



**L'insertion des réfugiés de la République  
Démocratique du Congo en République du Congo :**  
*Les effets latéraux de l'assistance humanitaire.*



**Lambert Coleman**

**Mémoire de Master 2 Recherche en études africaines mention  
science politique sous la direction de Jérôme Valluy**

**Juin 2014**

*« Nulle pierre ne peut être polie sans friction,  
nul homme ne peut parfaire son expérience  
sans épreuve. » Confucius*

## **Remerciements :**

Je tiens tout d'abord à remercier Jérôme Valluy pour les conseils qu'il m'a prodigués tout au long de ce travail de recherche et pour sa disponibilité et son expertise. Ses encouragements ont été pour moi une source de motivation. Je tiens également à remercier les enseignants du master « Etudes Africaines » de l'université Paris 1 – La Sorbonne pour l'enseignement théorique qu'ils m'ont dispensé qui ont été une source d'inspiration dans la rédaction de ce mémoire. Je remercie tout particulièrement Johanna Simeant pour la pertinence de ses recommandations et pour la pédagogie dont elle fait preuve dans l'enseignement des sciences politiques. Je remercie mes camarades de classe, en premier lieu Paul Grassin pour l'attention portée à mon travail et pour ses conseils bibliographiques.

Je remercie l'université Columbia ainsi que la région d'Ile de France de m'avoir octroyé un soutien financier indispensable pour mener à bien mes recherches.

Je tiens, par ailleurs, à remercier l'équipe de l'Observatoire Congolais des Droits de l'Homme, pour son accueil et son sens de l'hospitalité et pour m'avoir offert un environnement de travail idéal. Mes remerciements vont en priorité à Parfait Moukoko et Roger Bouka qui ont créé cette organisation en 1994 et qui ont fait de la promotion des droits de l'homme leur combat malgré les risques que cela comporte. Je souhaite également à remercier Amandine Boussambote, Vydrych Moussolo, Monica Ngulila, Tresor Nzila et Micky Sobeckela pour leur enthousiasme d'une part et pour la confiance qu'ils m'ont accordée, d'autre part. Je tiens à saluer la noblesse de leur action et je manifeste ma gratitude à leur égard. A plusieurs reprises, ils ont manifesté le souhait que je me sente à l'OCDH comme à la « maison », je tiens à signaler que cela a été le cas pendant ces trois mois passés en République du Congo.

J'adresse également mes remerciements les plus profonds à mon ami et camarade de recherche Michael Mwanikemba Malabe pour le soutien indéfectible dont il a fait preuve. Je lui manifeste

toute ma reconnaissance et le remercie pour son expertise, ses conseils, ses attentions. Je le remercie également de m'avoir considéré comme un frère et de m'avoir offert un accès privilégié au terrain par l'entremise des réfugiés et des demandeurs qu'il m'a fait rencontrer. Sans lui, je n'aurais certainement jamais été sensibilisé aux problèmes rencontrés par les demandeurs d'asile et les réfugiés de la RDC en République du Congo. Sa situation m'a permis de prendre conscience, une fois de plus, des aléas tragiques qui peuvent toucher tout homme sur cette terre, mais je reste persuadé que cette période d'exode renforcera ses ambitions universitaires et qu'il saura trouver les ressources nécessaires pour lui permettre d'exceller dans son domaine de recherche que sont les sciences politiques.

J'en profite pour remercier toutes les personnes qui ont accepté mes entretiens, notamment la représentation du HCR de Brazzaville, le CNAR, les autres ONG ainsi que tous les réfugiés et les demandeurs d'asile avec lesquels j'ai pu échanger. Je remercie particulièrement les réfugiés qui m'ont accueilli dans le département de la Likouala, à commencer par Jacques, Christophe, Sylvain, Augustin, Jimmy, Pharaon, Ibrahim, Mock et Sidonie. Cette expérience fut marquée par cette facilité d'immersion qu'ils m'ont offerte, ainsi que des rencontres et des découvertes culinaires insoupçonnées. Je remercie également toutes les personnes qui m'ont aidé au cours de ces trois mois à Brazzaville, que ce soit en termes de logement, de transport ou simplement de débats d'idées. Je remercie particulièrement Cardi, Père Fred, Pasteur Jean Paul, Goldberg, Dubish, Elvis, Madame Juste, sans oublier mes amis Juste, Watson et Queffere. En outre, je remercie Cheik Wakary Doukoure pour son sens de l'hospitalité et notamment de m'avoir invité tous les dimanches à profiter de l'indescriptible Tiep préparé par sa femme, qui devenait au fil du temps, un élément régénérateur indispensable pour bien commencer ma semaine.

Enfin, je tiens à remercier ma famille pour le soutien dont elle a fait preuve. Je tiens principalement à remercier mes tantes Cathou et Marie-Anne pour leur relecture attentive.

## **Acronyme :**

ACTED : Agence pour la Coopération Territoriale et le Développement ;

ADHUC : Association des Droits de l'Homme et de l'Univers Carcéral ;

AGR : Activité Génératrice de Revenus ;

AIRD : African Initiative for a Relief Development ;

APS : Attestation Provisoire de Séjour ;

ARREC : Assistance pour le Rapatriement des Réfugiés au Congo ;

CEMIR : Commission d'Entraide pour les Migrants et les Réfugiés ;

CICR : Communauté Internationale de la Croix Rouge ;

CNAR : Commission Nationale d'Assistance aux Réfugiés ;

CNR : Commission Nationale pour les Réfugiés ;

COREDAC : Collectif des Réfugiés et Demandeurs d'asile de la RDC en République du Congo ;

DGST : Direction Générale de Surveillance du Territoire ;

FARDC : Forces Armées de la République Démocratique du Congo ;

FAZ : Forces Armées Zaïroises ;

FIDH : Fédération Internationale de la Ligue des Droits de l'Homme ;

FNUAP : Fonds des Nations Unies pour la Population ;

HCR : Haut-Commissariat aux Réfugiés ;

IPHD : International Partnership for a Human Development ;

MDA : Médecins d'Afrique ;

MLC : Mouvement pour la Libération du Congo ;

MSF : Médecins Sans Frontière ;

OCDH : Observatoire Congolais des Droits de l'Homme ;

ONG : Organisation Non Gouvernementale ;

OUA : Organisation de l'Unité Africaine ;

PAM : Programme Alimentaire Mondial ;

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement ;

RDC : République Démocratique du Congo ;

UDPS : Union pour la Démocratie et le Progrès Social ;

UE : Union Européenne ;

UNESCO : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

# TABLES DES MATIERES :

INTRODUCTION :	8
<i>Hypothèses :</i>	12
<i>Etat de la question :</i>	13
Le gouvernement humanitaire :	13
Les interactions entretenues par les réfugiés avec leur nouveau milieu :	14
La bureaucratie et l’humanitaire en Afrique :	15
<i>Méthodologie de recherche :</i>	16
<i>Les difficultés rencontrées :</i>	19
<i>Plan de la recherche :</i>	20
<b>PARTIE I : LES DEFIS LIES A LA MISE EN ŒUVRE DE L’AIDE HUMANITAIRE :</b>	<b>23</b>
CHAPITRE 1 : UN ETAT DESENGAGE DE SA MISSION D’ASSISTANCE AUX REFUGIES :	23
1) <i>La situation des réfugiés en République du Congo :</i>	24
Une typologie des réfugiés de la RDC en République du Congo :	26
Les réfugiés urbains de Brazzaville :	27
Les réfugiés du département de la Likouala :	28
2) <i>Le déploiement de l’Etat congolais dans la gestion des réfugiés :</i>	29
Le HCR : seul attributeur du statut de réfugié jusqu’en 2003.	30
Le transfert de la compétence d’attribution du statut individuel à l’Etat congolais :	31
L’importation d’instruments juridiques pour garantir le respect des droits des réfugiés :	32
Le désengagement financier de l’Etat congolais :	34
3) <i>Les dysfonctionnements du CNAR :</i>	36
Les difficultés rencontrées par les réfugiés :	36
Le CNAR : une bureaucratie d’interface :	42
Un organisme bloqué par un pouvoir centralisé et des administrateurs démotivés :	42
Des procédures inadaptées et arbitrairement appliquées :	44
Un rapport administré / administrateur en dehors des réseaux clientélistes :	46
4) <i>Le redéploiement de l’Etat dans le contrôle des réfugiés :</i>	47
Le contrôle des réfugiés centrafricains :	48
Des stratégies de « containment » dans les zones périphériques :	49
CHAPITRE 2 – UNE ASSISTANCE HUMANITAIRE DELIEE DES BESOINS DES REFUGIES :	50
1) <i>La typologie des acteurs humanitaires sous l’angle de la dépendance financière :</i>	51
Les organismes onusiens :	52
Les partenaires d’exécution du HCR :	53

Les organismes opérationnels internationaux : .....	54
Les organismes opérationnels nationaux : .....	55
2) <i>Les difficultés liées à la pérennisation des programmes</i> : .....	58
3) <i>Un budget variable pour des besoins fixes : une personnalisation de l'assistance</i> : .....	60
4) <i>Les problèmes rencontrés par les réfugiés dans l'accès à l'aide humanitaire</i> : .....	63
Une assistance médicale centralisée : .....	63
Une assistance alimentaire standardisée pour les réfugiés ruraux : .....	65
<b>CHAPITRE 3 – LE MONOPOLE DE LA COORDINATION HUMANITAIRE PAR LE HCR</b> : .....	67
1) <i>Le mandat du HCR en République du Congo</i> : .....	67
2) <i>Une organisation soumise aux contraintes budgétaires</i> : .....	69
3) <i>La gestion du rapatriement volontaire par le HCR</i> : .....	71
La diminution de l'assistance humanitaire : .....	71
Des incitations financières au retour : .....	74
4) <i>Les interactions entre le HCR et l'Etat congolais dans les processus de décision</i> : .....	75
Les projets d'encampement des réfugiés ruraux : .....	76
La non-attribution de cartes de réfugiés aux réfugiés « prima facie » : .....	77
<b>PARTIE II : L'INSERTION SOCIALE DES REFUGIES DANS LEUR NOUVEAU MILIEU</b> : .....	80
<b>CHAPITRE 4 : UNE COHABITATION CONDITIONNEE PAR DES FACTEURS EXOGENES</b> : .....	81
1) <i>L'impact démographique des réfugiés dans leur nouveau milieu</i> : .....	81
Une pression sur la faune et la flore en milieu rural : .....	82
Une inflation des produits locaux : .....	83
Les externalités positives pour les localités du Nord : .....	84
Une pression démographique marginale à Brazzaville : .....	85
2) <i>Des liens sociaux plus ou moins forts</i> : .....	85
Des liens inexistantes pour les réfugiés urbains : .....	86
Des liens forts pour les réfugiés ruraux : .....	86
3) <i>Des représentations différentes selon les zones géographiques</i> : .....	88
Des réfugiés considérés comme des migrants économiques à Brazzaville : .....	88
Un statut social reconnu par les autochtones dans la Likouala : .....	89
Des préjugés persistants à l'égard des ressortissants de la RDC : .....	90
4) <i>La mutualisation de l'assistance humanitaire vectrice de liens sociaux</i> : .....	91
Une assistance qui bénéficie en partie aux autochtones dans le nord : .....	92
Une assistance humanitaire quasi-inexistante pour les réfugiés urbains : .....	94
<b>CHAPITRE 5 : LES FACTEURS ENDOGENES DE SOCIALISATION DES REFUGIES</b> : .....	94
1) <i>La construction d'un capital économique par les réfugiés</i> . .....	95
Les métiers pratiqués par les réfugiés ruraux: .....	95
Un réseau de commerçants : .....	97

Le commerce transfrontalier : .....	99
Le capital économique des réfugiés urbains : .....	101
2) <i>Le renforcement du capital social</i> : .....	102
La construction d'un groupe social à Brazzaville : .....	102
La recomposition sociale dans la Likouala : .....	103
L'insertion sociale à travers le mariage mixte : .....	104
3) <i>Les relations clientélistes entre les autochtones et les réfugiés ruraux</i> : .....	105
Les autochtones « patrons » dans l'exploitation agricole : .....	105
Les réfugiés « patrons » dans la revente de l'aide humanitaire : .....	106
4) <i>Le redéploiement des réfugiés dans les activités d'assistance</i> : .....	108
Des adaptations multiples suite à l'arrêt des écoles de réfugiés : .....	108
Une reconversion des réfugiés après la fermeture des centres médicaux : .....	111
<b>CONCLUSION</b> : .....	<b>113</b>
BIBLIOGRAPHIE : .....	118
ANNEXES : .....	123
<i>Ordre de mission</i> : .....	123
<i>Convocation pour un entretien au siège du HCR de Brazzaville</i> . .....	125
<i>Agenda provisoire : Réunion groupe de Travail de Protection du 28/03/2014:</i> .....	126
<i>Décret 99-310 du 31 décembre 1999 portant création du CNAR</i> : .....	127
<i>Arrêté 80-41 portant création de la commission d'éligibilité</i> : .....	131
<i>Arrêté 80-42 portant création de la commission de recours</i> : .....	135
<i>Support photographique</i> : .....	137
<i>Liste des entretiens &amp; comptes rendu de réunion</i> : .....	140

## Introduction :

La République du Congo (ou Congo) jouit actuellement d'une situation politique, économique et sociale relativement stable comparée aux autres pays de la sous-région. Cette ancienne colonie française connue une décolonisation marquée par ses accointances avec le bloc de l'Est dans un contexte de guerre froide. Devenue socialiste peu après son indépendance, elle s'est radicalisée en 1968 avec l'arrivée au pouvoir de Marien Ngouabi. Elle se transforma en République Populaire et choisit de joindre le bloc formé par l'Union Soviétique lors de la guerre froide<sup>1</sup>. Durant les années 80, elle connut les plans d'ajustement structurel et ses conséquences économiques et sociales<sup>2</sup>. La conférence nationale du début des années 90 marqua le retour du multipartisme et de la démocratie directe. Cette période de transition démocratique n'a pas été exempte de troubles sociopolitiques, puisqu'entre 1993 et 2002, trois guerres civiles dévastèrent ce pays de 342 000 km<sup>2</sup>. De retour au pouvoir en 1997, le général Sassou Nguesso reprit le contrôle d'un territoire déchiré. Depuis, la situation de ce pays tend à se stabiliser tant politiquement qu'économiquement, grâce à l'exploitation des ressources pétrolières et forestières. De fait, le revenu national brut a été multiplié par quatre en l'espace de onze ans, passant de 630 US\$ en 2001 à 2 550 US\$<sup>3</sup> en 2012. Cette situation économique attractive suscite l'intérêt de nombreux ressortissants des pays frontaliers, notamment de la Centrafrique, du Tchad et principalement de la RDC qui ne jouissent pas d'une telle prospérité.

La RDC voisine, ancienne colonie belge, a également joui de l'indépendance en 1960. Depuis sa décolonisation, ce territoire a connu des conflits internes qui se sont intensifiés depuis le milieu des années 90. La guerre du Rwanda de 1994 a conduit à la déstabilisation de l'Est de la RDC, que l'on nommait Zaïre à cette époque<sup>4</sup>. En 1997, une coalition menée par Laurent Désiré Kabila, ancien maquisard d'obédience marxiste et farouche opposant au régime de Mobutu, soutenu par le Rwanda et l'Ouganda, eut raison du Marechal Mobutu et de ses trente-deux années de pouvoir<sup>5</sup>. Successivement, durant la période post-Mobutu, ont émergé des bandes armées dans la

---

<sup>1</sup> BAZENGUISSA GANGA, « Les voies du politique au Congo : essai de sociologie historique », Karthala, p 149, 1997.

<sup>2</sup> YENGO, Patrice, « La guerre civile du Congo-Brazzaville, 1993-2002: "chacun aura sa part", Karthala, page 52, 2006.

<sup>3</sup> <http://donnees.banquemondiale.org/pays/congo-republique-du> - 12/06/2014.

<sup>4</sup> Nom donné par Mobutu à la RDC de 1971 jusqu'à la fin de son règne, le 17 Mai 1997 (lire : NZONGOLA-NTALAJA, Georges, « From Zaire to the Democratic Republic of the Congo », Nordic Africa Institute, 2004)

<sup>5</sup> DIBIE, Robert, "The Politics and Policies of Sub-Saharan Africa", 378 pages.

partie Est/Nord Est de ce territoire de 2 345 000 km<sup>2</sup>. Le nouveau pouvoir de Kinshasa, politiquement affaibli et isolé internationalement, perdit progressivement le monopole de la violence légitime sur l'intégralité de son territoire au profit de bandes armées, dont certaines étaient soutenues par des pays frontaliers. Parallèlement, les troubles sociaux et la situation économique catastrophique ont encouragé un nombre important de ressortissants de la RDC à effectuer des déplacements internes ou à quitter le pays afin de trouver un paisible asile à l'étranger. Une partie d'entre eux choisit de s'installer en République du Congo. De fait, la RDC et la République du Congo ont connu des liens historiques, notamment lorsque les royaumes Teke et Kongo s'étendaient de part et d'autre des frontières actuelles<sup>6</sup>. Ces deux pays partagent des similarités linguistiques, avec notamment le français et le lingala comme langues officielles. Dans ce contexte, du fait de son accessibilité et de sa stabilité économique, la République du Congo s'est avérée être un pays privilégié pour une partie des exilés de la RDC. Cette immigration massive de ressortissants de la RDC est cependant considérée comme un problème par le pouvoir de Brazzaville, qui a matérialisé cette préoccupation en avril 2014 en expulsant 130 000 ressortissants de la RDC lors de l'opération nommée « *Mbata ya Mokolo* » (la gifle de l'ainé). Selon l'Organisation des Nations Unies (ONU), ces expulsions ont été le théâtre de violences sexuelles et d'autres violations des droits humains<sup>7</sup>. Selon un rapport de l'Observatoire Congolais des Droits de l'Homme (OCDH) publié en mai 2014<sup>8</sup>, des réfugiés originaires de la RDC ont également été expulsés dans leur pays d'origine durant cette opération. Le Congo est pourtant adhérent à divers instruments juridiques internationaux relatifs à la protection des réfugiés, tels que la Convention de Genève de 1951, le protocole de 1967 et la charte de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA)<sup>9</sup>. Ces instruments juridiques lui imposent de mettre en œuvre des mesures visant le bien-être des réfugiés et la satisfaction de leurs besoins primaires. En 2011, environ 131 000<sup>10</sup> personnes originaires de la RDC jouissaient du statut de réfugiés et s'étaient principalement installées en zone rurale, concentrées dans le département de la Likouala. Ces derniers y ont exercé une pression démographique conséquente et se sont

---

<sup>6</sup> BAZENGUISSA GANGA, « Les voies du ... » p 149, *Op. Cit.*.

<sup>7</sup> [http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47891#.U5meG5R\\_sne](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47891#.U5meG5R_sne) – 12/06/2014.

<sup>8</sup> <http://blog.ocdh.org/post/2014/05/12/Atteintes-aux-droits-humains-et-expulsions-inhumaines-des-ressortissants-de-la-RDC-en-R%C3%A9publique-du-Congo> – 12/06/1989.

<sup>9</sup> <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/page?page=4aae621d559> – 12/06/1989.

<sup>10</sup> Rapport Global HCR 2011, HCR, représentation Brazzaville.

regroupés dans 102 sites le long de la rivière Oubangui.<sup>11</sup> Ils avaient obtenu une reconnaissance collective du statut, le statut « *prima facie* », qui leur conférait la protection internationale délimitée par les conventions précédemment citées<sup>12</sup>. Parallèlement, en 2014, environ 500 ressortissants de la RDC avaient obtenu le statut de réfugiés suite à une procédure individuelle et vivaient principalement à Brazzaville. Les réfugiés dits « *conventionnels* »<sup>13</sup> représentaient 1,8% du total des réfugiés<sup>14</sup> de la RDC présents sur le territoire congolais.

Pour veiller au respect des droits des réfugiés tels qu'ils sont définis dans les différentes conventions, le Congo bénéficie de l'appui d'organismes humanitaires et du soutien du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) dans la coordination des programmes relatifs à l'assistance des réfugiés. De plus, depuis 2003 le Comité National d'Assistance aux Réfugiés (CNAR) est actif dans la protection et l'assistance des réfugiés. Cet organisme qui dépend directement du Ministère des Affaires Etrangères congolais a, d'un commun accord avec le HCR, été investi de la mission d'attribution du statut individuel de réfugié. Malgré cet engagement, le gouvernement congolais a démontré des signes de déresponsabilisation, notamment dans les procédures d'attribution individuelle du statut, qui sont toujours excessivement longues. De fait, dans son appel global 2008-2009, le HCR faisait de la réduction de ces délais l'un des objectifs principaux de son action au Congo<sup>15</sup>. Dans son appel global de 2014, la réduction des délais était toujours un des objectifs principaux du HCR en République du Congo<sup>16</sup>. Par ailleurs, l'opération « *Mbata ya Mokolo* » a démontré un manque de volonté de la part de l'exécutif congolais de respecter les conventions relatives à la protection des réfugiés. Le rapport annuel de la situation des droits de l'homme de 2012, publié par le département d'Etat

---

<sup>11</sup> Rapport Global HCR 2011, HCR, représentation Brazzaville.

<sup>12</sup> Notons qu'en République du Congo, les réfugiés « *prima facie* », qui ont été reconnus sur base de l'OUA bénéficient des mêmes droits que les réfugiés conventionnels. Le décret 99-310 portant création du CNAR impose à cette organisation le respect des conventions internationales relatives aux réfugiés, dont celle de l'OUA, qui octroie le statut de réfugié à tout individu ayant fui des persécutions collectives. Par ailleurs, ce même décret définit les obligations de l'Etat congolais en matière de protection et d'assistance aux réfugiés, notamment concernant l'accès à une carte de réfugié dès lors que le statut leur est reconnu (chapitre 1).

<sup>13</sup> AGIER, Michel, "Gérer les indésirables : Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire", Flammarion, Paris, 2008. Page 24.

<sup>14</sup> (Nombre des réfugiés urbains (523)) / (Total des réfugiés (29,000) (Entretien Edith Geneviev, Associée de protection HCR, Brazzaville, 03/04/2014.)) = 1,8%

<sup>15</sup> <http://www.unhcr.fr/4ad2f5cef.pdf> - 12/06/2014.

<sup>16</sup> <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/page?page=4aae621d559> - 12/06/2014.

américain<sup>17</sup> faisait également état de la situation précaire des réfugiés en République du Congo. Ce rapport mentionnait notamment la lenteur administrative du traitement des demandes d'asile, leurs difficultés à ester en justice, ainsi que les quotas liés à l'obtention d'un emploi déclaré. Ce rapport décrivait également la nécessité pour les réfugiés d'effectuer un travail informel afin de pouvoir subvenir à leurs besoins primaires : « *Many refugees worked informally in the agriculture sector to obtain food. Some refugees farmed land that belonged to local nationals in exchange for a percentage of the harvest or for a cash payment* »<sup>18</sup>. La situation de précarité décrite dans ce rapport amène à se questionner à propos de la pertinence de l'assistance mise en œuvre par les organisations humanitaires et à supposer que cette dernière n'est pas suffisante. Malgré cette insuffisance de l'assistance humanitaire, des réfugiés de la RDC arrivés en 1999 ainsi qu'en 2009 avaient refusé d'être rapatriés quand bien même que ces rapatriements étaient encadrés par le HCR et que des accords tripartites imposaient à la RDC, leur pays d'origine, de les réintégrer dans le respect des droits de l'homme et de la dignité humaine. Cette volonté de ne pas être rapatrié peut-être la combinaison d'une peur d'être persécuté de retour dans leur pays d'origine, ainsi qu'être un fait révélateur de l'insertion des réfugiés dans leur pays d'accueil.

Au vu de ces faits, il paraît donc pertinent de se questionner sur les origines et les conséquences de la déresponsabilisation de l'Etat congolais dans sa mission d'assistance et de protection des réfugiés sur son territoire et d'analyser les conséquences de cette responsabilisation. De cette première réflexion découle un questionnement relatif aux effets latéraux de l'insuffisance de l'aide humanitaire dans l'insertion des réfugiés de la RDC dans leur nouveau milieu. En somme, la question centrale de cette recherche est : dans un contexte où l'Etat d'accueil se désengage de ses responsabilités relatives à l'assistance et à la protection des réfugiés, en quoi l'aide humanitaire, bien qu'insuffisante, est un facteur d'insertion des réfugiés de la RDC dans leur nouveau milieu ?

---

<sup>17</sup> <http://www.state.gov/documents/organization/204321.pdf> - 13/06/2014. (REPUBLIC OF THE CONGO 2012 HUMAN RIGHTS REPORT, page 14)

<sup>18</sup> « Beaucoup de réfugiés travaillaient informellement dans le secteur de l'agriculture afin d'obtenir de la nourriture. Certains cultivaient des champs qui appartenaient aux autochtones en échange d'un pourcentage de la récolte ou d'un paiement en espèces ».

## **Hypothèses :**

Afin d'apporter des éléments de réponses à ces interrogations, trois hypothèses de recherches sont dégagées, l'une concernant le désengagement de l'Etat congolais dans la gestion des réfugiés, l'autre concernant l'insuffisance de l'assistance. La troisième hypothèse concerne les stratégies d'adaptation et de contournement mises en œuvre par les réfugiés pour s'insérer dans leur nouveau milieu.

On émet donc comme première hypothèse que l'Etat congolais délègue les activités d'assistance et de protection aux organisations humanitaires, pour se redéployer dans les activités de contrôles des réfugiés. On suppose également que les réfugiés sont considérés comme une population d'indésirables par l'Etat congolais et que l'engagement de ce dernier dans la gestion des réfugiés est instrumentalisé comme un moyen de contrôle de cette population. De plus, il paraît important de se questionner sur les raisons explicatives des délais excessivement longs de l'attribution du statut réfugié. Est-ce lié à une bureaucratisation de l'administration en charge de cette mission ou est-ce une volonté délibérée de l'Etat congolais de diminuer l'accroissement du nombre de réfugiés ?

On émet également l'hypothèse que les organisations humanitaires, sont contraintes financièrement par les bailleurs internationaux et politiquement par le pays d'accueil, dans la mise en œuvre de l'assistance humanitaire et dans l'atteinte des objectifs fixés par la convention de Genève. Quels sont les facteurs qui déterminent l'assistance des réfugiés ? Est-ce principalement les besoins des réfugiés ? On suppose que l'assistance humanitaire est plus conditionnée par les ressources financières des bailleurs internationaux que par les besoins des réfugiés.

On émet enfin l'hypothèse que les réfugiés ne sont pas passifs de leur assujettissement aux organisations humanitaires et qu'ils mettent en œuvre des stratégies de contournement et d'adaptation. Ces stratégies de contournement et d'adaptation, ainsi que l'assistance humanitaire qu'ils drainent, constituent des facteurs d'insertion des réfugiés dans leur nouveau milieu. On essaiera par ailleurs de comprendre quels sont les autres facteurs d'insertion des réfugiés dans leur nouveau milieu.

## Etat de la question :

Afin de répondre au mieux à ces hypothèses de recherche, il paraît judicieux d'analyser les cadres théoriques qu'offrent les études réalisées autour d'objets de recherche similaires. Les questions relatives aux conditions des réfugiés dans leur pays d'accueil et le rôle des organisations humanitaires, des populations autochtones<sup>19</sup> et de l'Etat d'accueil, ont été abondamment traités dans les sciences sociales. De fait, trois thèmes permettent d'apporter un éclairage théorique à cette recherche empirique.

### *Le gouvernement humanitaire :*

Spécialiste de la question des réfugiés, Agier a mené un nombre conséquent de ses recherches sur les conditions de vie des réfugiés, leur rapport avec les organisations humanitaires et principalement avec le HCR, qui serait le « *grand ordonnateur de ce gouvernement humanitaire* »<sup>20</sup>. Avec un regard de socio-anthropologue, il s'est spécialisé dans l'analyse des espaces de confinement des réfugiés, tels que les camps de réfugiés. Il a théorisé le concept de « *gouvernement humanitaire* », qu'il définit comme un « *dispositif multilocalisé, [de] déploiements matériels et humains « à la demande » et [d'] espaces des camps* »<sup>21</sup>. Ces études décrivent des individus assujettis aux organisations humanitaires, qui sont principalement passifs de leur assujettissement. Pour Agier, « *le réfugié passif est la norme ; le réfugié actif est une hypothèse scandaleuse : au maximum peut-il chercher un droit à la vie dans l'illégalité* »<sup>22</sup>.

Agier a aussi décrit la fonction de contrôle des camps de réfugiés et constate que les « *sites humanitaires se trouvent aux marges, à l'écart de nos lieux de vie ordinaire* »<sup>23</sup>. Supervisés par le gouvernement humanitaire, cet « *en campement* »<sup>24</sup> assure à l'Etat d'accueil le maintien d'une population d'indésirables dans des zones périphériques. Cette hypothèse a été corroborée par un travail de recherches de Simon Turner effectué dans un camp de réfugiés en Tanzanie, qui

---

<sup>19</sup> Autochtone = Originaire du pays qu'il habite, dont les ancêtres ont vécu dans ce pays. (Larousse 2013)

<sup>20</sup> AGIER, Michel, « Protéger les sans-Etat ou contrôler les indésirables : où en est le HCR ? », Recueil Alexandries, Collections Reflets, janvier 2006.

<sup>21</sup> AGIER, Michel, « Le gouvernement humanitaire et la politique des réfugiés », in L. Cornu et P. Vermeren (eds.) Jacques Rancière et la Philosophie au présent, Paris, éditions Horlieu, 2006.

<sup>22</sup> AGIER, Michel, « Gérer les indésirables : Des camps de réfugiés... ». *Op. Cit.*

<sup>23</sup> AGIER, Michel, « La main gauche de l'empire », Multitudes, numéro 11, pages 67 à 77, 2003.

<sup>24</sup> Terme emprunté à Michel Agier, qui fait référence à l'action de mettre un individu dans un camp. (AGIER, Michel, « Gérer les indésirables : Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire », Flammarion, Paris, 2008. Page 16)

démontrait que les camps de réfugiés étaient un moyen délibéré d'exclure les réfugiés du champ politique local par le pays d'accueil<sup>25</sup>. Cette stratégie de « *containment* » avait également été décrite par Djebbi, dans un article qui analysait une législation libanaise discriminatoire à l'encontre des réfugiés palestiniens, qui les condamnait à l'enfermement dans des camps et ce, pour des motifs sécuritaires<sup>26</sup>. Agier distingue quatre types d'espaces de confinement des réfugiés qui sont « *les points de passages frontaliers ; les centres de transit ; les camps de réfugiés proprement dits et les camps de déplacés internes* »<sup>27</sup>.

*Les interactions entretenues par les réfugiés avec leur nouveau milieu :*

Des études se sont focalisées sur la construction du lien social entre les réfugiés et les populations autochtones et l'insertion des réfugiés dans leur nouveau milieu. Ainsi, Remi Bazenguissa Ganga, décrivait « *la construction, selon les modalités positives ou négatives du lien social entre les autochtones et les migrants forcés* ». Son terrain prenait place dans le département de la Likouala, en République du Congo. Au moment de ses recherches, ce département avait connu une arrivée massive de réfugiés en provenance du Rwanda, de la RDC et de la Centrafrique. Son étude démontrait une relation « *patron / client* » et « *frère et ennemi* » entre les réfugiés et les autochtones, selon l'origine des réfugiés. En outre, il déplorait que « *la plupart des travaux adoptent des points de vue des organisations internationales et insistent sur le manque de liens entre cette population et les autochtones* »<sup>28</sup> et qu'il néglige les autres acteurs de la socialisation des réfugiés. Ainsi, Bazenguissa Nganga préférait adopter une approche par le bas pour décrire les liens qui unissent les autochtones aux réfugiés. Par ailleurs, l'insertion des réfugiés dans leur nouveau milieu est sujette à de nombreuses analyses. Pour Cambrezy, l'acceptation des réfugiés par les autochtones est une exception et dépend des proximités culturelles et linguistiques entre la population de réfugiés et la population hôte « *dans les pays africains de premier accueil, si les proximités linguistiques et culturelles jouent parfois en faveur d'une assez bonne disposition des*

---

<sup>25</sup> TURNER, Simon, « Dans l'œil du cyclone : les réfugiés, l'aide et la communauté internationale en Tanzanie », Politique Africaine, Editions Karthala, numéro 85, 2002.

<sup>26</sup> DJEBBI, Sihem, « Les réfugiés palestiniens dans les camps au Liban à la lumière du nouveau concept de sécurité humaine », Revue de la sécurité humaine, juin 2006.

<sup>27</sup> AGIER, Michel, « Gérer les indésirables : Des camps de réfugiés... », page 64, *Op. Cit.*

<sup>28</sup> BAZENGUISSA-NGANGA, Rémy, « Les réfugiés dans les enjeux locaux dans le nord-est du Congo », dans Guichaoua André (Dir.), Exilés, réfugiés, déplacés en Afrique centrale et orientale. Karthala, Paris, 2004.

*populations locales à l'égard des populations réfugiées, il ne s'agit là que d'exceptions qui confirment la règle générale.»*<sup>29</sup>

Par ailleurs, à l'instar de Jean François Bayart, qui pour décrire la mise en dépendance de l'Afrique, essaie de « *penser la dépendance sans être dépendantiste* »<sup>30</sup> et considère que « *l'assujettissement est bien une forme d'action* »<sup>31</sup>, certains chercheurs ont analysé le rapport entre les réfugiés et les organisations humanitaires en sortant d'une posture victimisante où le réfugié serait un individu passif sujet des organisations humanitaires, mais ont préféré l'analyser comme un acteur. Ils ont ainsi pu dégager les stratégies d'adaptation et de contournement mises en œuvre par les réfugiés, pour combler les insuffisances de l'assistance humanitaire. Ces analyses ont permis de démontrer que les réfugiés sont constamment en interaction avec les autochtones dans leur nouveau milieu, tant pour leur revendre l'aide humanitaire ou pour effectuer des activités de commerce. Ainsi Frésia<sup>32</sup>, dans un article consacré aux modes de survie adoptés par la communauté mauritanienne négro-africaine réfugiée en Guinée, a démontré que les réfugiés pratiquaient des activités de commerce transfrontalier qui bénéficiaient aussi aux autochtones. Pérouse de Montclos a fait un constat similaire suite à ses observations du camp de réfugiés de Daabaad en Tanzanie<sup>33</sup>. Selon lui, « *les occupants des camps ne restent pas inactifs à attendre l'aide internationale* ». De fait, il décrit des processus d'échange et de commerce des produits distribués par les organisations internationales à l'intérieur ou à l'extérieur des camps, notamment avec les populations autochtones.

#### *La bureaucratie et l'humanitaire en Afrique :*

Enfin, de nombreuses recherches ont eu comme objet d'étude, l'analyse de la bureaucratie des organismes humanitaires et qu'elle serait un frein à l'atteinte des objectifs de l'action humanitaire. Comme toute structure rationnellement organisée, les organismes humanitaires sont voués à se bureaucratiser. Barnett dénonce le fait que les « *humanitarian organizations are*

---

<sup>29</sup> CAMBREZY, Luc, « Réfugiés et migrants en Afrique : quel statut pour quelle vulnérabilité ? », REMI, vol. 23 - n°3, 2007

<sup>30</sup> BAYART, Jean-François, « L'Etat en Afrique : La politique du ventre », Fayard, 2006.

<sup>31</sup> BAYART, Jean-François, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », Critique internationale, numéro 5, automne 1999, pages 97 – 120.

<sup>32</sup> FRESIA, Marion, « Frauder lorsqu'on est réfugié », Politique Africaine, Editions Karthala, numéro 93, 2004.

<sup>33</sup> PEROUSE DE MONTCLOS, Marc-Antoine, « Marges urbaines et migrations forcées : les réfugiés à l'épreuve des camps en Afrique de l'Est », Presse de Sciences Po, Autre part, 2008.

*increasingly accused of becoming bureaucratized, acting like an industry, becoming overly pragmatic and forgetting their principles, protectecting their own interests and sacrificing their humanitarian ideals.* »<sup>34</sup>. Il illustre son affirmation avec le HCR, qui selon lui, est l'exemple d'une organisation, qui de par son fonctionnement bureaucratique, s'éloigne des objectifs fixés lors de sa création. Pour analyser la bureaucratie des organisations humanitaires en République du Congo, on s'appuiera sur le cadre d'analyse développé par Olivier de Sardan, qui détermine les caractéristiques des organismes bureaucratiques en Afrique de l'Ouest<sup>35</sup>. On s'appuiera également des analyses portées par Valluy concernant la gestion technocratique des organismes onusiens, la xénophobie des gouvernements et la dépendance des représentations nationales du HCR au comité exécutif<sup>36</sup>. On analysera également les procédures de rapatriement volontaire au prisme des terrains menés par Lardeux, concernant le libre consentement au retour des réfugiés de la RDC de la République du Congo<sup>37</sup> et de celle proposée par Wa Kabwe-Segatti concernant le rapatriement forcé des réfugiés mozambicains d'Afrique du Sud<sup>38</sup>. Enfin, pour analyser le rôle de l'Etat congolais en matière d'assistance aux réfugiés, on s'inspirera des études réalisées par Hibou<sup>39</sup> concernant la décharge de l'Etat en Afrique et des travaux réalisés par Bezes<sup>40</sup> concernant les enjeux des réformes, comme outil de légitimation internationale.

### **Méthodologie de recherche :**

Mon travail de recherche en République du Congo a suivi un calendrier de recherche étalé sur trois mois qui se divisait en deux temps distincts. Pendant une période de deux mois, j'ai pu effectuer une observation participante à Brazzaville au sein de la société civile congolaise et

---

<sup>34</sup> «Les organisations humanitaires sont de plus en plus accusées de devenir bureaucratiques, fonctionnant comme des usines, devenant beaucoup trop pragmatiques et oubliant leurs principes, protégeant leurs propres intérêts et sacrifiant leurs idéaux humanitaires », BARNETT, Michael, "The international humanitarian order", Taylor and Francis group, 2010, page 81.

<sup>35</sup> OLIVIER DE SARDAN, Jean Pierre, « Etats, Bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone : Un diagnostic empirique, une perspective historique », Politique africaine, Karthala, numéro 96, pages 139 a 162, 2004.

<sup>36</sup> VALLUY, Jérôme, « Le rejet des exiles : le grand détournement du droit d'asile », Editions du croquant, Collection TERRA, 2009.

<sup>37</sup> LARDEUX, Vincent, « Libre consentement au retour des réfugiés congolais (RDC) et nouvelles normes d'application du rapatriement par le HCR », Critique internationale, n°56, 2012, p95 – p116.

<sup>38</sup> WA KABWE-SEGATTI, Aurélia, « Du rapatriement volontaire au refoulement dissimulé : Les réfugiés mozambicains en Afrique du Sud », Karthala, Politique africaine, numéro 85, 2002.

<sup>39</sup> HIBOU, Beatrice, « La "décharge" : Le nouvel interventionnisme de l'Etat », Editions Karthala, Politique africaine, numéro 73, 1999.

<sup>40</sup> BEZES, Philippe, « Construire des bureaucraties Wébériennes à l'ère du New Public Management », Presses de Sciences po, Critique internationale, numéro 35, 2007.

pendant près de trois semaines, j'ai effectué un travail d'enquête consistant en une observation participante de la communauté de réfugiés qui vit en milieu rural, dans le département de la Likouala. Ainsi, pendant mes recherches, j'ai pu passer du statut de chercheur à celui de membre d'une ONG de défense des droits de l'Homme ou de simple touriste en fonction de mes interlocuteurs. Afin d'appréhender au mieux mon terrain d'étude, je me suis inspiré des travaux publiés par Remi Bazenguissa Ganga sur le Congo en général et sur les réfugiés vivant dans le département de la Likouala en particulier, notamment de sa publication intitulée « *Les réfugiés dans les enjeux locaux dans le nord-est du Congo* »<sup>41</sup>.

J'ai donc réalisé un stage à Brazzaville au sein de l'Observatoire Congolais des Droits de l'Homme (OCDH) qui est une ONG congolaise œuvrant pour la promotion des droits de l'Homme en République du Congo. Cette ONG est un partenaire local du HCR et elle apporte une assistance juridique et judiciaire aux réfugiés. Lors de ce stage, j'ai été affecté au service d'assistance juridique et judiciaire, mais j'ai également été amené à effectuer des tâches administratives, ce qui m'a permis de mieux comprendre l'organisation de la structure. Intégrer cet organisme m'a permis de rencontrer aisément les différents acteurs impliqués dans l'assistance humanitaire en faveur des réfugiés. Cela m'a également facilité la prise de rendez-vous avec ces acteurs et m'a aussi permis d'assister à une réunion des acteurs de la protection des réfugiés au siège du HCR. Cet accès privilégié m'a donné la possibilité de poser des questions utiles à la compréhension de ce sujet de recherche. Ce stage m'a également offert la possibilité de côtoyer des réfugiés urbains et de mieux saisir leur mode de vie. Ainsi, à Brazzaville, je me suis entretenu avec des demandeurs d'asile et des réfugiés urbains, des membres d'organisations humanitaires, nationales et internationales, ainsi que des membres du gouvernement congolais.

Lors de ce terrain de trois mois, je me suis également rendu dans le département de la Likouala, où est regroupée la majorité des réfugiés de la RDC. Ces recherches m'ont permis d'appréhender les conditions de vie de cette population à travers une observation participante en vivant chez les réfugiés, ainsi qu'en effectuant des entretiens semi-directifs. Pendant trois semaines, j'ai vécu dans quatre familles différentes pour une durée variant de deux à cinq jours. Parallèlement, j'ai utilisé les moyens de transport empruntés par les réfugiés commerçants, tels que les véhicules terrestres et les bateaux de commerces, afin de m'imprégner des contraintes administratives qu'ils

---

<sup>41</sup> BAZENGUISSA-NGANGA, Rémy, « Les réfugiés dans les enjeux locaux ... » *Op. Cit.*

rencontrent lors de leurs déplacements sur le territoire congolais. Cet accès privilégié m'a été rendu possible par un contact brazzavillois, qui est lui-même demandeur d'asile et originaire de la communauté Lobala en RDC, la communauté d'où provient la majorité des réfugiés présent dans le département de la Likouala. Ce dernier est également étudiant en science politique et a délégué à ses amis la tâche de m'accueillir, de me sécuriser, de me nourrir et de me faciliter les recherches. J'ai donc été accueilli par la communauté de réfugiés, non pas comme un membre d'une organisation humanitaire mais comme un invité à qui il fallait offrir l'hospitalité et satisfaire les volontés. Cet accès m'a permis d'avoir une approche plus neutre, puisque je ne représentais pas un acteur humanitaire à qu'il fallait tenir un discours victimisant<sup>42</sup>, mais un invité à qui il fallait réserver un accueil décent. Ainsi, pendant cette immersion avec les réfugiés de la Likouala, j'ai pu analyser leur capital économique et cerner l'étendue de leurs réseaux commerciaux. Cette posture méthodologique particulière m'a également permis de mieux comprendre leurs conditions de vie et leurs interactions sociales. J'ai pu partager l'analyse de Corbet concernant son observation participante des camps de réfugiés sahraouis en Algérie qui lui a permis de dépasser une vision victimisante et enfin considérer cette population comme des acteurs<sup>43</sup>. La posture méthodologique employée se rapproche également de l'ethnographie multi-située, une approche que Vincent Lardeux avait expérimentée lors de son enquête sur le libre consentement au retour des réfugiés de la République du Congo en RDC. Il définit cette approche comme étant « *à mi-chemin entre une ethnographie multi-sites des différents lieux investis par les réfugiés pendant leur parcours et une posture d'observateur au sein des différents groupes étudiés, [cela] consiste à interroger plusieurs niveaux d'interaction, à multiplier les angles de vue et à rendre compte des contextes mouvants et des trajectoires multiples et plurielles des personnes, des récits, des objets dans ces espaces* »<sup>44</sup>. Par ailleurs, cette approche m'a également permis d' « *observer la vie des populations exilées en dehors des institutions qui les nomment et ainsi d'adopter un regard décalé sur son objet d'étude* »<sup>45</sup>.

Afin de me faciliter l'accès au terrain, j'ai obtenu de l'OCDH un ordre de mission qui m'accordait la possibilité de m'entretenir avec les organisations humanitaires et les autorités

---

<sup>42</sup> Terme emprunté à Corbet pour signifier une posture de victimisation.

<sup>43</sup> CORBET, Alice « Nés dans les camps : changements identitaires de la nouvelle génération de réfugiés sahraouis et transformation des camps », Paris, Édition de l'EHESS, 398 p. Thèse de doctorat : Anthropologie. : Paris : 2008.

<sup>44</sup> LARDEUX, Vincent, « Libre consentement ... » *Op. Cit.*

<sup>45</sup> FRESIA, Marion, « Les Mauritanien réfugiés au Sénégal : une anthropologie critique de l'asile et de l'aide humanitaire », Paris, l'Harmattan, 382 p, 2009.

locales. En somme, ce document m'a permis de légitimer ma présence auprès des autorités de cette zone reculée, souvent suspicieuse à l'égard d'un étranger voyageant seul. Ces trois semaines d'enquête m'ont permis de m'entretenir avec de nombreux réfugiés de la Likouala, des membres d'organisations humanitaires nationales et internationales, ainsi que des représentants de l'état congolais, tels que le sous-préfet du département de la Likouala, un agent de l'immigration et deux agents des eaux et forêts.

### **Les difficultés rencontrées :**

Durant ces trois mois de recherches, j'ai rencontré quelques contraintes à commencer par la légitimation de ma présence sur le territoire congolais. Comme tout apprenti-chercheur, j'ai préféré rester discret quant au réel objet de ma venue en République du Congo, afin de ne pas être encadré, ni surveillé. Pour obtenir mon visa auprès de l'ambassade du Congo en France, j'ai préféré me présenter comme un simple stagiaire au sein d'une organisation de promotion des peuples autochtones plutôt que comme apprenti-chercheur et stagiaire au sein de l'OCDH.

Malgré ces précautions, mon travail de recherche n'a pas été exempt de difficultés, notamment dans les rapports entretenus avec les réfugiés. De fait, j'ai éprouvé des difficultés liées aux représentations que les réfugiés se faisaient de moi. J'étais parfois perçu comme le « *mundele* »<sup>46</sup> qui avait le pouvoir d'accroître l'assistance humanitaire et d'améliorer leurs conditions de vie. Cette représentation pouvait biaiser les résultats de l'entretien, tant il semblait essentiel pour le réfugié de tenir un discours victimisant et d'insister sur son manque de ressources économiques. J'ai rapidement pris conscience de cette contrainte lorsque je me suis entretenu avec deux réfugiés de la Likouala à Brazzaville. Ces derniers me disaient souffrir et être en situation de grande précarité. D'autres réfugiés, qu'ils côtoyaient, m'ont alors dit qu'ils étaient venus faire du commerce à Brazzaville et que cette activité était lucrative. Lors de ma venue dans la Likouala, j'ai vécu quelques jours chez l'un d'eux et j'ai pu constater qu'il avait un capital économique important, ce qui était en contradiction avec les informations fournies lors du premier entretien.

Par ailleurs, durant mes entretiens, il m'était également difficile de m'entretenir avec des femmes de réfugiés. Spontanément, c'était le chef de famille qui me répondait quand bien même, je souhaitais m'entretenir avec sa ou ses femme(s). J'ai supposé que c'était le rôle de l'homme de

---

<sup>46</sup> « *Mundele* » est le mot utilisé pour qualifier les occidentaux à la peau blanche.

parler au nom du foyer. Cela s'explique également par le fort taux d'analphabétisme des femmes en République Démocratique du Congo et leurs difficultés à parler le français. De fait, les langues les plus communément utilisées sont le « *Lobala* » et le « *Lingala* ». Des réfugiés m'ont expliqué que du temps de Mobutu (1964-1997), le système éducatif favorisait les hommes au détriment des femmes. Un rapport de l'UNESCO de 2002 établissait qu'en RDC, en 2000, 41,8 % des femmes étaient analphabètes contre 26,9 % des hommes<sup>47</sup>. Mes faibles connaissances de la langue « *Lingala* » et ma totale méconnaissance du « *Lobala* », m'ont ainsi empêché d'obtenir une parité « *homme / femme* » lors de mes entretiens.

D'autre part, la prise de rendez-vous pour les entretiens m'a parfois été compliquée. De fait, tant le HCR, que le CNAR ou les partenaires d'exécution du HCR ont été suspicieux quant au motif de mes entretiens. Ces organisations connaissent des procédures strictes qui réglementent l'octroi des entretiens. J'ai pu user de mon statut de stagiaire au sein de l'OCDH pour légitimer ces demandes et orienter mes questions autour de l'assistance humanitaire mise en œuvre par ces structures en faveur des réfugiés. En fait, certains articles scientifiques critiques à l'égard du HCR concernant le camp de Dabaad au Kenya m'ont été invoqués par le HCR pour justifier leur réticence quant à l'attribution d'un entretien. Par ailleurs, la chef du bureau du HCR d'Impfondo m'a aussi informé qu'il m'était interdit de m'entretenir avec des réfugiés sans la présence d'un membre du HCR. Le maire de Dongou m'avait également fait part de cette interdiction.

Enfin, lors de mon stage au sein de l'OCDH, j'ai été amené à être confronté à des difficultés de double emploi du temps, puisque je devais, d'une part, effectuer mon travail de recherche et d'autre part, apporter un soutien organisationnel et administratif à l'organisation. Ces deux activités étaient chronophages et ont nécessité une bonne rigueur ainsi qu'une bonne organisation.

### **Plan de la recherche :**

Afin d'appréhender au mieux les questions soulevées par cette problématique de recherche, cette étude portera dans un premier temps sur les acteurs humanitaires et l'analyse de l'assistance mise en œuvre en faveur des réfugiés. Cette première partie permettra de comprendre les enjeux et les défis des acteurs humanitaires en République du Congo. Elle vise à analyser l'assistance mise en

---

<sup>47</sup> [http://www.skolo.org/IMG/pdf/Alphabetisation\\_conscientisante.pdf](http://www.skolo.org/IMG/pdf/Alphabetisation_conscientisante.pdf), 08/05/2014

œuvre par les différents acteurs en charge des réfugiés qui sont l'Etat congolais, les organisations humanitaires en général et le HCR en particulier. Le premier chapitre se concentrera sur le rôle de l'Etat congolais dans la gestion des réfugiés et tendra à démontrer que ce dernier est principalement impliqué dans le contrôle de cette population et se décharge de la fonction d'assistance au profit des organisations internationales. On constatera également les difficultés rencontrées par les réfugiés concernant le respect de leurs droits, notamment leur liberté de circulation et on verra que ces derniers mettent en œuvre des stratégies pour contourner ces restrictions. Dans un second chapitre, on analysera les difficultés des organisations humanitaires à mettre en œuvre une assistance durable, pérenne et efficace et on se concentrera sur la dépendance financière des acteurs humanitaires aux bailleurs internationaux qui deviennent de fait des sous-traitants des politiques humanitaires déterminées par le HCR et l'Etat congolais. Enfin, dans un troisième chapitre on se concentrera sur le mandat du HCR en République du Congo et ses contraintes financières. On constatera une standardisation de ses interventions avec la mise en œuvre du rapatriement volontaire comme solution privilégiée pour se désresponsabiliser des réfugiés « *prima facie* ». On analysera également les contraintes imposées par l'Etat d'accueil dans la détermination de l'espace humanitaire et dans l'octroi des cartes de réfugiés aux réfugiés « *prima facie* ».

Puis dans une seconde partie on analysera les effets latéraux de l'insuffisance de l'aide humanitaire, ce qui permettra de comprendre en quoi l'assistance humanitaire, bien qu'insuffisante peut devenir un facteur d'insertion des réfugiés dans leur nouveau milieu. La seconde partie vise à analyser concrètement comment les réfugiés, malgré ces insuffisances, s'insèrent dans leur nouveau milieu tant urbain que rural. On se concentrera dans un premier chapitre sur les facteurs exogènes de leur insertion, comme les impacts de la pression démographiques dans leur nouvel environnement. On analysera également la nature des liens qui unissent les réfugiés et les autochtones ainsi que la représentation que se font les autochtones des réfugiés. Enfin, on verra dans quelle mesure l'assistance humanitaire drainée par les réfugiés peut représenter un facteur d'insertion. Puis dans un deuxième chapitre, on observera les facteurs endogènes de l'insertion des réfugiés, comme la construction d'un capital économique et social. On analysera notamment les différentes activités économiques pratiquées par les réfugiés. On verra dans quelle mesure ces activités économiques permettent aux réfugiés de s'affranchir de la dépendance vis-à-vis des organisations humanitaires et comment cette émancipation est un

facteur d'insertion. Puis, en étudiant le fonctionnement d'un réseau de commerçants, on analysera les interactions qu'il y existe entre les réfugiés de la Likouala et les réfugiés urbains, entre les réfugiés et les autochtones et entre les réfugiés et leur milieu d'origine à travers le commerce transfrontalier. Enfin, on constatera la formation de réseaux clientélistes entre les réfugiés et les autochtones, notamment dans le domaine de l'exploitation agricole et enfin on verra comment, qu'après la diminution de l'assistance, les réfugiés se redéployent dans des activités d'assistance, telles que l'assistance médicale et sociale et comment ce redéploiement peut représenter un facteur d'insertion. Ce dernier chapitre vise à comprendre les spécificités d'insertion des réfugiés de la Likouala et les réfugiés urbains, et également de comprendre les stratégies qu'ils mettent en œuvre pour s'insérer dans leur nouveau milieu.

## **Partie I : Les défis liés à la mise en œuvre de l'aide humanitaire :**

L'objectif de cette partie est de démontrer que l'assistance humanitaire est insuffisante d'une part et que d'autre part, elle est déliée des besoins des réfugiés. On se concentrera notamment sur les facteurs économiques et politiques qui conditionnent cette aide. Cette partie permettra de comprendre pourquoi les réfugiés sont obligés de mettre en œuvre des stratégies de contournement et d'adaptation pour survivre dans leur nouveau milieu.

### **Chapitre 1 : Un Etat désengagé de sa mission d'assistance aux réfugiés :**

La République du Congo exerce une partie de ses pouvoirs à travers le contrôle du territoire et la gestion des flux migratoires. En tant que signataire des instruments juridiques internationaux, cet Etat se doit de respecter le droit accordé aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Il doit également mettre en œuvre des mesures favorisant le bien-être des réfugiés. La convention de Genève du 28 juillet 1951 définit les obligations de l'Etat hôte en matière de rationnement, de logement, d'éducation et d'assistance publique. Cette convention définit également les obligations de l'Etat concernant la liberté de circulation et l'attribution de documents d'identité et le droit d'ester en justice. En somme, le réfugié doit pouvoir bénéficier d'une même protection que les citoyens du pays hôte. Frontalière de pays ayant rencontré des crises récurrentes, on l'a vu avec la RCA récemment, la République du Congo connaît depuis la fin des années 90 des afflux ponctuels de demandeurs d'asile et de réfugiés, notamment de la RDC. Historiquement géré par le HCR, l'Etat congolais a créé le CNAR, une structure nationale en charge des réfugiés qui doit garantir la protection et l'assistance juridiques des réfugiés.

Ce chapitre tend à analyser les afflux récents des réfugiés et faire une typologie des réfugiés de la RDC et à analyser le déploiement de l'état congolais dans la gestion des réfugiés à travers le transfert de compétences entre le HCR et le CNAR, une structure nationale en charge des réfugiés. Puis, en étudiant le CNAR nous observerons le retrait de l'Etat congolais dans sa fonction d'assistance au profit de la fonction de contrôle de réfugiés, notamment en se concentrant principalement dans l'attribution du statut de réfugiés.

## 1) La situation des réfugiés en République du Congo :

La République a été membre de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 alors qu'elle était encore un territoire français. Après les indépendances, il y a eu une succession des traités ratifiés par la France envers cette ancienne colonie. Le Congo est donc parti prenante de la convention de Genève de 1951 depuis le 15 octobre 1962. Il a, par la suite, adhéré au protocole de 1967 le 10 juillet 1970<sup>48</sup>. La République du Congo a connu depuis deux décennies des nombreuses arrivées massives de réfugiés sur son territoire. Située dans une région instable géopolitiquement, elle a connu des vagues provenant principalement de pays frontaliers et qui se sont intensifiées depuis la fin des années 90.

Au milieu des années 90, de nombreux membres du Front pour la Libération de l'Enclave de Cabinda (FLEC) se sont exilés dans le sud de la République du Congo. En 1998, 20 980 d'entre eux obtenaient le statut de réfugiés et la protection internationale et s'installaient dans le sud du territoire congolais, dans la ville de Pointe Noire<sup>49</sup>. Cette arrivée de ressortissants angolais sur le territoire congolais marquait le début d'une intensification des demandes d'asile sur le territoire congolais, découlant de conflits internes qui touchaient ses pays frontaliers.

En 1997, suite aux conflits qui ont déstabilisé l'est de la RDC et aux attaques des camps de réfugiés par des rebelles tutsis, un nombre conséquent d'hutus rwandais a fui leur terre d'asile devenue inhospitalière pour s'être réinstallé en République du Congo. Ainsi, en 2000, 6 725 rwandais s'étaient installés en République du Congo, avaient obtenu le statut « *prima facie* » et bénéficiaient de l'assistance des organisations internationales. Peu après, avec la chute de Mobutu en 1997, puis avec la guerre de 1999 entre le MLC<sup>50</sup> de Jean Pierre Bemba et les FARDC commandées par Laurent Désiré Kabila, le Congo vit l'arrivée massive de ressortissants de la RDC qui fuyaient l'Equateur, une province frontalière du département congolais de la Likouala<sup>51</sup>. En 2000, ils étaient 97 600 réfugiés de la RDC<sup>52</sup> à s'être installés en République du Congo, principalement dans le département de la Likouala. En 2001, ce même département

---

<sup>48</sup> ADOUKI, Delphine Emmanuelle, "Le Congo et les traits multilatéraux", L'Harmattan, Paris, 2008, page 146.

<sup>49</sup> <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=463ef21123&id=4ea502355> – 03/06/2014

<sup>50</sup> Le MLC est un mouvement militaire créé par Jean Pierre Bemba deux mois après la deuxième guerre du Congo. Ce mouvement bénéficiait d'un soutien populaire dans la région de l'Equateur (KABANDA, André, « L'interminable crise du Congo-Kinshasa », L'Harmattan, 2005 ; BEMBA, Jean Pierre, « Le choix de la liberté », Édition Vénus.)

<sup>51</sup> BAZENGUISSA-NGANGA, (2004), Op. Cit.

<sup>52</sup> <http://apps.who.int/globalatlas/dataQuery/reportData.asp?rptType=1> – 19/05/2014

connut une arrivée massive de réfugiés centrafricains. Ces derniers fuyaient les violences qui avaient lieu à Bangui, suite au putsch militaire contre le président Bozizé. En 2002, ils étaient 1 724 centrafricains à être reconnus réfugiés en République du Congo. Un nombre conséquent d'entre eux quitta le département de la Likouala pour s'installer à Brazzaville<sup>53</sup>.

En 2008, après la mise en œuvre des programmes de rapatriement volontaire, il n'y avait plus que 716<sup>54</sup> réfugiés de la RDC en République du Congo. L'année suivante, elle accueillit à nouveau des ressortissants de la RDC en grand nombre. En 2009, l'Equateur fut encore en proie aux conflits qui cette fois étaient de nature ethnique sur la base d'appropriation foncière et de partages de zones piscicoles entre deux villages ; le village Enyéélé, membre de la communauté Lobala et le village de Mundzaya, membre de la communauté Boba. Après que des membres de la communauté Lobala aient rejoint les combattants Enyéélé, ce conflit local s'étendit à l'échelle régionale et embrasa une partie de la province de l'Equateur<sup>55</sup>. En 2011, le HCR enregistrait 131 000 réfugiés originaires de l'Equateur dans le département de la Likouala<sup>56</sup>. Enfin, plus récemment, les violences qui ont eu lieu en Centrafrique ont conduit à l'exode massif de ressortissants originaires de ce pays. En mars 2014, 15 086 ressortissants centrafricains obtenaient le statut de réfugiés en République du Congo.

Au début des années 90, la présence de réfugiés sur le territoire congolais était marginale, mais les différents conflits qu'ont connus ses pays frontaliers a fait bondir leur nombre. Ainsi, en 2002, la République du Congo comptait sur son territoire 129 753 réfugiés et ils étaient 141 190 en 2011. A l'instar des réfugiés angolais, centrafricains et congolais de la RDC, ces réfugiés se sont en grande partie installés dans des zones rurales, frontalières de leur pays d'origine et y ont par conséquent exercé une pression démographique conséquente.

En 2011, si l'on considère que la population est restée stable depuis le recensement administratif de 2007, la part des réfugiés représentait 3,7 % de la population du Congo, sur une population totale de 3 697 490 habitants<sup>57</sup>. Par conséquent, la présence des réfugiés dans ce pays n'est pas

---

<sup>53</sup> BAZENGUISSA-NGANGA, (2004), Op. Cit.

<sup>54</sup> <http://apps.who.int/globalatlas/dataQuery/reportData.asp?rptType=1> – 19/05/2014

<sup>55</sup> MATSANZA, Guy Aundu, « L'Etat au monopole éclaté, aux origines de la violence en RD Congo », L'Harmattan, 192 pages, 2012.

<sup>56</sup> <http://www.unhcr.fr/500e9f7bb.html> - 19/05/2014

<sup>57</sup> [http://www.cnsee.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=135%3Apopdep&catid=43%3Aanalyse-rgph&Itemid=2](http://www.cnsee.org/index.php?option=com_content&view=article&id=135%3Apopdep&catid=43%3Aanalyse-rgph&Itemid=2) – 19/05/2014

marginale et la gestion de cette population représente donc un enjeu politique important. Avec les afflux de 1999 et de 2009, les réfugiés de la RDC étaient en 2014 la nationalité de réfugiés la plus représentée en République du Congo.



*Carte de la République du Congo.*

*Une typologie des réfugiés de la RDC en République du Congo :*

Depuis la déstabilisation de l'Est et la chute de Mobutu, la RDC a connu une situation politique instable, ainsi qu'une propagation des conflits. Les différentes luttes de pouvoir entre bandes armées localisées dans différentes provinces du pays ont conduit une partie de civils à fuir les

violences. En 2013, 2,6 millions de personnes étaient déplacés à l'intérieur du territoire de la RDC, principalement après avoir fui les conflits de la partie orientale de la RDC. En outre, 450 000 personnes avaient trouvé refuge à l'extérieur du territoire de la RDC, principalement au Burundi, en Ouganda, au Rwanda, en Tanzanie<sup>58</sup>. De nombreux ressortissants de la RDC se sont également exilés en République du Congo, provenant principalement des provinces frontalières, telle que la province de l'Equateur ou bien de Kinshasa, la capitale, située à quelques kilomètres de Brazzaville. Parmi ces réfugiés de la RDC, on peut distinguer deux catégories de réfugiés au statut, mode de vie et origines sociales différentes : les réfugiés urbains de Brazzaville et les réfugiés de la Likouala.

#### *Les réfugiés urbains de Brazzaville :*

Les réfugiés urbains ont motivé leur demande d'asile principalement par des raisons de persécutions individuelles et ont obtenu leur statut auprès du CNAR, l'organisme étatique en charge de l'attribution du statut de réfugié. Au début du mois d'avril 2014, ils n'étaient que cinq cents vingt-trois réfugiés de la RDC reconnus par le HCR à vivre à Brazzaville. La majorité des réfugiés urbains de Brazzaville ont en commun d'avoir fui la RDC après avoir occupé des fonctions politiques, syndicales ou militaires relativement importantes et ont été en conflit avec le pouvoir en RDC. Ce sont en majorité des anciens proches de Mobutu, tels que des anciens officiers des Forces Armées Zaïroises (ex-FAZ) ou des opposants politiques au régime de Kinshasa, tels que des membres de l'UDPS ou du MLC de Jean Pierre Bemba. Parfois, les réfugiés étaient de simples sympathisants desdits partis politiques<sup>59</sup>. Freddy, membre du bureau du Collectif des Réfugiés et Demandeurs d'asile de la RDC en République du Congo (COREDAC), expliquait avoir dû fuir la RDC pour son activisme syndical :

*« C'est dans le cadre de mes activités syndicales que j'ai eu des problèmes. J'ai été arrêté pour haute trahison parce qu'on avait organisé des grèves entre autre et on nous a accusés d'être en intelligence avec l'ennemi, alors que ça n'avait rien à faire avec la politique, c'était des activités purement syndicales. »<sup>60</sup>*

---

<sup>58</sup> <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/page?page=4aae621d55f&submit=GO> -

<sup>59</sup> Entretien Edith Genevier, Associée de protection HCR, Brazzaville, 03/04/2014.

<sup>60</sup> Entretien, Freddy, Réfugié urbain, membre du bureau de la COREDAC, 05/02/2014.

Selon le HCR, avant de fuir à Brazzaville, les réfugiés urbains de la RDC étaient principalement ancrés territorialement à Kinshasa. Paradoxalement, on retrouve parmi les réfugiés urbains des ressortissants de l'Est de la RDC. Les régions qui ont connu des conflits à l'est de la RDC sont situées à plus de deux mille kilomètres des frontières congolaises et c'est souvent après un long périple que les originaires de l'Est trouvent l'asile à Brazzaville. Contrairement aux autres réfugiés urbains, ces individus n'ont pas forcément été personnellement persécutés mais ont fui une zone de conflit. Monsieur et Madame Bassoumba ont quitté le sud Kivu, leur région d'origine et sont restés trois ans en RDC avant de pouvoir trouver refuge en République du Congo<sup>61</sup>. Monsieur Hassani, quant à lui, a quitté le Sud Kivu en 1997 et a trouvé refuge en République Centrafricaine. Il a dû fuir les conflits de 2002 et s'est à nouveau exilé, mais en République du Congo cette fois. Ces trois personnes ont en commun d'avoir fui leur région d'origine depuis plusieurs années avant de s'établir dans leur lieu d'asile. Contrairement aux autres réfugiés urbains, ils ne correspondent pas à la définition de réfugiés de la convention de 1951, mais ont été reconnus sur la base de la charte de l'OUA :

*« Ils (la commission d'attribution du statut de réfugiés) reconnaissent des réfugiés individuellement sur base de l'OUA, sur des raisons qui sont plus humanitaires, même pour des personnes qui ne rentrent pas dans le cadre de la convention de Genève... La convention de l'OUA peut octroyer le statut suite à des troubles généralisés, telles que des guerres civiles, sans exiger une persécution individuelle... Ils l'ont parfois utilisée pour des gens qui arrivaient à Brazzaville. »<sup>62</sup>*

#### *Les réfugiés du département de la Likouala :*

Le département de la Likouala concentre une grande majorité des réfugiés de la RDC en République du Congo. Ce département, frontalier de la Centrafrique et de la RDC a connu depuis 1997 des arrivées successives de réfugiés rwandais, congolais de la RDC et centrafricains. En 2011, le HCR enregistrait 131 000 réfugiés originaires de l'Equateur dans le département de la Likouala. Ils étaient alors répartis dans 102 sites, le long de l'Oubangui, affluent du fleuve

---

<sup>61</sup> Entretien monsieur et madame Bassoumba, réfugiés urbains, Brazzaville, 07/02/2014.

<sup>62</sup> Entretien Edith Geneviev, Associée de protection HCR, Brazzaville, 03/04/2014.

Congo, sur une distance de 600 kilomètres<sup>63</sup>. En avril 2014, deux ans après le début du rapatriement volontaire, ils n'étaient plus que 29 000.

La majorité de ces réfugiés a été collectivement reconnue réfugiée après les événements de 2009 et provient toute de la même région : l'Equateur. Bien que le conflit porte le nom du village d'Enyéélé, épice centre du conflit, tous ces réfugiés ne viennent pas du même village mais proviennent en grande partie de la même communauté : Lobala. Certains, comme Tommy, sont réfugiés depuis le conflit de 1999 et avaient décidé de ne pas être rapatriés en 2008 :

*« J'ai quitté la RDC en 98, 99. Mais après la guerre de Bemba / Kabila, ... je n'avais pas été rapatrié, mais je partais chez moi. La RDC est mon pays, je pouvais même aller visiter mon pays<sup>64</sup>. »*

Ils partagent donc les mêmes langues : le Lobala et le Lingala, ainsi que le français qui est parlé par une majorité d'entre eux. Ils ont en commun de venir du même environnement social et d'avoir pratiqué les mêmes activités économiques lorsqu'ils étaient en RDC, telles que la pêche, la chasse, le commerce, ou l'élevage.

Cette section a permis de comprendre le contexte lié à l'arrivée des réfugiés de la RDC en République du Congo et a également permis de comprendre que l'afflux de réfugiés est un phénomène relativement nouveau, auquel l'Etat congolais n'était pas préparé. Cette section a également permis de faire une distinction entre les réfugiés urbains de Brazzaville et les réfugiés du département de la RDC. Il paraît pertinent d'analyser comment l'Etat congolais s'est adapté à cette nouvelle configuration, pour respecter les instruments juridiques internationaux relatifs aux réfugiés tout en conservant une légitimité dans l'exercice de sa souveraineté.

## **2) Le déploiement de l'Etat congolais dans la gestion des réfugiés :**

La République du Congo a connu des évolutions dans l'attribution du statut de réfugiés et s'est adaptée après les arrivées chroniques de nouveaux réfugiés. Alors que nombreuses recherches concernant l'action publique et les administrations de l'Etat constataient un « retrait de l'Etat »<sup>65</sup> sur le continent africain avec la privatisation de secteurs publics, on a pu observer une

---

<sup>63</sup> Rapport Global HCR 2011, HCR, représentation Brazzaville.

<sup>64</sup> Entretien Tommy, réfugié « Enyéélé », Dongou, 04/03/2014.

<sup>65</sup> STRANGE, Susan, "The Retreat of the State : the Diffusion of Power in the World Economy", Politique étrangère, 1997, vol.62, n° 2, pp. 387-392.

appropriation de la fonction d'attribution du statut de réfugié et d'un déploiement de l'Etat congolais en matière de la gestion des demandes individuelles d'asile. En 1999, le CNAR, un organisme étatique, fut créé afin d'effectuer leur prise en charge. Sur la forme, l'Etat congolais se réappropriait et s'investissait dans une fonction qui été jusqu'à présent exercée par le HCR.

*Le HCR : seul attributeur du statut de réfugié jusqu'en 2003.*

Un rapport publié par l'OCDH et la FIDH en Avril 1998 dénonçait « *l'absence de politique concrète du Gouvernement pour une assistance appropriée aux réfugiés et [...] l'insuffisance de l'aide du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) face à la demande* »<sup>66</sup>. A cette époque, l'attribution individuelle du statut de réfugié relevait du mandat du HCR et les demandeurs d'asile devaient s'entretenir avec un membre de la délégation de Kinshasa. Après l'attribution du statut, les demandeurs d'asile obtenaient un « *statut de réfugié relevant du mandat du HCR* ». Cela lui donnait le droit à une assistance humanitaire de la part du HCR et de ses partenaires locaux, ainsi qu'une protection internationale garantie par cette organisation. Freddy, arrivé en République du Congo en 2000, expliquait comment s'était passée la procédure à cette époque :

*« Lorsqu'on est arrivé ici, la seule organisation qui s'occupait des réfugiés, c'était le HCR, qui recevait les demandeurs d'asile, qui traitait les dossiers. Le CNAR n'existait pas encore. Il y avait un bureau du CNAR au ministère des affaires étrangères qui ne gérait pas directement les étrangers. C'est le HCR qui traitait les dossiers. En ce temps-là, c'était même le bureau du HCR à Kinshasa qui traitait le dossier. C'est à dire, le bureau du HCR de Brazzaville prenait le dossier, emmenait ça à Kinshasa et on faisait ça à Kinshasa. Toute la prise en charge c'est le HCR qui le faisait... Je me rappelle que nous autres qui sommes arrivés en 2000, on a eu notre statut en 2002. C'est même Mr Traoré, le représentant qui avait signé mon statut. »*<sup>67</sup>

L'Etat congolais déléguait alors l'intégralité de la gestion de l'assistance aux organisations humanitaires et l'attribution individuelle du statut de réfugié était exclusivement gérée par le HCR. Le HCR était alors l'interlocuteur principal des réfugiés sur le territoire congolais et l'Etat

---

<sup>66</sup> <http://www.fidh.org/rapports/congo.htm> - 19/05/2014

<sup>67</sup> Entretien, Freddy, Réfugié urbain, membre du bureau de la COREDAC, 05/02/2014.

congolais ne contrôlait pas l'attribution du «*droit de cité*»<sup>68</sup>, qui était délivré par un organisme international.

*Le transfert de la compétence d'attribution du statut individuel à l'Etat congolais :*

Au début des années 2000, l'Etat congolais a pu affirmer sa souveraineté avec la création du CNAR et ainsi s'impliquer dans le processus de gestion des réfugiés.

Le CNAR, qui est une structure étatique qui a pour mission la gestion des réfugiés, a été créé le 31 Décembre 1999 suite au décret numéro 99-310<sup>69</sup>. Ce décret définissait les objectifs du CNAR notamment de veiller à l'application de la politique du gouvernement et des conventions relatives aux réfugiés, suivre et contrôler les réfugiés, faciliter l'établissement, l'éducation et la réinstallation, l'intégration ou le rapatriement des réfugiés. Cette commission, composée de ministres, devait se réunir tous les six mois afin d'aborder les questions relatives aux réfugiés. En créant le CNAR, l'Etat congolais a su répondre à la volonté du HCR et renforcer sa légitimité internationale. De fait, la mise en œuvre de réformes liées à l'application des conventions par le Congo a été encouragée par le HCR :

*« ... le HCR n'a pas vocation à faire la détermination du statut de réfugiés. Il y a du lobbying pour que ce soit la responsabilité de l'Etat. Selon la convention de Genève, c'est leur responsabilité. C'est à dire c'est l'aboutissement d'un processus. C'est quelque chose de favorable que l'Etat assume ses responsabilités là. C'était vraiment le but du HCR, que l'Etat reprenne ses responsabilités de déterminer le statut de réfugiés, car c'est eux à la fin qui accueillent »<sup>70</sup>.*

Ce processus consistant en la délégation à des organismes nationaux des fonctions d'assistance et de protection n'est pas singulier à la République du Congo. En 2002, la RDC, qui dépend du même siège régional du HCR que la République du Congo, implémenta également un service national aux réfugiés, la Commission Nationale aux Réfugiés (CNR)<sup>71</sup>. Pour Bezes<sup>72</sup>, un des enjeux politiques dans la mise en œuvre des réformes administratives est la légitimation

---

<sup>68</sup> BALIBAR, Étienne, « Droit de cité. Culture et politique en démocratie », La Tour d'Aigues, Édition de l'Aube, 1997.

<sup>69</sup> Annexe, décret numéro 99-310 du 31 décembre 1999, portant création du CNAR.

<sup>70</sup> Entretien Edith Genevier, Associée de protection HCR, Brazzaville, 03/04/2014.

<sup>71</sup> <http://www.misdac-rdc.net/index.php/commissions-permanentes147/commission-nationale-pour-les-refugiés255/111-presentation-de-la-commission-nationale-pour-les-refugiés321> - 03/06/2014

<sup>72</sup> BEZES, Philippe, « Construire des bureaucraties Wébériennes à l'ère du New Public Management », Presses de Sciences po, Critique internationale, numéro 35, 2007.

internationale auprès des mêmes organismes internationaux qui introduisent ces réformes. Dans le cas présent, le processus de création du CNAR a été encouragé par un organisme international, et ses hauts fonctionnaires. De plus, en 1999, la République du Congo connaissait encore des conflits et cela faisait seulement deux ans que le Général Sassou Nguesso avait repris le pouvoir par la force. A cette époque là, tandis que le processus électoral était bloqué, le gouvernement congolais était en quête de légitimité internationale. On peut émettre l'hypothèse que le redéploiement de l'Etat congolais dans ce secteur s'explique, en partie, par sa volonté de légitimation internationale auprès d'une organisation onusienne et être considéré comme un « *bon élève* » auprès des organisations internationales<sup>73</sup> dans l'application de conventions relatives aux droits de l'homme en général et aux droits des réfugiés en particulier. Ce redéploiement s'est matérialisé par l'importation d'un cadre normatif adoptant les standards internationaux.

*L'importation d'instruments juridiques pour garantir le respect des droits des réfugiés :*

Dans le cas présent, les objectifs relatifs à la protection et à l'assistance des réfugiés ont été matérialisés par des arrêtés signés en 2001 structurant juridiquement l'action du CNAR et déterminant le champ d'action de l'Etat congolais dans la gestion des réfugiés. A partir de 2003, l'attribution individuelle du statut de réfugiés a été intégralement supervisée par le CNAR, tandis que l'attribution du statut collectif demeurait sous la supervision du HCR. Les articles composant ces arrêtés reprennent en substance le contenu de la convention de Genève de 1951 et leur application devait garantir aux réfugiés le respect de leurs droits, tels qu'ils sont définis dans la convention de Genève. On a assisté à l'importation de standards internationaux pour réglementer l'action de l'Etat congolais en faveur des réfugiés.

Le 26 Décembre 2001, l'arrêté 8041, « *portant création, organisation, attributions et fonctionnement de la commission d'éligibilité au statut des réfugiés* »<sup>74</sup> fut signé. Cet arrêté définit les fonctions de cette commission. En son article 2, on peut lire que cette commission est chargée entre autre : « *d'assurer la protection juridique et administratives des réfugiés* »,

---

<sup>73</sup> DARBON, Dominique, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine antipolitique et ingénierie politique contextuelle », Revue française d'administration publique, 2003, p. 135-152.

<sup>74</sup> Annexe, arrêté CNAR, arrêté 80-41.

*« veiller à l'application des conventions internationales et régionales au statut de réfugié » et « étudier les demandes de statut des réfugiés ».*

L'article 3 définit les membres de la commission et accorde un rôle prépondérant aux représentants du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'intérieur. Ainsi, la présidence de la commission est assurée par un représentant du Ministère des Affaires Etrangères et le vice-président est systématiquement un conseiller du ministère de l'intérieur. Le rapporteur de cette commission est le secrétaire exécutif du CNAR qui n'a, par ailleurs, pas voix délibérative. Les cinq autres membres sont des représentants de différents ministères, comme ceux du ministère de la santé, de la solidarité et de l'action humanitaire, du ministère de la présidence chargé de la défense nationale, du ministère de la justice. Parmi les membres ayant voix délibérative, on dénombre un représentant de la Direction Générale de la Surveillance du Territoire (DGST) et un représentant du HCR. Cet arrêté comporte également des articles assurant un traitement rapide de la demande d'asile qui doit donc permettre aux réfugiés de jouir des droits définis par la convention de Genève de 1951. La commission doit également se réunir une fois par mois sur convocation du président ou du secrétaire permanent et ne peut avoir lieu que si cinq des sept membres sont réunis. Les articles de ce décret encadrent donc le fonctionnement de la commission et garantissent un processus de décision partagé entre différents acteurs provenant principalement de ministères nationaux, qui n'ont, à première vue, que peu de rapport avec la gestion des réfugiés. Par ailleurs, le fonctionnement de la commission d'éligibilité au statut du CNAR implique la présence régulière de deux hauts fonctionnaires occupant des postes à responsabilités dans leur ministère respectif<sup>75</sup>.

Cet arrêté propose également un cadre légal structurant le fonctionnement du CNAR, respectueux de la convention de Genève. On confère ainsi aux demandeurs d'asile la possibilité d'effectuer leur demande sur l'intégralité du territoire auprès des représentants de l'Etat congolais, tels que les préfets ou les sous-préfets. On garantit qu'une carte d'identité soit délivrée gratuitement au requérant par l'intermédiaire du HCR. Cette carte d'identité doit également être accompagnée d'un titre de voyage au profit du réfugié. Par ailleurs, on définit les contours d'une protection

---

<sup>75</sup> Ce sont les représentants du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'intérieur.

effective, assurant qu'aucun réfugié ou demandeur d'asile ne soit refoulé ou expulsé contre son gré vers un pays où sa vie serait menacée<sup>76</sup>.

L'arrêté 8042, « *portant création, organisation, attributions et fonctionnement de la commission de recours au statut des réfugiés* »<sup>77</sup> signé le 26 Décembre 2001 définissait un cadre juridique similaire garantissant aux réfugiés le respect de leurs droits dans le traitement des procédures juridiques liées au recours des décisions de la première commission.

Actuellement, la création du CNAR a donc développé un cadre normatif à l'application des obligations définies par les conventions internationales. Ce cadre normatif et les instruments juridiques qui le composent ont été importés des différentes conventions internationales qui encadrent le droit des réfugiés. Avec ces appareils juridiques, l'Etat congolais s'est ainsi conformé aux exigences des organisations internationales en matière de protection et d'assistance aux réfugiés.

#### *Le désengagement financier de l'Etat congolais :*

On a pu analyser un transfert de compétence entre le HCR et l'Etat congolais dans l'attribution du statut de réfugié, ayant pour conséquence l'implication de l'Etat congolais dans la gestion dans l'attribution individuelle du statut de réfugié. Ce redéploiement apparent s'est matérialisé par une décharge<sup>78</sup> financière de l'Etat congolais dans le financement du CNAR, puis une décharge opérationnelle du CNAR vis-à-vis du HCR et des ONG pour la mise en œuvre de sa mission d'assistance aux réfugiés.

Les accords régissant le transfert de compétence prévoyait, en premier lieu, le financement de cette structure par le HCR, puis une responsabilisation financière de l'Etat congolais. L'article 15 du décret numéro 99-310 portant création du CNAR, définissait que « *les frais de fonctionnement du comité national d'assistance aux réfugiés sont pris en charge par le budget de l'Etat et les concours extérieurs appropriés* ». Actuellement, le CNAR est toujours quasiment intégralement financé par le HCR. Selon la chargée de protection du HCR, « *Le CNAR est entièrement, enfin*

---

<sup>76</sup> Annexe, Arrêté 80-41 portant création de la commission d'éligibilité.

<sup>77</sup> Annexe, Arrêté 80-42 portant création de la commission de recours.

<sup>78</sup> HIBOU, Beatrice, "La "décharge" : Le nouvel ... » *Op. Cit.*

*pas entièrement, en grande partie financée par le HCR. Il y a une vraie dépendance »*<sup>79</sup>. Le rapport annuel des droits humains 2012 publié par le département d'Etat américain estimait que le CNAR avait reçu entre 80 à 90 % de son budget opérationnel de la part du HCR<sup>80</sup>.

En 2008, un contentieux financier entre le HCR et le l'Etat congolais avait conduit à la fermeture temporaire du CNAR. Freddy, membre du bureau de la COREDAC, avait participé au sit-in qui avait eu lieu devant le bureau du HCR en février 2008. Les réfugiés revendiquaient la réouverture du CNAR, qui n'était plus opérationnel depuis quelques mois. Pendant la fermeture temporaire du CNAR, les demandeurs d'asile qui arrivaient de Kinshasa ne pouvaient formuler une demande individuelle auprès du CNAR. Freddy, qui du fait des fonctions qu'il occupait auprès de la COREDAC, suivait la mobilisation de très près. Selon lui, c'est le non-renouvellement des accords entre le HCR et le CNAR qui a conduit à la fermeture temporaire du CNAR :

*«... à partir de 2008, le CNAR avait fermé ses portes le 13 Aout 2007. Lorsqu'il y avait l'accord avec le HCR était arrivé à terme, le CNAR avait fermé ses bureaux et il y avait la vague de demandeurs d'asile qui arrivait. Nous la communauté de RDC, on a écrit au HCR sous le titre «les droits d'asile en détresse ». Et comme le HCR n'avait pas répondu, la communauté de RDC avait fait un sit-in devant les bureaux du HCR. C'était le 25 février (2008)... »*<sup>81</sup>.

Cette décharge financière s'est également accompagnée d'une décharge opérationnelle de sa fonction d'assistance juridique. Cet organisme prétend ne pas avoir les moyens d'assurer une assistance auprès des réfugiés et est donc obligé de déléguer cette fonction au HCR et aux ONG. Selon le directeur du CNAR, *« la commission n'a pas les moyens d'assurer l'assistance juridique, donc elle oriente les réfugiés vers le HCR ou les ONG »*<sup>82</sup>.

Le déploiement de l'Etat congolais dans la gestion des réfugiés à travers la création du CNAR n'a pas été exempt de contraintes pour les réfugiés. De fait, le CNAR a éprouvé des difficultés dans l'application de ses nouvelles prérogatives. Cette prochaine section analysera les problèmes rencontrés par les réfugiés dans la valorisation de leurs droits par le CNAR et permettra de mieux comprendre l'incapacité opérationnelle du CNAR à atteindre ses objectifs.

---

<sup>79</sup> Entretien Edith Geneviev, Associée de protection HCR, Brazzaville, 03/04/2014.

<sup>80</sup> <http://www.state.gov/documents/organization/204321.pdf> - 20/05/2014

<sup>81</sup> Entretien, Freddy, Réfugié urbain, membre du bureau de la COREDAC, 05/02/2014.

<sup>82</sup> Entretien Jules César Botokou Eboko, Directeur du CNAR, Brazzaville, 15/04/2014.

### 3) Les dysfonctionnements du CNAR :

Depuis 2003, les activités principales du CNAR concernent l'examen et l'attribution des demandes individuelles d'asile. L'attribution collective du statut de réfugié relève toujours du mandat du HCR, sous réserve de l'acceptation de l'Etat congolais. Le siège national du CNAR se situe à Brazzaville et compte quinze collaborateurs ainsi que deux chauffeurs. Il est présent dans les zones géographiques concernées par l'arrivée massive de réfugiés et demandeurs d'asile par le biais de cinq antennes, dont trois dans le département de la Likouala. Ces antennes sont administrées par un à trois agents de la fonction publique congolaise et servent de relais entre les réfugiés qui sont les administrés et le siège national du CNAR qui est l'administration centrale. Afin de comprendre le fonctionnement du CNAR et en déduire le rôle de l'Etat congolais dans la gestion des réfugiés, on analysera dans un premier temps l'application des trois missions principales qui sont le traitement des demandes d'asile, l'attribution des cartes de réfugiés et la mise en œuvre de la protection juridique et administrative. Par la suite, on concentrera notre réflexion sur les dysfonctionnements internes de cette structure et les conséquences sur les réfugiés.

#### *Les difficultés rencontrées par les réfugiés :*

L'arrêté 80-41 devait garantir à tout demandeur d'asile le traitement rapide de sa requête par une notification de la décision de la commission d'éligibilité trois mois après le dépôt de sa demande. Selon le HCR et le CNAR, onze ans après le transfert de compétence, les délais sont toujours excessivement longs et la commission d'éligibilité n'est pas en mesure de traiter l'afflux de demandes :

*«... les délais sont très importants. C'est ce qu'on n'arrive pas à réguler. On est passé à une procédure qui est plus complexe. Les décisions se font lors d'une commission d'éligibilité qui se réunit très rarement et difficilement ».*<sup>83</sup>

*«... en moyenne, cela prend deux à trois ans, parfois plus, car en 2006, pendant six à sept mois le CNAR n'a pas travaillé... Actuellement, nous traitons certains dossiers de 2008, 2009».*<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Entretien Edith Geneviev, Associée de protection HCR, Brazzaville, 03/04/2014.

<sup>84</sup> Entretien Jules Cesar Botokou Eboko, Directeur du CNAR, Brazzaville, 15/04/2014.

Monsieur et madame BASSOUMBA qui ont quitté les conflits de l'Est de la RDC en 2004, sont arrivés à Brazzaville entre 2006 et 2007. Ils expliquaient avoir attendu entre deux à trois ans pour se voir notifier leur statut de réfugié.

*« Moi je suis venu ici depuis 2006, le 26 décembre, non, 16 décembre 2006, on m'a donné le statut en mille neuf cent combien... en 2006, 2007, en 2009 ! [...] Moi j'ai fait six ans pour avoir ce statut (de 2004 à 2007, il était en RDC et n'est arrivé à Brazzaville qu'en 2007). J'ai eu ça en 2010 »<sup>85</sup>.*

Marie est arrivée à Brazzaville en 2006 après l'assassinat de son mari en RDC, elle déclarait également avoir attendu quatre ans avant d'obtenir son statut<sup>86</sup>. Veuve et sans ressource, cette période d'attente a été particulièrement éprouvante, d'autant plus que pendant leur attente, les demandeurs d'asile urbains sont exclus de l'assistance mise en œuvre par le HCR et ses partenaires.

Par ailleurs, l'article 20 de l'arrêté 80-41 devrait garantir à tous les réfugiés de pouvoir bénéficier d'une carte de réfugiés. Cependant, aucun réfugié « *prima facie* » arrivé en 2009 ne bénéficiait d'une carte de réfugié, quand bien même, la première vague de réfugiés « *prima facie* » arrivée en 1999 avait obtenu une carte de réfugiés deux ans après son arrivée<sup>87</sup>.

Selon Narcisse Ekoue, assistant de terrain au niveau de l'antenne du CNAR d'Impfondo, « *Ceux qui ont fui les conflits en 2009 n'ont pas ce genre de carte, ils ne possèdent que les macarons... La raison, je ne peux pas dire, ce n'est que la hiérarchie* ». La carte de réfugié est pourtant le seul document d'identité valide pendant la période d'asile des réfugiés « *prima facie* » sur le territoire congolais. Les réfugiés arrivés en 2009 ont reçu comme seul document nominatif la carte de ration qui leur permet de recevoir des vivres de la part du PAM. Cette carte de ration n'a aucune valeur officielle et n'est pas suffisante pour se mouvoir à l'intérieur du territoire congolais. Il faut soit un « *laissez passer* » délivré par les services de l'immigration congolaise, ou un « *acquis de droit* » délivré par l'un des deux bureaux du HCR présent dans le département de la Likouala. Selon Régis, qui avait été rapatrié en 2006 et qui était revenu en 2009 après avoir fui les conflits, cette procédure n'est pas sans contrainte puisqu'elle implique de se rendre à l'antenne du HCR la plus proche. Régis qui a trouvé l'asile dans le village d'Enyéélé dépend de l'antenne du HCR de

---

<sup>85</sup> Entretien Monsieur et madame Bassoumba, réfugiés urbains, Brazzaville, 07/02/2014.

<sup>86</sup> Entretien madame Matombo, réfugié urbaine, Brazzaville, 06/02/2014.

<sup>87</sup> Entretien Serge, réfugié rural, Enyéélé, 28/02/2014.

Bétou. Pour obtenir un « *acquis de droit* » délivré par le HCR et pouvoir se rendre à Brazzaville, il lui faut aller à Bétou qui est situé à 80 kilomètres de son domicile. Pour s’y rendre, il lui faut emprunter un chemin forestier desservi par aucun transport en commun. La dernière fois qu’il est allé à Brazzaville, il a préféré faire un « *laissez passer* » au service d’immigration de Boyélé, la ville d’où il embarque en bateau pour Brazzaville :

*« Normalement, on nous donne les papiers, si tu pars là-bas au site du HCR à Bétou, on te donne un « acquis de droit » pour voyager avec ça. A ce moment là, j’étais trop pressé d’aller encore à Bétou. Je n’avais pas le temps, j’avais fait un « laissez passer » à l’immigration pour partir avec ça [...] Quand on est revenu, dans les barrières, on demande de se présenter. On donne les cartes. Pour nous, on nous a exigé de donner quelque chose de l’argent, pour qu’on nous libère pour partir. Premièrement, j’avais donné 3 000 francs, après, j’avais donné 1 000 francs / 1 000 francs. Après c’était 2 000 / 2 000. A Moulé, c’était 2 000 / 2 000<sup>88</sup>. »*

Lorsqu’il est revenu de Brazzaville, malgré ce « *laissez passer* », il subissait le racket de la part des agents de l’ordre<sup>89</sup>. Durant le même trajet, Serge, également réfugié, ne subissait pas le racket mais avait dû contourner les limites imposées par l’absence de carte de réfugié :

*Tel que nous sommes ici, nous sommes des réfugiés de la RDC au Congo Brazzaville, il y a aussi de la négligence pour nous. La fois passée, l’an 2001 jusqu’à l’an 2006, nous étions bien servis avec le HCR parce que nous avons donné les cartes d’identification. C’est là où on fait les cartes d’identification provisoire pour nous les réfugiés. Si tu fais le voyage, tu quittes Boyélé pour Brazzaville, on te donne le « laissez passer » au niveau de l’immigration [...] Si vous donnez les papiers « laissez passer » là, on ne considère pas ça tout à fait normal pour les réfugiés de la RDC. On nous menace souvent. SI vous êtes allés dans le bureau du HCR, chez le chef de protection pour les réfugiés, on vous donne « l’acquis de droit » et on ne considère pas ça. On ne prend pas soin de cet acquis de droit. Ça demande à eux de nous placer, de nous sanctionner, de nous mettre dans les prisons pour que tu puisses donner de l’argent. C’est à dire qu’on facture les amendes dans des postes au niveau de la rivière : Boyélé, Dongou, Impfondo, Liranga, Mossaka jusqu’à Brazzaville. Arrivé à Brazzaville, dans le port de ATC, on est obligé de présenter les papiers. Quand tu présentes les papiers, le « laissez passer », on vous prend et on vous demande de donner de l’argent. A chaque poste, à L’Oubangui, on demande 2 000, 2 000, 2 000 chacun. Quand je suis venu avec le véhicule, c’est là que j’ai vu*

---

<sup>88</sup> Entretien Régis, Réfugié rural, Enyéle, 27/02/2014.

<sup>89</sup> Je me trouvais dans la même Jeep que Regis et Serge et j’ai donc pu observer les différentes formes de rackets. Sans cela, je n’aurais jamais pu découvrir que certains réfugiés avaient des fausses cartes d’identité congolaise.

*qu'on demande trop de l'argent. On demande 5 000, quoique ce soit. Mais pour moi, tel que je suis réfugié, alors j'avais mon ami qui est policier d'ici, il m'a demandé de tricher pour avoir la carte d'identification congolaise. C'est là où, lorsque nous étions venus, je prends ça et je présente ça et on me laisse libre. Ma nationalité, ce n'est pas congolaise RC, je suis de nationalité de RDC. »<sup>90</sup>*

Pour Serge, frauder est l'unique manière de faire appliquer ses droits relatifs à la liberté de circulation. Selon ce dernier, cette carte d'identité ne lui est utile que pour voyager sans se faire racketter. Ces problèmes liés à l'absence de carte de réfugié et aux rackets sont connus de l'antenne du CNAR d'Impfondo, qui semble impuissante à trouver une solution :

*« On a déjà eu ce genre de déclaration de la part de réfugiés. Quand ils voyagent, au niveau de l'aéroport, soit ici, soit à Brazzaville, le policier lui demande 2 000 francs. Nous avons déjà eu à enregistrer des cas comme ça [...] Après cela, nous avons envoyé les informations à notre hiérarchie à Brazzaville. Lors des sensibilisations, nous informons les agents des forces publiques, que cette manière de faire n'est pas bien, que le réfugié a aussi des droits. »<sup>91</sup>*

Ce problème, lié aux difficultés d'obtention de cartes de réfugié, n'est pas singulier aux réfugiés « *prima facie* ». Lors d'une réunion de la COREDAC qui s'est tenue à Brazzaville le 25 janvier 2014, des membres du bureau et membres du collectif se sont plaints des difficultés rencontrées par les réfugiés urbains pour se faire renouveler leur carte de réfugié par le CNAR. Selon eux, deux réfugiés se seraient fait contrôler sans carte de séjour valide et auraient été expulsés en RDC<sup>92</sup>.

Enfin, Comme mentionné auparavant, l'arrêté 80-41 établi que la commission d'éligibilité au statut de réfugié a pour mission de mettre en œuvre une protection juridique et administrative aux réfugiés.

Bien que l'article 24 du décret 80-41 soit explicite concernant le non-renvoi des réfugiés et des demandeurs d'asile « *aucun réfugié ou demandeur d'asile ne sera refoulé ou expulsé contre son gré vers un pays où sa liberté serait menacée...* », l'application de cet engagement se heurte, en pratique, à la rigidité de l'Etat congolais dans la mise en œuvre de ses politiques sécuritaires. En mars 2008, dans un communiqué de presse, l'OCDH relatait l'extradition d'un réfugié de la RDC

---

<sup>90</sup> Entretien Serge, réfugié rural, Enyéélé, 28/02/2014.

<sup>91</sup> Entretien Narcisse Ekoue, Assistant CNAR, Impfondo, 10/03/2014.

<sup>92</sup> Compte rendu réunion de la COREDAC, Brazzaville, 25/01/2014.

par les agents de l'ordre congolais<sup>93</sup>. Freddy, membre du bureau de la COREDAC exposait des faits similaires survenus récemment et par la suite, il exprimait les craintes de la communauté de la RDC concernant le mépris des policiers congolais à leur endroit :

*« On a eu même des rafles dans des maison, ou l'on prend même le demandeur d'asile, le réfugié. Le HCR alerté est arrivé au Beach pour arrêté ça. L'année passée, vers le 20 décembre, on a extradé comme ça les demandeurs d'asile... Les trois messieurs habitaient à 45 kms. On a fait remonter ça jusqu'au CNAR, le CNAR nous a demandé d'avoir plus d'éléments [...] Il y a des policiers qui nous disent : « vous les zairois, vous êtes venus faire quoi ici ? ». Si demain, il se poserait un problème extrême où l'on doit chasser les Zairois, les réfugiés ne seront pas épargnés. On a vu, le HCR le sait ».*<sup>94</sup>

L'opération d'envergure « Mbata ya Mokolo » (*La gifle de l'ainé*) survenu en Avril 2014 a confirmé les craintes de la communauté de la RDC concernant l'animosité des agents de l'ordre congolais à leur égard et l'incapacité du CNAR de mettre en œuvre une protection administrative effective. Cette opération destinée à assainir Brazzaville des délinquants étrangers, n'a pas été exempte d'atteinte aux droits des réfugiés. Un rapport documenté publié le 12 mai 2014 par l'OCDH accablait l'Etat congolais de ne pas tenir ses engagements relatifs à la protection des réfugiés :

*« la police, procédant dans une confusion totale, perd la cible que seraient les migrants en situation irrégulière, s'attaque aussi aux migrants en situation régulière, aux réfugiés statutaires et demandeurs d'asile... Plusieurs réfugiés et demandeurs d'asile de nationalité confondue (les noms des victimes ne sont pas cités pour protéger l'identité des victimes) ont vu leurs domiciles être visités par les policiers, qui ont détruit certains de leurs biens par incinération et leur ont pris d'autres, notamment les téléphones, documents d'identités etc. ».*<sup>95</sup>

Ce rapport précisait le rôle du CNAR durant cette opération, dans sa mission de protection des réfugiés : « les responsables du Comité national d'assistance aux réfugiés (CNAR), organe gouvernemental affirment être à pied d'œuvre pour les ramener à Brazzaville ». Le 15 avril 2014<sup>96</sup>, le directeur du CNAR disait avoir reçu des plaintes de la part de réfugiés et affirmait les

<sup>93</sup> <http://blog.ocdh.org/post/2008/03/25/Extradition-dun-refugié-vers-son-pays-dorigine-%3A-Le-Congo-se-ressaisit-et-la-RD-Congo-fait-preuve-dune-comprehension-humanitaire> – 19/05/2014

<sup>94</sup> Entretien, Freddy, Réfugié urbain, membre du bureau de la COREDAC, 05/02/2014.

<sup>95</sup> <http://blog.ocdh.org/post/2014/05/12/Atteintes-aux-droits-humains-et-expulsions-inhumaines-des-ressortissants-de-la-RDC-en-R%C3%A9publique-du-Congo> – 22/05/2014

<sup>96</sup> Entretien Jules César Botokou Eboko, Directeur du CNAR, Brazzaville, 15/04/2014.

avoir transférées à la présidence de la République, sous-entendant que des actions seraient mises en œuvre en faveur des réfugiés. Le rapport de l'OCDH, qui fut publié un mois après ne constatait aucune amélioration des agents de l'ordre à l'endroit des réfugiés lors des contrôles d'identité. Ce n'est qu'après la prise de parole du porte-parole de la MONUSCO, Martin Kobler<sup>97</sup> que des améliorations se sont faites ressentir dans le traitement des réfugiés. L'incapacité du CNAR à plaider les droits des réfugiés auprès de l'Etat est révélatrice du rapport déséquilibré qu'il existe entre les politiques sécuritaires menées par l'Etat congolais et la politique en matière des réfugiés prônée par le CNAR.

Durant cette opération, Le CNAR a été instrumentalisé comme la « *main gauche* » de l'Etat congolais au sens que lui accordait Bourdieu<sup>98</sup>. Pendant que les agents de l'ordre violaient les droits des réfugiés, l'organisme en charge de leur protection écoutait leurs plaintes et les transmettait à la présidence. Cette assistance sociale n'a pas eu d'impact sur le comportement des policiers, puisqu'après que les plaintes furent transmises, les exactions à l'encontre des réfugiés perduraient toujours. Cette action qui vise à écouter et à prendre les plaintes des réfugiés semblent plus être destinée à calmer cette population et à rassurer la communauté internationale, plutôt qu'à mettre en œuvre une assistance effective et résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés. Le discours rassurant et protecteur semble également être destiné aux bailleurs internationaux ainsi qu'à leurs relais locaux. Dans le cas de la gestion des réfugiés par le Congo, le CNAR, la main gauche de l'Etat, est également un outil de communication qui permet d'atténuer la violence de la main droite auprès des bailleurs internationaux. Cette fonction, Agier l'avait appliquée au secteur de l'humanitaire et du gouvernement humanitaire qui a pour objectif d'atténuer « *les dégâts de l'intervention militaire, celle-ci étant conçue comme une opération de police qui agit simultanément en différents points de la planète. Une main qui frappe, l'autre qui soigne* »<sup>99</sup>. Cette instrumentalisation d'un organisme issue d'une réforme, présente des similitudes avec l'analyse d'Olivier de Sardan, pour qui les Etats Africains, dans la mise en œuvre de réformes structurelles, tiennent un double langage : « *celui à l'intention des bailleurs de fonds et*

---

<sup>97</sup> [http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47891#.U42YW3J\\_snd](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47891#.U42YW3J_snd) – 03/06/2014

<sup>98</sup> BOURDIEU, Pierre, « La misère du monde », Seuil, Paris, 1993, pp. 340-343.

<sup>99</sup> AGIER, Michel, « La main gauche de l'Empire. Ordre ... » *Op. Cit.*.

*celui de la vraie politique et de la vraie gouvernance, c'est-à-dire les arrangements politiques « entre soi », loin des arrogances et des naïvetés occidentales »<sup>100</sup>.*

L'application des instruments juridiques régissant le CNAR et le respect des droits des réfugiés définis dans les statuts du CNAR se heurtent à différents problèmes opérationnels. On peut expliquer les difficultés liées à la mise en œuvre d'une assistance juridique et d'une protection administrative par un manque de volonté politique ainsi qu'un manque de moyens. Cependant, pour expliquer les difficultés liées à l'attribution du statut de réfugié, il faut saisir les dysfonctionnements du CNAR. L'analyse des dysfonctionnements de cette structure démontre à la fois, le manque de volonté politique, les difficultés d'adaptation des procédures et met en évidence des problèmes relatifs à une bureaucratie d'interface.

#### *Le CNAR : une bureaucratie d'interface :*

Pour faciliter la compréhension du fonctionnement de cette structure, nous avons utilisé la grille de lecture définie par Olivier de Sardan. A partir de nombreuses études empiriques, transparaissent des caractéristiques communes de la bureaucratie dans les pays d'Afrique de l'Ouest francophone comme le clientélisme, la corruption, l'improductivité<sup>101</sup>. On peut dégager des points de convergence entre l'analyse du fonctionnement du CNAR et l'analyse d'Olivier de Sardan concernant ses généralités sur la bureaucratie en Afrique de l'Ouest francophone. Cette analogie n'a pas la prétention d'être applicable à la bureaucratie congolaise en général, mais simplement d'offrir un cadre de réflexion pour appréhender les dysfonctionnements d'un organisme d'Etat. Dans cette sous-section, les réfugiés seront considérés comme des administrés, tandis que le personnel du CNAR sera considéré comme des administrateurs.

#### *Un organisme bloqué par un pouvoir centralisé et des administrateurs démotivés :*

La commission d'éligibilité qui devait se réunir une fois par mois n'est pas aussi régulière que les textes le prévoient. En avril 2014, la dernière réunion de la commission avait eu lieu en septembre 2013, soit plus de six mois auparavant et aucune date n'était encore arrêtée pour une commission ultérieure. L'incapacité du CNAR à être productive peut s'expliquer, à la fois, par la

---

<sup>100</sup> OLIVIER DE SARDAN, Jean Pierre, « Etats, Bureaucratie et ... » *Op. Cit.*

<sup>101</sup> OLIVIER DE SARDAN, « La sage-femme et le douanier, culture Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest ». *Autrepart*, numéro 20, 2001, pages 70-71 ».

centralisation du pouvoir par les membres de la commission qui occupent des postes importants dans leur ministère de tutelle, ainsi qu'à une démotivation des administrateurs directs qui traitent les dossiers des réfugiés. Selon un responsable du HCR, les membres de la commission d'éligibilité exercent des postes à responsabilités et sont peu disponibles pour la commission d'éligibilité :

*«Les décisions se font lors d'une commission d'éligibilité qui se réunit très rarement et difficilement. Elle est composée de membres d'assez haut niveau, du ministère des affaires étrangères, de la justice, de l'intérieur. Des gens qu'on ne réunit vraiment pas facilement. L'impact négatif s'est fait sur les délais».*<sup>102</sup>

Cette commission est présidée par le numéro 3 du Ministère des Affaires Etrangères, la secrétaire générale adjointe du ministère. Le vice-président est un colonel, conseiller du ministre de l'intérieur. Rien n'impose que ce soit eux qui représentent leur ministère, car cette fonction peut être exécutée par un autre membre des ministères concernés. Lors d'une réunion trimestrielle entre les organisations de défenses de réfugiés et le HCR au siège du HCR de Brazzaville, le représentant de l'ADHUC<sup>103</sup> a demandé au HCR ce qui expliquait ces délais excessivement longs. Un chargé de protection du HCR a alors pris la parole et s'est exclamé « *comme les hommes sont avides de pouvoir, ils veulent se montrer...* ». Cette exclamation illustre les difficultés pour les membres de cette commission à déléguer leur pouvoir politique quand bien même cela ne soit pas en lien direct avec les ministères auxquels ils sont affectés. Cette accumulation des postes paralyse l'ensemble de la structure et par voie de conséquence, ralentit le processus d'attribution. De plus, les membres de la commission n'ont aucune expertise technique et sont extérieurs aux questions relatives aux réfugiés. En somme, l'une des raisons des longs délais d'attribution du statut est causée par l'absentéisme des membres de la commission et de leur incapacité à déléguer leurs fonctions.

Le retard accumulé par la commission s'explique aussi par la démotivation des fonctionnaires du CNAR. Rémunérés par l'Etat congolais, ils ne perçoivent que leur salaire de fonctionnaire et n'ont aucun privilège à exercer la fonction qu'ils occupent. Alors que la majorité des administrations sont ouvertes jusqu'à 14 heures ou 15 heures, Le CNAR est ouvert

---

<sup>102</sup> Entretien Edith Genevier, Associée de protection HCR, Brazzaville, 03/04/2014.

<sup>103</sup> ADHUC = Association pour les Droits Humains et l'univers Carcéral. Cette association de défense des droits de l'homme fait partie, tout comme l'OCDH, des organisations conviées aux réunions trimestrielles concernant la sécurité des réfugiés et de la protection juridique.

quotidiennement jusqu'à 17 heures. Ainsi, les fonctionnaires affectés au CNAR travaillent plus que les autres fonctionnaires. Cette structure est aussi en sous-effectif, ils ne sont que cinq assistants juridiques à effectuer le travail de recherches et les entretiens qui permettent aux membres de la commission de déterminer la crédibilité d'une demande d'asile. L'absentéisme des hauts fonctionnaires et la démotivation des administrateurs directs ralentissent considérablement le processus d'attribution du statut de réfugiés. Bien que des procédures formalisent le travail du CNAR, on constate une anomie des hauts fonctionnaires membres de la commission qui n'ont aucune incitation à effectuer leur travail, puisqu'ils ne subissent pas de sanctions si les procédures ne sont pas appliquées. De plus, du fait que la satisfaction des administrés, les réfugiés en l'occurrence, ne soit pas prise en compte pour sanctionner positivement ou négativement leur travail, les administrateurs n'ont aucune contrainte de productivité<sup>104</sup>.

*Des procédures inadaptées et arbitrairement appliquées :*

Les procédures définissant le fonctionnement du CNAR sont inadaptées et ne permettent pas une gestion efficace des demandes d'asile et ne garantissent pas la satisfaction des administrés. Face à l'inertie du CNAR dans le traitement de leur demande, les réfugiés essaient faire valoir leurs droits auprès des organisations de défenses des droits de l'homme. Les procédures déterminant le fonctionnement du CNAR ont été adoptées alors qu'il y avait peu de demandes d'asile. En 1999, on dénombrait environ 30 demandes individuelles par mois. Un an plus tard, alors que les arrêtés définissant le fonctionnement de la commission n'avaient pas encore été déterminés, on dénombrait 300 demandes par mois. Les articles définissant le fonctionnement de la commission d'éligibilité se sont avérés inapplicables pour traiter l'afflux de demandes. De fait, les membres de la commission traitent 40 demandes par séance. Durant une commission, il peut y avoir plusieurs séances. Avec en moyenne deux commissions par an et au maximum cinq séances par commission, on peut affirmer que la commission peut traiter au maximum 400 demandes d'asile par an, ce qui est insuffisant pour traiter rapidement l'ensemble des demandes individuelles des réfugiés.

Parallèlement aux problèmes organisationnels que connaît le CNAR, l'analyse du fonctionnement cette structure a mis en exergue le caractère subjectif de l'attribution du statut,

---

<sup>104</sup> MERTON, Robert, King, "Bureaucratic structure and personality", Tulane University. 1957.

lequel est inévitablement lié à la nationalité de l'individu. Selon la « *rationalité légale bureaucratique* » théorisé par Weber<sup>105</sup>, la rationalité procédurale est censée garantir à chaque administré un traitement égal et normalisé de la part des administrations, sans se heurter aux préjugés des administrateurs. Cependant, selon le directeur du CNAR, l'origine et le profil sont des indices pour déterminer la crédibilité de la demande. Ainsi, selon ce dernier :

*« Actuellement, il y a plus de migrants économiques, ou des faux réfugiés. Lorsqu'on demande à un tchadien pourquoi il est venu trouver l'asile au Congo, il nous dit que c'est parce que la vie est bonne ici. A Pointe Noire, il y a beaucoup de demandes de Westaf (ressortissants de l'Afrique de l'Ouest)... On a aussi des réfugiés de la RDC qui a ses deux ou trois identités qu'il utilise ici ou à Kinshasa... Il y a de moins en moins de demandeurs crédibles. Désormais, les réfugiés ont moins de chance de montrer des signes de persécutions ».*<sup>106</sup>

L'immigration économique existe en République du Congo, mais la suspicion permanente qu'une demande d'asile soit en fait une immigration dissimulée, devient préjudiciable pour les demandeurs d'asile et ne garantit plus un traitement égal et normalisé des demandes par l'administration. Selon l'associée protection du HCR, les préjugés qu'ont les membres du CNAR à l'égard des demandeurs d'asile de la RDC sont similaires aux préjugés de la population à l'égard cette population : « *Pour les ressortissants de la RDC, un peu menteur, un peu voleur etc. On a des cas de réfugiés professionnels de la RDC qui viennent avec des nouvelles histoires, des nouvelles identités...* »<sup>107</sup>. Dans le fait, le nombre de demandes d'asile issu de la RDC était de 1 906 en avril 2014. Ce nombre semblait marginal comparé à la population de la RDC en République du Congo estimée par le gouvernement lors de l'opération « *Mbata ya Mokolo* ». Le gouvernement évaluait le nombre de ressortissants de la RDC sur le territoire congolais à 500 000<sup>108</sup>. On peut également relativiser l'instrumentalisation du droit d'asile par les migrants économiques en constatant une corrélation entre les violences à Kinshasa et le nombre de demandes d'asile. Par exemple, en 2008, Kinshasa avait connu de nombreux troubles politiques, il s'en était suivi une augmentation du nombre de demandes d'asile émanant de la RDC par rapport à l'année précédente<sup>109</sup>. Ainsi en 2007, il y avait eu 438 demandes individuelles d'asile et

---

<sup>105</sup> WEBER, Max, "Economie et société", 1921

<sup>106</sup> Entretien Jules César Botokou Eboko, Directeur du CNAR, Brazzaville, 15/04/2014.

<sup>107</sup> Entretien Edith Geneviev, Associée de protection HCR, Brazzaville, 03/04/2014.

<sup>108</sup> <http://www.rfi.fr/mfi/20140509-congo-rdc-migrants-exode-brazzaville-kinshasa/> - 03/06/2014

<sup>109</sup> Entretien Edith Geneviev, Associée de protection HCR, Brazzaville, 03/04/2014.

en 2008 il y en avait eu 1 921<sup>110</sup>. Cela permet de relativiser les propos assimilant les demandes d'asile à l'immigration économique dissimulée.

Enfin, certains administrés ont été simplement exclus de la procédure de demandes d'asile, tels que les ex-FAZ, les militaires officiers de Mobutu. Ils sont arrivés en République du Congo en 1997 et n'ont toujours pas bénéficié du traitement de leur demande. Cette catégorie de demandeurs d'asile n'a jamais pu jouir d'un traitement « égal » et « normalisé » de leur dossier.

*« ... du temps du HCR, c'est des dossiers qui ont toujours été bloqué, c'est le dossier des ex-combattants. C'est à dire, déjà en 97, des militaires ont fui le régime de Mobutu et ont atterri ici. Depuis ce temps là, leur dossier n'a pas été traité ». <sup>111</sup>*

*Un rapport administré / administrateur en dehors des réseaux clientélistes :*

Par ailleurs, on considère que la dépendance financière du CNAR auprès du HCR, ainsi que la possibilité pour les administrés de dénoncer les pratiques déviantes au HCR sont des facteurs pouvant atténuer certaines pratiques liées à la corruption et au clientélisme entre les administrateurs et les administrés. Cette question a été récurrente lors des échanges formels et informels avec les réfugiés et les demandeurs d'asile. Au vu des matériaux récoltés, d'une manière générale, on a pu constater que les réfugiés sont exclus des réseaux clientélistes que l'on caractérise comme « *des phénomènes de solidarité factionnelle, de patronage, de liens d'affiliation, de préférence partisane, que l'on rencontre quotidiennement à tous les niveaux des administrations africaines* »<sup>112</sup>. De par leur extranéité, les réfugiés n'ont pas un accès à ces réseaux clientélistes traditionnels au sein de l'administration congolaise.

Parallèlement, aucun élément ne permet d'établir des pratiques liées à la corruption au sein du CNAR entre les administrés et les fonctionnaires du CNAR, quand bien même, selon Olivier De Sardan<sup>113</sup>, ce serait devenu une pratique systémique en Afrique de l'Ouest francophone. La corruption est par nature un phénomène difficilement observable, mais durant les échanges avec les usagers, à aucun moment l'administration du CNAR n'a été accusée de la pratiquer. Concernant l'absence de corruption, qui du reste existe dans d'autres administrations congolaises,

---

<sup>110</sup> [http://popstats.unhcr.org/PSQ\\_RSD.aspx](http://popstats.unhcr.org/PSQ_RSD.aspx) - 03/06/2014

<sup>111</sup> Entretien Freddy, réfugié urbain et membre du bureau de la COREDAC, Brazzaville, 05/02/2014.

<sup>112</sup> OLIVIER DE SARDAN, Jean Pierre, « Etat, ... » *Op. Cit.*

<sup>113</sup> OLIVIER DE SARDAN, *ibid.*

on suppose que le rapport direct entre les usagers et le HCR puisse dissuader les administrateurs d'y avoir recours, tant ce type de pratique serait susceptible d'être rapportée aux représentants du HCR. De plus, on suppose également que la participation du HCR aux commissions d'éligibilité peut avoir un effet dissuasif, car l'attribution du statut n'est pas l'œuvre d'un seul fonctionnaire potentiellement corruptible, mais d'une commission de fonctionnaires. Enfin, le directeur du CNAR n'ayant pas voix délibérative, l'administré n'a jamais la possibilité d'être en contact direct avec un administrateur ayant un pouvoir décisionnaire dans le traitement de sa requête. On émet aussi l'hypothèse que l'absence de « rémunération privée de l'utilisateur »<sup>114</sup> paralyse la structure, provoquant l'absentéisme des membres de la commission du CNAR et l'improductivité des fonctionnaires qui sont les administrateurs directs des réfugiés.

Cette section a permis de mettre en évidence les dysfonctionnements du CNAR et le désengagement opérationnel de l'Etat congolais dans ses missions d'assistance au profit des organisations humanitaires, ainsi que son inertie dans sa mission de protection des réfugiés. Cette section a permis de saisir quelles étaient les difficultés rencontrées par les réfugiés du fait du non-respect de leurs droits et dans quelle mesure ils pouvaient mettre en œuvre des stratégies de contournement et d'adaptation. En constatant notamment l'absence de pièce d'identité et de titre de transport, on a pu mettre en exergue des pratiques de corruption ou de création de fausses cartes d'identité congolaises afin de ne plus être sujet au racket de la part des agents des forces de l'ordre. La prochaine section tend à démontrer que bien que l'Etat congolais se soit désengagé financièrement et opérationnellement, il s'est redéployé dans le contrôle des réfugiés et dans la détermination des espaces humanitaires.

#### **4) Le redéploiement de l'Etat dans le contrôle des réfugiés :**

Actuellement, la mission opérationnelle du CNAR consiste uniquement en la gestion et en l'attribution des statuts de réfugiés. L'Etat congolais en général et le CNAR en particulier se sont déchargés de leurs engagements relatifs à l'assistance et à la protection des réfugiés pour finalement se concentrer sur des missions de contrôle des demandes d'asile individuelles. L'Etat congolais s'est également redéployé dans le contrôle des réfugiés collectifs au statut « *prima facie* » et a affirmé sa souveraineté territoriale auprès du HCR, en encadrant son action en faveur

---

<sup>114</sup> OLIVIER DE SARDAN, *ibid.*

des réfugiés. Afin de mieux saisir l'impact de ce redéploiement, nous allons étudier le cas de l'arrivée des réfugiés centrafricains sur le territoire congolais et analyser comment le gouvernement a incité le HCR à contenir cette population dans une zone périphérique, éloignée des centres urbains, en prétextant des mesures sécuritaires.

#### *Le contrôle des réfugiés centrafricains :*

L'arrivée massive de réfugiés centrafricains, suite au conflit de 2013, a permis de comprendre les interactions entre l'Etat congolais et le HCR dans la mise en œuvre des politiques de contrôle de la population. En mars 2014, sur une population de 15 000 réfugiés centrafricains, 12 000 vivaient à Bétou, ville frontalière de la Centrafrique, tandis que le reste des réfugiés vivait dans le département de la Likouala, à Brazzaville ou Pointe Noire.

Lors de la réunion trimestrielle du 28 mars qui se tenait au bureau du HCR<sup>115</sup>, la question des réfugiés centrafricains a été abordée. Des réfugiés de Bétou se sont plaints de ne pouvoir se mouvoir sur l'étendue du territoire congolais et d'être confinés dans les camps, situés à quelques kilomètres de leur pays d'origine. Les principes directeurs opérationnels du HCR conseillent que les camps de réfugiés soient éloignés de 50 kilomètres des frontières d'origines : « *On recommande un minimum de 50 kilomètres comme principe directeur, alors que dans certains environnements hostiles, la situation peut nécessiter une distance plus importante* »<sup>116</sup> :

*« Le HCR a dénoncé la volonté du gouvernement de limiter la liberté de mouvement des réfugiés, les empêchant de quitter les camps du nord pour Brazzaville. De fait, le gouvernement garde un mauvais souvenir de l'arrivée massive de réfugiés à Brazzaville en 2001. Ils s'étaient agglutinés dans la cour de la CEMIR<sup>117</sup>. Le ministère de l'action humanitaire avait mis en œuvre un site : le CISP. Par la suite, ils avaient fait des sit-ins et des prises d'otages du personnel humanitaire. Par ailleurs, le gouvernement ne souhaite pas accroître la pression démographique de Brazzaville... Le HCR a défini sa stratégie concernant ces réfugiés : le budget ne permettait pas une assistance partout. Ils ont priorisé la zone de Bétou, où les réfugiés sont pris en charge totalement, une prise en charge partielle au niveau d'Impfondo et une prise minimale à Brazzaville, c'est à dire une simple assistance médicale. En plus de concentrer le plus de réfugiés, « assister à Bétou est moins cher que d'assister à Brazzaville ». De fait, en 2014, le*

---

<sup>115</sup> Réunion groupe de travail Protection, HCR, Brazzaville, 28/03/2014.

<sup>116</sup> <http://www.refworld.org/pdfid/463edc262.pdf> - 18/06/2014.

<sup>117</sup> CEMIR = Commission d'Entraide pour les Migrants et les Réfugiés.

*budget du HCR Brazzaville a été réduit de 50 % et en 2015, il y aura encore une diminution de 15 % »<sup>118</sup>.*

L'arrivée des réfugiés centrafricains illustre la politique actuelle de contrôle du gouvernement congolais à l'égard des réfugiés « *prima facie* ».

*Des stratégies de « containment » dans les zones périphériques :*

En privant les réfugiés centrafricains de se déplacer à l'intérieur de son territoire, l'encampement<sup>119</sup> a été pensé par le gouvernement congolais comme un moyen de contenir cette population dans une zone périphérique, éloignée des zones urbaines et à proximité du pays d'origine, facilitant leur retour. Le HCR exprimait des difficultés à faire appliquer la convention de Genève et son article 26 concernant la liberté de déplacement accordée aux réfugiés :

*« Actuellement, les difficultés sont liées aux limitations de mouvement des réfugiés centrafricains. Il y a une position ferme du gouvernement qui est que les réfugiés centrafricains doivent rester à Bétou, éventuellement à Impfondo, mais pas aller plus loin. Ils ont la liberté de mouvement. Mais eux invoquent l'ordre public. Dans ce cas là, on négocie des ouvertures »<sup>120</sup>.*

En invoquant l'ordre public et la souveraineté de l'Etat, le gouvernement congolais légitime son attitude auprès du HCR et de la communauté internationale. Ces raisons liées à l'ordre public et à la souveraineté ne sont pas singulières au cas congolais, un constat similaire avait été effectué concernant les stratégies de « *containment*<sup>121</sup> » des réfugiés palestiniens par les autorités libanaises<sup>122</sup>. Il est impossible d'établir une corrélation entre les décisions du gouvernement congolais en matière sécuritaire et les choix géographiques de l'attribution de l'aide de la part du HCR, mais il est tout de même pertinent de remarquer que le HCR, apparemment contraint financièrement, a en priorité concentré son aide dans la zone géographique de Bétou où les réfugiés centrafricains sont tolérés par le gouvernement congolais. Parallèlement, le HCR a fait le choix de ne pas assister les réfugiés « *prima facie* » installés en zone urbaine, à Brazzaville

---

<sup>118</sup> Réunion groupe de travail Protection, HCR, Brazzaville, 28/03/2014.

<sup>119</sup> Terme emprunté à Agier, pour qui l'explique ainsi : « « Encampment » - c'est le terme anglais - est une notion utilisée par Barbara Harrell-Bond, fondatrice du Centre d'études sur les réfugiés à l'université d'Oxford. En transposant ce mot en français, j'ai voulu mettre en évidence un sens qui n'existe pas dans le mot « camp », c'est l'idée de la mise en camp comme choix politique. – AGIER, Michel, « Réfugiés, 15 millions de hors-du-monde, Revue Histoire, numéro 365, Page 60. »

<sup>120</sup> Entretien Edith Geneviev, Associée de protection HCR, Brazzaville, 03/04/2014.

<sup>121</sup> Mot anglais signifiant l'action d'endiguer.

<sup>122</sup> DJEBBI, Sihem, « Les réfugiés palestiniens ... » *Op. Cit.*

notamment, en prétextant qu'il est moins cher d'assister à Bétou qu'à Brazzaville et donc, avec un budget fixe, l'aide bénéficierait à plus de réfugiés si elle était attribuée qu'aux réfugiés de Bétou<sup>123</sup>. Une fois de plus, ce choix embrassait les directives du gouvernement congolais.

Ce chapitre a permis de comprendre l'enjeu que représentait l'arrivée massive de réfugiés sur le territoire congolais, notamment de ceux issus de la RDC. On a pu constater la mise en œuvre de réformes de la part du gouvernement congolais afin qu'il déploie son pouvoir dans un secteur qui était jusqu'alors géré par la communauté internationale, principalement sous l'égide du HCR. Cette initiative a été proposée par le HCR et s'est matérialisée par la création du CNAR, une structure nationale en charge des réfugiés. L'engagement de l'Etat congolais dans l'adoption des normes internationales lui a également permis de renforcer sa légitimité internationale. Le fonctionnement de ce nouvel organisme a été structuré par l'importation d'instruments juridiques qui devaient garantir l'application des droits relatifs aux réfugiés. Les engagements de l'Etat congolais concernant l'assistance et la protection des réfugiés n'ont pas été intégralement appliqués. Le désengagement financier de l'Etat congolais et l'analyse des dysfonctionnements du CNAR, ainsi que le dispositif d'encadrement des réfugiés développé par l'Etat congolais à travers l'appropriation de la fonction de traitement de la demande individuelle de statut et de la délimitation de l'espace humanitaire ont mis en exergue le redéploiement du pouvoir de l'Etat congolais dans la gestion des réfugiés. On a alors assisté à un retournement du droit d'asile à l'encontre des réfugiés et l'Etat congolais s'est alors déployé dans l'exercice de contrôle des réfugiés. Ce processus de redéploiement dans l'attribution individuelle du statut s'est matérialisé par le développement du concept du droit d'asile dérogatoire et de l'effacement du droit d'asile axiologique<sup>124</sup>. Parallèlement, les activités d'assistance aux réfugiés ont alors été déléguées aux différents acteurs humanitaires opérant en République du Congo.

## **Chapitre 2 – Une assistance humanitaire déliée des besoins des réfugiés :**

Le chapitre précédent a exposé les difficultés de l'Etat congolais à appliquer ses engagements relatifs au respect des droits des réfugiés et son désengagement de l'assistance au profit des organisations humanitaires. Ce chapitre vise à analyser l'assistance humanitaire mise en œuvre par les organisations en faveur des réfugiés et de comprendre pourquoi cette dernière répond

---

<sup>123</sup> Réunion groupe de travail Protection, HCR, Brazzaville, 28/03/2014.

<sup>124</sup> VALLUY, Jérôme, "Le rejet des exiles : ... » *Op. Cit.*

insuffisamment au besoin des réfugiés. En catégorisant les différentes organisations humanitaires intervenant en faveur des réfugiés et en analysant la mise en œuvre de l'assistance humanitaire au prisme de la dépendance financière de ces organisations aux bailleurs internationaux, on comprendra que les financements sont une déterminante plus importante de l'assistance que les besoins des réfugiés. Cette analyse de la dépendance financière nous permettra de comprendre en quoi cela représente un frein à la pérennité et la durabilité des programmes. On verra également que chez les réfugiés urbains, cette assistance humanitaire ne peut contenter tous les réfugiés et que des critères de vulnérabilité sont implémentés afin d'effectuer une sélection. Enfin, dans une dernière section on analysera les problèmes rencontrés par les réfugiés de la Likouala pour accéder à l'assistance humanitaire.

### **1) La typologie des acteurs humanitaires sous l'angle de la dépendance financière :**

L'assistance humanitaire au Congo est mise en œuvre par différents acteurs humanitaires. Ces acteurs ont en commun d'agir en faveur du bien-être des réfugiés et d'apporter des réponses concrètes aux besoins des réfugiés dans leur nouvel environnement. La satisfaction de leurs besoins primaires, tels que le logement, l'alimentation, la santé et la scolarisation sont indispensables afin de ne pas précariser davantage cette population. Les organisations humanitaires qui travaillent en faveur des réfugiés sont principalement présentes dans la zone urbaine de Brazzaville, ainsi que dans diverses localités stratégiques du département de la Likouala. Ces organisations ont chacune des spécificités qui leur sont propres, sont implantées dans diverses zones d'interventions et se sont spécialisées dans un ou plusieurs champs d'interventions spécifiques. Il paraît pertinent d'effectuer une typologie des différents acteurs humanitaires, d'analyser leur rôle et leur champ d'action en apportant une attention particulière à la nature de leur financement, en d'autres termes, à leur dépendance financière aux différents bailleurs. Il ressort quatre différentes catégories d'acteurs humanitaires, qui sont les organismes onusiens, les partenaires d'exécution financés par le HCR, les organismes opérationnels internationaux et les organismes opérationnels nationaux.

### *Les organismes onusiens :*

Différents organismes émanant directement de l'ONU sont présents en République du Congo, tels que le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF, le PAM<sup>125</sup> et le HCR. Tandis que les trois premiers mettent en œuvre des programmes périodiques en faveur des réfugiés et des demandeurs d'asile, la présence du PAM et du HCR est directement liée à l'assistance des réfugiés. L'action du PAM en faveur des réfugiés est indissociable de celle du HCR, puisque ces deux organismes travaillent en étroite collaboration au sujet des réfugiés. Le PAM n'est pas directement présent à Brazzaville, mais contribue à la distribution de vivres en faveur des réfugiés présent dans le département de la Likouala. De fait, l'objet du PAM est d'apporter une assistance alimentaire dans les zones de crises. Dans la Likouala, les réfugiés bénéficient de rations alimentaires de la part du PAM sensées répondre aux besoins nutritionnels des réfugiés. Cela se matérialise par la distribution de produits alimentaires de base, tels que le riz, l'huile, les petit pois et le sel. Les quantités distribuées sont établies dans un premier temps en fonction des besoins physiologiques des individus, pour après s'adapter aux besoins que le PAM et le HCR déterminent lors d'enquêtes de terrain auprès des populations concernées. Lors des distributions, les listes des bénéficiaires sont définies par le HCR, qui les actualise régulièrement en ajoutant les nouveaux réfugiés et en enlevant les anciens et les transmet aux agents du PAM afin de contrôler les bénéficiaires. Le PAM est en partie financé en nature par différents Etats. Dans la Likouala, les sacs contenant les petits pois, étaient imprimés du drapeau du Brésil<sup>126</sup>, ce qui laisse supposer que les vivres provenaient de ce pays-là. Le PAM dépend par ailleurs de financements émanant de contributions volontaires, provenant pour la plupart de gouvernements<sup>127</sup>. Le PAM était au moment de l'enquête le seul organisme qui apportait une assistance alimentaire aux réfugiés de la Likouala. Cette assistance comporte des défis techniques puisque les réfugiés de la Likouala sont situés dans une zone difficilement accessible. Auparavant, les vivres étaient acheminés de la côte camerounaise à Bangui, pour ensuite descendre l'Oubangui par bateau et être distribuées dans les sites riverains. Avec la guerre en Centrafrique qui a commencé en 2013, le PAM a dû adapter sa logistique et acheminer les vivres par Brazzaville et les faire remonter par bateau, via le fleuve

---

<sup>125</sup> PNUD = Programme des Nations Unis pour le Développement ; FNUAP = Fond des Nations Unis pour la Population ; UNICEF = ; PAM = Programme Alimentaire Mondial.

<sup>126</sup> Annexe, support photographique, « *Un autochtone portant un sac de petit pois provenant du Brésil, Boyele* ».

<sup>127</sup> [http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=19735&Cr=PAM&Cr1=financement#.U6G11ZR\\_snc](http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=19735&Cr=PAM&Cr1=financement#.U6G11ZR_snc) – 18/06/2014.

Congo et son affluent l'Oubangui. Cet itinéraire était jusqu'à présent considéré trop contraignant, à cause des saisons sèches, le rendant navigable pendant seulement six mois.

Par ailleurs, Le HCR, quant à lui, coordonne une partie des différents acteurs de l'assistance humanitaire, supervise et finance les partenaires d'exécution qui apportent une assistance sanitaire et sociale aux réfugiés tant à Brazzaville que dans la Likouala. De par l'importance de sa mission en faveur des réfugiés, le HCR fera l'objet d'une analyse plus approfondie dans le prochain chapitre.

#### *Les partenaires d'exécution du HCR :*

Dans la mise en place de l'assistance en faveur des réfugiés, les partenaires d'exécution sont le lien entre le HCR et les réfugiés, bénéficiaires de ladite assistance. En République du Congo, on dénombre quatre partenaires d'exécution, AIRD, ARREC, CEMIR, MDA<sup>128</sup>. Ces partenaires sont des contractuels ponctuels du HCR et leur nombre peut varier d'une année à l'autre. Chaque année, ils doivent répondre à un appel à projet lancé par le HCR, ce dernier définissant les contours de leur partenariat<sup>129</sup>. Les partenaires d'exécution ne sont pas obligés de travailler exclusivement pour le HCR, cependant, au Congo, le HCR est l'unique bailleur de ces organismes. Ce constat n'est valable qu'au Congo puisque certaines de ces organisations mettent en œuvre des programmes dans d'autres pays de la sous région et il se peut qu'ils aient d'autres bailleurs dans les autres zones d'intervention. Par ailleurs, chacun des partenaires a un secteur d'intervention spécifique. AIRD, une ONG ougandaise implantée uniquement dans la Likouala, s'occupe de l'aspect logistique de l'assistance, tel que l'entretien des véhicules ou la distribution des non-vivres. Du fait de l'inaccessibilité des sites des réfugiés, AIRD compte dix-neuf bateaux de type « *baleinières* »<sup>130</sup> et facilite ainsi la distribution des non-vivres. Dernièrement, la mission d'AIRD s'est recentrée sur le rapatriement volontaire des réfugiés et effectue donc les liaisons entre la République du Congo et la RDC. L'organisation ARREC est également uniquement présente dans le département de la Likouala et a pour objet d'assister le PAM dans la distribution des vivres dans les différents sites et apporte un soutien en personnel lors des opérations de

---

<sup>128</sup> AIRD = African Initiative for a Relief Development ; ARREC = Assistance pour le Rapatriement des Réfugiés au Congo ; MDA = Médecins D'Afrique.

<sup>129</sup> Entretien Mme Odile, assistante sociale, CEMIR, Brazzaville, 17/04/2014.

<sup>130</sup> Bateaux à fond plat qui peuvent naviguer en eau peu profonde.

rapatriement. Simultanément, ARREC met en œuvre des programmes ponctuels de traitement des puits d'eau installés dans les villages de réfugiés<sup>131</sup>. La CEMIR, quant à elle, est à la fois présente à Brazzaville et dans la Likouala. A Brazzaville, les responsables de la CEMIR mettent en œuvre une aide d'appoint ponctuelle, la prise en charge de la caution locative et développent des activités génératrices de revenus (AGR) pour les réfugiés<sup>132</sup>. L'aide qu'elle met en œuvre en faveur des réfugiés urbains fera l'objet d'un développement ultérieurement. Dans la Likouala, son rôle consiste en la mise en œuvre d'une assistance sociale, telle que la prise en charge des frais funéraires, ainsi qu'à un soutien au processus de rapatriement<sup>133</sup>. Peu après l'arrivée des réfugiés « Enyéle » en 2009, la CEMIR a également mis en œuvre des programmes d'assistance scolaire, dans les sites de réfugiés. Cette organisation prenait en charge les salaires des enseignants, à hauteur de 35 000 francs CFA par mois (52,5 euros) et les frais des fournitures scolaires. Les enseignants étaient réfugiés, ainsi les enfants de réfugiés pouvaient continuer de suivre le programme scolaire de la RDC, calqué sur le programme belge, qui est différent du programme congolais, calqué sur le programme français. Enfin, le MDA met en œuvre une assistance sanitaire et médicale pour les réfugiés tant à Brazzaville que dans le département de la Likouala. En plus d'avoir comme similarité d'être intégralement dépendant financièrement du HCR, les partenaires d'exécution sont également tous impliqués dans le processus de rapatriement volontaire des réfugiés de la RDC.

#### *Les organismes opérationnels internationaux :*

Lors de l'arrivée massive des réfugiés de la RDC dans le département de la Likouala en 2009, les besoins des populations n'ont pas pu être intégralement gérés par le HCR et ses partenaires d'exécution, notamment dans le domaine sanitaire. De fait, aucune infrastructure ne permettait aux sites d'accueil de supporter une telle pression démographique et de nombreuses maladies, telles que le choléra, se sont développées. Des ONG de solidarité internationale se sont alors substituées au HCR dans la mise en œuvre d'infrastructures, telles que des latrines, ainsi que dans le secteur de la santé. MSF, le CICR et ACTED<sup>134</sup> se sont déployés dans différents sites du

---

<sup>131</sup> Entretien Germain Zola, comptable, ARREC, Impfondo, 10/03/2014.

<sup>132</sup> Entretien Mme Odile, assistante sociale, CEMIR, Brazzaville, 17/04/2014.

<sup>133</sup> Entretien Monsieur Félix, Responsable CEMIR, Liranga, 14/03/2014.

<sup>134</sup> MSF = Médecins Sans Frontière ; CICR = Communauté Internationale de la Croix Rouge ; ACTED = Agence pour la Coopération Territoriale et le Développement.

département de la Likouala et ont mis en œuvre des projets ponctuels aux thématiques spécifiques. Ainsi, durant la période d'urgence de 2009, MSF et le CICR se sont respectivement occupés d'apporter un soutien sanitaire et social, alors qu'ACTED développait des infrastructures. ACTED, ne répond qu'aux appels lancés par les bailleurs internationaux, en l'occurrence l'Union Européenne (UE) et n'injecte aucun fonds propre. Ainsi, son intervention en faveur des réfugiés était délimitée par le cadre défini par l'UE. En somme l'intervention d'ACTED est liée directement à un projet spécifique, cette ONG n'a aucune marge de manœuvre dans la réalisation du projet et se plie au cahier des charges du bailleur. Le CICR et MSF ont une partie de leur financement qui provient de donateurs privés ce qui leur permet plus d'indépendance dans la mise en œuvre de leur assistance. Ainsi, MSF par exemple, est actif durant la période d'urgence afin d'éviter une crise humanitaire et son assistance est ponctuelle. MSF a mis fin à son assistance dès lors que les rapatriements ont commencé. Ces organisations n'ont pas de sous-contrat avec le HCR, mais leur assistance est ponctuelle. Dès lors qu'ils mettent fin à leur assistance, les réfugiés de la Likouala sont uniquement assistés par le HCR et ses partenaires d'exécution. Parallèlement, aucun de leurs programmes n'est destiné aux réfugiés urbains.

#### *Les organismes opérationnels nationaux :*

Tout comme les organismes opérationnels internationaux, les organismes opérationnels nationaux n'ont aucun contrat d'exécution avec le HCR et financent leurs activités en faveur des réfugiés sur fonds propres. On peut dénombrer deux organisations, qui sont l'Association des Droits Humains et de l'Univers Carcéral (ADHUC) et l'OCDH. Ces deux organisations mettent en œuvre principalement des programmes d'assistance juridique et judiciaire en faveur des réfugiés. Les victimes de violations de droit de l'homme sont soit orientées dans ces structures par le HCR, soit elles ont déjà connaissance de l'existence de ces organisations et y viennent par elles-mêmes<sup>135</sup>. Pour des raisons budgétaires et logistiques, elles sont présentes principalement à Brazzaville et interviennent sporadiquement dans d'autres régions du Congo. Alors que l'ADHUC a un seul bureau en République du Congo, qui est situé à Brazzaville, l'OCDH a quatre antennes installées dans différents départements du Congo, mais n'est pas présent dans la Likouala. Ainsi, leur assistance juridique et judiciaire concerne principalement les réfugiés

---

<sup>135</sup> Entretien Trésor Nzila, Directeur exécutif, OCDH, Brazzaville, 18/04/2014.

urbains de Brazzaville. Leurs financements proviennent généralement de différents bailleurs internationaux et sont liés à des activités spécifiques. Ces financements ne sont pas directement affectés à la protection juridique des réfugiés. Toutes leurs ressources sont affectées à des programmes précis et ces structures ne perçoivent aucun financement de donateur privé. L'activité de protection juridique est difficilement finançable par les bailleurs internationaux, car les résultats attendus, qui tiennent une place majeure dans tout appel à projet, sont difficilement quantifiables du fait de leur imprévisibilité. L'OCDH, par exemple, qui a été créée en 1994 et qui a pour objet la promotion des droits de l'homme en République du Congo, a toujours reçu des financements pour la mise en place de projets spécifiques, tels qu'effectuer des études sur les populations autochtones ou du monitoring du processus électoral en République du Congo. Une partie des fonds de ces projets est affectée aux financements de charges fixes de la structure (loyer du siège et des antennes par exemple, électricité, internet etc.), ainsi qu'aux salaires du personnel. Ainsi, lors d'appels à projet, les salaires du personnel affectés au projet sont surévalués pour permettre d'en affecter une partie au personnel travaillant au programme d'assistance juridique et judiciaire, ce dernier étant difficilement finançable. Le service d'assistance juridique et judiciaire ne travaille pas uniquement pour les réfugiés, mais consiste en la prédication de conseils aux victimes et en un accompagnement dans les procédures judiciaires de tout individu victime de violations de droits de l'homme. Cette assistance juridique et judiciaire est cependant limitée, puisqu'elle ne permet pas la prise en charge des frais de justice (dépôt de plainte avec constitution de partie civile, frais d'avocat<sup>136</sup>) étant donné qu'il n'y a aucun fonds dédié à ces postes de dépenses. Bien que l'OCDH travaille depuis longtemps avec le HCR, il n'a jamais bénéficié de financement du HCR :

*« La relation OCDH et le HCR depuis longtemps est une relation des droits de l'homme. Cela nous permet de bien mener le travail de plaidoyer à travers l'assistance des réfugiés. Le HCR de temps à autres nous réfère les cas de réfugiés quand il estime que ce serait difficile pour le HCR d'être sur le terrain. Nous sommes sur le terrain, on fait le travail de monitoring, de plaidoyer auprès des réfugiés... Lorsque les institutions étatiques, qui sont censées faire le travail sont défailtantes, c'est le rôle des ONG de venir secourir ces personnes qui ont besoin d'assistance, qui ont besoin de protection. Ces structures sont défailtantes, on ne peut pas être défailtant comme ces structures. On est en train de voir comment donner à ce*

---

<sup>136</sup> Le dépôt de plainte avec constitution de partie civile coute 15 000 francs CFA (22,5euros), tandis que les frais d'avocat commencent à partir de 50 000 francs CFA (75 euros).

*partenariat une forme responsable. Le HCR veut bien se servir de l'OCDH et des autres ONG pour effectuer son travail, mais en contre partie, il n'y a pas d'assistance financière. L'impact du travail en faveur des réfugiés est très limité et pas visible, on est en train de voir comment renforcer ce partenariat, pour que les réfugiés et les demandeurs d'asile bénéficient...C'est un projet avec lequel on est en train de parler avec le HCR. Malheureusement, ça a échoué. Nous pensons que dans un futur, on espère que ce projet puisse voir le jour. Pour que l'OCDH mette une assistance plus conséquente en faveur des réfugiés...Le HCR a lancé un appel à projet et nous a sélectionnés comme partenaire restreint. On avait toutes les chances d'arracher ce projet, mais malheureusement, c'était une surprise désagréable. J'imagine que c'est peut être le contexte des crises récurrentes en Afrique. Je vois le Mali, la Centrafrique, le Soudan. J'imagine qu'il y a eu plus d'investissement des Nations Unis dans ces zones de conflits et que le HCR n'a pas pu mobiliser u maximum de fonds pour financer ce projet et que ce projet ait lieu. Tous les signaux étaient positifs, on est arrivés à signer une déclaration avec le HCR, mais notre projet n'a pas été reconnu. Les vraies motivations nous ne les connaissons pas. Ce n'est pas que l'OCDH, mais ce sont toutes les ONG qui n'ont pas pu décrocher ce projet. »<sup>137</sup>*

Les organismes opérationnels nationaux, tels que l'ADHUC ou l'OCDH, sous-traitent au HCR l'assistance juridique et judiciaire mais ne bénéficient pas de contrepartie financière. Par conséquent, ils éprouvent des difficultés à répondre aux besoins des réfugiés en matière de protection juridique et ne peuvent leur prodiguer que des conseils ou effectuer un plaidoyer auprès de différentes institutions étatiques ou auprès d'organisations internationales. Cependant, ils sont souvent incapables de prendre en charge les frais relatifs à une procédure judiciaire, qui est pourtant le seul moyen de mettre en œuvre une assistance juridique efficace. Alors que l'Etat congolais, à travers le CNAR est inerte dans ce secteur, aucune ONG n'est financée par le HCR pour la mise en œuvre d'une assistance juridique. Par ailleurs, aucune ONG n'est présente dans le département de la Likouala pour assister juridiquement les réfugiés de ce département.

Les quatre catégories d'organisations humanitaires qui agissent en faveur des réfugiés présentent toutes des différences dans la mise en œuvre de l'assistance, qui est en partie conditionnée par leurs ressources financières. Ainsi, les ressources du HCR, l'organisme onusien le plus actif en faveur des réfugiés, vont déterminer les budgets des partenaires d'exécution et ainsi encadrer leur action. Quant aux organismes opérationnels internationaux on peut distinguer une dépendance

---

<sup>137</sup> Entretien Trésor Nzila, Directeur exécutif, OCDH, Brazzaville, 18/04/2014.

relative aux bailleurs internationaux. Dans certains cas, tel que MSF, leurs ressources affectées à l'assistance des réfugiés proviennent en partie de fonds propres et leur permettent d'avoir une indépendance vis-à-vis du HCR dans la mise en œuvre de l'assistance. A contrario, dans le cas d'ACTED, les programmes sont financés par l'Union Européenne et son assistance consiste à suivre un cahier des charges préalablement déterminé par le bailleur, en l'occurrence la construction de puits et de latrines. Ces partenaires opérationnels n'interviennent qu'en période d'urgence, afin d'éviter une crise humanitaire et leur action est donc ponctuelle. Enfin, les partenaires opérationnels nationaux sont majoritairement des organisations de défense des droits de l'homme qui mettent en œuvre principalement une assistance juridique. Ils n'ont pas de financements directs de la part des bailleurs internationaux pour mettre en œuvre cette assistance et financent leurs activités par le biais d'autres programmes qui ne sont pas en rapport direct avec l'assistance juridique des réfugiés. Du fait du manque de moyens, ces derniers éprouvent des difficultés à effectuer correctement l'assistance, d'autant plus que ces organisations sont principalement ancrées territorialement à Brazzaville.

Ces différentes modalités de financements ne permettent pas une autonomie des organisations humanitaires dans l'atteinte de leurs objectifs relatifs à l'assistance et la protection des réfugiés. Les programmes sont toujours conditionnés par les financements des bailleurs, qui délimitent leur champ d'intervention. Par ailleurs, lorsque les financements cessent, la durabilité et la pérennité des projets sont remises en cause.

## **2) Les difficultés liées à la pérennisation des programmes :**

Les financements à eux seuls conditionnent en grande partie la faisabilité d'un programme et donc, dès lors que les financements d'un programme sont stoppés, le programme s'arrête. Ainsi, peu après être arrivés dans le département de la Likouala, les réfugiés « Enyélé » ont bénéficié d'une assistance alimentaire, sanitaire et sociale et des infrastructures ont été développées dans différents sites d'accueil (puits et latrines, construction de dispensaires etc.). Au fur et à mesure, l'assistance sanitaire, sociale et alimentaire a décliné et cela s'est matérialisé notamment par une diminution des rations alimentaires du PAM. Dès lors que la phase de rapatriement volontaire des réfugiés a été mise en marche, les partenaires opérationnels internationaux ont stoppé leur assistance et MSF a arrêté de prodiguer des soins aux réfugiés. Parallèlement, lors de la rentrée

scolaire de 2013, la CEMIR, qui finançait les écoles de réfugiés, a progressivement arrêté son soutien matériel et financier aux écoles et aux enseignants, provoquant ainsi la déscolarisation de cinq milles enfants de réfugiés dans le département de la Likouala<sup>138</sup>.

Les financements deviennent une variable majeure qui conditionne la réussite d'un projet. La dépendance financière des organisations peut dans une certaine mesure présenter une limite dès lors que le bailleur tarde dans l'apport des financements. De fait, les organisations financièrement dépendantes d'un seul bailleur peuvent éprouver des difficultés de trésorerie, dès lors que les financements prennent du retard ce qui ralentit temporairement l'exécution de l'assistance. Le partenaire d'exécution ARREC a rencontré ce type de difficultés avec le HCR, ce qui a momentanément paralysé son fonctionnement :

*« ... Quand, il y a besoin d'acheter quelques choses... Les sous-accords, ça ne vient pas à temps. Ce que nous nous devons faire, en tant qu'ONG en partenariat avec le HCR, par exemple de janvier à juin, ce que nous devons faire, nous on a pas de budget... Il faut acheter, il faut avoir ça... Nous on a pas le budget... Par rapport aux sous accords qui viennent en retard avec le HCR, depuis Brazzaville. Nous on a toujours des lignes à suivre, ce que l'on doit faire, il ne faut pas qu'on parte chercher de gauche à droite. Par rapport au budget, il faut qu'on regarde où est-ce qu'on peut commercer, où est-ce qu'on peut s'arrêter. On ne peut pas déborder au delà. Si les sous-accords ne viennent, on est dans la difficulté... »<sup>139</sup>.*

Parallèlement, les investissements en infrastructure nécessitent une maintenance sans quoi ces dernières deviennent désuètes. L'arrêt d'un programme peut occasionner un arrêt de maintenance, ce qui peut entraîner la vétusté des équipements. Ainsi, Liranga, une ville située dans le département de la Likouala, sur les rives du fleuve Congo, a connu à partir de 2009 une arrivée de réfugiés de la RDC, ainsi que des réfugiés originaires du Rwanda de manière sporadique à partir de 1997. Selon les chiffres communiqués par le sous-préfet, sur une population d'approximativement 23 800 habitants dans le district, il y a eu un afflux de 32 000 réfugiés<sup>140</sup>. La population a donc été multipliée par 2,3<sup>141</sup> dans le district de Liranga. Dès lors, la pression démographique a fait émerger des problèmes sanitaires et des puits d'eau ont été

---

<sup>138</sup> (Compte rendu réunion de la COREDAC, Brazzaville, 25/01/2014 ; Entretien, Freddy, Réfugié urbain, membre du bureau de la COREDAC, 05/02/2014 ; Observation dans la Likouala).

<sup>139</sup> Entretien Germain Zola, comptable, ARREC, Impfondo, 10/03/2014.

<sup>140</sup> Entretien Jean Bruno Bora, Sous Préfet, Liranga, 14/03/2014.

<sup>141</sup> Accroissement de la population = Population totale (Locaux (23 800) + Réfugiés (32 000)) / Locaux = 2,34.

construits par IPHD<sup>142</sup>, la Croix Rouge, ARREC et l'Union Européenne et son sous-contractant ACTED<sup>143</sup>. Jusqu'en juin 2013, IPHD en tant que partenaire d'exécution du HCR, assurait la maintenance des différents puits que compte la ville de Liranga. En juin 2013, le projet visant à la maintenance des puits d'eau a pris fin et de juin 2013 à décembre 2013, aucune organisation n'a entretenu lesdits puits. Pendant cette période, la ville a connu une propagation du choléra, quand bien même l'ONG ARREC était présente dans cette ville et qu'elle avait les capacités techniques d'effectuer cette maintenance. Cependant ARREC n'avait pas les financements pour réaliser la maintenance et n'était pas sous contrat avec le HCR. Ce n'est qu'en janvier 2014 que des fonds ont été débloqués par le HCR pour qu'ARREC réalise la maintenance des puits et qu'on puisse ainsi contenir la propagation de l'épidémie de choléra<sup>144</sup>. Cette étude de cas permet de saisir les conséquences pour les réfugiés et les locaux de la dépendance financière des ONG dans la pérennisation des programmes.

Par ailleurs, concernant les réfugiés urbains, la dépendance financière des organisations humanitaires peut représenter un obstacle dans la généralisation de l'attribution de l'assistance. Ainsi, dans certains cas, l'attribution de l'assistance est personnalisée et des critères liés à la vulnérabilité sont développés pour permettre de déterminer les bénéficiaires de ladite assistance.

### **3) Un budget variable pour des besoins fixes : une personnalisation de l'assistance :**

La CEMIR a été créée en 1999 et est présente à Brazzaville et dans la Likouala. A l'origine, l'acronyme CEMIR signifiait la Commission Episcopale pour les Migrants et les Réfugiés et travaille depuis 1999 avec le HCR. Actuellement, le HCR est son unique bailleur.<sup>145</sup> Quand bien même le nombre de réfugiés urbains à Brazzaville est stable, le budget octroyé par le HCR tend à diminuer d'année en année. Par conséquent, l'assistance mise en œuvre par cette organisation est plus liée au montant des financements reçus par le HCR qu'aux besoins réels des réfugiés :

*« Je vais parler de l'assistance des réfugiés urbains, car moi je gère les réfugiés urbains [...] A leur niveau, on regarde si la personne est reconnue sur leur base de données. Après, on peut évaluer qu'est ce qu'on peut l'octroyer par rapport à leur demande [...] C est du cas par cas, si*

---

<sup>142</sup> IPHD = International Partnership for a Human Development.

<sup>143</sup> Entretien équipe médicale MDA, Liranga, 14/04/2014.

<sup>144</sup> Entretien téléphonique Alain Likoumana, Responsable ARREC, Brazzaville, 27/03/2014.

<sup>145</sup> Entretien Mme Odile, assistante sociale, CEMIR, Brazzaville, 17/04/2014.

*réellement la demande est bien fondée [...] Il y a la caution locative qu'on donne. C'est de deux mois pour les anciens et trois mois pour les nouveaux. Il y a l'aide d'appoint pour un cas précis et y a les AGR qu'on donne pour que le réfugié soit autonome [...] Non une fois et le paiement mensuel [du loyer] c'est à eux de l'assurer. C'est juste un appui du HCR. Le HCR n'est pas là à les supporter en totalité. C'est l'appui simplement apportée aux réfugiés [...] [Avant] C'était les mêmes prestations mais aujourd'hui c'est réduit [...] le budget cette année a été réduit de 50%, l'année prochaine, il sera encore réduit. L'assistance reste la même, mais le nombre de bénéficiaire diminue. Au cas par cas, il peut arriver qu'en cours d'année on fasse une petite révision budgétaire, pour voir dans quel secteur la demande est un peu plus. Si c'est bon, la c'est le HCR. Ils peuvent trouver, dans ces cas là on peut demander, on assiste [...] On peut augmenter le nombre de bénéficiaire [...] il y a des réfugiés qui viennent se plaindre, en disant qu'il est vulnérable. Au fond quand on descend sur le terrain, on se rend compte que c'est quelqu'un qui est bien assis et qui fonctionne normalement, mais comme tout homme aime ce qui est gratuit... »<sup>146</sup>*

Cet extrait d'entretien démontre les difficultés rencontrées par la CEMIR pour atteindre ses objectifs relatifs à l'assistance sociale des réfugiés urbains. De fait, les réductions budgétaires opérées par le HCR ont pour conséquence la réduction du nombre de bénéficiaires de l'assistance de la CEMIR. L'attribution de l'assistance est conditionnée par le niveau de vulnérabilité du bénéficiaire, qui a été au préalable déterminé par la CEMIR et le HCR. Cette hiérarchisation de la « vulnérabilité » du réfugié et l'appropriation de cette terminologie par certains réfugiés pour réclamer une assistance dont les acteurs humanitaires ont établi qu'ils n'en avaient pas besoin, produit une légitimation de la non-assistance de la part de la CEMIR qui, en tout état de cause, est incapable financièrement de contenter tous les réfugiés.

Les entretiens avec les réfugiés ont laissé transparaître une fluctuation de l'aide octroyée par la CEMIR en fonction des bénéficiaires. Ainsi, Freddy assurait avoir été aidé deux ou trois fois pour le loyer, une ou deux fois par une aide d'appoint et avoir perçu de quoi débiter une AGR<sup>147</sup>. Selon ses déclarations, on estime que Freddy a perçu depuis 2002 au maximum 355 000 francs CFA (532,50 euros) afin de subvenir aux besoins de son foyer<sup>148</sup>. Depuis 2002, Freddy et sa

---

<sup>146</sup> Entretien Mme Odile, assistante sociale, CEMIR, Brazzaville, 17/04/2014.

<sup>147</sup> Entretien Freddy, réfugié urbain et membre du bureau de la COREDAC, Brazzaville, 05/02/2014.

<sup>148</sup> Trois fois pour le loyer (35,000) = 105 000 francs CFA (157,5euros) + deux aides d'appoints (50 000 francs) = 100 000 francs CFA (150 euros) + une AGR = 150 000 francs CFA (225 euros) = 355 000 francs CFA (532,50 euros)

famille auraient perçu en moyenne 28 000 francs CFA par an (42 euros). Mme Matombo, en tant que femme non-accompagnée vivant avec quatre enfants, déclarait recevoir 50 000 francs CFA (75 euros) par an de la part de la CEMIR<sup>149</sup>, tandis que Monsieur et Madame Bassoumba qui n'ont plus d'enfant à charge, disaient percevoir en moyenne 100 000 francs par an (150 euros) et d'ajouter qu'en 2013, ils n'auraient perçu aucune aide<sup>150</sup>. L'assistance de la CEMIR est la seule assistance sociale que perçoivent les réfugiés urbains et qui du reste bénéficient également d'une assistance médicale de la part de MDA.

Le processus de l'attribution de l'aide est plus influencé par les contraintes financières du HCR que par les besoins des réfugiés. La diminution des budgets du HCR d'année en année<sup>151</sup>, que la CEMIR explique par la réaffectation des ressources au profit des zones de conflits prioritaires, risque d'accroître les difficultés rencontrées par les réfugiés pour obtenir une assistance satisfaisante. De plus, l'attribution récente des budgets annuels par appels à projet et la mise en concurrence des partenaires d'exécution du HCR est perçue comme une menace par le personnel de la CEMIR. Comme la plupart des partenaires d'exécution du HCR en République du Congo, le fonctionnement de la CEMIR est financé uniquement par le HCR. Ainsi, si cette organisation était amenée à ne pas renouveler son contrat avec le HCR, elle ne serait plus en mesure de supporter les charges de personnel et serait obligée de diminuer ses charges fixes. Cela aurait pour conséquence directe la perte d'un capital technique et d'une expertise acquise après plus d'une quinzaine d'années à travailler en faveur des réfugiés.

La personnalisation de l'aide et l'utilisation de critères liés à la vulnérabilité sont des moyens de légitimer l'insuffisance de l'aide octroyée aux réfugiés urbains. Cependant, les réfugiés de la Likouala rencontrent également des difficultés dans l'obtention de l'assistance humanitaire, ainsi que dans l'accès aux soins médicaux pour certains. Les réfugiés subissent également une diminution des rations alimentaires pour tous, notamment par une standardisation de l'assistance alimentaire.

---

<sup>149</sup> Entretien madame Matombo, réfugié urbaine, Brazzaville, 06/02/2014.

<sup>150</sup> Entretien Monsieur et madame Bassoumba, réfugiés urbains, Brazzaville, 07/02/2014.

<sup>151</sup> Entretien Mme Odile, assistante sociale, CEMIR, Brazzaville, 17/04/2014.

#### **4) Les problèmes rencontrés par les réfugiés dans l'accès à l'aide humanitaire :**

L'assistance médicale, comme l'ensemble des prestations d'assistance, devrait être accessible pour tout les réfugiés, indépendamment de leur positionnement géographique et de la nature de leur statut, qu'il soit individuel ou collectif. En République du Congo, les demandeurs d'asile sont exclus de toute assistance durant la procédure d'attribution du statut, qui peut durer quelques années. Outre cela, la réalité des réfugiés dans l'obtention de l'aide est éloignée de l'idéal qu'essaient d'atteindre les organisations humanitaires et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire se heurte à des contraintes géographiques, logistiques et budgétaires.

##### *Une assistance médicale centralisée :*

Le village d'Enyéélé se situe dans le département de la Likouala et est éloigné des rives de l'Oubangui. Il est situé à environ 80 kilomètres de Bétou, qui, avec Impfondo, sert de base logistique pour les organisations humanitaires qui agissent dans la Likouala. Enyéélé se situe également à environ 50 kilomètres de Boyélé, un village qui accueille de nombreux réfugiés. Après l'arrivée des réfugiés en 2009, des centres de santé ont été construits à Bétou et Boyélé. En revanche aucun n'a été construit à Enyéélé, ni aucun personnel humanitaire n'y a été affecté. Ainsi, la forte communauté de réfugié présente à Enyéélé dépendait du dispensaire du village d'accueil pour bénéficier de soins. Bien que les réfugiés devaient obtenir des médicaments déposés par le HCR, ils pouvaient être confrontés à des conditionnalités financières ainsi qu'à des ruptures de stocks de médicaments demandées :

*« La remarque supplémentaire c'est plus au niveau du HCR ou des autres organismes, tels que médecins d'Afrique ou médecin sans frontière. Ces organismes s'occupent pas bien des réfugiés qui sont à Enyéélé, comme ces organismes sont basés à Bétou, les organismes s'occupent mieux des réfugiés qui sont à Bétou, ceux qui sont à Enyéélé, on ne s'occupe pas d'eux convenablement. Avec ces réfugiés qui n'ont pas de ressources financières, quand ces populations tombent malades ça devient difficile d'aller à l'hôpital, parce qu'il faut acheter les produits. Il faudrait que le HCR comme ils avaient promis ou médecin sans frontière, qu'ils viennent installer un centre médical à Enyéélé pour s'occuper valablement des réfugiés, parce que quand les réfugiés tombent malades, pour qu'on les évacue à Bétou, ils vont louer un véhicule et acheter le carburant, or le carburant coûte cher, la location du véhicule aussi. Des fois on assiste au*

*décès malheureux de réfugiés ou bien d'un de ses enfants pour une petite maladie.<sup>152</sup> »*

Cette situation n'est pas propre au village d'Enyéélé mais concerne d'autres sites d'accueil de réfugiés situés dans les zones isolées. Parallèlement, dans les zones faciles d'accès, on a pu constater une concentration des acteurs humanitaires qui prodiguent la même assistance, ce qui entraîne des situations de doublon de l'assistance. Par exemple, la ville de Bétou a connu durant la période d'urgence l'intervention de MSF et de MDA, deux organismes spécialisés dans l'assistance médicale, tandis que d'autres sites d'accueil connaissaient une pénurie d'assistance médicale. Cette situation s'explique par le manque de coordination des différents acteurs travaillant dans le même secteur :

*« C'est arrivé dans le nord avec les réfugiés RDC, où il y avait MSF, Médecins d'Afrique. Ce qui arrive c'est que sur 500 kms, on va avoir deux postes de santé dans un même site et des zones de 50 kms sans poste de santé. C'est des choses qu'on a pu rétablir à la fin. On est pas forcément prévenu que MSF va s'établir dans tel site. On avait ces projets là. C'est des choses qui arrivent. On essaie mais des fois, y a des petits... En principe, MSF on a des réunions sur le terrain. On a des réunions de coordination et toutes les ONG sont là, y compris MSF. C'est pour éviter ça. »<sup>153</sup>*

De fait, MDA, est directement coordonné par le HCR, tandis que MSF est indépendant de l'organisme onusien et s'implante dans les zones de crise sans avoir au préalable définie avec le HCR une stratégie commune. Cette centralisation de l'assistance médicale a été perçue comme une limite à la satisfaction des besoins des réfugiés :

*« Si vous êtes malade, il n'y a pas d'hôpital pour les réfugiés ici. Il y avait seulement un système de déposer les médicaments à l'hôpital général ici. Si vous êtes malades, vous prenez vos macarons et vos carnets, vous vous présentez à l'hôpital et on va vous soigner. Si tu as besoin d'un transfert, on fait les transferts là-bas à Bétou. [...] Non, pour nous à Enyéélé, c'est non, parce que nous sommes un peu loin de Bétou. Il y a d'autres cas qui traînent ici... Si vous vous faites l'effort de quitter à Bétou, alors on va vous prendre en charge, mais si vous n'allez pas à Bétou, alors c'est rien. »<sup>154</sup>*

Cette étude de cas a permis de se questionner concernant l'égalité des réfugiés de la Likouala quant à l'accès à une même prestation, en l'occurrence l'assistance médicale.

---

<sup>152</sup> Entretien Bruno Pfondo, agent des eaux et forêts, Enyéélé, 02/03/2014.

<sup>153</sup> Entretien Edith Genevier, Associée de protection HCR, Brazzaville, 03/04/2014.

<sup>154</sup> Entretien monsieur et madame Moupalanza, réfugiés de la Likouala, Enyéélé, 27/02/2014.

*Une assistance alimentaire standardisée pour les réfugiés de la Likouala :*

Comme cela a été précédemment analysé, lors de crise humanitaire majeure, le PAM intervient afin de répondre rapidement aux besoins des populations concernées, en l'occurrence les réfugiés. Conjointement avec le HCR, le PAM réalise des enquêtes pour déterminer les besoins des réfugiés, pour ainsi adapter son assistance :

*« Au début dans l'urgence, on donnait une quantité de 450 grammes, par mois par personne. Et maintenant avec le rapatriement, il y avait une enquête conjointe entre le PAM et le HCR, au moment où on avait réalisé cette enquête, on s'est rendu compte que les bénéficiaires, ils sont aussi capables de subvenir à leur besoin par rapport à cette enquête, par des cueillettes et autres choses. En ce moment la quantité n'est pas de 450, il y a une diminution de 150, c'est à dire. Maintenant, nous donnons 300 grammes selon le protocole que nous avons fixé. »<sup>155</sup>*

Ces enquêtes, qui interviennent au moment du rapatriement volontaire, sont utilisées à des fins de légitimation de la baisse de l'assistance alimentaire. Ainsi, ce responsable de distribution du PAM légitimait la baisse de la distribution des vivres attribués aux réfugiés par le fait que les besoins des réfugiés avaient baissé. Cela est une réalité pour une partie des réfugiés qui depuis leur arrivée sont devenus agriculteurs, commerçants et ont développé un capital économique qui leur permet de subvenir à leurs besoins (chapitre 5). Cependant, d'autres foyers n'ont pas eu la possibilité de développer leur capital économique et sont pareillement touchés par la baisse de l'aide alimentaire. L'enquête réalisée devait montrer différents degrés de dépendances des foyers à l'assistance alimentaire et aurait pu prendre cela en considération dans la détermination des nouvelles rations. Cependant, l'assistance du PAM a encore une fois été standardisée et a subi des diminutions. Bien que certains foyers soient fortement dépendants de cette assistance alimentaire, personne ne sait quelle quantité de riz, d'huile, de sel ou de petits pois, leur sera octroyée :

*« Ici, au début, il y avait une assistance, le PAM. Mais subitement, il y a eu une coupure. On a fait sept mois comme ça. C'était au mois de novembre, décembre on a cessé. On a fait encore trois mois comme ça, après on a commencé au mois de février. Seulement un peu mais pas tellement. »<sup>156</sup>*

---

<sup>155</sup> Entretien monsieur Gildas, charge de la distribution du PAM, Boyélé, 02/03/2014.

<sup>156</sup> Entretien monsieur et madame Moupalanza, réfugiés de la Likouala, Enyéélé, 27/02/2014.

Cette catégorie de réfugiés devient sujet des organisations humanitaires, dont elle dépend pour survivre, mais qui est exclue de toute participation dans le processus d'assistance quand bien même elle en soit la seule bénéficiaire. Ainsi, l'appellation « *vulnérable* » semble-êtré utilisée que lorsqu'elle permet d'exclure de l'assistance une autre catégorie de population, qui serait, elle « *non-vulnérable* ». Des lors qu'il s'agit de légitimer une baisse collective de l'assistance alimentaire, la notion de « *vulnérable* » est occultée.

Ce chapitre a permis de comprendre le rôle des différentes organisations humanitaires impliquées dans le processus d'assistance aux réfugiés. On a pu faire une typologie de ces différents acteurs au prisme de l'origine de leurs ressources financières et de la dépendance financière qu'ils entretiennent avec les bailleurs internationaux. Ainsi, on a pu distinguer deux grands types d'acteurs, d'une part, le HCR et ses partenaires d'exécutions et d'autre part les organismes opérationnels, qu'ils soient internationaux ou nationaux. Tandis que l'action des partenaires d'exécution est définie et encadrée par le HCR, les organismes opérationnels agissent plus indépendamment de l'organisme onusien. Il y a des interactions entre ces derniers et le HCR, mais le HCR ne coordonne pas leur action et n'a aucun moyen de pression financière sur ces derniers. Parmi ces organismes, certains sont prestataires de service pour des bailleurs internationaux tel ACTED pour l'UE. Cependant, tout comme les partenaires d'exécution, l'action d'ACTED est conditionnée par ce financement et s'arrête des lors que l'UE souhaite arrêter le projet. D'autres organisations, comme MSF, sont plus indépendants financièrement, mais sont présents que pendant la phase d'urgence et se retirent des lors qu'ils considèrent qu'il n'y a plus de risques de crise humanitaire. Les organismes opérationnels nationaux n'ont généralement pas de financements directs pour mettre en œuvre une assistance et se limite à l'assistance juridique et judiciaire. Cette dichotomie entre les acteurs partenaires du HCR et les acteurs indépendants du HCR peut représenter un frein pour la coordination de l'action humanitaire ; on a pu constater des doublons notamment dans l'assistance médicale, alors que d'autres sites de réfugiés étaient délaissés de l'assistance humanitaire. Ce chapitre a également permis de comprendre, à travers une étude de cas, que la dépendance financière des organismes humanitaires est un frein à la pérennité des programmes et que cela peut avoir des conséquences tant pour les réfugiés que pour les locaux, en l'occurrence la propagation du cholera. Enfin, on a vu que la diminution des financements ont pour conséquence une personnalisation de l'assistance sociale pour les réfugiés urbains, ou seul les personnes les plus vulnérables sont éligibles à

l'assistance. Parallèlement, on a constaté une standardisation de la distribution des vivres alimentaires du PAM chez les réfugiés de la Likouala et une diminution de l'assistance qui touche tous les réfugiés, sans distinction, quand bien même les besoins soient différents pour chaque réfugié. De fait, que l'attribution soit standardisée ou personnalisée, la finalité reste la même pour les organisations humanitaires : légitimer la baisse de l'aide humanitaire. Dans un prochain chapitre sera abordé le rôle du HCR dans la coordination de l'action humanitaire et ses interactions avec l'Etat congolais dans la détermination de l'espace humanitaire.

### **Chapitre 3 – Le monopole de la coordination humanitaire par le HCR :**

Ce chapitre vise à analyser le rôle du HCR et comprendre dans quelle mesure il est « *l'expression supérieure du pouvoir dans le périmètre humanitaire* »<sup>157</sup>, et de déterminer que ce monopole de l'humanitaire peut avoir des effets latéraux tant sur ses partenaires d'exécutions que sur les réfugiés. Le chapitre précédent démontrait que l'assistance humanitaire était déliée des besoins réels des réfugiés. Ce chapitre vise à analyser le rôle du HCR et d'analyser comment est déterminé le budget de la représentation de Brazzaville et quel est l'influence de ce budget dans les orientations de l'aide humanitaire. Par ailleurs, on constatera que le rapatriement volontaire est une solution privilégiée par le HCR et on analysera les modalités de sa mise en place ainsi que les incitations mises en œuvre par le HCR à travers des pressions financières exercées sur ses partenaires d'exécutions. Enfin, la dernière section étudiera les interactions entre le HCR et l'Etat congolais dans la détermination de l'espace humanitaire et dans la mise en œuvre de mesures coercitives pour empêcher les libertés de mouvements des réfugiés.

#### **1) Le mandat du HCR en République du Congo :**

Le HCR est une organisation qui a été créée le 14 Décembre 1950 par l'assemblée générale des Nations Unies et a pour mission de protéger les réfugiés à travers le monde et de veiller au respect de leurs droits. Cette organisation est aujourd'hui présente dans 125 pays et emploie 8 600 personnes<sup>158</sup>. En République du Congo, le HCR tient une place prépondérante dans la coordination des réfugiés. De fait, elle est un interlocuteur privilégié du gouvernement congolais, avec qui il met en place des actions conjointes dans la gestion des réfugiés. Le HCR gère

---

<sup>157</sup> AGIER, Michel, «Gérer les indésirables : Des camps de ... » Page 29. *Op. Cit.*

<sup>158</sup> <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html> - 03/06/2014

également en grande partie l'assistance humanitaire en faveur des réfugiés à travers la supervision de ses partenaires d'exécutions. Agier considère le HCR comme « *le grand ordonnateur du gouvernement humanitaire* », du fait de son monopole dans la gestion des réfugiés<sup>159</sup>. En 2006, le HCR supervisait l'action d'environ cinq cents ONG en Afrique<sup>160</sup>. Il avait des contrats d'exécution avec ces dernières, ce qui lui permettait de directement de contrôler la mise en œuvre de leurs programmes en faveur des réfugiés. Ainsi, les programmes mises en œuvre par ses partenaires opérationnelles étaient construits et délimités par le HCR.

En République du Congo, la direction nationale du HCR se trouve à Brazzaville et compte deux antennes dans le département de la Likouala, l'une à Bétou et l'autre à Impfondo. En 2014, le HCR prévoyait d'employer soixante-sept personnes dans ces trois bureaux. En Décembre 2013, le nombre total de réfugiés sous la responsabilité du HCR s'élevait à 70 240. Cependant, cette estimation nous permet simplement d'illustrer approximativement le nombre de réfugiés puisqu'elle est sujette aux variations avec le rapatriement des réfugiés de la RDC et l'arrivée de ressortissants centrafricains. Pour mener à bien sa mission, la représentation du HCR en République du Congo peut s'appuyer sur un budget définie par le comité exécutif du HCR, qui s'élevait à 30 582 224 US\$ en 2012<sup>161</sup>. Chaque année, la représentation du HCR en République du Congo publie un rapport global dans lequel elle décrit l'assistance mise en œuvre en faveur des réfugiés et des demandeurs d'asile. Ce rapport décrit également les avancées du pays hôte en matière d'assistance aux réfugiés. Dans son rapport annuel de 2012, le HCR déclarait avoir finalisé une loi sur l'asile conforme aux standards internationaux, qui devait être adoptée en 2013. En 2014, cette dernière n'avait toujours pas été votée. A travers ce même rapport global, la représentation congolaise du HCR déclarait également avoir aidé le CNAR à renforcer ses capacités relatives à l'attribution du statut de réfugiés, quand bien même les délais restaient toujours excessivement longs. Les documents officiels publiés par la représentation du HCR à Brazzaville paraissent enthousiastes quant à son action et irréaliste quant à l'atteinte de ses objectifs.

Bien que doté d'un budget conséquent, le HCR, à travers ses partenaires d'exécutions, éprouve des difficultés à mettre en œuvre une assistance satisfaisante pour tous les réfugiés. Dans le

---

<sup>159</sup> AGIER, Michel, « Le gouvernement humanitaire et la... » *Op. Cit.*

<sup>160</sup> AGIER, Michel, « Protéger les sans-Etat ou contrôler ... » *Op. Cit.*

<sup>161</sup> Rapport Global HCR 2012, HCR, représentation Brazzaville.

chapitre précédent, l'analyse de l'assistance mise en œuvre par la CEMIR à l'endroit des réfugiés urbains a mis en exergue les difficultés opérationnelles du HCR et de ses sous-traitants à contenter tous les réfugiés présents sur le territoire congolais. En l'occurrence, le principal problème rencontré par la CEMIR semblait être sa dépendance financière vis-à-vis du HCR ainsi que les restrictions budgétaires du HCR. La sous-section suivante tend à analyser le processus d'attribution du budget annuel de la représentation de Brazzaville, qui est d'une importance capitale dans la dotation des partenaires d'exécution.

## 2) Une organisation soumise aux contraintes budgétaires :

Le budget global du HCR pour l'année 2013 s'élevait à 5,3 milliards d'euros, dont 4 milliards de budget fixe et 1,3 milliards de budget variable destiné à être affectés dans des zones d'urgence<sup>162</sup>. De fait, comme le rappelait Valluy, « *le HCR ne dispose pas d'une dotation fixe en provenance de l'ONU, mais de subventions qui lui sont allouées annuellement par des gouvernements nationaux, ceux de pays riches* »<sup>163</sup>. A titre d'exemple, en 2013, 86 % des financements provenaient des gouvernements et de l'union européenne. L'affectation de la dotation globale du HCR est déterminée lors de la réunion annuelle du comité exécutif qui se tient à Genève. Lors de cette commission, les soixante-douze membres du comité exécutif définissent « *la ligne de conduite adoptée par le HCR [...] par le biais duquel les gouvernements orientent et approuvent les budgets annuels et pilotent l'agence onusienne dans un certain nombre de domaines d'intervention* »<sup>164</sup>. Lors de ce comité, chaque représentation nationale établit un appel global dans lequel elle détermine ses besoins liés au nombre de réfugiés relevant du mandat du HCR :

*« Le HCR, c'est vraiment centralisé, c'est à Genève que ça se décide. Nous on fait des appels, des demandes etc. Tous se fait au niveau de Genève et il peut très bien arriver que Genève prenne de l'argent à Brazzaville pour l'envoyer en Syrie ou en Jordanie. On a pas trop de maîtrise de notre budget. On a pas d'appels directs, on fait des appels mais tout passe par le siège. Le budget, on le répartit dans chaque opération. Il nous avantage pas en ce moment [...] le montant des lignes de dépense, on le détermine à notre niveau avec des approbations bien surs plus élevées. On a quand même une*

<sup>162</sup> <http://www.unhcr.fr/pages/4aae621e299.html> - 03/06/2014

<sup>163</sup> VALLUY, Jérôme, « Le rejet des exiles... » *Op. Cit.*

<sup>164</sup> LARDEUX, Vincent, « libre... » *Op. Cit.*

*« marge de manœuvre, mais sur le montant... C'est compliqué... Il y a des opérations, même en RDC, ils prennent beaucoup d'argent. »*<sup>165</sup>

Cet appel global sert également à faire une estimation du nombre de réfugiés, en fonction des prévisions de rapatriements volontaires et d'arrivées de réfugiés. Ce mode de détermination des budgets annuels de chaque représentation ne permet pas de prendre en considération les aléas, liés par exemple aux conflits qui peuvent avoir lieu dans les pays frontaliers. Ainsi, l'appel global de 2014/2015<sup>166</sup> publié le 1er Décembre 2013, estimait qu'en Décembre 2014, le nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés en provenance de « pays divers »<sup>167</sup>, qui incluait donc les ressortissants de la RCA, serait de 730<sup>168</sup>. Durant cette même période, la RCA voisine était en proie aux conflits depuis le début de l'année 2013 qui se généralisaient dans sa capitale, Bangui<sup>169</sup>. En mars 2014, le territoire congolais comptait environ 14 000 réfugiés centrafricains<sup>170</sup>.

*« Aujourd'hui, notre budget a baissé de moitié en raison de ces prévisions qui sont très importantes. Après ça, on a eu un afflux de RCA, on peut quand même le réajuster. Demander des budgets, c'est ce qu'on fait pour la RCA. Sinon, pour la détermination du budget global, c'est déterminant [...] On fait des prévisions pour 2015, c'est un peu difficile de savoir ce qui va se passer avec les centrafricains, mais pour la RDC, on est parti sur la base des objectifs du rapatriement. »*<sup>171</sup>

Ainsi, le budget de l'année 2014 ne prenait pas en compte cette arrivée massive et les réajustements semblent avoir tardé du fait de l'affectation des appels supplémentaires, qui sont la part variable des budgets affectée aux zones de conflit prioritaire, à la Syrie et la Jordanie. Parallèlement, les partenaires d'exécution, dépendant financièrement du HCR, n'ont pas de fonds propres pour adapter l'assistance aux besoins des réfugiés. Dans ce contexte, les prévisions relatives au rapatriement volontaire des réfugiés deviennent des objectifs qu'il faut impérativement atteindre, d'autant plus que le rapatriement volontaire a été établi, lors de la réunion du comité exécutif de 2002<sup>172</sup>, comme la solution privilégiée dans la plupart des

---

<sup>165</sup> Entretien Edith Geneviev, Associée de protection HCR, Brazzaville, 03/04/2014.

<sup>166</sup> Appel global du 2014-2015 – HCR Congo.

<sup>167</sup> Pays divers = Réfugiés et demandeurs d'asile provenant de pays autres que la RDC, l'Angola et le Rwanda.

<sup>168</sup> 430 réfugiés + 300 demandeurs d'asile.

<sup>169</sup> Rapport FIDH, « République Centrafricaine : Un pays aux mains de criminels de guerre de la Seleka », 20 Septembre 2013.

<sup>170</sup> Réunion Groupe de Travail de Protection du 28 mars 2014.

<sup>171</sup> Entretien Edith Geneviev, Associée de protection HCR, Brazzaville, 03/04/2014.

<sup>172</sup> LARDEUX, Vincent, « Libre... », Op. Cit.

situations. Concernant les réfugiés « *prima facie* », en novembre 2009 le ministre de l'intérieur de la RDC était venu dans le département de la Likouala leur demander de retourner dans leur localité, en argumentant que leur sécurité était assurée<sup>173</sup>. En juin 2010, moins d'une année après l'arrivée massive de ressortissants de la RDC dans le département de la Likouala, le HCR, la RDC et la République du Congo signaient un accord tripartite concernant le rapatriement de ces derniers<sup>174</sup>. La rapidité de la mise en œuvre de ces accords tripartites et la volonté apparente du gouvernement de la RDC de voir les réfugiés être rapatriés témoignent d'une volonté manifeste des trois parties de voir l'exile des réfugiés durer le moins longtemps possible. On émet l'hypothèse que pour le gouvernement de la RDC cet exil massif est synonyme de troubles internes et donne une mauvaise image du pays à la communauté internationale, tandis que pour le gouvernement de la République du Congo, cette arrivée massive est synonyme de population à contrôler et de pressions démographiques sur la faune et la flore.

Pour le HCR, assurer une assistance humanitaire à tous ces réfugiés représente une charge financière importante. Le rapatriement volontaire est perçu comme une solution privilégiée par la représentation du HCR de Brazzaville, qui, contraint financièrement, ne peut assumer une la prise en charge de l'ensemble des réfugiés « *prima facie* ». Afin d'inciter les réfugiés à retourner dans leur pays d'origine, le HCR, à travers ses partenaires d'exécution, met en œuvre de nombreuses mesures coercitives, telle que la baisse de l'assistance et la mise en œuvre d'incitations financières en faveur du rapatriement.

### **3) La gestion du rapatriement volontaire par le HCR :**

La mise en œuvre du rapatriement volontaire des réfugiés « *prima facie* » par le HCR s'est donc matérialisé par la diminution, voir l'arrêt de l'assistance mise en œuvre en faveur des réfugiés, précarisant la situation de certains réfugiés.

*La diminution de l'assistance humanitaire :*

A leur arrivée dans les sites d'accueil, les réfugiés avaient bénéficiés d'une assistance médicale et sociale. Ils bénéficiaient également une assistance relative à la scolarisation de leurs enfants,

---

<sup>173</sup> WALI WALI, Christian, « Les réfugiés congolais au Gabon : modes de circulation et d'installation dans un espace frontalier », Thèse, 2010, page 194.

<sup>174</sup> <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=463ef21123&id=4c11cb655> – 03/06/2014

avec notamment la prise en charge des couts liés au fonctionnement des écoles. De fait, rapidement, le HCR a financé des programmes scolaires dans de nombreux sites d'accueils de réfugiés. C'était alors la CEMIR qui s'occupait de la gestion de ce projet. Les enfants de réfugiés scolarisés dans le village d'Enyéélé avaient bénéficié de ces programmes. Cette initiative leur avait permis de poursuivre leur scolarité en suivant le programme scolaire de la RDC :

*« Dans un premier temps, on s'est organisé entre nous avant que le HCR nous aide, pour pouvoir payer au moins un cent francs, qu'il contribue pour cela nous aide à payer les craies. Alors que les enseignants enseignaient volontairement, sans avoir même le salaire, par souci pour nous enfants. Chaque cent francs que les parents donnaient, ça nous permettait d'acheter au moins les craies. C'était presque ça dans un premier temps. Puis, le HCR a reconnu qu'il y avait une organisation quelque part là bas et donc leur volonté, il faudrait qu'ils viennent inspecter. Quand ils ont vu que réellement, sûrement, on scolarisait les enfants, c'est là qu'ils ont pris la responsabilité de prendre le nom de nous les enseignants et de nous assister chaque mois de 35 000 francs. C'était l'année scolaire 2010 / 2011. Au mois de Septembre, pour nous les réfugiés ça commence en Septembre, pour les nationaux, ça commence en Octobre [...] Oui ils ont arrêtés. Moi je vois ça comme un prétexte. Ils ont dit que l'école n'est pas viable. Il faudrait qu'ils arrêtent. Alors que nous, nous avons souci que les enfants continue d'être scolarisé même s'ils peuvent être minoritaire, faudrait qu'ils soient scolarisés selon l'enseignement RDC. Même si nous allons les balloter, les mettre dans l'enseignement congolais, au retour nous aurons des difficultés quelque part. Comme les autorités ont pu former leurs décisions. Comme l'école n'est pas viable, il faudrait qu'ils arrêtent. On ne pouvait plus rien faire, jusqu'à ce qu'ils ont arrêté. Leur prétexte la plupart sont rapatriés alors sont devenus minoritaires, notre souci n'était pas réellement ça.<sup>175</sup> »*

Suite à l'arrêt du soutien financier de la CEMIR, cinq milles enfants de réfugiés étaient déscolarisés lors de la rentrée scolaire 2013/2014. Le HCR expliquait cette mesure par le fait que les enfants de réfugiés devaient intégrer les écoles congolaises, alors que le programme scolaire était différent. Ce désengagement financier n'a pas été compensé par la prise en charge des frais scolaires des enfants dans leur nouvelle école congolaise. Avec la fin de la prise en charge des écoles pour réfugiés, les parents d'élèves se sont trouvés devant quatre possibilités : scolariser leurs enfants dans les écoles congolaises et s'acquitter des frais de scolarité, déscolariser leurs enfants, accepter d'être rapatriés en RDC, renvoyer leurs enfants dans leur famille restée en RDC, afin d'y étudier les programmes scolaires de la RDC :

---

<sup>175</sup> Entretien Bruno Mabonga, Réfugié « Enyéélé », enseignant, Enyéélé, 27/02/2014

*« Et l'éducation, car sans l'éducation là. Nous sommes obligés de traverser pour l'intérêt de nos enfants. Car sans l'éducation, je ne peux pas rester avec nos enfants comme ça, à traîner. Ceux qui avaient les moyens, ils peuvent les supporter et inscrire les enfants dans les écoles publiques. Nous ne pouvons pas supporter. Si on doit payer 3 000 francs par mois (4,5e) pour un enfant et que vous avez 6 enfants, vous devez payer 15 000 francs CFA (22,5e). Je ne fais pas le travail pour avoir 18 000 (27e) ou même 10 000 (15 euros) francs CFA par moi »<sup>176</sup>*

*« Oui, ils sont à l'école congolaise, mais c'est aussi difficile. Tels que nous sommes, nous sommes habitués à nos enseignements de RDC, mais ici là c'est difficile. Un beau moment ou bien un jour, ça peut arriver que je regagne à mon pays là-bas, vraiment ça peut rendre mes enfants difficiles. » 177*

*« J'enseigne à une école de réfugiés, qui est organisée par les réfugiés eux-mêmes. C'est à dire les années antérieures, il y avait les écoles qui avaient été organisées par le HCR. Ce fut seulement les écoles primaires qui furent prises en charge. C'est à dire le HCR donnait quelques motivations pour les enseignants du primaire et non pas pour les enseignants du secondaire [...] Ce que nous avons subi comme conséquence, c'est que cela à créer un rapatriement, qui n'est plus comme un rapatriement volontaire. Cela est devenu comme forcé, les gens se voient qu'ils n'ont plus de possibilité à rester par ici. Alors comme il n'y a pas de moyen à vivre, il lui faut rentrer obligatoirement afin que ses enfants aillent étudier chez lui en RDC. »<sup>178</sup>*

Concrètement, la décision du rapatriement volontaire par le HCR a pour conséquence directe la suppression de l'assistance qui avait été mis en œuvre en faveur des réfugiés. Cette suppression de l'assistance ne correspond pas à une baisse des besoins des réfugiés, en l'occurrence les besoins d'éducation des enfants, mais simplement à une incitation coercitive afin d'inciter les réfugiés à choisir le rapatriement. Concernant le rapatriement volontaire des réfugiés mozambicains en Afrique du Sud à la fin des années 90, Wa Kabwe-Segatti constatait que le « HCR préféra mettre en place, avec plus ou moins de succès, différents programmes de retour qui laissèrent souvent planer le doute sur la consultation et le libre-arbitre des réfugiés « volontaires » »<sup>179</sup>, Valluy faisait un constat similaire « Le HCR développe les rhétoriques de demandes d'asile « manifestation infondées » et d'externalisation de l'asile ainsi que celles justifiant les programmes de « retours volontaires » qui sont souvent, de fait, des retours

---

<sup>176</sup> Entretien Pharaon, réfugié rural, rencontre à Brazzaville vivant à Dongou, 29/01/2014.

<sup>177</sup> Entretien Serge, réfugié rural, Enyéélé, 28/02/2014.

<sup>178</sup> Entretien Sylvain, réfugié rural, enseignant à l'école primaire, Boyélé, 28/02/2014.

<sup>179</sup> WA KABWE-SEGATTI, Aurélia, « Du rapatriement... » *Op. Cit*

*forcés* »<sup>180</sup>. L'instrumentalisation des enfants de réfugiés comme un moyen de pression pour inciter les réfugiés au rapatriement apparaît comme une méthode éloignée des valeurs prônées par cette organisation. De plus, les réfugiés de la Likouala ne sont jamais consultés lors du processus de décision et subissent les choix du HCR, qui sont par la suite appliqués par ses partenaires d'exécutions. Depuis l'annonce du rapatriement volontaire, ils ont vu leur ration alimentaire baisser, l'assistance scolaire s'arrêter, leur assistance médicale diminuer.

*Des incitations financières au retour :*

En outre, les réfugiés sont dotés d'indemnités dès lors qu'ils décident de s' »auto-rapatrier ». On leur remet 2 500 francs CFA (3,75 euros) au départ de la République du Congo, puis 15 US\$ (10 euros) à leur arrivée en RDC. Cette mesure compensatoire est souvent perçue comme une incitation financière par les réfugiés, pour qui le retour en RDC peut s'effectuer en deux heures de pirogues.

*« Ils bénéficient d'un peu de prime, de petits trucs, des avantages, des bâches, quelques fois même un peu d'argent, ils repartent et le lendemain ils reviennent. Celui qui n'a pas sa pirogue, il attendra le marché pour venir dans les convois. Celui à sa pirogue, ès qu'il arrive là-bas, dites-vous que le lendemain, il va revenir. »*<sup>181</sup>

*« J'étais réfugié ici, j'avais eu cette envie de retourner, car j'avais l'envie de passer quelques tierces chez nous [...] Après avoir récolter l'essentiel qu'on nous a proposé là-bas, pas même trois jours, j'étais toujours ici. Je parlais simplement récolter les primes qu'on nous donnait. Tout simplement quand je ramasse, directement je rentre. C'était rien que ça, je n'ai pas encore passé une semaine à Immescé [...] Quand je pars, je prends seulement le montant et je retourne maintenant. Ces gens-là savent très bien qu'on fait des navettes. Même si on a beau parler... Nous sommes toujours chez nous. »*<sup>182</sup>

Severin et sa femme ont six enfants, ils ont donc obtenu 160 US\$ (120 euros) pour le rapatriement de leur famille, alors que l'aller/retour en RDC ne coûte seulement que quelques US\$ par personne. Face à la diminution de l'assistance, les primes de rapatriement représentent une incitation considérable pour les réfugiés, qui parfois reviennent en République du Congo peu après leur rapatriement. Ils y ont d'ailleurs souvent laissé une maison et des champs qu'ils

---

<sup>180</sup> VALLUY, Jérôme, «Le rejet ... » *Op. Cit.*

<sup>181</sup> Entretien Jean Bruno Bora, Sous-préfet, Liranga, 14/03/2014.

<sup>182</sup> Entretien Severin, réfugié rural, Dongou, 04/03/2014.

cultivent. En acceptant ce rapatriement, ils perdent leur statut de réfugié et reviennent vivre clandestinement sur le territoire congolais. Ils perdent toute protection internationale et toute reconnaissance<sup>183</sup> et sont dans l'obligation de régulariser leur situation. Severin n'avait pas réalisé qu'en acceptant le rapatriement, il serait destitué de son statut de réfugié. Lors de l'entretien, Severin manifestait la volonté d'obtenir à nouveau le statut de réfugié.

Le rapatriement volontaire est donc motivé par des raisons financières et les contraintes et les incitations qui sont mises en œuvre permettent de relativiser le caractère « volontaire » et « librement consenti » des rapatriements<sup>184</sup>. Par ailleurs, la volonté de l'Etat d'accueil est également un facteur en faveur du rapatriement volontaire. De fait, dans la mise en œuvre de son action générale en faveur des réfugiés, le HCR est contraint d'intégrer l'Etat congolais dans le processus de décision et notamment dans la détermination de l'espace humanitaire. La section suivante vise à analyser comment le HCR intègre la volonté de l'Etat congolais dans la mise en œuvre de son assistance.

#### **4) Les interactions entre le HCR et l'Etat congolais dans les processus de décision :**

Le HCR n'est pas souverain sur le territoire congolais et il est obligé d'intégrer la volonté de l'Etat hôte dans la mise en œuvre de son assistance humanitaire. Pour Barnett, l'intervention du HCR est en partie conditionnée par les pressions provenant de l'Etat d'accueil : « *Yet, the combination of state pressures and normative developments that have permitted UNHCR to become more involved in domestic affairs of states contains its own dangers* »<sup>185</sup> et craint que le HCR ne soit contraint de mettre en œuvre des stratégies de « *containment* » voulu par l'Etat d'accueil. Le HCR est en interaction permanente avec l'Etat congolais concernant les questions relatives à la détermination de l'espace humanitaire et dans l'attribution des cartes de réfugiés.

---

<sup>183</sup> Entretien, Adjudant Armel, service d'immigration, Boyélé, 01/03/2014.

<sup>184</sup> LARDEUX, Vincent, « Libre consentement... ». *Op. Cit.*

<sup>185</sup> BARNETT, Michael, "The humanitarian..." page 81. *Op. Cit* : « *La combinaison des pressions étatiques et du cadre normatif érigé par le HCR pour intervenir dans les affaires intérieures contient ses propres dangers.* »

### *Les projets d'encampement des réfugiés ruraux de la Likouala :*

De fait, dans la Likouala, les sites d'accueil de réfugiés ressemblent actuellement à la définition apportée par Agier de « *cross-border points* »<sup>186</sup>, des refuges auto-organisées, situées en périphérie de villes et de villages. Cependant ce ne sont plus des abris provisoires car les réfugiés s'y sont sédentarisés, y ont construit des habitations et y cultivent des champs. L'Etat congolais souhaite actuellement transférer les réfugiés et les établir dans des camps de réfugiés situés à l'extérieur des sites d'accueil actuels, afin qu'ils y soient mieux contrôlés et qu'ils ne s'approprient plus le patrimoine foncier des autochtones :

*« Ce dernier temps, vous avez eu l'information au niveau d'Impfondo, le préfet avait demandé au HCR de recenser tous les réfugiés qui restaient dans la ville et les villages et de les regrouper par sites de telle façon qu'on pourrait faire un contrôle assez exhaustif et une fois bien contrôlés, bien parqués, on pourrait plus les autoriser à aller dans nos forêts. La destitution. Il n'y a plus rien là-bas. Je venais de recevoir une note du HCR qui demande à ce que d'ici juin, ils doivent tous rentrer parce qu'il y a déjà la paix là-bas. Il y a déjà la paix de l'autre côté, on suppose que c'est parti pour toujours. »*<sup>187</sup>

Cet extrait d'entretien permet de mieux comprendre le processus de décision qui a amené à la mise en place de camps de réfugiés. La décision émanait de l'Etat congolais, qui a ensuite demandé au HCR de la mettre en application. L'Etat congolais a ainsi instrumentalisé le HCR, qui a dû se substituer à ses décisions. Cette disposition prise par le gouvernement congolais et mise en application par le HCR a été menée sans que les réfugiés, ni même les présidents des différents comités de réfugiés, n'en soient informés. Dans le village de Dongou, les réfugiés ont été informés de leur futur encampement par le biais de la radio locale. Cet encampement devrait se réaliser après la fin de l'opération de rapatriement des réfugiés prévue le 30 juin 2014 :

*« On nous a parlé, bon, tous les réfugiés, on va aller les caserner à trois kilomètres de la ville de Dongou. Un réfugié doit la libre circulation, il ne peut pas être surveillé dans un camp quelconque. On attend seulement la réaction des autorités [...] C'est la radio locale de Dongou, le maire a été déposé une lettre d'information à la radio que non on puisse informer tout le monde à partir d'aujourd'hui. Ce message émane des autorités*

---

<sup>186</sup> AGIER, Michel, «Gérer les indésirables : ... » *Op. Cit.*

<sup>187</sup> Entretien Jean Bruno Bora, Sous-préfet, Liranga, 14/03/2014.

*supérieures. On avait donné une date un peu précise qui disait, on va faire ça. »*<sup>188</sup>

*« Nous la communauté de réfugiés de la RDC a fait déjà beaucoup d'années ici. Avec cette population d'ici, on a déjà tissé des relations [...] Vraiment, on est habitués à vivre avec eux, mais quelle est vraiment la situation. Qu'on nous mette dans un camp [...] Je n'ai pas été consulté, depuis que je suis arrivé, nous n'avons pas été consulté. Mon vice, quand que je suis allé le voir hier, il m'avait dit qu'il avait appelé au niveau du HCR pour cette situation-là. Il avait dit que jusque-là il n'y a pas encore une réponse à donner [...] Quand ils ont pris cette décision-là, nous n'étions pas là. On a reçu seulement l'information, mais nous n'étions pas là.»*<sup>189</sup>

Ainsi, comme le craignait Wa Kabwe Segatti, « les organisations humanitaires internationales courent le risque de devenir les complices ou les « facilitateurs » involontaires du maintien des populations réfugiées dans des situations de vulnérabilité»<sup>190</sup>. Rétrospectivement, selon Bazenguissa Ganga, en 1996, lors de l'arrivée des réfugiés rwandais dans le département de la Likouala, ce fut le Conseil régional qui décida de les installer dans des camps de réfugiés à Loukoulela et à Njoundjou. Ces camps furent alors gérés par le HCR<sup>191</sup>. Peu après avec l'arrivée de la première vague de réfugiés de la RDC en 1999, ce même Conseil régional refusa de les installer dans des camps pour des raisons politiques « Le Conseil régional de la Likouala [...] refusa de regrouper les migrants forcés dans des camps dans la ville, pour éviter qu'un opposant ne les mobilise en sa faveur »<sup>192</sup>. Dans ce contexte de conflit<sup>193</sup>, l'espace humanitaire était alors déterminé par l'Etat congolais et motivé en fonction de préoccupations politiques. A cette époque, quand bien même le CNAR n'existait pas, le HCR se substituait déjà aux décisions de l'Etat congolais.

*La non-attribution de cartes de réfugiés aux réfugiés « prima facie » :*

De la même manière, les réfugiés « prima facie » de la RDC présents sur le territoire congolais n'ont pas obtenu de carte de réfugié (chapitre 1), alors que la première vague de réfugiés, arrivée à partir de 1999, les obtenait dès 2001 :

---

<sup>188</sup> Entretien Tomy, réfugié « Enyéle », Dongou, 04/03/2014.

<sup>189</sup> Entretien Cardy, Président de la communauté de réfugiés de Dongou, Dongou, 08/03/2014.

<sup>190</sup> WA KABWE-SEGATTI, Aurelia, « Du... », Op. Cit.

<sup>191</sup> BAZENGUISSA-NGANGA, Rémy, 2004, « Les réfugiés dans... » Op. Cit. Page 381

<sup>192</sup> Ibid. Page 384.

<sup>193</sup> YENGO, Patrice, « La guerre civile du ... » page 353. Op. Cit.

*« Les réfugiés de la RDC, ils sont arrivés à plus de 100,000... Et même, sur 500 kms c'était ingérable pour nous de faire des cartes individuelles et d'aller les distribuer. Ça demandait une logistique et de l'argent qu'on avait pas. Effectivement, ce qui a été fait, c'est seulement les macarons qui permettaient d'avoir accès à une assistance, tout ça et des acquis de droit, donc au cas par cas [...] C'est vraiment une question de moyens et possibilités, ça aurait été vraiment ingérable. On a réfléchi plusieurs fois, on fait des budgets dans ces cas-là et c'est vraiment impossible. »<sup>194</sup>*

La raison de la non-attribution de la carte de réfugiés était liée à un problème technique et logistique. Cependant, lors de la réunion trimestrielle avec l'équipe de protection du HCR, ces derniers mentionnaient les problèmes techniques concernant l'attribution des cartes, mais expliquaient également que donner une carte de réfugiés au moment du rapatriement était contre-productif<sup>195</sup>. On peut émettre l'hypothèse que la non-attribution de la carte de réfugié est certes liée à des difficultés techniques, mais que parallèlement, cela précarise la situation des réfugiés sur le territoire congolais et devient une incitation à leur retour. Cette section permet de relativiser le rôle du HCR « *de grand ordonnateur du gouvernement humanitaire* »<sup>196</sup> qui certes coordonne et supervise l'action humanitaire, mais se doit de rester à l'intérieur du cadre définie par l'Etat congolais.

Ce chapitre a permis de saisir comment les budgets de la représentation du HCR de Brazzaville sont déterminés et comment ils influencent les stratégies mises en œuvre par le HCR dans la gestion des réfugiés. Cette analyse a également permis de mettre en évidence la malléabilité des partenaires d'exécution du HCR qui deviennent malgré eux, du fait de la baisse de leur budget, des acteurs coercitifs incitant aux rapatriements volontaires des réfugiés. De fait, ces incitations ont permis de relativiser le caractère volontaire du rapatriement. Enfin, les interactions entre l'Etat congolais et le HCR ont permis de mieux comprendre le processus de détermination de l'espace humanitaire, ainsi que de l'attribution des cartes de réfugiés. Cela a également permis de relativiser la notion de grand « *ordonnateur du gouvernement humanitaire* »<sup>197</sup> développée par Agier, car certes, le HCR supervise l'action humanitaire en faveur des réfugiés, mais parallèlement, il doit se plier aux prérogatives de l'Etat congolais en matière de confinement des réfugiés et de la détermination de l'espace humanitaire. Ce chapitre a mis en exergue

---

<sup>194</sup> Entretien Edith Genevier, Associée de protection HCR, Brazzaville, 03/04/2014.

<sup>195</sup> Compte rendu, réunion Groupe de Travail de Protection » du 28/03/2014.

<sup>196</sup> AGIER, Michel, « Protéger les sans-Etat... » Op. Cit.

<sup>197</sup> AGIER, Michel, « Le gouvernement humanitaire et la... » Op. Cit.

l'instrumentalisation du HCR par l'Etat congolais et les difficultés pour cette organisation d'atteindre les objectifs liés au bien être des réfugiés énoncés dans la convention relative au statut des réfugiés.

Cette partie a permis d'analyser l'assistance humanitaire mise en œuvre en faveur des réfugiés en République du Congo et de comprendre pourquoi cette dernière est insuffisante. A travers l'observation des différents acteurs impliqués dans cette mise, on a pu comprendre les raisons de l'insuffisance de l'aide. Le premier chapitre a permis de comprendre, que la République du Congo, contrainte de respecter des instruments juridiques qui découlent directement de l'époque coloniale, a instrumentalisé son intervention en faveur des réfugiés à des fins de contrôle de ces derniers. De fait, non-impliqué, dans un premier temps, dans la gestion des réfugiés, le Congo s'est affirmé, de concert avec le HCR, en tant qu'acteur du processus d'assistance aux réfugiés avec la création du CNAR. Cependant, on a vu que le CNAR ne respectait pas ses engagements vis-à-vis des réfugiés et qu'il se déchargeait de sa fonction d'assistance telle qu'elle est définie dans ses statuts. On a également observé que cette décharge opérationnelle découlait d'une décharge financière de l'Etat congolais dans le financement de la structure en charge des réfugiés. On a aussi pu constater à travers le rôle joué par l'Etat congolais dans la gestion des réfugiés centrafricains, que ce dernier faisait pression sur le HCR afin de déterminer l'espace humanitaire, en prétextant le maintien de l'ordre public. Dans un second chapitre, on a vu que suite à cette décharge opérationnelle, ce sont toujours les organismes humanitaires nationaux et internationaux qui mettent en œuvre une assistance en faveur des réfugiés. On a pu comprendre que les organisations humanitaires impliquées dans la mise en œuvre de cette assistance sont quasiment toutes dépendantes de bailleurs internationaux qui encadrent et délimitent leur action, et que cela pose des problèmes de durabilités et de pérennité. Cette observation des organisations humanitaires a également fait émerger des disparités dans l'attribution de l'aide humanitaire entre les réfugiés ruraux et les réfugiés urbains. Tandis que l'aide accordée aux réfugiés ruraux est standardisée et répartie équitablement entre chaque foyer de réfugiés, l'aide accordée aux réfugiés urbains est personnalisée. Elle est liée à la vulnérabilité des réfugiés et par conséquent, les moins vulnérables en sont écartés. La standardisation et la personnalisation de l'aide deviennent des moyens de légitimation de la diminution de cette dernière. Ainsi, cette aide humanitaire se délie des besoins des réfugiés devenant principalement conditionnée par les financements octroyés par les bailleurs internationaux aux organisations humanitaires. Enfin, le

troisième chapitre a permis de comprendre le fonctionnement du HCR, qui est le principal bailleur des organisations humanitaires actives en faveur des réfugiés. On a pu observer comment la dépendance financière des organisations humanitaires est instrumentalisée par le HCR afin qu'elles agissent en faveur de ses politiques, notamment de rapatriement. On a également analysé comment le l'Etat congolais s'est redéployer dans la détermination de l'espace humanitaire, en contraignant le HCR à exécuter ses prérogatives relatives à l'encampement des réfugiés, toujours en invoquant l'ordre public et la souveraineté de l'Etat.

## **Partie II : L'insertion sociale des réfugiés dans leur nouveau milieu :**

*Insertion : Mettre, glisser, introduire quelque chose sous ou dans quelque chose : Insérer une feuille dans un livre.<sup>198</sup>*

Cette seconde partie s'éloigne d'une analyse centrée sur les acteurs de l'assistance humanitaire, des prestations qu'ils mettent en œuvre en faveur des réfugiés et des difficultés qu'ils rencontrent dans l'atteinte de leurs objectifs. Il s'agit ici de se concentrer sur les facteurs d'insertion des réfugiés dans leur nouveau milieu et notamment de comprendre qu'elles sont les stratégies d'adaptation et de contournement qu'ils mettent en œuvre pour compenser l'insuffisance de l'aide humanitaire. Il s'agit également de saisir comment l'aide humanitaire devient, directement ou indirectement, un facteur de leur insertion. Avant de se concentrer sur cet aspect dans sa forme pratique, il paraît nécessaire de commencer en déterminant les autres facteurs de

---

<sup>198</sup> Définition Larousse 2013.

leur insertion. Dans un premier chapitre, on analysera les facteurs qui influencent la cohabitation entre les réfugiés et les autochtones, tels l'impact de l'arrivée des réfugiés dans leur nouveau milieu et les liens sociaux qu'ils entretiennent, tels que les proximités ethniques, linguistiques, culturelles. Dans un second chapitre, on se concentrera sur leurs stratégies d'insertion dans leur nouveau milieu.

## **Chapitre 4 : Une cohabitation conditionnée par des facteurs exogènes :**

Ce chapitre vise à comprendre les facteurs exogènes de l'insertion des réfugiés dans leur nouveau milieu. On entend par facteurs exogènes, les facteurs d'insertion que les réfugiés ne peuvent pas personnellement influencer, tels que les facteurs environnementaux, culturels, humanitaires. Ce chapitre se concentrera sur les impacts pour les autochtones de l'arrivée des réfugiés, mais aussi sur les spécificités des relations sociales entretenues entre les autochtones et les réfugiés. On verra aussi comment la reconnaissance du statut de réfugiés par les autochtones peut être liée à la médiatisation des réfugiés ou à la présence de l'aide humanitaire et que cela façonne la représentation que se font les autochtones et peut représenter un facteur d'insertion. Enfin on verra comment la mutualisation de l'aide humanitaire peut faciliter l'acceptation des réfugiés dans leur nouveau milieu.

### **1) L'impact démographique des réfugiés dans leur nouveau milieu :**

Cette analyse portera sur la différence de l'impact démographique des réfugiés ruraux et urbains dans leur nouveau milieu. De fait, en Avril 2014, les réfugiés urbains ne représentaient que 1,8% des réfugiés de la RDC présents sur le territoire congolais. Si l'on considère que la population de Brazzaville est restée stable depuis le recensement de 2007, la part de réfugiés de la RDC dans la population totale de cette agglomération est de 0.04%<sup>199</sup>. Les réfugiés de la Likouala représentaient 98,2%<sup>200</sup> du total des réfugiés de la RDC en République du Congo. Par ailleurs, en 2011, avant que ne soit mis en œuvre le processus de rapatriement, les réfugiés originaires de la RDC de la Likouala représentaient 47% de la population totale du département<sup>201</sup>. En avril

---

<sup>199</sup> Part de réfugiés urbains sur la population totale de Brazzaville = Nombre total d'habitants (1 373 382 + 523) / Nombre de réfugiés (523).

<sup>200</sup> Pourcentage des réfugiés de la Likouala = Total (100%) – pourcentage des réfugiés urbains (1,8%)

<sup>201</sup> Part de réfugiés sur la population totale de la Likouala = Nombre total d'habitants (154,115+131,000) / Nombre de réfugiés (131,000). (En se référant aux chiffres de l'institut National de la statistique de Brazzaville pour le nombre

2014, ils ne représentaient plus que 15% de la population. Cette comparaison permet de saisir que l'impact des réfugiés sur leur nouvel environnement est inévitablement différent entre Brazzaville et le département de la Likouala. En somme, la présence des réfugiés urbains de la RDC à Brazzaville est très marginale comparée aux réfugiés de la RDC dans le département de la Likouala.

*Une pression sur la faune et la flore en milieu rural :*

En 2009, lorsque les réfugiés sont arrivés dans le département de la Likouala, aucune infrastructure sanitaire ne permettait leur accueil, ce qui provoqua des problèmes sanitaires. De plus, cette population devait subvenir à ses besoins primaires à travers la pêche, la chasse et la déforestation afin de construire des huttes. Cette surexploitation de la faune et la flore qui constituaient le patrimoine foncier des autochtones n'a pas été exempt de conflits :

*« La cohabitation à un certain niveau la cohabitation créait des problèmes, les réfugiés n'ont rien au départ, sont obligés de faire un peu de la pêche, un peu de la chasse, un peu de la cueillette. Or les populations d'Enyéélé n'aiment pas trop que les étrangers touchent à leur patrimoine forestier... La population d'Enyéélé n'aime pas trop que l'on pêche, que l'on chasse... »<sup>202</sup>*

*« Vous avez le problème de la chasse. La chasse c'est vraiment difficile. La population interdisait aux réfugiés d'aller faire la chasse, car la chasse on l'a pratiqué avec quoi, avec les armes et les pièges. Alors que les pièges sont interdits. On a essayé d'interdire, mais ça faisait un peu de bruits [...] Comme ils sont habitués dans leurs forêts, quand ils voyaient ça ils coupaient. Ils pratiquaient la chasse au chien. Ici chez nous, on ne sait pas la chasse au chien, mais eux ils savent ça très bien. Ils apportent un troupeau de chiens et quand ils voient un gibier, ils prennent un gibier et l'attrape dans l'eau ou le tue. »<sup>203</sup>*

*« C'est vrai que l'arrivée des réfugiés a eu un impact sur la faune, sur la forêt. Il y a eu déforestations à cause de construire des maisons. Ils ont abattu beaucoup de jeunes arbres. Ils ont fait la chasse en utilisant un matériel qui n'est pas adapté, les fils électriques, des pièges à câble, c'est ce qui a fait entre temps, le gibier se trouve très très loin de la localité. Ils ont*

---

d'habitants dans la Likouala et aux chiffres communiqués par le HCR dans son rapport global de 2011 pour le nombre de réfugiés)

<sup>202</sup> Entretien Bruno Pfondo, agent des eaux et forêts, Enyéélé, 02/03/2014.

<sup>203</sup> Entretien monsieur Auguste, Ancien chef de village de Boyélé, député suppléant du district de Bétou, 01/03/2014.

*fait du charbon. Ils ont coupé beaucoup de perches, au lieu que ce soit à usage domestique, les gens font ça pour vendre.»<sup>204</sup>*

Conséquemment, cette arrivée massive a été perçue comme une menace par les autochtones pour qui la pêche, la chasse et l'exploitation forestière constituent les principales ressources économiques. La mise en œuvre de l'assistance humanitaire, telle que la distribution de vivres du PAM, a permis d'atténuer la pression induite par les réfugiés sur le capital foncier des autochtones. Selon monsieur Auguste, ancien chef de village de Boyélé, en 2009 lors de l'arrivée de réfugiés, le chef de village de l'époque avait donné quelques parcelles, tandis que d'autres autochtones avaient louées des terrains aux réfugiés, afin qu'ils cultivent des champs. Ces mesures avaient permis d'atténuer la pression sur la faune et la flore. En outre, des zones de forêts ont été défrichées afin d'accroître l'espace cultivable et de favoriser l'indépendance alimentaire des réfugiés. Ainsi, les parcelles louées aux réfugiés représentaient pour certains autochtones une rente apportée par des terres qui auparavant n'avaient jamais été exploitées.

*Une inflation des produits locaux :*

D'autre part, selon des autochtones, consécutivement à la pression démographique émanant de l'arrivée des réfugiés, les prix des produits locaux ont augmentés. Certains expliquent cette inflation par l'augmentation de la demande alors que l'offre restait identique ou tendait à diminuer. En effet, la pression exercée sur la faune et la flore a eu pour conséquence la raréfaction du gibier et du poisson, ce qui a donc diminué l'offre et entraîné une hausse des prix.

*« Leur arrivée a fait que la vie devienne même cher, il y a eu une masse de personne qui s'est amassée dans la localité. La quantité de nourriture ne pouvait pas convenir si bien que les vendeurs ont profité de ça. Ils ont augmenté les prix, ils ont diminué même les... euh... le nombre de kilos qu'on vendait avant, ils ont diminué ça. La vie est devenue chère, si bien qu'au niveau du fleuve, les pêcheurs, pour avoir du poisson, c'est devenu difficile. Dans le temps, dans la rivière là, quand vous partiez n'importe où déposer votre filet, pratiquer votre pêche, il y avait toujours du poisson. Mais comme ils sont arrivés ici en masse. Tout le monde va pêcher. Même les zones qui étaient bien protégées, il y avait des arbres, des forêts, mais les forêts ont été détruites parce que le nombre de personnes faisait que les*

---

<sup>204</sup> Entretien Joachim Yoka, ingénieur des eaux et forêts, Liranga, 14/03/2014.

*forêts qui étaient vierges, il fallait vraiment les détruire pour faire des champs. »<sup>205</sup>*

L'impact de la pression démographique sur le nouveau milieu a été important dans le nord. D'un point de vue économique, elle ne semble pas avoir été vécue pareillement par tous les autochtones. Ceux qui vivaient de petits commerces, comme la production et de la vente de manioc, ont pu augmenter leur recette en augmentant les prix de vente ou en diminuant la quantité pour un même prix : « *Les cacahuètes c'étaient à 25 maintenant c'est à 50. La population autochtone a apprécié cette mentalité-là. Dongou était à bas prix. Tout ça c'est des avantages pour les autochtones* »<sup>206</sup>. En revanche, on peut supposer que ceux qui ne produisaient et ne vendaient pas ont souffert de l'augmentation des prix, puisque leur pouvoir d'achat a diminué. Aucune enquête quantitative n'a été réalisée afin de connaître plus précisément comment cette inflation a été perçue par les autochtones dans l'ensemble du département de la Likouala et ainsi connaître les impacts économiques globaux de cette pression démographique.

*Les externalités positives pour les localités du Nord :*

Par ailleurs, une conséquence indirecte de cette pression démographique a été l'augmentation du nombre de contribuables dans les villages qui accueillait les réfugiés. A Dongou par exemple, l'arrivée des réfugiés a dynamisé l'affluence du marché hebdomadaire du vendredi, qui constitue une entrée fiscale importante. Ce marché, comme tous les marchés situés sur les rives de l'Oubangui, attire autant les ressortissants congolais que les vendeurs et les acheteurs congolais de la RDC. Selon divers témoignages, le nombre de vendeurs a augmenté depuis l'arrivée des réfugiés en 2009. Cette augmentation a bénéficié à la commune de Dongou et à son conseil municipal, pour qui le marché représente une recette fiscale importante :

*« Positive d'abord, parce que... Dongou était un peu inhabité... L'arrivée massive de réfugiés, on a constaté que le village, le district de Dongou avait connu une certaine ampleur. C'est à dire dans le cadre économique, les gens venaient, achetaient. Pour certaines personnes, c'était bon pour eux [...] On parlerait peut être de l'impôt du marché. Ici, on fait taxer à la centième les produits et cela permet à déverser cette somme là au niveau du Trésor. C'est juste sur le centième additionnel [...] Un contribuable, il arrive avec son produit, il vend ça par exemple à 1 000 francs. Au lieu de*

---

<sup>205</sup> Entretien Faustin Ngokolo, autochtone, Dongou, 09/03/2014.

<sup>206</sup> Entretien monsieur Paul, conseiller municipal, Dongou, 09/03/2014.

*taxer ça à 1 000 francs, tu nous donne par exemple 50 francs. Les 50 francs, ça nous revient par rapport au conseil. »<sup>207</sup>*

Monsieur Paul craint que le départ des réfugiés ait un impact économique négatif sur la commune de Dongou et que ce soit synonyme d'une baisse des recettes fiscales. Depuis la mise en œuvre du rapatriement volontaire, les habitants de Dongou, autochtones comme réfugiés, ont remarqué une baisse de fréquentation du marché, ce qui constitue un problème économique tant pour les commerçants que pour le conseil municipal de Dongou.

*Une pression démographique marginale à Brazzaville :*

La pression démographique liée à l'arrivée des réfugiés a été perçue différemment entre Brazzaville et le département de la Likouala. Les réfugiés urbains représentent 0,04% de la population totale de Brazzaville. Alors que les réfugiés urbains sont arrivés individuellement à Brazzaville, au compte-goutte, les réfugiés « *Enyéle* » sont arrivés en grand nombre dans le département de la Likouala, par vagues, modifiant le milieu dans lequel ils s'inséreraient. Les effets de l'arrivée des réfugiés « *Enyéle* » ont été multiples, parfois ressentis négativement par les autochtones, comme quand les réfugiés se sont appropriés leur patrimoine foncier, mais aussi positivement comme lorsque les réfugiés ont redynamisé économiquement les villages dans lesquels ils se sont installés. Ils ont augmenté la demande d'une part, mais se sont également insérés économiquement, développant leur capital économique à travers diverses activités, telles que l'agriculture et le commerce (chapitre 5). Un des facteurs de l'insertion des réfugiés a été les liens sociaux qu'ils entretenaient avec les autochtones de leur nouveau milieu.

## **2) Des liens sociaux plus ou moins forts :**

Cette section vise à analyser l'apport du lien social existant entre les autochtones et les réfugiés comme un facteur d'insertion de ces derniers dans leur nouveau milieu. Il n'existe pas de définition univoque du lien social en science sociale. On a choisi la conception de Paugam, pour qui « *le lien social renvoyait alors à une vision historique à la fois du rapport entre l'individu et ses groupes d'appartenance, d'un côté et de ses conditions du changement social de longue durée de l'autre* »<sup>208</sup>. La notion de lien social semble indissociable de la notion de « *conscience*

---

<sup>207</sup> Entretien monsieur Paul, conseiller municipal, Dongou, 09/03/2014.

<sup>208</sup> PAUGAM, Serge, "Le lien social", PUF, Paris, 2008, page 3.

*collective* » développée par Durkheim, qui considère « l'ensemble des croyances et des sentiments communs à la moyenne des membres d'une même société ». <sup>209</sup>

#### *Des liens inexistantes pour les réfugiés urbains :*

Les liens sociaux qui unissent les réfugiés aux autochtones sont dissemblables, selon la catégorie des réfugiés, urbains ou ruraux. De fait, les réfugiés urbains vivaient en majorité à Kinshasa, mais sont issus de communautés différentes. On dénombrait près de 450 communautés sur l'étendue du territoire de la RDC<sup>210</sup>. Lorsqu'ils arrivent à Brazzaville, les réfugiés urbains n'ont en général pas de liens forts avec les brazzavillois. Madame Matombo s'est retrouvée seule lorsqu'elle est arrivée à Brazzaville en 2006. Elle est originaire de la province du Bas-Congo en RDC et avait vécu quelques années à Kinshasa. Cependant, lorsqu'elle a fui la RDC, elle n'avait aucune appartenance, affiliation ou relation avec les ressortissants du pays dans lequel elle demandait l'asile. Les seuls acteurs de sa socialisation ont été les membres de l'église de réveil dans laquelle elle priait ainsi que les « gens de bonnes volontés »<sup>211</sup>, qui étaient principalement des ressortissants de la RDC. Il est apparu que l'église était souvent l'un des rares liens sociaux des réfugiés lors de leur arrivée à Brazzaville : « Non, quand on arrive ici on se débrouille, on a des gens qui sont logés dans des églises, des gens qui sont sous-logés quelque part. On se débrouille. Il y a aucune assistance à l'arrivée... »<sup>212</sup>.

#### *Des liens forts pour les réfugiés « Enyéélé » :*

En revanche, les réfugiés « Enyéélé » se sont exilés dans un territoire peuplé par une communauté avec laquelle ils partagent des similarités linguistiques et une histoire commune. Pour Bazenguissa-Nganga, « conformément à l'histoire démographique de la Likouala, les diverses populations riveraines de l'Oubangui – congolaise, congolaise de RDC, centrafricaine – se perçoivent comme des frères »<sup>213</sup>. De plus, de par le commerce, les riverains vivant de part et d'autre de l'Oubangui ont toujours été en contact. Cette situation n'est pas sans rappeler la description du lien social analysé par Lagrange entre les autochtones tchadiens et les réfugiés

---

<sup>209</sup> DURKHEIM, Emile, « De la division du travail social », Paris, PUF, 1893

<sup>210</sup> NDAYWEL E NZIEM, Isidore, « Histoire générale du Congo », Bruxelles, Duculot, 1998, page 41.

<sup>211</sup> Entretien madame Matombo, réfugié urbaine, Brazzaville, 06/02/2014.

<sup>212</sup> Entretien, Freddy, Réfugié urbain, membre du bureau de la COREDAC, 05/02/2014.

<sup>213</sup> BAZENGUISSA-NGANGA, Rémy, « Les réfugiés... ». Op. Cit.

soudanais, lorsque ces derniers fuyaient les violences du Darfour pour chercher l'asile au Tchad : «*La plupart des réfugiés étant de la même ethnie (Massalite) que la population tchadienne d'accueil et ayant des liens familiaux transfrontaliers, ils furent pris en charge par les villageois dès leur arrivée en 2003.*»<sup>214</sup>. De même, Agier décrit des faits similaires lors de l'arrivée de réfugiés libériens en Guinée ; «*Au début des années 90, les personnes qui viennent en Guinée le font avec peu d'assistance humanitaire, peu de recours au HCR. Elles vont dans les villages de leur famille au sens très large – lignage, clan ou groupe ethnique -, ou elles trouvent de bonnes conditions d'accueil*»<sup>215</sup>. Ainsi, l'évocation du lien de proximité entre les deux communautés a été récurrente lors des entretiens :

*« Comme ce sont des villages voisins, ils ont des parents de part et d'autre. En tout cas la population, ils sont restés pèle mèle et quelques-uns, surtout pour l'affaire Munzaya et Udjani, ceux-là ont eu une petite partie qu'on leur avait donné, mais le reste était mélangé à la population [...] la population est voisine, ils ont des parents par ci par là, ils ont occupé et y a d'autres qui sont venus voir leurs parents et on leur a donné la parcelle. »*<sup>216</sup>

Ainsi, ce lien social qui existait entre une partie des autochtones et des réfugiés « Enyélé » a été un facteur de leur insertion. Les réfugiés ruraux sont principalement issus de la communauté Lobala, tandis que les habitants du département de la Likouala sont issus de diverses communautés, telles que les Mbonjo, les Bomitaba, les Bondongo, les Enyellé<sup>217</sup>, les Bongbalé, les Mundzombo, les Ngombe ango, les Bakaka et les Bondongoo, avec qui ils partagent des similarités linguistiques. La solidarité mécanique<sup>218</sup> décrite dans l'extrait d'entretien précédent par l'ancien chef du village de Boyélé a permis d'offrir aux réfugiés un accueil et une assistance que les organismes humanitaires n'avaient pas eu le temps de mettre en place. Cette solidarité a démontré chez les autochtones une reconnaissance de la situation de la population réfugiée. Selon Paugam, «*dans les sociétés à la solidarité mécanique, les individus tirent de leur appartenance au groupe à la fois leur protection face aux menaces extérieures et la reconnaissance immédiate*

---

<sup>214</sup> LAGRANGE, Marc Andre, «Darfour : des réfugiés indésirables au Sud comme au Nord ? », Afrique contemporaine, numero 219, 2006.

<sup>215</sup> AGIER, Michel, «Gérer les indésirables : Des camps de réfugiés... », page 163, *Op. Cit.*

<sup>216</sup> Entretien monsieur Auguste, Ancien chef de village de Boyélé, député suppléant du district de Bétou, 01/03/2014.

<sup>217</sup> À ne pas confondre avec les Enyele de la RDC, bien que l'appellation soit la même.

<sup>218</sup> DURKHEIM, Emile, « De la division ... » *Op. Cit.*

*de leur statut social*»<sup>219</sup>. La reconnaissance immédiate du statut social du réfugié par les autochtones a été un élément fondamental de leur insertion dans leur nouveau milieu.

Cette section a permis de cerner les différences dans la nature des liens sociaux qui existent entre les autochtones et les réfugiés ruraux et urbains et de comprendre comment ce lien social a représenté un facteur d'insertion sociale pour les réfugiés ruraux. Par ailleurs, on émet l'hypothèse que l'absence de liens sociaux entre les réfugiés urbains et les autochtones a été un frein à leur insertion dans leur nouveau milieu. Dans la section suivante, on analysera la représentation des réfugiés par les autochtones tant à Brazzaville ainsi que dans le département de la Likouala.

### **3) Des représentations différentes selon les zones géographiques :**

La représentation des réfugiés de la RDC par les autochtones présente à la fois des spécificités locales mais aussi des similitudes entre Brazzaville et le département de la Likouala. En premier lieu, l'un des principaux facteurs qui conditionnent la représentation que se font les autochtones est la part des réfugiés dans la population totale.

#### *Des réfugiés considérés comme des migrants économiques à Brazzaville :*

La part des réfugiés dans le total des ressortissants de la RDC est très différente entre Brazzaville et le département de la Likouala. Bien qu'il n'y ait pas de chiffre officiel sur le nombre de ressortissants de la RDC en République du Congo (exilés en situation irrégulière, travailleurs en situation régulière, rapprochement familial, etc.), on peut supposer que dans le département de la Likouala une majorité des ressortissants de la RDC étaient détenteurs du statut de réfugié avant le processus de rapatriement. Cette supposition s'appuie sur le fait que la part des réfugiés dans la population totale était de 47% en 2011. En revanche à Brazzaville, en se basant sur les chiffres communiqués par les Nations Unies concernant le nombre de ressortissants de la RDC expulsés de la capitale congolaise lors de l'opération « *Mbata ya mokolo* », la part de réfugiés par rapport aux autres ressortissants de la RDC était de 0,4%<sup>220</sup> au maximum avant le début de l'opération. Ainsi, le nombre de réfugiés paraît marginal comparé au nombre d'autres ressortissants de la

---

<sup>219</sup> PAUGAM, Serge, "Le lien social", PUF, Paris, 2008, page 50.

<sup>220</sup> Approximativement =  $523 / (\text{minimum de}) 130,000 = 0,4023\%$

RDC présents à Brazzaville. Ainsi, si un congolais remarque qu'un individu provient de la RDC, de par son accent lingala ou de par les langues locales qu'il parle avec d'autres ressortissants de sa communauté, il sera très probablement catégorisé de migrants économiques, quand bien même il puisse être réfugié. En effet, les différences de niveaux de vie entre Kinshasa et Brazzaville font que les migrations économiques sont la première source de migration de la RDC vers la République du Congo :

*« Mais nous les réfugiés on est beaucoup plus frustrés, on a des problèmes de marginalisation. Nous en RDC on a des problèmes socio-économiques et beaucoup de gens se sont permis de venir chercher la vie ici. Ici c'est comme une injure quand on vous dit Zaïrois. Lorsque vous allez dans un bureau pour discuter avec quelqu'un, son subconscient lui dit : « c'est un zaïrois, un petit monsieur, un va nu pied ». Alors que nous en tant que réfugié on représente un dixième, un centième des zaïrois qui sont ici. Au Congo, un zaïrois est quelqu'un qui ne réfléchit pas, un va nu pied, consort. »<sup>221</sup>*

Ces préjugés peuvent représenter un frein dans l'insertion des réfugiés urbains, qui sont souvent assimilés à des migrants économiques par les congolais.

*Un statut social reconnu par les autochtones dans la Likouala :*

Tandis que les réfugiés urbains sont très peu visibles et que leur présence est méconnue des brazzavillois<sup>222</sup>, les autochtones de la Likouala sont informés de la présence des réfugiés dans leur département. De fait, chaque village qui accueille de réfugiés est régulièrement en contact avec des organisations humanitaires, les autochtones ont assisté aux distributions du PAM et les pouvoirs politiques locaux ont informé la population de l'existence de cette population et de la légalité de leur venue<sup>223</sup>. De plus, l'arrivée massive de réfugiés dans le département de la Likouala et l'avancée des accords tripartites entre le gouvernement congolais, congolais de la RDC et du HCR ont été commentés dans les medias congolais, notamment dans le journal populaire « *Les dépêches de Brazzaville* »<sup>224</sup>, sensibilisant le peuple congolais à la présence de réfugiés de la RDC dans le département de la Likouala. Cette médiatisation a permis une prise de

---

<sup>221</sup> Entretien Freddy, réfugié urbain et membre du bureau de la COREDAC, Brazzaville, 05/02/2014.

<sup>222</sup> Lorsque je rencontrais des Brazzavillois qui étaient extérieurs au secteur des ONG, ils étaient toujours surpris de savoir que je travaillais en faveur des réfugiés de la RDC à Brazzaville, car ils étaient persuadés qu'il n'y en avait que dans le département de la Likouala.

<sup>223</sup> Entretien monsieur Auguste, Ancien chef de village de Boyélé, député suppléant du district de Bétou, 01/03/2014.

<sup>224</sup> « Les dépêches de Brazzaville », numéro 1940, lundi 17 février 2014, page 13.

conscience de la nature du statut des ressortissants de la RDC dans le nord. Wali Wali, dans sa thèse concernant l'insertion des réfugiés congolais au Gabon, constatait l'importance de la médiatisation de la situation des réfugiés afin que les autochtones reconnaissent la légitimité de leur situation : «*C'est à croire que les réfugiés n'ont de place et de valeur que lorsque la situation pour laquelle ils ont fui est encore au centre des discussions et sous le feu des médias*»<sup>225</sup>. A contrario, la médiatisation du rapatriement volontaire et de la situation pacifique en RDC a eu pour effet de délégitimer la présence des réfugiés dans le département de la Likouala<sup>226</sup>.

*Des préjugés persistants à l'égard des ressortissants de la RDC :*

Cependant, bien qu'il y ait des liens sociaux plus ou moins fort entre les réfugiés et les autochtones découlant de l'historicité de leurs relations, et qu'il y ait une reconnaissance plus ou moins importante de leur statut de réfugié, des préjugés à l'encontre des ressortissants de la RDC persistent toujours pour une partie des congolais. Comme l'analysait Bazenguissa-Nganga, la première vague de réfugiés arrivée en 1999 subissait, dans une certaine mesure, des «*préjugés cristallisés pendant l'époque coloniale par l'identification aux luttes entre colonisateurs français et belges*»<sup>227</sup>. L'expression qu'il citait «*Lorsqu'on se retrouve, à la fois, face à un zairois et à un serpent, il est préférable de tuer le premier et d'épargner le second*»<sup>228</sup> est toujours employée pour dénigrer les ressortissants de la RDC, tant dans la Likouala qu'à Brazzaville. Les préjugés à l'encontre des ressortissants de la RDC sont toujours péjoratifs et stigmatisant :

*« Cette population, une bonne partie de cette population sont des analphabètes, donc pour comprendre, c'est difficile. Parfois encore, ils emmènent certaines habitudes qui ne sont pas propres à ici. Ils sont très doués dans la rivalité des femmes, le banditisme des femmes, dans les menaces physiques... »*<sup>229</sup>

*« Les gens viennent me voir, je parle lingala, je parle swahili. Il faut voir sur le terrain, il y a une animosité terrible, même dans le bus, les gens. Ce n'est pas tout le monde qui est mauvais, il y a des intellectuels. Quand il y a quelqu'un qui a commis un forfait, directement c'est un zairois. Le slogan*

---

<sup>225</sup> WALI WALI, Christian, « Les réfugiés congolais au .. » *Op. Cit.*

<sup>226</sup> Entretien Jean Bruno Bora, Sous-Préfet, Liranga, 14/03/2014.

<sup>227</sup> BAZENGUISSA-NGANGA, Rémy, « Les réfugiés... ». *Op. Cit.*

<sup>228</sup> *Ibid*

<sup>229</sup> Entretien Joachim Yoka, ingénieur des eaux et forêts, Liranga, 14/03/2014.

*xénophobe : « entre un serpent et un zaïrois, laisse le serpent et tues le zaïrois ». Le serpent bien qu'il a le venin, il est dangereux, ils disent le contraire. Il faut exterminer ces zaïrois-là. Les slogans xénophobes en vogue au Congo.»<sup>230</sup>*

La première citation est extraite d'un entretien avec un fonctionnaire affecté au service des eaux et forêts à Liranga dans le département de la Likouala, elle est révélatrice de la nature des préjugés persistant à l'égard des ressortissants de la RDC. La deuxième citation est extraite d'un entretien avec un réfugié urbain. Ce dernier est originaire de l'Est de la RDC et le Kiswahili est la langue qu'il parle avec les autres ressortissants venant du même endroit que lui. Bazenguissa Ganga analysait ce rapport comme celui de frères et d'ennemis : *« En tant que frères, les protagonistes doivent maintenir leur union, mais en tant qu'ennemis, ils constatent l'impossibilité de vivre sans tensions »*<sup>231</sup>. De fait, bien que les réfugiés ruraux aient des liens de parenté avec une partie des autochtones, certains se disent également subir ces préjugés :

*« Je peux dire que oui, surtout nous les riverains, on a toujours de la famille qui vit en face. Cette famille en face, il y a deux pays différents. Il n'y a pas l'amour propre de nos proches. Nos frères ont l'ambition de nous minimiser : les Zaïrois sont des ingrats, des aventuriers. Il y a un peu la négligence, quand on t'appelle Zaïrois, c'est une injure. Il est venu te dénigrer. Quand on dit Zaïrois, tu n'as pas la valeur des autres. »*<sup>232</sup>

La cohabitation des réfugiés est donc conditionnée par des facteurs démographiques, par les liens sociaux qui unissent les réfugiés et les autochtones ainsi que par la représentation que se font les autochtones des réfugiés. Cependant, l'assistance humanitaire que les réfugiés drainent dans leur nouveau milieu peut également être un facteur d'insertion, puisque la mutualisation de l'assistance au profit des autochtones peut avoir des impacts positifs sur l'image des réfugiés et leur octroyer une utilité sociale.

#### **4) La mutualisation de l'assistance humanitaire vectrice de liens sociaux :**

L'assistance mise en œuvre en faveur des réfugiés est également garante d'une bonne cohabitation entre eux et peut représenter des externalités positives pour les autochtones.

---

<sup>230</sup> Entretien Maître Hassani, réfugié urbain, Brazzaville, 14/04/2014.

<sup>231</sup> BAZENGUISSA-NGANGA, Rémy, « Les réfugiés... ». *Op. Cit.*

<sup>232</sup> Entretien Tomy, réfugié rural, Dongou, 04/03/2014.

*Une assistance qui bénéficie en partie aux autochtones dans le nord :*

Dans le département de la Likouala, les investissements mises en œuvre en faveur des réfugiés bénéficient également aux locaux, comme, par exemple, les investissements en infrastructure, qu'il s'agisse de la construction des latrines, des puits, ou les constructions des écoles. Par ailleurs, l'assistance médicale n'est pas uniquement destinée aux réfugiés mais aussi aux locaux. Ces mesures sont destinées à favoriser l'acceptation des réfugiés par les locaux :

*« Quand il y a un afflux de réfugiés, il faut que tout ce qui devrait bénéficier aux réfugiés, devrait aussi bénéficier aux populations qui vivent également dans ces coins-là. Je ne suis pas spécialiste de l'eau et l'assainissement, mais il n'y a pas beaucoup de puits et de latrines qui ont été creusés sur base communautaire, qu'ils soient réservés aux réfugiés. Si une latrine est creusée, vous ne pouvez pas dire qu'elle est creusée uniquement pour les réfugiés. C'est des ouvrages qui devraient pouvoir servir tant aux populations installées, qu'elles soient réfugiés ou locales. A chaque fois, le but est de pouvoir servir l'ensemble de la population vivant sur le site d'installation. »<sup>233</sup>*

Deux chercheurs avaient effectué une analyse comparative du taux de mortalité entre les réfugiés et la population d'accueil en Ouganda entre 1999 et 2002. Cette étude établissait que le taux de mortalité était deux fois et demie plus élevé pour la population d'accueil<sup>234</sup>. Cet écart s'expliquait par le fait que les réfugiés avaient un meilleur accès aux soins que les autochtones. Ces mesures de compensation mises en œuvre dans le département de la Likouala permettent ainsi d'éviter qu'un sentiment d'injustice et de jalousie ne se développe à l'encontre des réfugiés. En outre, les autochtones bénéficient d'une amélioration et d'une meilleure accessibilité à un service public négligé sur l'ensemble du territoire congolais.

*« Au point de vue santé, le HCR, par le canal de MSF, est venu arranger l'hôpital de ce village et a amené assez de médecins et beaucoup de produits pharmaceutiques. C'est là où ça nous a sauvé, il a soigné pas seulement les réfugiés et la population. En tout cas ça nous a soulagés, sinon il devait y avoir beaucoup de morts. »<sup>235</sup>*

*« Nous bénéficions du grand centre hospitalier de Bétou. Quand une personne tombe malade à Enyéélé, ils sont évacués à Bétou et là-bas ils sont reçus par un médecin, le Docteur Oyo, qui reçoit tous les malades. Je crois*

---

<sup>233</sup> Entretien chargé de protection HCR, Impfondo, 03/03/2014.

<sup>234</sup> ORACH Garimoi, DE BROUWERE Vincent "Post-emergency health services for refugee and host populations in Uganda, 1999-2002", Lancet, 2004, pages 611-612.

<sup>235</sup> Entretien monsieur Auguste, Ancien chef de village de Boyélé, député suppléant du district de Bétou, 01/03/2014.

*qu'il travaille au compte de MSF à Bétou là-bas [...] Les réfugiés de la RDC et les ressortissants de la République du Congo sont soignés gratuitement. »<sup>236</sup>*

Pour certains autochtones, le développement du service public mise en œuvre par les organisations humanitaires est directement imputable à l'arrivée des réfugiés. Ainsi, ces mesures de compensation permettent d'améliorer la cohabitation et créer un climat de paix sociale. Le réfugié, de par son statut et l'assistance humanitaire qu'il draine, devient utile à la société dans laquelle il s'insère :

*«Par rapport à leur arrivée, la croix rouge française et congolaise, on a fait des puits, qui aident tout le monde, la population. Dans la localité, presque toutes les zones ont des puits. Ça avantage les gens. Même des petits villages qui sont au bord de l'Oubangui, ils ont tous des puits. L'arrivée des réfugiés aussi, nous a fait vraiment un bénéfice. La preuve en est qu'au centre médical, c'est un bâtiment qui est construit pour soigner les réfugiés, mais à leur départ, ce bâtiment la va rester. Pour les congolais, c'est aussi un avantage. Au fond là-bas, on a construit une école, c'était pour les réfugiés, à leur départ, ce sera un bénéfice pour les congolais. L'arrivée des réfugiés est un avantage pour les congolais, dans le sens que tout ce qu'on avait fait pour eux, à leur départ, ça va rester pour les congolais. Si on les avait mal accueilli ici, ils seraient peut être aller vivre dans un autre pays, on aurait pas bénéficié de ça aussi. »<sup>237</sup>*

Cette analyse peut s'appliquer dans le département de la Likouala, où l'arrivée massive de réfugiés a nécessité la mise en œuvre d'un ensemble d'investissements utile à la totalité de la population, réduisant ainsi le risque lié à la propagation d'épidémie. En somme, l'intervention humanitaire a permis d'éviter une crise humanitaire, qui aurait pu être vectrice de conflits entre réfugiés et autochtones. Pour Agier, *« l'humanitaire ne peut pas être uniquement considéré comme une intervention extérieur, plus ou moins charitable ou politique. Cette intervention institue un pouvoir sur la vie (un « bio-pouvoir au sens foucauldien) et un espace d'exception qui doit être, en principe, maintenu en dehors de la vie sociale, comme de la guerre »<sup>238</sup>*. Dans le cas de la Likouala, l'intervention a eu lieu dans un espace humanitaire qui n'était pas en dehors

---

<sup>236</sup> Entretien Bruno Pfondo, agent des eaux et forêts, Enyéélé, 02/03/2014.

<sup>237</sup> Entretien Faustin Ngokolo, autochtone, Dongou, 09/03/2014.

<sup>238</sup> AGIER, Michel, "Gérer les indésirables, *Op. Cit.*

de la vie sociale, mais en lien avec les autochtones, qui ont ainsi pu bénéficier du « *bio-pouvoir* »<sup>239</sup> des organisations humanitaires.

#### *Une assistance humanitaire quasi-inexistante pour les réfugiés urbains :*

A l'inverse, les réfugiés urbains n'ont pas représenté une pression démographique nécessitant une implication des organisations humanitaires dans le développement des services publics. Par conséquent, leur arrivée n'a pas été synonyme d'amélioration de la qualité des prestations publiques perçues par les brazzavillois. En somme, en dehors du personnel humanitaire local employé par les organisations internationales et nationales pour travailler en faveur des réfugiés, les brazzavillois n'ont pas ressenti d'externalisation positive à l'arrivée des réfugiés.

Ce chapitre a permis de mettre en évidence les principaux facteurs exogènes d'insertion des réfugiés dans leur nouveau milieu, d'analyser la nature des relations qu'ils entretiennent avec les autochtones et de comprendre comment l'insertion des réfugiés ruraux a été inévitablement différente de celle des réfugiés urbains. A travers l'analyse de la pression démographique exercée par les réfugiés dans leur nouveau milieu, de la nature des liens sociaux qu'ils entretiennent avec les autochtones, ainsi que par la représentation que se font les autochtones des réfugiés et par l'analyse de la mutualisation de l'aide humanitaire aux autochtones, on a pu mieux saisir les facteurs d'insertion des réfugiés. Ce chapitre a également permis de comprendre que ces facteurs sont différents entre les réfugiés ruraux et les réfugiés urbains.

### **Chapitre 5 : Les facteurs endogènes de socialisation des réfugiés :**

Ce chapitre vise à comprendre les stratégies mises en œuvre par les réfugiés pour s'insérer dans leur nouveau milieu. On verra dans un premier temps que les réfugiés, tant de la Likouala que de Brazzaville, s'affranchissent de leur dépendance vis-à-vis des organisations humanitaires et contournent les limitations liés à la nature de leur statut en développant leur capital économique et social, notamment à travers le commerce. On observera par la suite les réseaux clientélistes qu'il existe entre les réfugiés et les autochtones. On analysera les adaptations des réfugiés suite à la diminution de l'aide humanitaire dans le nord ainsi que les contributions des réfugiés dans les activités sociales dans le département de la Likouala.

---

<sup>239</sup> FOUCAULT, Michel, « Il faut défendre la société », Cours au Collège de France, 1975-76.

### **1) La construction d'un capital économique par les réfugiés.**

Dans un contexte où l'assistance humanitaire tend à décroître et est, d'une manière générale, insuffisante, la construction d'un capital économique est une stratégie d'adaptation indispensable pour permettre aux réfugiés de survivre dans leur nouveau milieu. Arrivés depuis 2009 dans le département de la Likouala et depuis de nombreuses années à Brazzaville, les réfugiés se sont construits un capital économique plus ou moins important. Ce capital est devenu un facteur d'insertion ainsi que d'indépendance vis-à-vis des organisations humanitaires, dont l'assistance est sujette à variation. Les activités économiques pratiquées par les réfugiés varient selon leur zone de refuge et selon les compétences qu'ils ont importées de la RDC.

#### *Les métiers pratiqués par les réfugiés de la Likouala :*

Les réfugiés ruraux pratiquent généralement différents types d'activités, tels que l'agriculture, la pêche, la chasse, l'élevage et la récolte du vin de palme. Tous les réfugiés, hommes comme femmes, pratiquent une ou plusieurs de ces activités. La pêche est une activité pratiquée tant par les femmes que par les hommes alors que la chasse est une activité exclusivement réservée aux hommes. La pêche et la chasse sont des activités commerciales marginales et constituent des activités de subsistance et ne représentent pas des activités marchandes importantes. Le poisson pêché peut servir à nourrir le foyer et dans une moindre mesure, il peut être revendu lors des marchés, tout comme le gibier chassé. D'autre part, tant le poisson que le gibier peuvent être fumés pour la conservation, puis être revendus lors de marchés. Généralement, la chasse et la pêche ne représentent pas un travail à plein temps et elles s'effectuent en parallèle d'un travail agricole.

Par ailleurs, la récolte du vin de palme<sup>240</sup> est une activité répandue dans les villages enclavés, car cette activité permet l'approvisionnement en boisson alcoolisée. L'importation de bières, qui est la boisson alcoolisée la plus consommée en République du Congo, peut s'avérer onéreuse dans les villages isolés. Au prix normal de la boisson s'ajoute le prix du transport par pirogue ou autre engins fluviaux. Une bouteille de bière de 65 centilitres qui coûte 600 francs CFA (0,90 euros) à Brazzaville est revendue 1 000 francs CFA (1,5 euros) dans les villes du Nord (Loukoulela, Impfondo, Dongou et Bétou). Pour les villages voisins, l'importation de bières n'est pas

---

<sup>240</sup> Le vin de palme porte différentes appellations en République du Congo : Tsamba, Molungue.

économiquement viable, s'approvisionner en bières consisterait à les acheter dans une des grandes villes et les revendre en y ayant ajouté encore un supplément tarifaire pour le transport. Les villageois et principalement les réfugiés, préfèrent récolter le vin qu'ils tirent des palmiers et ainsi proposer une boisson alcoolisée à petit prix. Cette activité consiste à creuser un trou dans le tronc d'un palmier et de faire couler la sève dans un contenant. La sève du palmier présente l'avantage d'être déjà alcoolisée, on peut donc faire l'économie de la fermentation. Les réfugiés qui s'adonnent à cette occupation récoltent quotidiennement un bidon de 25 litres de vin de palme et revendent le litre à 100 francs CFA (0,15 euros). Cette activité fait partie de celles exclusivement pratiquées par les hommes.

Les femmes pratiquent la pêche, mais pas la chasse ni la récolte du vin de palme. En revanche, elles sont spécialisées dans les petits commerces de proximité. Ces négoce consistent généralement en la vente de produits en petites quantités, comme la pâte d'arachides, le sel ou le fougou<sup>241</sup>. Elles exposent généralement ces produits sur une table devant leur parcelle. L'exploitation des noix de palme et la fabrication d'huile de palme constituent également une activité génératrice de revenus tant pour les hommes que pour les femmes. Cette activité consiste en la cueillette de noix de palme, leur fermentation, leur pressage, et la filtration de ces dernières pour en faire de l'huile. Cette huile est par la suite revendue sur les marchés, ou exportée à Brazzaville. Enfin, l'agriculture est l'activité la plus couramment pratiquée par les réfugiés et la quasi-totalité des foyers cultive au moins une parcelle. Les réfugiés sont soit propriétaires, soit locataires, soit employés par un réfugié ou un autochtone pour effectuer le travail agricole. Le tubercule de manioc favorise une production intensive car il présente le double avantage d'être, d'une part, énormément consommé, accompagnant tout repas sous forme de farine ou de bâtons de manioc, et, d'autre part d'être facilement conditionnable et transportable. Toutes ces activités étaient déjà pratiquées par les réfugiés alors qu'ils vivaient encore en RDC dans la province de l'Equateur. On a pu constater chez les réfugiés de la Likouala l'importation d'un capital technique. D'ailleurs, d'après les entretiens réalisés, les réfugiés pratiquent, pour la plus part, la même activité qu'ils pratiquaient en RDC. Parmi ces activités, l'activité de commerce permet à cette population isolée de pouvoir vendre sa production ainsi que de bénéficier de biens manufacturés disponibles exclusivement à Brazzaville.

---

<sup>241</sup> Le fougou est le nom donné à la farine de manioc.

### *Un réseau de commerçants :*

La vente de manioc représente une ressource financière importante pour les réfugiés ruraux tout comme pour les autochtones. D'ailleurs, selon le témoignage de plusieurs de ces derniers, les réfugiés ont importés des techniques agricoles méconnues d'eux, axées sur la productivité. Les réfugiés, lorsqu'ils étaient en RDC, faisaient du commerce agricole une ressource économique majeure et avaient pour habitude de cultiver des parcelles beaucoup plus grandes que celles que l'on cultive en République du Congo.

*« Ce qui est positif c'est que dans le temps les gens négligeaient les problèmes de champs. Ils faisaient des petits. Mais quand ces gens-là sont arrivés, la manière où ils ont travaillé les champs, les gens d'ici ont vu de leurs propres yeux qu'ils produisent beaucoup d'aliments. Les gens d'ici ont vu l'importance des champs. Ils ont aussi fait de la même manière qu'eux, aujourd'hui les gens travaillent parce qu'ils ont vu l'expérience des réfugiés. »<sup>242</sup>*

Parmi les agriculteurs, on distingue deux catégories, les simples agriculteurs purs qui vivent uniquement de leur récolte et les agriculteurs commerçants qui cultivent leurs champs et exportent à Brazzaville leur production et celle d'autres agriculteurs. De fait, les agriculteurs commerçants constituent un lien entre le centre, Brazzaville et le département de la Likouala situé en périphérie. Les agriculteurs commerçants achètent les sacs de maniocs aux autres agriculteurs, les embarquent dans des bateaux de marchandises qui desservent Brazzaville, Bétou ou Bangui. Ces sacs de manioc pèsent entre 80 et 100 kilogrammes et sont achetés 10 000 francs CFA (15 euros) aux agriculteurs pour être revendus aux alentours de 28 000 francs CFA (42 euros) lorsque le cours du manioc est au plus haut. Les charges liées au transport de marchandise varient entre 5 000 et 7 000 francs CFA (entre 7,5 et 10,5 euros) par sac. Pour chaque sac le commerçant doit s'acquitter de plusieurs taxes fluviales, du coût du transport fluvial et des frais de chargement et déchargement. Une fois le bateau de marchandise arrivé à Brazzaville, ils revendent leurs sacs directement sur le port à des grossistes, ou à d'autres commerçants qui les revendront dans les marchés de Brazzaville. Lorsque le cours du sac de manioc est au plus fort, un commerçant peut faire un bénéfice de 11 000 à 13 000 francs CFA (16,5 et 19,5 euros) par sac. Il existe un véritable réseau de commerçants réfugiés, tandis que certains sont agriculteurs commerçants et viennent ponctuellement à Brazzaville vendre leur marchandise, d'autres sont seulement

---

<sup>242</sup> Entretien Faustin Ngokolo, autochtone, Dongou, 09/03/2014.

commerçants et sont installés dans les villes portuaires riveraines de l'affluent Oubangui. Le rôle de ces derniers est de faciliter la logistique des agriculteurs commerçants, de les prévenir par téléphone portable de l'arrivée des bateaux et de s'occuper de charger et de décharger les marchandises :

*« Ici, sur place je fais le débrouillage, donc le business [...] A Brazzaville [...] Je fais seulement l'envoi et on m'envoie aussi la marchandise [...] Le commerce qui se fait, il y a eu longtemps que le commerce là, ça se passe. Mais plus ce sont les réfugiés qui ont développé ça. »<sup>243</sup>*

Mock disait aller très rarement à Brazzaville et qu'il effectuait son activité de commerce en restant à Impfondo. Par ailleurs, à Brazzaville, des réfugiés urbains s'occupent d'accueillir les agriculteurs commerçants et d'écouler les stocks de marchandises, ainsi que de les prévenir du cours des marchandises. Ils effectuent des activités de grossistes et mettent en relation les agriculteurs avec les revendeurs brazzavillois. Ces grossistes prennent par la suite un pourcentage sur chaque sac de manioc vendu. Ce réseau commercial met en exergue les interactions entre les réfugiés de la Likouala et les réfugiés urbains de Brazzaville. Cette activité de grossiste est très marginale chez les réfugiés urbains et est spécifique à une catégorie de réfugié qui est à la fois urbaine et à la fois originaire de la province de l'Equateur.

Malgré ce réseau développé, l'activité de commerce n'est pas exempt de risques. Lors de la période de récolte dans le département de la Likouala, l'afflux de manioc génère une baisse des prix à Brazzaville provoquant une chute du cours de cette marchandise. Du fait de la lenteur du transport par bateau, qui dure entre deux et trois semaines, un commerçant peut expédier sa marchandise à Brazzaville alors que le cours du manioc est à la hausse et arriver lorsque le cours est au plus bas. En avril 2014, Tommy<sup>244</sup> a expédié 120 sacs de maniocs d'Impfondo à Brazzaville. Il pensait alors revendre ses sacs au prix unitaire de 28 000 francs CFA. Les cours ont alors subitement baissé et il a dû vendre ses sacs au prix de revient, c'est-à-dire entre 16 000 et 18 000 francs CFA. Cependant, bien qu'il n'ait pas réalisé de profit, Tommy a profité de sa présence à Brazzaville pour acheter des biens manufacturés et les expédier par bateau afin de les revendre lors des marchés hebdomadaires qui ont lieu sur les rives de l'Oubangui, tels que les

---

<sup>243</sup> Entretien Mock et Sidonie, réfugiés ruraux, Impfondo, 06/03/2014.

<sup>244</sup> Réfugié rencontre à Dongou, avec qui nous nous sommes revus à Brazzaville en Avril 2014, alors qu'il venait y vendre ses sacs de manioc.

marchés hebdomadaires de Dongou, Ibenga, Boyellé et Iboko situés dans le département de la Likouala.

*Le commerce transfrontalier :*

Tommy vend également au marché hebdomadaire d'Immese en RDC, situé en face de son village de Dongou. Le commerce y est florissant et il peut ainsi réaliser une recette importante en vendant les produits manufacturés provenant de Brazzaville. Tommy faisait état des avantages compétitifs qu'il bénéficiait dans le commerce par rapport aux autres commerçants congolais. En effet, il importait illégalement des sacs de manioc de la RDC et ainsi, ne payait pas les frais douaniers. De fait, la région de l'Equateur, frontalière de la Likouala, est une région agricole qui fournit Kinshasa en manioc, maïs et autres céréales. La main d'œuvre étant moins chère qu'en République du Congo, les prix des produits agricoles sont également moins élevés. Les prix d'achat du manioc, du maïs et des autres céréales sont moins chers en RDC et on importe donc illégalement ces denrées en République du Congo pour les revendre, sans avoir à payer les frais de douane. Grâce à ce commerce transfrontalier, Tommy peut augmenter la marge sur ses ventes. Cette technique d'importation illégale est difficilement contrôlable par les douanes congolaises puisque d'une part, les commerçants jouent avec la porosité des frontières et, d'autre part, les produits importés illégalement sont également produits en République du Congo, il est donc difficile de prouver qu'ils ont été importés illégalement, du fait qu'il n'y ait aucune traçabilité possible.

D'autres réfugiés pratiquent également le commerce transfrontalier. C'est le cas de Bobokela, un jeune réfugié de 19 ans qui vit à Boyélé. Dans ce village, la couverture téléphonique dépend du réseau de la ville de Dongo située en RDC et aucun opérateur téléphonique congolais ne couvre cette zone. Ainsi, Bobokela, qui a fraîchement fini ses études, s'est lancé dans la vente de cartes de recharge téléphonique Vodacom et profite de ses allers et retours entre la RDC et la République du Congo pour faire de l'import/export entre les deux pays. Parallèlement, Bobokela fait également du commerce entre Brazzaville et son village de Dongou:

*« Oui, je vends le crédit ainsi que les batteries et les cartes sim [...] Ici, nous cherchons seulement l'occasion pour aller là-bas à Dongo et après cela nous achetons en francs congolais et nous amenons cela ici [...] Nous allons là-bas seulement pour acheter et nous ramenons cela ici*

*[...] Seulement ici, de Brazzaville, nous vendons les fufufu ainsi que les mais, tous ceux que nous cultivons ici [...] Bon, ici nous ramenons surtout les marchandises comme les habits, tous ceux que nous avons besoin [...] OK, s'il y a des choses, je peux donner l'exemple, si nous avons l'huile, nous pouvons apporter l'huile pour revendre à Dongo, pas de problème [...] Si, mais il y a des moments de crise. Il y a aussi des moments de crise, ils peuvent manquer de ça et nous importons cela là-bas [...] Il y a pas un problème, si vous partez à Dongo, si vous avez des documents complets là. Nous sommes les enfants de la RDC, ça c'est notre pays, il y a pas un problème là-bas. Si nous partons, nos amis nous accueillent là-bas. »<sup>245</sup>*

Cette activité de commerce est lucrative et son statut de réfugié lui permet d'exercer légalement sur le territoire congolais sans qu'il subisse de tracasseries administratives de la part des autorités congolaises. Il vend ainsi une recharge de crédit qu'il achète 2,5 US\$ pour 2 000 francs CFA<sup>246</sup>, son profit est donc estimé à 750 francs CFA (1,13euros) dès qu'il vend pour 2 000 francs CFA de carte téléphonique. Cette activité de commerce est utile tant pour les réfugiés que pour les autochtones. Frésia faisait un constat similaire après avoir observé les activités de commerces transfrontaliers des réfugiés mauritaniens en Guinée. Selon elle « *ce commerce transfrontalier constitue la seule réponse possible des réfugiés face aux restrictions de leur liberté, qui découlent de l'application du droit international humanitaire et des incohérences juridiques de leur pays d'accueil* »<sup>247</sup>. Tommy et Bobokela profitent ainsi de leur statut de réfugié pour faire du commerce entre leur lieu de refuge et leur pays d'origine ainsi que Brazzaville, malgré les difficultés qu'ils ont à se mouvoir sur le territoire congolais. La construction de leur capital économique leur permet une plus grande indépendance vis-à-vis des organisations humanitaires et leur permet de s'insérer dans le tissu économique local. En approvisionnant Brazzaville en manioc, tout comme en important des produits de la RDC, tels que des cartes téléphoniques, ils ont développé une fonction sociale importante, qui est souvent négligée par les autorités locales et nationales. Paradoxalement, à propos des réfugiés rwandais installés dans le département de la Sangha, un responsable protection du HCR disait avec ironie, lors d'une réunion trimestrielle du groupe de protection du HCR, que « *l'impact des réfugiés rwandais est énorme dans la Sangha (production agricole), les autorités ne veulent plus les laisser partir* »<sup>248</sup>, démontrant une

---

<sup>245</sup> Entretien Ngomi Bobokel, réfugié rural, Boyélé, 01/03/2014.

<sup>246</sup> 2,000 francs CFA valent 4US\$.

<sup>247</sup> FRESIA, Marion, « Frauder ... » *Op. Cit.*

<sup>248</sup> Réunion groupe de travail Protection, HCR, Brazzaville, 28/03/2014.

nouvelle fois que le capital économique développé par les réfugiés peut devenir un facteur d'insertion sociale.

*Le capital économique des réfugiés urbains :*

Le capital économique des réfugiés urbains est plus difficile à analyser, tant dans les villes, le nombre d'activités qu'ils pratiquent est important. La majorité des réfugiés détenaient des fonctions politiques, militaires ou syndicales importantes dans leur pays d'origine et ils semblent être dans l'incapacité de trouver un poste à responsabilités similaires en République du Congo. Ils se contentent souvent d'effectuer des activités qui leur permettent de survivre, telles que la vente de rue de bouteilles d'eau ou de sachets d'arachides et la vente au détail sur les marchés. C'est cette dernière activité que pratique Mme Bassoumba :

*« Moi non, ce n'est pas quelque chose qui est permanent. Vous trouvez un petit rien, vous vendez et puis c'est fini. Dire que c'est chaque jour vous faites ? C'est non, c'est difficile [...] Mais elle par exemple (il montre sa femme), elle s'arrange par exemple avec des sénégalais, ils donnent des marchandises, par exemple des nappes, elle va le revendre et elle trouve un intérêt dessus. Elle remet alors le capital... C'est à peu près ça. »<sup>249</sup>*

Par ailleurs, d'autres réfugiés, tels que Freddy, se plaignent de ne pouvoir accéder à un emploi du fait de leur nationalité, quand bien même son statut de réfugié lui permette théoriquement de travailler dans son pays d'accueil :

*« D'abord, le marché de l'emploi est saturé, il y a des gens qui sont des gardiens, des domestiques, des femmes de ménage, mais quelqu'un qui a fait son université, qui a une bonne formation, pour trouver du boulot ce n'est pas facile. Que ce soit même le HCR qui nous gère, lorsqu'il y a des offres d'emplois, elles sont réservées au congolais. Les autres nationalités comme nous, il faut se casser la tête. »<sup>250</sup>*

Le capital économique est inévitablement différent entre les réfugiés de la Likouala et les réfugiés urbains de Brazzaville. Les activités économiques qu'offrent leurs zones de refuge sont différentes. Les réfugiés urbains vivent dans un milieu où l'accès au titre foncier est onéreux et les activités agricoles sont impossibles. Contrairement aux réfugiés ruraux, ils ne peuvent être autosuffisants sur le plan alimentaire. Tous les réfugiés sont dans l'obligation de pratiquer une

---

<sup>249</sup> Entretien Monsieur et madame Bassoumba, réfugiés urbains, Brazzaville, 07/02/2014.

<sup>250</sup> Entretien Freddy, réfugié urbain et membre du bureau de la COREDAC, Brazzaville, 05/02/2014.

activité économique afin de compenser l'insuffisance d'assistance humanitaire. Ces activités deviennent d'une manière ou d'une autre des facteurs de leur insertion.

## **2) Le renforcement du capital social :**

La construction du capital social des réfugiés est à la fois un processus endogène au groupe social des réfugiés, avec le renforcement des liens entre réfugiés et la construction de nouveau sous-groupe sociaux mais il est également un processus exogène aux réfugiés avec la création de nouveaux liens avec les autochtones par le mariage mixte notamment. Pour Bourdieu, le capital social est « *l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'interreconnaissance* »<sup>251</sup> et est indispensable pour situer un individu ou un groupe social dans son environnement.

### *La construction d'un groupe social à Brazzaville :*

Lorsqu'ils arrivent en République du Congo, les réfugiés se retrouvent dans un nouvel environnement, leur nationalité et la particularité de leur statut deviennent des facteurs de socialisation. Ainsi, à Brazzaville, on a pu observer la construction d'un groupe social rassemblant les réfugiés notamment à travers les différents comités de réfugiés<sup>252</sup>. De fait, ces groupes ont à la fois une fonction politique, puisqu'ils permettent de faire remonter les doléances des réfugiés aux organismes humanitaires<sup>253</sup> mais ont aussi une fonction de socialisation puisqu'ils permettent de regrouper l'ensemble des réfugiés urbains, d'échanger et de créer des réseaux d'interconnaissances et d'interreconnaissances. Pour Lardeux, qui a analysé les collectifs de réfugiés dans différentes agglomérations d'Afrique Centrale, les membres des collectifs tissent des liens autour de l'altérité et ce malgré leurs différentes origines géographiques, sociales ethniques et identitaires. Ils partagent également les mêmes ambitions comme l'accès à la citoyenneté, l'acceptation par la population locale et la revalorisation de leur condition de réfugiés. Ainsi, c'est cette volonté de s'émanciper de l'assujettissement à des organisations

---

<sup>251</sup> BOURDIEU, Pierre, " Le capital social. Notes provisoires ", Actes de la recherche en sciences sociales, numéro 31, janvier 1980, pages 2-3.

<sup>252</sup> La CORREDAC est le comité officiel, reconnu par le HCR, mais d'autres comités existent tel que le CORECOR, qui est un comité informel, non reconnu par le HCR et plus critique à l'endroit de cet organisme.

<sup>253</sup> Compte rendu réunion de la COREDAC, Brazzaville, 25/01/2014.

internationales qui permet à des individus aux trajectoires individuelles différentes de s'associer avec un dessein collectif<sup>254</sup>. Les comités offrent également un cadre pour que ces individus entrent en contact. Ainsi, les réunions des comités de réfugiés et l'attente aux entrées des organismes humanitaires, comme la CEMIR, le CNAR et le HCR, sont des moments de socialisation et d'identification des nouveaux membres qui composent ce groupe social que forment les réfugiés.

#### *La recomposition sociale dans la Likouala :*

Les réfugiés ruraux, lorsqu'ils sont arrivés en République du Congo provenaient de la même communauté et formaient déjà un groupe social aux identités et caractéristiques communes. Les sites d'accueil des réfugiés rassemblent des individus issus de la même communauté, mais pas nécessairement du même village et qui ne se connaissaient pas forcément. Des sous-groupes sociaux propres à chaque village se sont développés, qui sont en connexion avec d'autres villages et dans lesquels les individus travaillent en coopération pour assurer leur survie. On a ainsi assisté à une recomposition d'un groupe social dans un nouvel environnement.

Le 27 février 2014, un enfant réfugié âgé de cinq ans est décédé dans le village d'Enyéélé, ce village étant isolé, ni la CEMIR ni le HCR n'avait pu mettre en œuvre une prise en charge des frais funéraires, c'est donc toute la communauté de réfugiés qui avaient supporté les frais relatifs aux funérailles de l'enfant :

*« C'est à dire, nous avons l'habitude chez nous, si la personne est décédée, l'enfant tout comme grand, qui est unique pour nous la communauté Lobala. On a un cahier et tout. On a pas précisé le prix pour contribuer. La femme peut parfois contribuer 250 et le garçon 500 francs. C'est notre mouvement tout comme notre société. Sans ça, nous aurions beaucoup de souffrance. Qui va nous aider [...] C'est comme notre habitude, en Équateur, en RDC. Nous Lobala, nous avons l'habitude si la personne est décédée nous avons des contributions, passé par là dans le village et demander, chacun donne 100 francs, 100 francs, 200, 200, 200 pour que l'on donne à la famille qui est éprouvée.»<sup>255</sup>*

---

<sup>254</sup> LARDEUX, Laurent, « Collectifs cosmopolitiques de réfugiés urbains en Afrique Centrale, entre droit de l'homme et « droit de cité », Revues française de science politique, Presse de Science Po, Vol. 59, 2009.

<sup>255</sup> Entretien Chris, réfugié rural, Enyéélé, 27/02/2014.

Ainsi, ces funérailles sont un exemple de la reconstruction sociale, par l'importation de normes et de valeurs propre à la communauté Lobala, dont tous les réfugiés d'Enyele sont issus. Il est à noter que tous les réfugiés du village d'Enyele ne se connaissaient pas en arrivant et provenaient de différents villages du secteur de Dongou, en RDC. Ainsi, tous les membres de la communauté ont supporté les frais funéraires, tandis que d'autres ont construit le cercueil destiné à l'enfant et un pasteur réfugié a effectué la cérémonie funéraire.

*L'insertion sociale à travers le mariage mixte :*

Suite à son étude des réfugiés burundais à Kigoma, Malkki a constaté que le mariage mixte est un mode d'assimilation des réfugiés, une stratégie de construction sociale dans leur nouveau milieu<sup>256</sup>. Dans le département de la Likouala, des mariages ont également eu lieu entre les autochtones et les réfugiés et ont été un vecteur d'insertion de ces derniers. Aucune étude quantitative ne permet de mesurer l'ampleur de ce phénomène. Selon un habitant autochtone de Dongou, lors de l'arrivée des réfugiés dans son village, certains ont épousé des autochtones :

*« Quand ils sont arrivés, on les a bien reçus. Il y a certains qui ont eu des femmes, certains ont eu des maris congolais ici là. Il y a eu vraiment une bonne cohabitation. »*<sup>257</sup>

Selon lui, ces mariages témoignent d'une bonne cohabitation entre les réfugiés et les locaux et démontre le renforcement d'un lien social entre les deux communautés. Cependant, pour le sous-préfet de Dongou, ces mariages mixtes résultent avant tout d'un souhait des réfugiés d'obtenir la nationalité congolaise et ainsi légaliser leur présence sur le territoire congolais craignant que leur statut ne leur soit retiré :

*« Il y en a d'autres qui se sont même mariés rapidement pour ne plus repartir. Pour leur protection, ils se sont mariés précipitamment, surtout qu'ils ont déjà fait des enfants ici. Ils préférèrent rester ici. »*<sup>258</sup>

La construction du capital social est un phénomène endogène aux réfugiés, qui renforcent leurs réseaux au sein du groupe social qu'ils constituent, avec par exemple le rôle social joué par les comités de réfugiés urbains ou ruraux. La construction du capital social constitue dans certains

---

<sup>256</sup> MALKKI, Liisa "Purity and exile. Violence, memory, and national cosmology among Hutu refugees in Tanzania". Chicago: University of Chicago press, 1995, 352 pages.

<sup>257</sup> Entretien Faustin Ngokolo, autochtone, Dongou, 09/03/2014.

<sup>258</sup> Entretien Jean Bruno Bora, Sous-préfet, Liranga, 14/03/2014.

cas un phénomène exogène, émanant d'une logique d'insertion dans le nouveau milieu dans lequel ils évoluent, avec notamment les mariages mixtes.

### **3) Les relations clientélistes entre les autochtones et les réfugiés de la Likouala :**

L'insertion sociale des réfugiés dans leur nouveau milieu peut aussi être analysée au prisme de relations clientélistes et de la nature asymétrique de la relation « *patron / client* » qu'ils entretiennent avec les autochtones, notamment par rapport à l'accès au foncier et à l'aide humanitaire. De fait, dans l'accès au titre foncier et à l'exploitation agricole, les autochtones sont souvent les patrons. Par ailleurs, l'accès à l'aide humanitaire par les réfugiés peut aussi constituer des nouveaux types de relations dans lesquels les réfugiés sont les « patrons ».

*Les autochtones « patrons » dans l'exploitation agricole :*

Du fait de leur extranéité, le patrimoine foncier des réfugiés est relativement faible. Certains villages ont offert des champs afin d'atténuer la pression sur la faune et la flore que les réfugiés exerçaient par manque de ressources. Par ailleurs, des autochtones ont loué des parcelles pour que les réfugiés puissent cultiver et avoir une activité agricole. Des réfugiés ont également défriché des espaces boisés afin d'établir des parcelles. Malgré ces initiatives, certains réfugiés n'ont pas eu un accès aux champs, soit parce qu'ils n'en avaient pas les moyens financiers, soit parce qu'ils ne souhaitaient pas entreprendre une telle opération dans un pays dans lequel il ne comptait pas se projeter dans le temps, préférant vendre quotidiennement leur force de travail. Cette dernière catégorie de réfugiés représente une main d'œuvre corvéable et bon marché pour les exploitants agricoles autochtones, qui deviennent patrons dans la relation qu'ils entretiennent avec les réfugiés :

*« Bon, je suis un paysan, je me débrouille à ma manière [...] On fait l'agriculture qu'on peut utiliser comme aliment. Il y a le manioc, la banane, l'hyniam, l'ananas et consort [...] Parfois c'est avec madame, mais quelque fois on utilise des gens, qui ont besoin de faire un peu de coup de mains [...] La majorité sont des congolais d'en face, ils sont arrivés ici là, pour mieux vivre. Pour ne pas aller voler, ils préfèrent faire des petits travaux, qu'ils vivent mieux [...] Si on emploie des réfugiés, c'est parce que normalement les congolais, y en a, mais ils s'intéressent pas trop à faire ce travail. Il y a un peu de l'orgueil, il ne fait rien. Celui qui vient d'ailleurs par exemple, ils sont simples. Lui il veut vivre. Quand il vient, il cherche un travail, vous vous entendez. S'il accepte... D'abord lui propose un prix, vous tombez*

*d'accord et après il travaille... On les utilise parce que c'est aussi une manière de les aider, ils sont arrivés, ils n'ont pas de travail... Quand il vient travailler, on lui donne 1 000 francs, 2 000, 3 000.»<sup>259</sup>*

Monsieur Faustin, qui habite le village de Dongou, a pu, lorsqu'il avait besoin de personnel pour travailler dans son exploitation, bénéficier de la main d'œuvre des réfugiés ainsi que de celles de migrants économiques venus de la RDC. Selon lui, l'emploi des réfugiés n'est pas seulement motivé par des raisons économiques, mais aussi parce qu'aucun congolais n'accepterait d'effectuer ce travail agricole. Cette relation « patron / client » a cependant eu tendance à s'amoinrir dès lors que les réfugiés se sont insérés dans leur nouveau milieu et qu'ils ont eu accès à la propriété. De fait, l'accès à la propriété a été pour eux un moyen d'émancipation :

*« J'ai fait une commission avec une maman, ce fut une parcelle pour une personne, ce n'était pas pour l'état [...] La maman avait dit de lui donner 50 000 francs CFA, On a discuté et je lui ai donné 45 000 francs CFA [...] Auparavant nos ressources étaient difficiles parce qu'on était pas habitués du milieu. On partait souvent travailler chez les autochtones, on partait travailler puis il nous remet quelque chose. Au fur et à mesure, il y a aujourd'hui cinq ans que nous nous trouvons ici, on s'est habitués. Par nos efforts, on essaie d'avoir un petit peu de l'argent. Vous suivez les autochtones du milieu, parfois il y en a qui peuvent avoir des terrains en location. Vous lui donnez 20 000 francs CFA et on vous donne le 100 mètres carrés, comme ça vous travaillez et si vous êtes forts, vous avez des possibilités.»<sup>260</sup>*

La location des champs et la vente de parcelles aux réfugiés représentent une ressource financière considérable pour les autochtones, qui peuvent obtenir une rente d'une terre qui n'aurait pas été exploitée s'il n'y n'avait pas eu la pression démographique exercée par les réfugiés. Cependant, aucun chiffre, ni aucune enquête quantitative ne permet d'avoir une représentation précise des recettes réalisées par les autochtones dans le cadre de ces ventes et de ces locations.

*Les réfugiés « patrons » dans la revente de l'aide humanitaire :*

Parallèlement, l'assistance humanitaire est aussi vectrice de réseaux clientélistes, dans lesquels les réfugiés sont les patrons. Henry décrivait la jalousie que suscitait l'aide humanitaire octroyée aux réfugiés « *Les premiers réfugiés ont ainsi obtenu de la nourriture, des bâches, des seaux, des matelas et des ustensiles de cuisine, ce qui a bien entendu suscité la jalousie de citoyens dont*

---

<sup>259</sup> Entretien Faustin Ngokolo, autochtone, Dongou, 09/03/2014.

<sup>260</sup> Entretien Sylvain, réfugié rural, enseignant à l'école primaire, Boyélé, 28/02/2014.

*les conditions de vie n'étaient guère meilleures*»<sup>261</sup> et constatait des stratégies de contournements afin de devenir bénéficiaire de l'aide internationale. Cette jalousie a pu être perceptible, cependant aucun élément n'a permis d'établir des stratégies de contournements de la part des autochtones pour bénéficier du statut de réfugiés. Par ailleurs, la distribution de vivres a développé des stratégies de contournements de la part des réfugiés. De fait, lorsque les réfugiés reçoivent des vivres de la part du PAM, il s'agit principalement de riz, de petits poids, d'huile et du sel. Certains réfugiés, auto-suffisants alimentaires, revendent une partie des vivres pour en tirer un profit. D'autres les revendent car ces vivres ne correspondent pas à leur habitude alimentaire, ils préfèrent donc acheter du manioc en revendant le riz. Enfin, une dernière catégorie revend les produits du PAM afin d'acheter les autres produits nécessaires à la préparation du riz, tels que du poisson ou de la viande.

*« Depuis des années, le PAM distribue le riz, le haricot qui est un peu jaune comme ça, l'huile d'arachide, les marmites, les couvertures, les bidons en plastique et même les sacs en plastique qu'on appelle communément bâche. Maintenant comme les réfugiés viennent d'arriver, ils n'ont pas d'argent pour s'acheter autre chose, ils sont obligés de vendre l'huile qu'on leur donne pour pouvoir s'acheter du poisson ou de la viande. Les populations d'Enyébé, comme les réfugiés vendent le riz à bas prix, certaines populations achètent pour pouvoir manger avec leur famille [...] Oui, les réfugiés vendent le riz moins cher que les commerçants. En tout cas, les réfugiés vendent très très moins cher. »*<sup>262</sup>

Ces faits sont similaires à ceux constatés par Pérouse de Montclos lors de son étude des camps de Dabaad en Tanzanie, dans lequel « *les occupants des camps ne restent pas inactifs à attendre l'aide internationale* »<sup>263</sup>. Il décrit des processus d'échanges et de commerces des produits distribués par les organisations internationales à l'intérieur ou à l'extérieur des camps. Dans le village de Boyélé, ce sont principalement les commerçants qui rachètent le riz aux réfugiés. De fait, les commerçants de Boyélé sont principalement originaires d'Afrique de l'Ouest, du Tchad et du Rwanda et pour eux, le riz fait partie de leurs habitudes alimentaires. Cependant, les coûts relatifs à l'acheminement du riz par bateau de Brazzaville sont prohibitifs, rendant son commerce trop onéreux. Les commerçants préfèrent donc l'acheter aux réfugiés, qui le vendent à un prix inférieur de celui de Brazzaville :

---

<sup>261</sup> HENRY, Douglas, « Réfugiés Sierra Léonais et aide humanitaire en Guinée, la réinvention d'une « citoyenneté de frontière » », Politique Africaines, Editions Karthala, N°85, 2002.

<sup>262</sup> Entretien Bruno Pfoundo, agent des eaux et forêts, Enyébé, 02/03/2014.

<sup>263</sup> PEROUSE DE MONTCLOS, Marc-Antoine, « Marges urbaines... » *Op. Cit.*

*« Pour le moment les réfugiés n'en vendent pas parce qu'ils en ont pas. Si les réfugiés en ont, alors ils vont en vendre ne fut-ce qu'un verre, ou un saut [...] Non, ici il n'y a pas de riz sauf quand les réfugié reçoivent le riz, il va vendre un gobelet à 500, ne fut-ce que pour s'acheter du poisson [...] Il n'y pas moyen de faire la comparaison car le riz ici ne se vend pas. Un réfugié va vendre un gobelet à 500, il n'y a pas moyen de faire la comparaison car ici il n'y a pas de riz autre qu'on peut voir quelque part.»<sup>264</sup>*

La raréfaction des distributions et la diminution de la quantité de vivres de la part du PAM a tendance à restreindre l'importance de ces réseaux clientélistes. De plus, les réfugiés semblent désormais garder les maigres portions qu'ils reçoivent. Par ailleurs, avec le rapatriement des réfugiés et l'accès à la propriété des réfugiés restants, les réseaux clientélistes liés à l'emploi de la main d'œuvre de réfugiés ont également tendance à s'amoinrir.

#### **4) Le redéploiement des réfugiés dans les activités d'assistance :**

Avec la diminution, voir l'arrêt de l'assistance humanitaire, la population de réfugiés du département de la Likouala a dû se redépoyer dans les activités qui étaient jusqu'alors gérées par les organisations humanitaires. Ce redéploiement dans des activités d'assistance est aussi un moyen d'insertion des réfugiés dans leur nouveau milieu social. Ainsi, la suspension des financements relatifs à l'éducation des enfants ainsi que l'arrêt de l'assistance médicale mise en œuvre par MSF ont été sujets de stratégie d'adaptation de la part des réfugiés. Ces stratégies n'ont pas été uniformément mises en œuvre dans l'ensemble des sites d'accueil, mais ont été localement implémentées. Ainsi, on a pu constater des légères disparités dans les modalités de leur application.

##### *Des adaptations multiples suite à l'arrêt des écoles de réfugiés :*

Les réfugiés vivant dans les villages de Boyélé et d'Enyéle avaient obtenu le financement des écoles primaires par la CEMIR peu après leur arrivée en République du Congo. Ces financements consistaient en une prise en charge des salaires des enseignants à hauteur de 35 000 francs CFA (52,5 euros) par mois ainsi que la prise en charge des fournitures scolaires de base. Depuis la rentrée scolaire 2013/2014, ces financements ont été arrêtés. A leur arrivée, les réfugiés d'Enyéle s'étaient organisés pour mettre en place un système éducatif, composé d'enseignants réfugiés qui

---

<sup>264</sup> Entretien commerçant rwandais, Boyélé, 01/03/2014.

enseignaient bénévolement. Ils recevaient quelques donations de la part de parents d'enfants réfugiés afin de pouvoir acheter quelques fournitures et avoir quelques indemnités leur permettant de survivre :

*« Dans un premier temps, on s'est organisé entre nous avant que le HCR nous aide, pour pouvoir payer au moins un cent francs, qu'il contribue pour cela nous aide à payer les craies. Alors que les enseignants enseignaient volontairement, sans avoir même le salaire, par souci pour nous enfants. Chaque cent francs que les parents donnaient, ça nous permettait d'acheter au moins les craies. C'était presque ça dans un premier temps. Puis, le HCR a reconnu qu'il y avait une organisation quelque part là-bas et donc leur volonté, il faudrait qu'ils viennent inspecter. Quand ils ont vu que réellement, sûrement, on scolarisait les enfants, c'est là qu'ils ont pris la responsabilité de prendre le nom de nous les enseignants et de nous assister chaque mois de 35 000 francs.»<sup>265</sup>*

Lors de la rentrée 2010/2011, le HCR à travers la CEMIR, a pris en charge quelques frais relatifs à l'enseignement. En 2013, cette prise en charge s'est arrêtée et plus aucun programme scolaire n'a été mis en œuvre. Les enfants de réfugiés ont pour la plupart été rapatriés en RDC auprès de proches restés en Equateur, où ont intégré l'école publique d'Enyéélé dans laquelle sont enseignés les programmes congolais. Pour Monsieur Mabonga, ancien enseignant de l'école primaire d'Enyéélé, ils ont arrêté d'enseigner bénévolement pour des raisons financières. De fait, monsieur Mabonga doit exercer une activité économique afin de nourrir sa famille, d'autant plus que la distribution de vivres de la part du PAM s'est amoindrie. Depuis qu'il a arrêté d'enseigner, il effectue des allers/retours à Brazzaville, où il vend sa production de manioc et celle d'autre villageois. Pour un autochtone d'Enyéélé, l'intégration des enfants de réfugiés dans les écoles congolaises est une mesure positive, car elle permet d'éviter la discrimination à leur endroit. De fait, c'est pour lui une étape importante dans le processus d'insertion sociale des réfugiés dans son village, après que ces derniers soient devenus autonomes financièrement et qu'ils aient acquis des propriétés foncières :

*« A un certain moment, on a ouvert des écoles spécialement pour des enfants de réfugiés. C'était des enseignants venus de la RDC. Maintenant, je préfère que les enfants de la RDC soient dans la même école que les enfants congolais [...] Parce que quand on fait comme ça, c'est comme une discrimination. Entre eux, quand y en a un qui passe, ils disent : « lui ils fréquentent à l'école de la RDC... ». C'est mieux, comme certains sont biens*

---

<sup>265</sup> Entretien Bruno Mabonga, Réfugié rural, enseignant, Enyéélé, 27/02/2014

*installés à Enyéélé, ils ont pu faire la pêche, la chasse, la cueillette, ils se sont achetés des parcelles et construit des maisons de fortune dans lesquelles ils habitent avec leur petite famille. Il faut que les enfants là vivent au même niveau que les enfants des congolais de Brazzaville.»<sup>266</sup>*

Le village de Boyélé a également subi l'arrêt des financements relatifs à l'enseignement primaire des enfants. Certains enseignants ont continué à enseigner et ont maintenu l'école primaire ouverte, afin de garantir l'enseignement du programme scolaire de la RDC aux enfants de réfugiés<sup>267</sup>. D'autres enseignants sont retournés en RDC enseigner en RDC dans les écoles créées pour les enfants de réfugiés rapatriés :

*« Je suis parti en RDC volontairement sans pour autant que je puisse attendre le rapatriement, ça met un peu du temps, ça fait juste six mois que je suis en RDC. En RDC, pour le moment je suis professeur à une école nouvellement créée pour le souci de nos enfants. Jusque-là, je ne suis pas encore payé [...] Je fus aussi professeur. C'était en deux vagues. J'étais professeur, première vague, deuxième vague.»*

Ainsi, après que les financements des écoles de Boyélé aient été arrêtés, Norbert a eu l'opportunité d'enseigner dans une école fraîchement construite pour les enfants de réfugiés rapatriés. Depuis, il fait des allers/retours hebdomadaires entre Boyélé, son lieu de refuge, où il rend visite sa famille tous les week-ends et Ciforzale, en RDC, village dans lequel se trouve l'école où il enseigne la semaine. Norbert explique que ce sont des raisons de conscience professionnelle qui ont motivé son retour en RDC. On peut supposer que le transfert des salaires des enseignants des écoles de réfugiés de la République du Congo vers la RDC ait pu représenter une incitation suffisante pour qu'il retourne, bien que toujours réfugié, dans le pays qu'il a fui quelques années auparavant.

Cette étude comparative tend à démontrer que les stratégies d'adaptation mises en œuvre par les réfugiés suite à l'arrêt de l'assistance scolaire ne sont pas uniformes et ont varié d'un village à l'autre, d'un sous-groupe social à l'autre. Ainsi, à Enyéélé, lorsque les financements se sont arrêtés, les enfants de réfugiés ont en majorité intégré les écoles de la République du Congo et les enseignants se sont reconvertis dans une activité économique. A l'inverse, à Boyélé, certains enseignants ont continué d'enseigner en percevant des indemnités de la part des parents, tandis que d'autres sont allés enseigner dans les écoles ouvertes par le HCR sur le lieu de rapatriement,

---

<sup>266</sup> Entretien Bruno Pfono, agent des eaux et forêts, Enyéélé, 02/03/2014.

<sup>267</sup> Entretien Sylvain, réfugié rural, enseignant à l'école primaire, Boyélé, 28/02/2014.

s'assurant ainsi le maintien de leur salaire. Ces derniers conservent toujours leurs salaires et bien qu'ils travaillent en RDC la semaine, ils jouissent toujours de leur statut de réfugié le week-end.

*Une reconversion des réfugiés après la fermeture des centres médicaux :*

Lorsque les organisations humanitaires se sont désengagées dans le département de la Likouala certaines activités ont été assurées par des acteurs locaux ainsi que par des réfugiés. Ce fut notamment le cas des activités médicales dans le village de Boyele. Christine était infirmière lorsqu'elle vivait en RDC. Lorsque MSF était présent à Boyélé, elle vivait de l'agriculture et de petits commerces. Dès lors que MSF est parti, il y a eu un déficit en personnel hospitalier, ce qui était problématique tant pour les réfugiés que pour les autochtones. Christine a donc travaillé comme infirmière libérale à l'hôpital du village. Son activité n'était encadrée par aucun organisme humanitaire et actuellement, elle consulte tant les réfugiés que les locaux. Ses consultations sont payées directement par les patients. Sa reconversion dans le secteur médical a été appréciée des autochtones et a été un vecteur de socialisation, au sens défini par Khellil. Selon ce dernier, la socialisation est un « processus d'interaction sociale qui implique que la culture n'est pas figée dans une sorte d'unicité mais suppose la coexistence de cultures différentes, voire de subcultures, dans une même société : la culture va ainsi évoluer au gré des relations entre les individus vivant dans une même entité sociale »<sup>268</sup>. Du fait de l'importance de la fonction qu'elle occupe, Christine s'est insérée dans la nouvelle entité sociale où elle évolue. Ainsi, la fonction occupée par Christine dans son village d'accueil est utile tant pour les membres de sa communauté d'origine que pour les membres de sa société d'accueil, ce qui a été un vecteur d'insertion.

Ce chapitre nous a offert un cadre d'analyse permettant de saisir les facteurs endogènes d'insertion des réfugiés dans leur nouveau milieu, notamment à travers la mise en œuvre de stratégies d'adaptation, spécifiquement dans la construction de leur capital économique et social et le redéploiement des réfugiés dans les activités d'assistance. Ce chapitre a également permis de saisir comment des stratégies de contournement, telles que la revente de l'assistance humanitaire, peuvent représenter des facteurs d'acceptation des réfugiés par la population autochtone.

---

<sup>268</sup> KHELLIL, Mohand, « Sociologie de l'intégration », PUF, Paris, 1997, page 25.

Cette partie a permis de saisir qu'elles sont les facteurs déterminant de la socialisation des réfugiés dans leur nouveau milieu. Bien qu'amputés d'une partie des droits relatifs à leur statut et insuffisamment dotés en aide humanitaire, les réfugiés mettent en œuvre des stratégies afin de s'insérer dans leur nouveau milieu, de s'émanciper des organisations humanitaire et de se faire accepter par les autochtones. Le premier chapitre a permis de saisir les différents facteurs extérieurs aux réfugiés qui conditionnent leur insertion dans leur nouveau milieu. Cela a été l'occasion de voir que bien qu'insuffisante, l'aide humanitaire est cependant importante dans le processus d'insertion des réfugiés ruraux et peut représenter des externalités positives pour les autochtones, qu'ils imputent directement aux réfugiés. Cette aide humanitaire a aussi participé indirectement à la reconnaissance du statut de réfugié par les autochtones. A contrario, l'aide humanitaire octroyée aux réfugiés urbains a été peu visible, n'apportant pas de bénéfice aux brazzavillois et a donc eu peu d'impact dans la reconnaissance de leur statut par la population. Ce chapitre a permis de mieux saisir les impacts locaux liés à l'arrivée des réfugiés, qui, avec l'Etat congolais et les organisations humanitaires, sont des acteurs importants de la socialisation des réfugiés. Dans un dernier chapitre, on a pu analyser les facteurs endogènes de la socialisation des réfugiés, c'est-à-dire les facteurs de socialisation directement imputables aux réfugiés. On a ainsi compris comment, face à l'absence d'une aide humanitaire suffisante, les réfugiés s'adaptent en développant leur capital économique. Pour les réfugiés ruraux, la construction de ce capital économique devient un facteur d'insertion, d'autant plus qu'ils peuvent effectuer les mêmes activités économiques que dans leur ancien milieu. Ils développent économiquement leur région d'asile et représentent une force de travail compétitive pour les exploitants agricoles locaux. De plus, l'arrivée de l'aide humanitaire représente un enjeu économique tant pour les réfugiés que pour les locaux. Les réfugiés peuvent mettre en œuvre des stratégies de contournement et revendre les vivres reçus à des prix compétitifs aux locaux, développant ainsi des relations clientélistes. En revanche, il est souvent difficile pour les réfugiés urbains de pratiquer les mêmes activités économiques qu'en RDC, qui consistaient essentiellement en des postes politiques, militaires ou syndicaux importants. Cela dénote les difficultés d'insertion des réfugiés urbains dans leur nouveau milieu.

## **Conclusion :**

Cette recherche articulée autour de l'assistance en faveur des réfugiés de la RDC en République du Congo et de l'insertion de ces derniers dans leur nouveau milieu a permis de dépasser une vision répandue du réfugié, qui serait passif de son assujettissement. Cela a aussi été l'occasion de comprendre les interactions qu'entretiennent les différents acteurs impliqués dans l'assistance en faveur des réfugiés. Ces acteurs deviennent de fait des acteurs de sa socialisation. Cela a permis d'appréhender, en partie, les facteurs endogènes et exogènes de l'insertion des réfugiés dans leur nouveau milieu, ainsi que de comprendre dans quelle mesure l'aide humanitaire peut devenir, directement ou indirectement, un facteur d'insertion.

Cette recherche a validé la première hypothèse concernant la délégation des activités d'assistance par l'Etat congolais aux ONG, pour se concentrer principalement dans les activités de contrôle de cette population. A travers l'analyse du déploiement de l'Etat congolais dans la gestion des réfugiés, notamment par la mise en service du CNAR en 2003, on a pu constater une décharge financière de l'Etat, déléguant cette responsabilité au HCR quand bien même il s'était engagé à le prendre en charge financièrement. On a par la suite constaté une décharge opérationnelle du CNAR, qui délègue ses missions d'assistance juridique et administrative aux ONG et au HCR. Par ailleurs, on a mis en évidence le rôle joué par l'Etat congolais dans la détermination de l'espace humanitaire, afin qu'il soit situé en périphérie des agglomérations. On a pu comprendre que l'Etat congolais légitimait ce choix en mentionnant la souveraineté nationale et la sécurité intérieure. On a également démontré que pour des raisons de contrôle, l'Etat congolais souhaitait installer les réfugiés ruraux dans des camps situés en périphérie de leur site d'accueil actuel, ce qui représente ainsi une mesure coercitive pour les inciter au rapatriement. On a pu constater des délais excessifs dans l'attribution des cartes de réfugiés et on a souligné les dysfonctionnements du CNAR. D'une manière générale, cette recherche a permis de mettre en évidence l'inertie de l'Etat congolais dans les activités d'assistance aux réfugiés. Cette recherche n'a cependant pas permis de déterminer si les dysfonctionnements, notamment liés aux délais d'attribution des statuts de réfugiés, sont exclusivement liés à des problèmes organisationnels, ou s'ils émanent également d'une volonté de limiter l'accroissement du nombre de réfugiés sur le territoire congolais.

Cette recherche a également validé la seconde hypothèse concernant l'incapacité des organisations humanitaires à mettre en œuvre une assistance suffisante pour atteindre les objectifs fixés par les différentes conventions internationales relatives aux droits des réfugiés. On a pu constater que les ONG nationales et internationales sont dépendantes financièrement des bailleurs de fonds, qui encadrent et délimitent leur champ d'action. On a pu comprendre comment les budgets desdites organisations sont conditionnés par des impératifs financiers, qui sont détachés des besoins des réfugiés. Cette étude a permis d'affirmer que de la diminution de l'assistance des partenaires d'exécutions du HCR découlait plus d'une pression financière que d'une diminution des besoins des réfugiés. De fait, l'affectation des budgets du comité exécutif du HCR aux zones d'intervention prioritaires, telles que la Syrie ou le Mali, a eu pour conséquence la baisse du budget opérationnel de la représentation du HCR Brazzaville quand bien même les besoins d'assistance des réfugiés n'avaient pas diminué. On a également pu constater que ces diminutions de budgets pouvaient être un moyen d'acculer les réfugiés à accepter le rapatriement volontaire proposé par le HCR. On a pu confirmer que le HCR fait du rapatriement volontaire, dans sa gestion des réfugiés « *prima facie* », une priorité. Ces diminutions de l'assistance représentent des mesures coercitives et sont accompagnées d'incitations financières pour atteindre les objectifs en termes de rapatriement. On a également pu constater que grâce à sa position de principal bailleur, le HCR détient le pouvoir de superviser et de coordonner les actions mises en œuvre en faveur des réfugiés. Cependant, le HCR doit également se plier aux exigences politiques de l'Etat congolais dans le contrôle des populations et devient ainsi le maître d'œuvre de mesures liberticides favorables à l'Etat d'accueil telles que l'encampement de réfugiés dans le département de la Likouala.

Enfin cette recherche a permis d'apporter des éléments de réponse à la dernière hypothèse selon laquelle les stratégies de contournement et d'adaptation des réfugiés et l'aide humanitaire sont des facteurs d'insertion. L'analyse de l'insertion des réfugiés ruraux dans leur nouveau milieu a mis en évidence des stratégies d'adaptation et de contournement pour survivre malgré l'insuffisance de l'aide humanitaire et que ces stratégies pouvaient devenir des facteurs d'insertion des réfugiés dans leur nouveau milieu. En premier lieu, dans la première partie, on a pu constater que suite aux restrictions liées à leur liberté de mouvement, les réfugiés ruraux mettent en œuvre des stratégies d'adaptation, telles que la corruption des agents de l'ordre, ou de contournement avec la création de fausses cartes d'identités. Ces stratégies sont mises en œuvre

pour pouvoir effectuer leur activité de commerce qui nécessitent de pouvoir se mouvoir sur l'intégralité du territoire congolais. Dans une deuxième partie, on a pu voir que ces activités commerciales sont mises en œuvre pour constituer un capital économique et compenser l'insuffisance de l'assistance humanitaire, et que la constitution d'un capital économique devient un facteur d'insertion et d'enracinement dans leur nouveau milieu. On a également pu observer le déploiement des réfugiés dans les activités agricoles, ces derniers constituent une main d'œuvre bon marché et corvéable pour les autochtones, permettant à ces derniers de tirer des bénéfices économiques des réfugiés. On a également vu que pour les réfugiés ruraux, l'arrêt de l'assistance sociale a donné lieu à des stratégies d'adaptation, tel que leur déploiement dans les activités sociales, renforçant ainsi leur insertion dans leur nouveau milieu. On a vu également que l'assistance alimentaire, bien qu'insuffisante, permettait de créer des réseaux clientélistes entre les réfugiés, ces derniers revendant une partie de leur aide aux autochtones. Cependant, cette recherche n'a pas mis en évidence les mêmes types de stratégies d'adaptation et de contournement chez les réfugiés urbains. Ces derniers bénéficient de moins d'assistance humanitaire en générale et ne bénéficient pas d'assistance alimentaire. Ils sont par ailleurs dans l'incapacité de s'émanciper économiquement des organisations humanitaires. Contrairement aux réfugiés ruraux, ils bénéficient d'une carte de réfugiés et n'ont donc pas besoin de mettre en œuvre des stratégies de contournement et d'adaptation pour pouvoir se mouvoir sur le territoire congolais. Par ailleurs, tout comme les réfugiés ruraux, ils sont obligés de développer leur capital économique afin de s'adapter à l'insuffisance de l'aide humanitaire. Les impacts du développement de leur capital économique dans leur insertion dans leur nouveau milieu est relatif, car ils entretiennent des rapports conflictuels avec les brazzavillois, ces derniers les considérant comme des migrants économiques.

Globalement cette recherche a principalement mis en exergue les disparités des modes d'insertion des réfugiés ruraux et des réfugiés urbains dans leur nouveau milieu.

Tandis que les réfugiés ruraux sont dépourvus de documents administratifs, tels que la carte de réfugié et que leur liberté de circuler est entravée, leur statut est reconnu par les autochtones du fait notamment de la présence des organisations humanitaires. De par les liens qui les unissent à leur nouveau milieu, ils s'y sont insérés tant par le conflit, que par la coopération ou par les relations clientélistes. L'insuffisance de l'aide humanitaire a été compensée par des stratégies de

contournement et d'adaptation, qui a eu pour conséquence leur émancipation des acteurs humanitaires. En quelques années d'exil, ils ont développé un capital économique et social. On a assisté à une recomposition de leur mode de vie dans leur zone de refuge. En somme, lorsqu'ils sont arrivés dans leur zone de refuge, ils ont bénéficié d'une aide humanitaire qui a permis de faciliter leur insertion et leur acceptation par les autochtones. Cette aide a par la suite déçu, représentant une incitation au retour volontaire dans leur territoire d'origine. Tandis que certains ont accepté de rentrer, d'autres sont restés, tout en continuant de développer leur capital économique et social et ont ainsi compensé la diminution de l'aide humanitaire. Ces stratégies les ont alors enracinés dans leur nouveau milieu. Actuellement, ces individus sont toujours sous la protection internationale du HCR et bien que le pouvoir congolais souhaite les confiner dans des camps ou les voir rentrer dans leur pays d'origine, les conventions internationales leur confèrent le droit de continuer à bénéficier de l'asile en République du Congo. Dans ce contexte, on peut se demander dans quelle mesure l'arrêt de l'aide humanitaire peut influencer les rapports sociaux entre les autochtones et les réfugiés. Cette recherche a également démontré que l'aide humanitaire n'est pas le seul facteur de leur insertion, et que les liens familiaux et les relations commerciales qu'ils entretiennent depuis toujours ont été des vecteurs d'insertion. De fait, leurs proximités culturelles et linguistiques ont été des facteurs déterminants dans leur insertion.

Les réfugiés urbains, en revanche, connaissent des difficultés liées à leur insertion. Bien qu'ils soient munis d'une carte de réfugié qui leur confère la possibilité de circuler librement sur le territoire congolais, ils sont considérés comme des migrants économiques par les brazzavillois. Ces derniers ignorent souvent l'existence de réfugiés de la RDC dans leur agglomération. Les réfugiés urbains obtiennent par ailleurs moins d'aide humanitaire par les organisations humanitaires et sont obligés de développer tant bien que mal un capital économique et social dans un milieu qui leur est hostile, avec lequel ils n'avaient que peu de lien avant d'y trouver l'asile. Même s'ils ont développé leur capital économique, ils ont pour la plupart subis un déclassement social tant ils jouissaient pour la plupart de postes militaires, politiques ou syndicaux importants dans leur ancien milieu. L'environnement urbain leur permet difficilement d'accéder au titre foncier et d'entreprendre une activité économique lucrative. Ils sont cantonnés à effectuer des travaux informels, tant l'accès à un emploi formel leur est difficile. En outre, cette étude a mis en évidence les difficultés d'insertion des réfugiés urbains se retrouvent dans un environnement dans lequel ils partagent que peu de liens avec autochtones.

Tandis que les refugies ruraux proviennent du même environnement, les réfugiés urbains ont des origines sociales différentes et ont su tisser des liens autour de l'altérité et de la reconnaissance mutuelle de leur condition sociale. Tandis qu'on a pu constater chez les réfugiés ruraux une recomposition sociale dans leur lieu d'asile, on a pu assister à la construction d'un nouveau groupe social chez les réfugiés urbains.

Enfin, pour enrichir ce sujet d'étude, plusieurs questions de recherche peuvent être dégagées :

- Quelle légitimité accorder aux obligations émanant directement d'un instrument juridique international ratifié alors que la République du Congo était encore une colonie française ?
- Dans quelle mesure un Etat qui n'est pas en capacité de couvrir les besoins primaires de ses propres citoyens, peut-il mettre en œuvre une assistance humanitaire satisfaisante pour les réfugiés sans le concours des organisations humanitaires ?
- Quelles sont les conséquences du non-respect des obligations relatives aux instruments juridiques internationaux ?
- Comment les organisations humanitaires peuvent-elles s'émanciper de la dépendance financière des bailleurs internationaux et ainsi obtenir plus de liberté dans la mise en œuvre de leurs programmes et dans l'atteinte de leurs objectifs humanitaires ?
- Dans quelle mesure la médiatisation d'un conflit influence-t-elle le montant des fonds alloués par les bailleurs internationaux ?
- Dans quelle mesure le statut de réfugié est instrumentalisé par ses bénéficiaires, pour s'affranchir de l'autorité étatique et de l'exercice illégitime de son pouvoir (non respect des lois par le pouvoir exécutif, etc.) afin d'obtenir une protection internationale, en somme, bénéficier d'une citoyenneté supranationale ?
- Comment intégrer les réfugiés dans le processus de décisions les concernant, afin qu'ils ne soient plus sujets des politiques décidées par l'Etat congolais et le HCR, mais qu'ils en deviennent des acteurs ? En un mot, comment octroyer un pouvoir politique effectif à cette population, afin d'obtenir des droits liés à la citoyenneté dans leur espace d'asile ?

- Quel est l'impact économique des réfugiés dans leur nouveau milieu et en quoi peut-il constituer un facteur d'intégration par les autochtones ?
- Dans quelle mesure les critères liés à la vulnérabilité modifient les discours tenus par les réfugiés ? En d'autres termes, en quoi la mise en œuvre de ce critère dans l'attribution de l'aide peut-il inciter les réfugiés à mettre en œuvre des stratégies de contournement, ruser afin d'obtenir plus d'aide ?

## **Bibliographie :**

### **Ouvrages concernant l'Afrique Centrale, le Congo et la RDC :**

- BAZENGUISSA GANGA, « Les voies du politique au Congo : essai de sociologie historique », Karthala, p 149, 1997 ;
- BEMBA, Jean Pierre, « Le choix de la liberté », Édition Vénus ;
- DIBIE, Robert, « The Politics and Policies of Sub-Saharan Africa », 378 pages ;
- KABANDA, André, « L'interminable crise du Congo-Kinshasa », L'Harmattan, 2005 ;
- MATSANZA, Guy Aundu, « L'Etat au monopole éclaté, aux origines de la violence en RD Congo », L'Harmattan, 192 pages, 2012 ;
- NDAYWEL E NZIEM, Isidore, « Histoire générale du Congo » Bruxelles, Duculot, 1998 ;
- NZONGOLA-NTALAJA, Georges, « From Zaire to the Democratic Republic of the Congo », Nordic Africa Institute, 2004 ;
- YENGO, Patrice, « La guerre civile du Congo-Brazzaville, 1993-2002: "chacun aura sa part", Karthala, page 52, 2006.

### **Ouvrages concernant les réfugiés :**

- AGIER, Michel, "Gérer les indésirables : Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire", Flammarion, Paris, 2008 ;
- FRESIA, Marion, « Les Mauritaniens réfugiés au Sénégal : une anthropologie critique de l'asile et de l'aide humanitaire », Paris, l'Harmattan, 382 pages, 2009 ;
- MALKKI, Liisa "Purity and exile. Violence, memory, and national cosmology among Hutu refugees in Tanzania". Chicago: University of Chicago press, 1995, 352 pages ;
- ORACH Garimoi, DE BROUWERE Vincent "Post-emergency health services for refugee and host populations in Uganda, 1999-2002", Lancet, 2004 ;

- VALLUY, Jérôme, «Le rejet des exiles : le grand détournement du droit d’asile», Editions du croquant, Collection TERRA, 2009.

**Articles concernant les réfugiés :**

- AGIER, Michel, « La main gauche de l’Empire. Ordre et désordres de l’humanitaire », *Multitudes*, n°11, 2003 ;
- AGIER, Michel, « Le gouvernement humanitaire et la politique des réfugiés », in L. Cornu et P. Vermeren (eds.) *Jacques Rancière et la Philosophie au présent*, Paris, éditions Horlieu, 2006 ;
- AGIER, Michel, «Protéger les sans-Etat ou contrôler les indésirables : où en est le HCR ? », *Recueil Alexandries, Collections Reflets*, janvier 2006 ;
- AGIER, Michel, « Réfugiés, 15 millions de hors-du-monde, *Revue Histoire*, numéro 365, Page 60 ;
- BAZENGUISSA-NGANGA, Rémy, 2004, « Les réfugiés dans les enjeux locaux dans le nord-est du Congo », dans GUICHAOUA André (Dir.), « Exilés, réfugiés, déplacés en Afrique centrale et orientale », Paris, Karthala ;
- DJEBBI, Sihem, « Les réfugiés palestiniens dans les camps au Liban à la lumière du nouveau concept de sécurité humaine », *Revue de la sécurité humaine*, juin 2006 ;
- FRESIA, Marion, « Frauder lorsqu'on est réfugié », *Politique Africaine*, Editions Karthala, numéro 93, 2004 ;
- HENRY, Douglas, « Réfugiés Sierra Léonais et aide humanitaire en Guinée, la réinvention d'une « citoyenneté de frontière » », *Politique Africaines*, Editions Karthala, N°85, 2002 ;
- LAGRANGE, Marc André, «Darfour : des réfugiés indésirables au Sud comme au Nord ? », *Afrique contemporaine*, numéro 219, 2006 ;
- LARDEUX, Laurent, « Collectifs cosmopolitiques de réfugiés urbains en Afrique Centrale, entre droit de l'homme et « droit de cité », *Revue française de science politique*, Presse de Science Po, Vol. 59, 2009 ;
- LARDEUX, Vincent, « Libre consentement au retour des réfugiés congolais (RDC) et nouvelles normes d'application du rapatriement par le HCR », *Critique internationale*, n°56, 2012, p95 – p116 ;
- PEROUSE DE MONTCLOS, Marc-Antoine, « Marges urbaines et migrations forcées : les réfugiés à l'épreuve des camps en Afrique de l'Est », *Presse de Sciences Po*, Autre part, 2008 ;
- TURNER, Simon, « Dans l'œil du cyclone : les réfugiés, l'aide et la communauté internationale en Tanzanie », *Politique Africaine*, Editions Karthala, numéro 85, 2002 ;
- WA KABWE-SEGATTI, Aurelia, « DU RAPATRIEMENT VOLONTAIRE AU REFOULEMENT DISSIMULÉ : Les réfugiés mozambicains en Afrique du Sud », Karthala, *Politique africaine*, numéro 85, 2002

**Divers ouvrages :**

- ADOUKI, Delphine Emmanuelle, “Le Congo et les traits multilatéraux”, L’Harmattan, Paris, 2008, page 146 ;
- BARNETT, Michael, “The international humanitarian order”, Taylor and Francis group, 2010 ;
- BALIBAR, Étienne, « Droit de cité. Culture et politique en démocratie », La Tour d’Aigues, Édition de l’Aube, 1997 ;
- BOURDIEU, Pierre, « La misère du monde », Seuil, Paris, 1993 ;
- DURKHEIM, Emile, « De la division du travail social », Paris, PUF, 1893 ;
- KHELLIL, Mohand, « Sociologie de l’intégration », PUF, Paris, 1997 ;
- PAUGAM, Serge, “Le lien social”, PUF, Paris, 2008 ;
- WEBER, Max, “Economie et société”, 1921.

**Divers articles :**

- BAYART, Jean-François, « L’Afrique dans le monde : une histoire d’extraversion », Critique internationale, numéro 5, automne 1999, pages 97 – 120 ;
- BEZES, Philippe, « Construire des bureaucraties Wébériennes à l’ère du New Public Management », Presses de Sciences po, Critique internationale, numéro 35, 2007 ;
- BOURDIEU, Pierre, “ Le capital social. Notes provisoires ”, Actes de la recherche en sciences sociales, numéro 31, janvier 1980, pages 2-3 ;
- DARBON, Dominique, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine antipolitique et ingénierie politique contextuelle », Revue française d’administration publique, 2003, p. 135-152 ;
- FOUCAULT, Michel, « Il faut défendre la société », Cours au Collège de France, 1975-76 ;
- OLIVIER DE SARDAN, Jean Pierre, « Etats, Bureaucratie et gouvernance en Afrique de l’Ouest francophone : Un diagnostic empirique, une perspective historique », Politique africaine, Karthala, numéro 96, pages 139 a 162, 2004 ;
- OLIVIER DE SARDAN, « La sage femme et le douanier, culture Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l’Ouest ». Autrepart, numéro 20, 2001, pages 70-71 » ;
- HIBOU, Beatrice, “La “décharge” : Le nouvel interventionnisme de l’Etat », Editions Karthala, Politique africaine, numéro 73, 1999 ;
- MERTON, Robert, King, “Bureaucratic structure and personality”, Tulane University. 1957 ;
- STRANGE, Susan, “The Retreat of the State : the Diffusion of Power in the World Economy”, Politique étrangère, 1997, vol.62, n° 2, pp. 387-392.

**Thèses :**

- CORBET, Alice « Nés dans les camps : changements identitaires de la nouvelle génération de réfugiés sahraouis et transformation des camps », Paris, Édition de l'EHESS, 398 pages, Thèse, Paris, 2008 ;
- WALI WALI, Christian, « Les réfugiés congolais au Gabon : modes de circulation et d'installation dans un espace frontalier », Thèse, 2010.

### **Rapports :**

- Appel global du 2014-2015 – HCR Congo ;
- Appel global du 2013 – HCR Congo ;
- Rapport Global HCR 2011, HCR, représentation Brazzaville ;
- Rapport Global HCR 2012, HCR, représentation Brazzaville ;
- Rapport FIDH, « ENTRE ARBITRAIRE ET IMPUNITE : LES DROITS DE L'HOMME AU CONGO-BRAZZAVILLE », Avril 1998.
- Rapport FIDH, “République Centrafricaine : Un pays aux mains de criminels de guerre de la Seleka », 20 Septembre 2013.
- Rapport du département d’Etat américain: « REPUBLIC OF THE CONGO 2012 HUMAN RIGHTS REPORT”.

### **Webographie :**

- <http://apps.who.int/globalatlas/dataQuery/reportData.asp?rptType=1>
- <http://blog.ocdh.org>
- <http://donnees.banquemondiale.org>
- <http://www.cnsee.org>
- <http://www.fidh.org>
- <http://popstats.unhcr.org>
- <http://www.refworld.org>
- <http://www.rfi.fr/>
- <http://www.state.gov/>
- <http://www.un.org/>
- <http://www.unhcr.fr>



# Annexes :

## Ordre de mission :

  
**OGDH**  
Observatoire congolais  
des droits de l'Homme

Bureau de liaison (contact office) : 37, rue Soumba, quartier OCJI - B.P. : 4255 Pointe-Noire Congo  
Tél. : (242) 06671 50 95

Siège national (head office) : 32, av. des 3 martyrs - immeuble Ntété, 1<sup>er</sup> étage  
Place de la station de bus de Jean Vieille, Moungali - B.P. : 4921 Brazzaville, République du Congo  
Tél. : (242) 05 561 87 10/05 533 11 85 E-mail: [ogdh.brazzaville@voila.fr](mailto:ogdh.brazzaville@voila.fr)  
Web: <http://tdoc.ogdh.org>

n/ réf. : 099/14/OGDH/DE

**ORDRE DE MISSION**

Il est prescrit mission à monsieur Lambert Coleman, stagiaire à l'Observatoire congolais des droits de l'Homme (OGDH) de se rendre dans le département de la Likouala afin de s'entretenir avec les organisations humanitaires et les organisations onusiennes, qui interviennent sur la question des réfugiés, durant la période allant du 24 février au 16 mars 2014.

L'OGDH prie toutes les autorités de bien vouloir accorder les facilités à son stagiaire en mission de service.

En foi de quoi, le présent ordre de mission est établi pour servir et valloire ce que de droit/.

*Fait à Brazzaville, le 21 février 2014*

Pour l'Observatoire congolais  
des droits de l'homme

**Tresor NZILA KENDET**  
Directeur exécutif  
O.C.D.H.

Organisation non gouvernementale adossée au statut d'observateur accrédité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP).  
Membre de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH), de l'Union internationale des droits de l'homme (UIDH) et de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT). Lauréat 2006 du Prix des droits de l'Homme de la République Française

SVP, répondre au (Please reply to)  Siège national (Head Office)  Bureau de liaison (Pointe-Noire contact office)  
OGDH, pour la promotion, la défense et la protection des droits de l'homme, de l'état de droit et de la démocratie

Vu à l'arrivée,

le jour 26/02/2014



*Man*  
M. Alain Richard BOUNSAWA

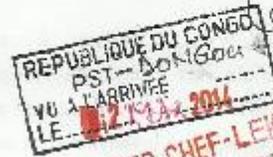
Vu à l'arrivée à Enpelle  
le 26/02/14



Vu à l'arrivée à Royale  
le jour 28 FEV 2014



*Homme*  
M. Romée



BRIGADIER CHEF-LEKEYI  
ROMAN HESTER

*Je suis bon le 02-03-2014*  
CDT BASSO Honoré  
COMMISSAIRE POLICIER



ARMEL DIMILI ENYAMAPO  
OFFICIER DE POLICE JUDICIAIRE



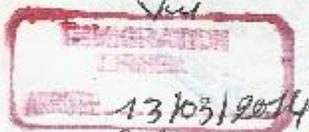
Vu au passage  
à NDJOUNDOU le 13/03/2014  
de Commoirig



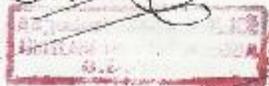
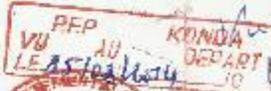
Vu à l'arrivée  
Liranga - 13 MAR 2014



*jeanp*  
BORA Jean Bruno



*jeanp*



LIEUTENANT  
DENIGUE - MICHEL  
OFFICIER DES SERVICES DE POLICE

**Convocation pour un entretien au siège du HCR de Brazzaville.**



United Nations High Commissioner for Refugees  
Rue des Nations Unies, 1000 Lausanne, Suisse

**REPRESENTATION EN REPUBLIQUE DU CONGO**

Cadre postale 1093      tel. : 00 941 13 24/15 21/ 37 04  
B. P. n° 18 mars 1977      Fax : +41 22 759 7279  
Casier Mission Catholique Saint Corneille  
Quartier de Brazzaville  
République du Congo

Brazzaville, le 31 mars 2014

**Notre code :** HCR/COB/REP/L/15/2014-etng  
**Votre code :** 141/14/OCHD/DE  
**Objet :** Réponse à votre courrier

*Delivered  
31/03/14*

**Monsieur le Directeur Exécutif,**

J'accuse réception de votre lettre du 25 mars 2014 par laquelle vous sollicitiez une audience pour le compte de votre stagiaire.

En réponse, je voudrais vous informer que Monsieur Lambert Coleman sera reçu par Madame Ferdita Ouattara, le jeudi 03 avril 2014 à 10 heures au bureau d'HCR.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur Exécutif, l'assurance de ma parfaite considération.

**Marie-Groth Nahimana**  
Chargée de Bureau



**Monsieur Trésor Chardon NZILA KENDET**  
Directeur Exécutif de l'OCHD  
Brazzaville  
République du Congo

## Agenda provisoire : Réunion groupe de Travail de Protection du 28/03/2014:

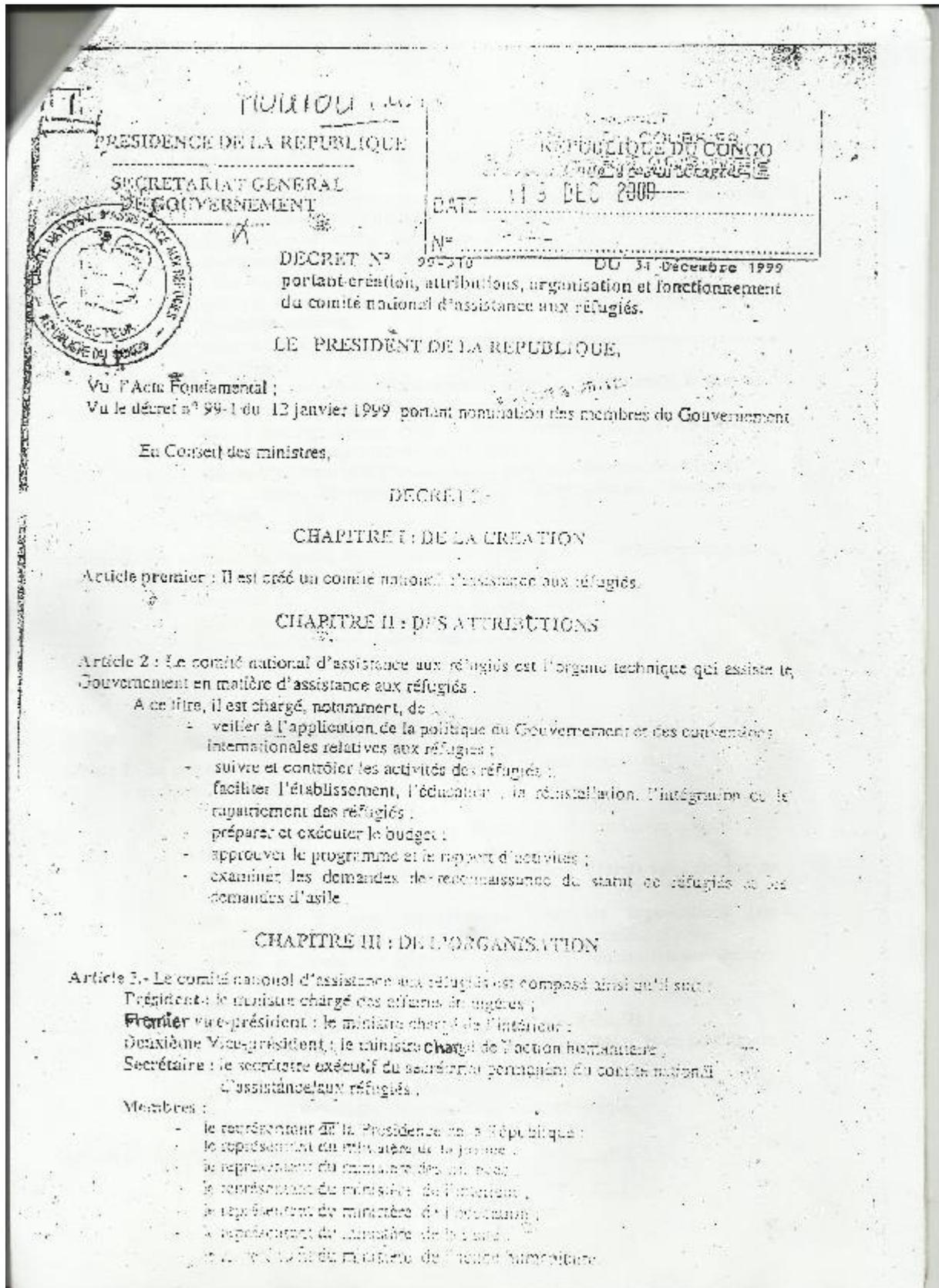
### **Agenda provisoire**

*Réunion Groupe de Travail de Protection  
UNHCR - Brazzaville  
28 mars 2014  
14 :00*

1. **Statistiques des dossiers des réfugiés et demandeurs d'asile suivis (OCDH, CJJ, ADHUC, CICR)**
2. **Mise à jour sur la situation des réfugiés rwandais**
3. **Information sur la situation des réfugiés centrafricains**
4. **Information sur la situation des réfugiés de la RDC dans la likouala**
5. **Information sur la tenue des sessions du comité d'éligibilité pour examiner les dossiers des demandeurs d'asile**
6. **Situation des réfugiés angolais**
7. **Divers**

La réunion sera présidée par CICR

# Décret 99-310 du 31 décembre 1999 portant création du CNAR :



Article 4.- Le comité national d'assistance aux réfugiés peut faire appel à tout ressortissant.

Le comité national d'assistance aux réfugiés dispose d'un secrétariat permanent dirigé et animé par un secrétaire exécutif qui a rang de directeur central.

Le secrétariat permanent est chargé, notamment, de :

- coordonner et orienter les activités du secrétariat permanent et en suivre l'exécution ;
- appliquer les décisions du comité national d'assistance aux réfugiés dont il prépare les sessions ;
- veiller à l'application des conventions régionales et internationales relatives aux réfugiés ;
- établir des relations fonctionnelles avec les organismes à caractère humanitaire compétents en matière de réfugiés ;
- tenir à jour, de concert avec le Haut Commissariat aux Réfugiés, les données statistiques relatives aux réfugiés ;
- délivrer tout document relatif au séjour ou au déplacement des réfugiés ;
- suivre l'action des organismes régionaux et internationaux d'assistance aux réfugiés.

Article 6.- Le secrétariat permanent, outre le secrétaire dirigé et animé par un secrétaire qui a rang de chef de bureau, comprend :

- \* le service de l'assistance ;
- le service administratif et financier ;
- le service de la documentation et des publications.

#### Section I : Du service de l'assistance

Article 7.- Le service de l'assistance est dirigé et animé par un chef de service.

Il est chargé, notamment, de :

- étudier les questions relatives à l'assistance aux réfugiés ;
- concevoir et proposer des programmes d'aide suffisante destinés aux réfugiés ;
- suivre l'exécution des projets d'installation des réfugiés sur l'étendue du territoire national ;
- établir des relations fonctionnelles avec les organisations non gouvernementales compétentes en matière d'assistance aux réfugiés ;
- recevoir les dons et legs des organisations internationales ou des organisations non gouvernementales et en assurer la gestion ;
- identifier les réfugiés et les demandeurs d'asile ;
- assurer la liaison avec le Haut Commissariat aux Réfugiés ;
- assurer la liaison entre le Haut Commissariat aux Réfugiés et, notamment, les services de sécurité ;
- suivre les activités des réfugiés ;
- examiner les demandes d'attribution du statut de réfugié.

Article 8.- Le service de l'assistance comprend :

- le bureau de l'assistance ;
- le bureau de l'éligibilité.

### Section 2 : Du service administratif et financier.

Article 9.- Le service administratif et financier est dirigé et animé par un chef de service.

- Il est chargé, notamment, de :
- gérer le personnel ;
  - préparer et exécuter le budget.

Article 10.- Le service administratif et financier comprend :

- le bureau des affaires administratives ;
- le bureau des finances et du matériel.

### Section 3 : Du service de la documentation et des archives.

Article 11.- Le service de la documentation et des archives est dirigé et animé par un chef de service.

Il est chargé, notamment, de :

- collecter et gérer la documentation au bénéfice de réfugiés ;
- assurer la diffusion des conventions internationales relatives aux réfugiés ;
- gérer et conserver les archives.

Article 12.- Le service de la documentation et des archives comprend :

- le bureau du fichier ;
- le bureau de la documentation et des archives.

## CHAPITRE IV : DU FONCTIONNEMENT

Article 13.- Le comité national d'assistance aux réfugiés se réunit une fois par semaine en session ordinaire, sur convocation de son président.

Il peut se réunir, en sessions extraordinaires, sur l'initiative de son président ou à la demande des deux-tiers de ses membres, sur un ordre du jour déterminé.

Article 14.- Les délibérations du comité national d'assistance aux réfugiés sont prises à la majorité simple.

En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

Article 15.- La fonction de membre du comité national d'assistance aux réfugiés est gratuite. Les frais de fonctionnement du comité national d'assistance aux réfugiés sont pris en charge par le budget de l'Etat et les concours extérieurs appropriés.

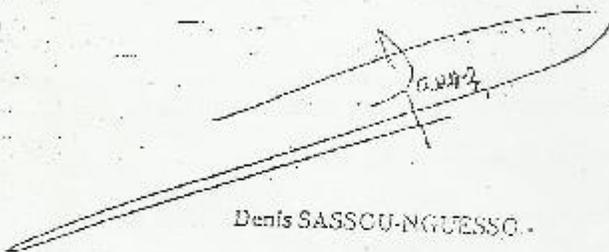
CHAPITRE V : DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Article 16.- Les attributions et l'organisation des bureaux sont fixées par arrêté du ministre chargé des affaires étrangères.

Article 17.- Le secrétaire exécutif est nommé par décret du Président de la République.  
Les chefs de services et les chefs de bureaux sont nommés par arrêté du ministre chargé des affaires étrangères.

Article 18.- Le présent décret, qui abroge toutes dispositions antérieures ou contraires, sera enregistré, inséré au Journal officiel et communiqué partout où besoin sera.

Fait à Brazzaville, le 14 Décembre 1999



Denis SASSOU-NGUESSO.

Par le Président de la République,

Le ministre des affaires étrangères,  
de la coopération et de la francophonie.

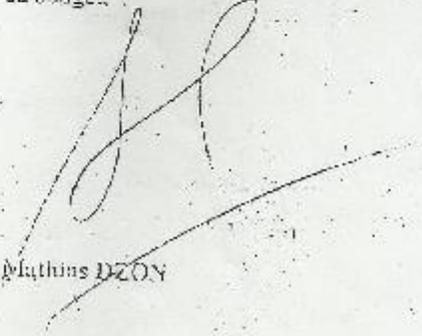
Ar



Joseph ADADA

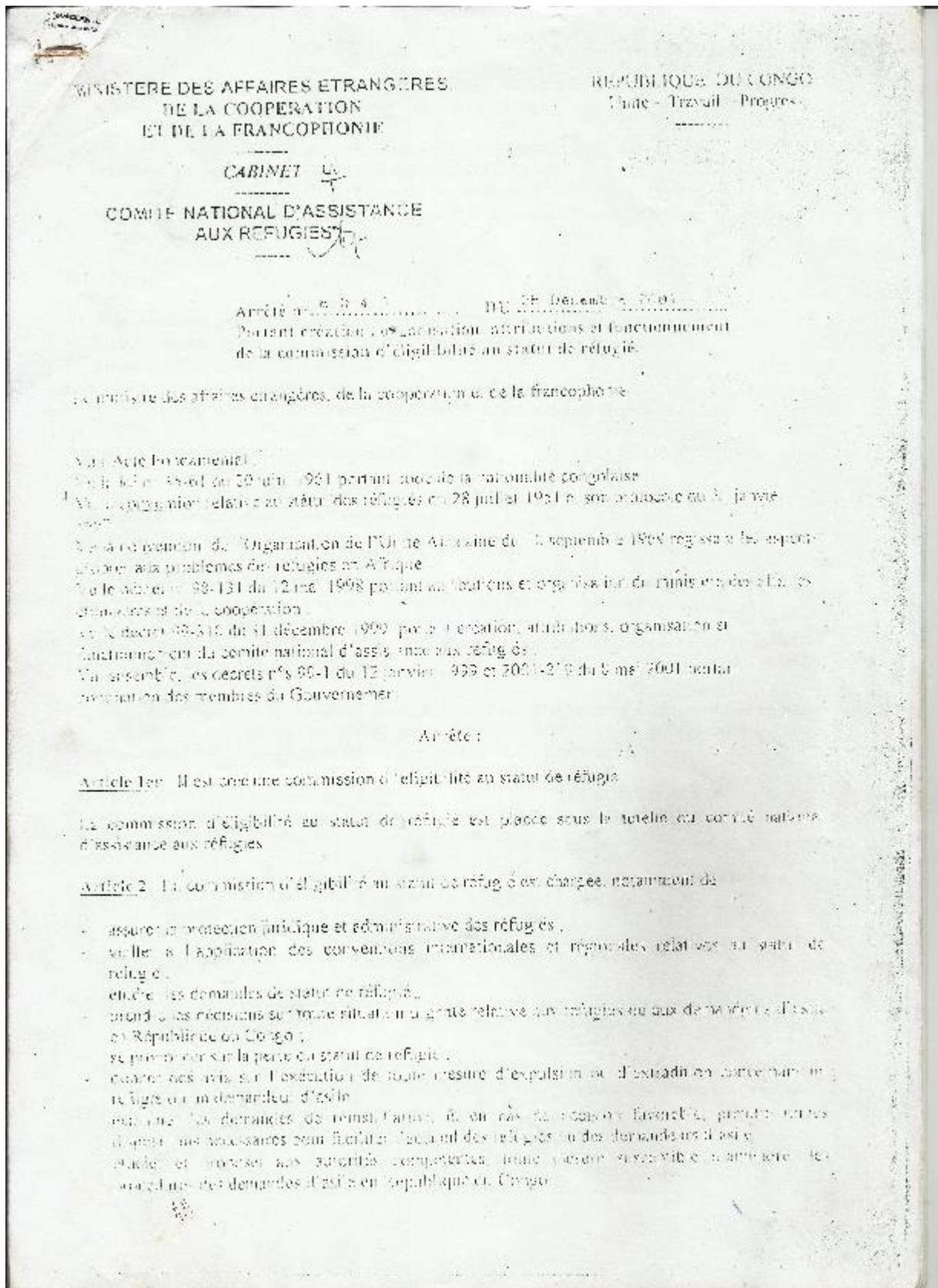
Membre

Le ministre de l'économie, des finances  
et du budget.



Mathias DZON

## Arrêté 80-41 portant création de la commission d'éligibilité :



• sensibiliser l'opinion publique tant nationale qu'internationale sur les droits et les devoirs des réfugiés et des demandeurs d'asile en République du Congo.

Article 3 La commission d'éligibilité au statut de réfugié est composée ainsi qu'il suit :

- Président : Le représentant du ministère des affaires étrangères ;
- Vice-Président : le représentant du ministère de l'intérieur ;
- Rapporteur : Le secrétaire exécutif permanent du comité national d'assistance aux réfugiés, secrétaire permanent.

Membres :

- Un représentant du ministère de la santé, de la solidarité et de l'action humanitaire ;
- Un représentant du ministère à la présidence, chargé de la défense nationale ;
- Un représentant du ministère de la justice ;
- Un représentant de la direction générale de la surveillance du territoire ;
- Un représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Article 4 La commission peut faire appel à tout sachant.

Article 5 La commission d'éligibilité au statut de réfugié se réunit une fois par mois à l'initiative du président ou du secrétaire permanent. Elle peut se réunir en session extraordinaire en cas d'urgence ou de nécessité.

Article 6 L'avis ou la décision de la commission d'éligibilité est rendu à la majorité simple des sept membres qui la composent. Le secrétaire exécutif n'ayant pas voix délibérative.

Article 7 La commission d'éligibilité au statut de réfugié ne peut valablement délibérer que si le quorum des 2/3 de ses membres est atteint.

Article 8 La délibération de la commission d'éligibilité au statut de réfugié doit avoir lieu au plus tard dans les trois mois qui suivent le dépôt de la demande d'asile ou de toute autre requête. Passé ce délai, le requérant est réputé avoir obtenu une telle requête favorable à sa requête.

Article 9 La demande du statut de réfugié est introduite par le requérant soit directement auprès du comité national d'assistance aux réfugiés, soit par l'juridiction du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés.

Article 10 Les demandes sont enregistrées au secrétariat permanent qui les soumet à la commission pour avis ou décision.

Article 11 Le secrétaire exécutif permanent, tient les procès-verbaux des réunions de la commission et prépare les projets de délibérations.

Article 12 Les procès-verbaux des réunions de la commission sont signés par le ministre des affaires étrangères, président du comité national d'assistance aux réfugiés.

Article 13 Au niveau des régions, les demandes sont déposées auprès du Préfet, du sous-préfet ou de toute autre autorité régionale, qui les transmet dans les meilleurs délais au Président du comité national d'assistance aux réfugiés.

134

**Article 14** - Après dépôt du dossier, le secrétaire exécutif permanent délivre à chaque membre de la famille dont l'âge varie entre 15 ans et plus, un récépissé valant autorisation provisoire de séjour en République du Congo.

**Article 15** - Le récépissé est valable pendant la durée de l'étude du dossier d'éligibilité au statut de réfugié.

**Article 16** - Les modalités pratiques du dépôt et de l'enregistrement de la demande, ainsi que les formes, les mentions et la validité du récépissé délivré par l'autorité régionale ou le secrétaire permanent, sont déterminés dans le règlement intérieur du comité national d'assistance aux réfugiés.

**Article 17** - La procédure devant le comité national d'assistance aux réfugiés concerne particulièrement les demandeurs d'asile et les réfugiés.

**Article 18** - La commission d'éligibilité au statut de réfugié peut continuer la comparaison personnelle du requérant qui doit présenter toutes les pièces justificatives de son identité et de son statut au Congo.

Elle peut, le cas échéant, se faire assister par un conseil de son choix. Les honoraires du conseil sont à la charge du requérant.

**Article 19** - Les décisions qui reconnaissent le statut de réfugié ou qui constatent la perte de la qualité de réfugié sont confiées aux intéressés soit directement, soit par l'intermédiaire de la Haut-Commission des Nations Unies pour les Réfugiés ou en respectant.

**Article 20** - Lorsque la procédure aboutit, une carte d'identité de réfugiés est délivrée au requérant ou l'intermédiaire de la Haut-Commission des Nations Unies pour les Réfugiés.

Cette carte d'identité est accompagnée d'un titre de voyage au profit du réfugié. Ce titre de voyage est gratuit.

**Article 21** - La carte d'identité de réfugié vaut titre de séjour et d'établissement. Elle est valable de cinq ans renouvelable à la demande du titulaire.

**Article 22** - La délivrance de la carte d'identité de réfugié est gratuite.

**Article 23** - Aucun demandeur d'asile en République du Congo ne sera détenu ou emprisonné de quelque manière que ce soit en raison de son entrée sur le territoire national.

**Article 24** - Aucun réfugié ou demandeur d'asile ne sera refoulé ou expulsé contre son gré vers son pays ou sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social, ou de ses opinions politiques.

**Article 25** - Aucun réfugié ou demandeur d'asile ne sera refoulé ou expulsé contre son gré vers son pays d'origine ou le pays dont il a la nationalité alors que ce pays fait l'objet d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public.

**Article 26** - Toutefois, lorsqu'il est nécessaire, pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public, de prendre une mesure d'expulsion à l'encontre d'un réfugié ou d'un demandeur d'asile, il doit être donné à l'intéressé la possibilité de présenter ses observations, devant la commission d'éligibilité et/ou à la commission des recours dont l'avis préalable est requis conformément aux dispositions des articles 9 et 21 du présent décret.

In cas de maintien de la mesure d'expulsion, un délai raisonnable est accordé au Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés en vue de la réinstallation de l'intéressé dans un pays tiers même à titre provisoire.

Article 27 - La République du Congo accorde, dans la mesure du possible, à tout réfugié reconnu, le même traitement qu'aux nationaux en ce qui concerne l'emploi, l'assistance sociale, l'accès aux soins médicaux et à l'éducation.

Article 28 - Le réfugié reconnu en République du Congo, ainsi que les membres de sa famille, peuvent obtenir un acte de naissance, un acte de décès, de mariage et/ou tout autre document d'état civil dans les mêmes conditions que les nationaux.

Article 29 - Tout réfugié ou tout demandeur d'asile en République du Congo a l'obligation de se conformer aux lois et règlements de pays ainsi qu'aux mesures prises pour le maintien de l'ordre public et de la sécurité nationale.

Article 30 - Tout réfugié et tout demandeur d'asile est tenu de s'abstenir d'entreprendre toute activité subversive de nature à compromettre la sécurité nationale ou les rapports internationaux de la République et son pays d'origine.

Il doit s'abstenir d'entreprendre des activités incompatibles avec les principes de l'Organisation de l'Unité Africaine et de l'Organisation des Nations Unies.

Article 31 - Les frais de fonctionnement de la commission d'éligibilité au statut de réfugié sont à la charge du budget de l'Etat.

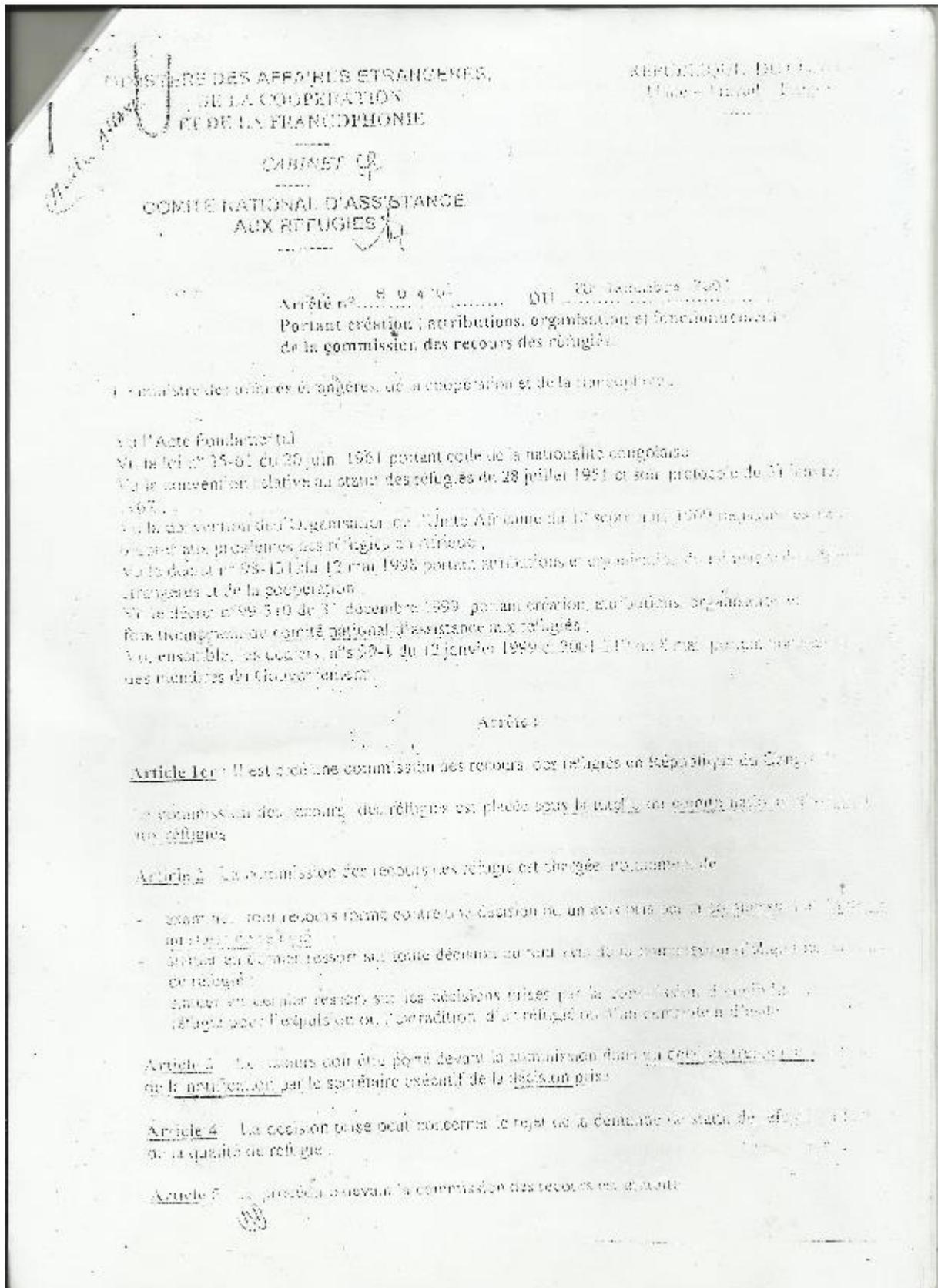
Toutefois, elle peut recevoir des dons et legs de la part des organismes internationaux et d'autres donateurs.

Article 32 - Le présent arrêté sera enregistré, inséré au Journal Officiel et communiqué partout où besoin sera.

Paris Brazzaville, le 28 Février 2011

Rufisque, ANADA.

**Arrêté 80-42 portant création de la commission de recours :**



Article 11 - La réunion des réfugiés sera décidée au tout-avoir par la commission d'eligibilité au statut de réfugiés.

Article 12 - Les décisions prises en dernier ressort par la commission des recours et en cas de réexamen de statut.

Elles sont proposées sous forme de projets d'arrêté par le secrétaire exécutif et soumises à la sanction de du ministre des affaires étrangères, Président du comité national d'assistance aux réfugiés.

Le projet est transmis aux ministères et au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés et aux autres organisations.

Article 13 - La commission des recours des réfugiés est composée ainsi qu'il suit :

- Le représentant du ministre des affaires étrangères
- Le représentant du ministre de la justice
- Le secrétaire exécutif (apposant)

Membres :

- Le représentant du ministère de l'intérieur
- Le représentant du ministère de la défense nationale
- Un représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés.

Article 14 - Aucun membre de la commission d'eligibilité au statut de réfugié ne peut être élu et aucun membre de la commission des recours des réfugiés.

Article 15 - Le secrétaire exécutif permanent tient les procès-verbaux des réunions de la commission et prépare les projets de délibérations.

Article 16 - La commission des recours des réfugiés se réunit une fois par semaine sur convocation de son Président, ou à chaque fois que l'urgence ou l'intérêt des réfugiés ou des administrations l'exigent.

Article 17 - La commission des recours ne peut se réunir valablement que si les 2/3 de ses membres sont présents aux délibérations. Les délibérations sont prises à la majorité simple des membres présents. En cas d'égalité de voix, celle du Président est prépondérante.

Article 18 - Les frais de fonctionnement de la commission des recours des réfugiés sont à la charge du budget de l'Etat.

En outre, elle peut percevoir des dons et legs de la part des organisations nationales et internationales et autres personnes.

Article 19 - Le présent arrêté sera enregistré, publié au Journal Officiel et communiqué par tous les moyens possibles.

N°

Fati Bouziane

Koussou

**Support photographique :**



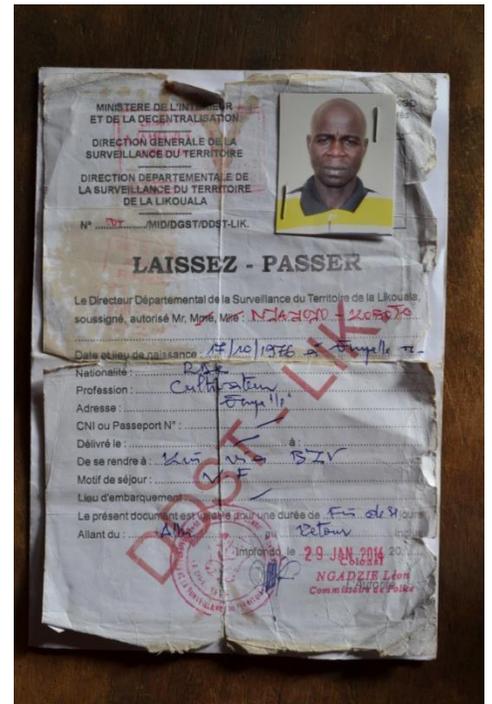
*Baleinière de commerce reliant Brazzaville à la Likouala.*



*Jeep reliant Brazzaville à Betou, Moualé.*



*Des réfugiés ruraux fabricant un cercueil pour un enfant de réfugiés, Enyélé.*



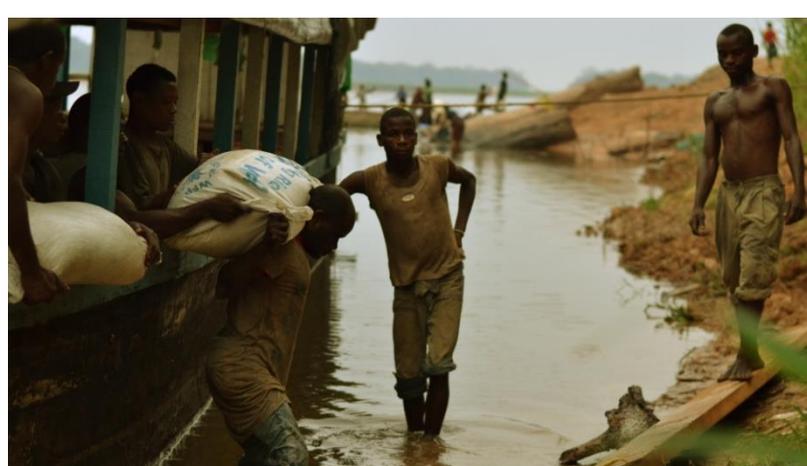
*Le « Laissez passer », titre de voyage d'un réfugié « prima facie ».*



*Affiche concernant les projets de puits pour les réfugiés, Boyélé.*



*Affiche concernant les projets de puits pour les réfugiés, Boyélé.*



*Des autochtones déchargeant les vivres du PAM destinés aux réfugiés, Boyele.*



*Un autochtone portant un sac de petit pois provenant du Brésil, Boyélé.*



*La récolte de Foufou qui sera revendue à Brazzaville, Boyélé.*



*Une école pour réfugiés, Boyélé.*



*Une employée de l'ONG ARREC encadrant la distribution du PAM, Boyélé.*



*Des réfugiés attendent la distribution des vivres, Boyélé.*



*Une employée d'ARREC distribue de l'huile, Boyélé.*



*Une employée d'ARREC remplit un bidon d'huile du PAM, Boyélé.*

## **Liste des entretiens & comptes rendu de réunion :**

Compte rendu réunion de la COREDAC, Brazzaville, 25/01/2014.

Entretien Pharaon, réfugié rural, rencontre a Brazzaville vivant a Dongou, 29/01/2014.

Entretien Freddy, réfugié urbain et membre du bureau de la COREDAC, Brazzaville, 05/02/2014.

Entretien madame Matombo, réfugié urbaine, Brazzaville, 06/02/2014.

Entretien Monsieur et madame Bassoumba, réfugiés urbains, Brazzaville, 07/02/2014.

Entretien Régis, réfugié rural, Enyele, 27/02/2014.

Entretien monsieur et madame Moupalanza, réfugiés ruraux, Enyele, 27/02/2014.

Entretien Bruno Mabonga, réfugié rural, Enyele, 27/02/2014

Entretien Chris, réfugié rural, Enyele, 27/02/2014.

Entretien Serge, réfugié rural, Enyele, 28/02/2014.

Entretien Sylvain, réfugié rural, Boyele, 28/02/2014.

Entretien, Adjudant Armel, service d'immigration, Boyele, 01/03/2014.

Entretien monsieur Auguste, Ancien chef de village de Boyele, député suppléant du district de Betou, 01/03/2014.

Entretien commerçant rwandais, Boyele, 01/03/2014.

Entretien Ngomi Bobokela, réfugié rural & commerçant, Dongou, 01/03/2014.

Entretien Christine Yakonza, réfugié rural & infirmiere, Boyele, 01/03/2014.

Entretien Bruno Pfono, agent des eaux et forets, Enyele, 02/03/2014.

Entretien monsieur Gildas, chargé de la distribution du PAM, Boyele, 02/03/2014.

Entretien chargé de protection HCR, Impfondo, 03/03/2014.

Entretien Severin, réfugié rural, Dongou, 04/03/2014.

Entretien Tomy, réfugié rural, Dongou, 04/03/2014.

Entretien Mock et Sidonie, réfugiés ruraux, Impfondo, 06/03/2014.

Entretien Cardy, Président de la communauté de réfugiés de Dongou, Dongou, 08/03/2014.

Entretien Faustin Ngokolo, autochtone, Dongou, 09/03/2014.

Entretien Narcisse Ekoue, Assistant CNAR, Impfondo, 10/03/2014.

Entretien Germain Zola, comptable, ARREC, Impfondo, 10/03/2014.

Entretien Jean Bruno Bora, Sous-préfet, Liranga, 14/03/2014

Entretien Joachim Yoka, ingénieur des eaux et forêts, Liranga, 14/03/2014.

Entretien Monsieur Félix, Responsable CEMIR, Liranga, 14/03/2014.

Entretien Alain Likoumana, chef de bureau ARREC, Liranga, 27/03/2014.

Compte rendu, réunion Groupe de Travail de Protection » du 28/03/2014.

Entretien Edith Genevier, Associée de protection HCR, Brazzaville, 03/04/2014.

Entretien Maitre Hassani, réfugié urbain, Brazzaville, 14/04/2014.

Entretien Jules Cesar Botokou Eboko, Directeur du CNAR, Brazzaville, 15/04/2014.

Entretien Mme Odile, assistante sociale, CEMIR, Brazzaville, 17/04/2014.

<b>Planning des entretiens :</b>				
<b>Lieu</b>	<b>Date d'arrivée</b>	<b>Date de départ</b>	<b>Durée</b>	<b>Acteurs rencontrés</b>
<b>Brazzaville</b>	21/01/2014	23/02/2014	1 mois	Membres des ONG ; refugies urbains ; président du comité de réfugiés.
<b>Enyéélé</b>	25/02/2014	28/02/2014	3 jours	Réfugiés ruraux ; Président du comité des réfugiés.
<b>Boyélé</b>	28/02/2014	02/03/2014	3 jours	Réfugiés ruraux, Responsable PAM ; chef de village ; commerçants ; autochtones ; agent de l'immigration.
<b>Dongou</b>	02/03/2014	09/03/2014	7 jours	Reéfugiés ruraux ; Président du comité des réfugiés ; Autochtones ; Conseiller municipal.
<b>Impfondo</b>	09/03/2014	11/03/2014	2 jours	Réfugiés ruraux ; membres d'ONG ; responsable HCR.
<b>Liranga</b>	13/03/2014	14/03/2014	2 jours	Responsable ONG ; Sous-préfet de la Likouala.
<b>Brazzaville</b>	16/03/2014	21/04/2014	1 mois	Réfugiés urbains ; responsable ONG ; responsable HCR ; responsable CNAR.