairo, Paper n°11.
- Scheel, S. et Ratfisch, P., 2014. « Refugee Protection Meets Migration Management: UNHCR as a Global Police of Populations », *Journal of Ethnic and Migration Studies*.
- Singerman, D., 2009. « The Siege of Imbaba, Egypt's Internal Other, and the Criminalization of Politics », in *Cairo contested, Governance, Urban Space and Global Modernity*, The American University in Cairo Press.
- Wacquant, L., 2012. « Repenser le ghetto. Du sens commun au concept sociologique », *Idées*, n° 167.
- Youssef, M., 2017. « Réfugiés syriens en Égypte, secteur associatif et reconfiguration étatique (2011-2013) », in *Migrations vues d'Égypte, mobilisations et politique*, Égypte monde arabe, n°15.

RAPPORTS :

- Akkerman, M., 2017. *Border Wars: The Arm Dealers Profiting from Europe's Refugee Tragedy*, Transnational Institute and StopWapenhandel.
- Akkerman, M., 2018. *Expanding the fortress : the policies, the profiteers and the people shaped by EU's border externalisation programme*, Transnational Institute and StopWapenhandel.
- Amnesty International, 2013. 'We cannot live here any more', *Refugees from Syria in Egypt*. Amnesty International, 2013 à 2020, Rapport Annuel, Égypte.
- Euromed Droits, 2019. *EU-Egypt Migration Cooperation: At the Expense of Human Rights*. Expertise France, 2017. *Egypt Country statement: addressing migrant smuggling and human trafficking (AMMI)*.
- Global Detention Project, 2018. *Country Report. Immigration Detention in Egypt : Military Tribunals, Human Rights Abuses, Abysmal Conditions, and EU Partner*.
- Human Rights Watch, 2013 à 2020, *World Report, Egypt*.
- Naceur, S. P., 2018. *An "accessory to repression ? Police training and equipment aid by the EU in North Africa and the Sahel*, Rosa Luxembourg Stiftung.

PRESSE :

- Omar Salah, « نجس يف نيزج حمرلا ني ينادوسلا بابشلا نم تارشعلا ةاسأم » [La tragédie des dizaines de jeunes soudanais détenus dans la prison égyptienne de Salloum] », *UltraSoudan*, 29/06/2020.



Les rives du Nil, concentration des lieux de pouvoir au Caire.

REMERCIEMENTS

Auteure :
Sarah Bachellerie

Directrice de la publication :
Claudia Charles

Conception graphique :
La Société

Crédits photographiques :
© Sarah Bachellerie

Ont aidé à la réalisation de ce rapport :

Sophie-Anne Bisiaux,
Camille Bossé,
Pauline Brücker,
Cristina Del Biaggio,
Brigitte Espuche,
Filippo Furri,
Marie Martin,
Alain Morice,
Sara Prestianni,
Hugo Roche,
Claire Rodier,
Isabelle Saint Saëns,
Anna Sibley.

L'auteure remercie toutes les personnes résidant en Égypte qui ont pris le temps d'échanger lors d'un entretien, et particulièrement le Centre communautaire soudanais au Caire, ainsi que les chercheurs et chercheuses égyptien-ne-s qui ont donné leur éclairage sur la situation des migrations en Égypte, et les habitant-e-s de la région de Rosette pour leur accueil lors d'une visite de terrain.

2021



migreurop

Migreurop est un réseau d'associations, de militant-e-s et de chercheuses et chercheurs présent-e-s dans une vingtaine de pays d'Europe, d'Afrique et du Proche-Orient. Notre objectif est de faire connaître et de dénoncer les politiques de mise à l'écart des personnes en migration, en particulier l'enfermement dans des camps, les formes diverses d'expulsion, la fermeture des frontières ainsi que l'externalisation des contrôles migratoires pratiquée par l'Union européenne et ses États membres.

Nous contribuons ainsi à la défense des droits fondamentaux des exilé-e-s (dont celui de « quitter tout pays y compris le sien ») et à promouvoir la liberté de circulation et d'installation.

