



”Libre consentement” au retour des réfugiés congolais (RDC) et nouvelles normes d’application du rapatriement par le HCR

Laurent Lardeux

► To cite this version:

Laurent Lardeux. ”Libre consentement” au retour des réfugiés congolais (RDC) et nouvelles normes d’application du rapatriement par le HCR. *Critique Internationale*, Presses de sciences po, 2012, 3 (56), pp.95-116. <10.3917/crii.056.0095>. <hal-00729018>

HAL Id: hal-00729018

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00729018>

Submitted on 7 Sep 2012

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

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

« Libre consentement » au retour des réfugiés congolais (RDC) et nouvelles normes d'application du rapatriement par le HCR

Critique internationale, n°56, 2012, pp. 95-116

Laurent Lardeux

La République démocratique du Congo (RDC) est sortie exsangue des crises en cascade qui ont suivi la guerre civile de 1998-2002. Avec plus de 450 000 réfugiés enregistrés par le HCR durant cette période, la RDC est devenue entre 2006 et 2009 l'un des pays où l'on comptait le plus de rapatriements. Les opérations de « rapatriement volontaire » depuis les pays d'accueil, le Congo-Brazzaville et la République centrafricaine, ont commencé dans la région occidentale de la RDC en octobre 2004 et se sont poursuivies dans l'ensemble de la province de l'Équateur entre 2005 et 2008. Pour cette seule province et durant cette période, près de 45 000 rapatriés furent ainsi enregistrés¹. Quelques mois plus tard, on les retrouvait à nouveau sur les chemins de l'exil². Alors même que cette région avait été jusque-là considérée par le HCR comme la « zone prioritaire de retour », les nouveaux exodes massifs observés depuis janvier 2010 témoignent des nombreux écueils de l'expansion des programmes de rapatriement mis en place en Afrique depuis le début des années 2000 dans des contextes politiques, économiques et sécuritaires parfois fragiles³. Ils nous imposent également de revenir sur les fondements juridiques et pratiques du rapatriement volontaire et sur les mécanismes de promotion et de facilitation au retour tels qu'ils ont été mis en

¹. UNHCR, *Statistical Yearbook*, 2008 (<http://www.unhcr.org/pages/4a02afce6.html>).

². La région de Dongo, située dans le Nord-Est de l'Équateur et « zone prioritaire de retour » dans le cadre des programmes de rapatriement mis en place par le HCR entre 2005 et 2008, vit désormais au rythme des combats entre les Enyele et les Boba, deux groupes linguistiques de la même communauté qui se disputent un territoire de pêche. Les affrontements observés entre les mois d'octobre 2009 et juin 2010 ont coûté la vie à plusieurs centaines de personnes et ont entraîné le déplacement de 130 000 Congolais, principalement au Congo-Brazzaville et en République centrafricaine.

³. La priorité donnée aux rapatriements apparaît notamment dans l'*Agenda pour la protection* adopté par le Comité exécutif des Nations unies en 2002 où il est souligné que le rapatriement volontaire reste la solution privilégiée dans la plupart des situations. Cet intérêt grandissant pour le rapatriement volontaire s'est très vite ressenti au niveau des chiffres : entre 2000 et 2010, plus de 9,3 millions de réfugiés sont ainsi retournés dans leur pays d'origine, dont 8,5 millions avec l'assistance du HCR. UNHCR, *Tendances mondiales*, 2010 (<http://www.unhcr.fr/4d1222608.html>).

place par le HCR. Cette démarche permet d'aller au-delà des intérêts décontextualisés d'une assistance fondée sur l'émotion⁴ et d'examiner les conditions et les enjeux politiques des actions du Haut-Commissariat et des organisations humanitaires dans l'ordonnement et dans la mise en place des processus de retour⁵.

Tel qu'il avait été prévu initialement dans ses textes fondateurs, mais aussi par la Convention de 1951 et par le Protocole de 1967, le rôle du HCR dans cette région aurait dû être celui de simple « facilitateur » du rapatriement. Or le transfert progressif de l'assistance humanitaire et de la protection des réfugiés dans les pays d'accueil vers les rapatriés de la « zone de retour » révèle un changement de priorité humanitaire et politique au sein de l'agence onusienne⁶. Ce ne seraient donc pas seulement les changements sécuritaires « notoires » survenus dans le pays d'origine qui seraient, à eux seuls, susceptibles de déclencher des vagues de retour des réfugiés. Déterminées en partie par les considérations politiques des gouvernements des pays financeurs qui interviennent à différents niveaux dans les prises de décision du HCR par les biais des instances de l'ONU (Comité exécutif, Assemblée générale et Conseil de sécurité), les activités du Haut-Commissariat contribuent désormais largement à la mise en place et au déroulement de ces processus de retour. Dans un contexte où se pose avec acuité la question du rapport entre humanitaire et sécuritaire, entre « techniques de soin » et « techniques de contrôle »⁷, et face à des politiques de plus en plus restrictives en

⁴. Luc Boltanski, *La souffrance à distance : morale humanitaire, médias et politique*, Paris, Métailié, 1993.

⁵. Plus précisément, les flux incontrôlés de populations de réfugiés en Afrique centrale ont incité les acteurs humanitaires et/ou supra étatiques à canaliser ces mouvements en édifiant de nouveaux espaces stratégiques, des « espaces d'exception » (Giorgio Agamben, *Homo Sacer. Le pouvoir souverain et la vie nue*, Paris, Le Seuil, 1997), lieux à partir desquels s'exercent de nouveaux types de pouvoir qui visent à réglementer et à réguler le déplacement d'une population dont on craint en permanence la volatilité (Michel Agier, *Aux bords du monde, les réfugiés*, Paris, Flammarion, 2002).

⁶. Dans la note introductive de son statut, il est notamment précisé que le HCR « secondera les initiatives des pouvoirs publics et les initiatives privées en ce qui concerne le rapatriement librement consenti de ces réfugiés » (Statut de l'UNHCR, 1950, chap. 2, §8 c). À l'aune de ces dispositions, on constate que le HCR avait d'abord un pouvoir d'intervention limité sur la question du rapatriement puisqu'il ne devait qu'assister financièrement et techniquement les gouvernements dans cette tâche (Marjoleine Zieck, *UNHCR and Voluntary Repatriation of Refugees: A Legal Analysis*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1997).

⁷. Suivant la perspective développée par M. Agier, « le traitement systématique par l'humanitaire des dégâts humains des politiques guerrières ou excluantes, et la mise sous contrôle des populations indésirables ont un caractère expérimental pour l'ensemble de la société. Les techniques de soin et de contrôle appliquées dans ces espaces d'exception peuvent être transférées et servir à gérer toutes sortes de “restes” du système économique et social mondial ». M. Agier, « La main gauche de l'Empire : ordre et désordres de l'humanitaire », *Multitudes*, 11, 2003, p. 67-77.

matière d'accueil des réfugiés⁸, il convient de s'interroger ici sur l'interprétation extensive qui peut être donnée à la notion de « libre consentement au retour »⁹ et sur le fléchissement des standards appliqués par le HCR en matière de rapatriement dans la région congolaise. Comment, de ce point de vue, l'ambiguïté et la malléabilité de cette notion a-t-elle permis au HCR d'ajuster son intervention aux contraintes de la situation congolaise et de minorer la dimension subjective et personnelle du processus décisionnel des réfugiés afin de répondre plus efficacement aux attentes et aux exigences des États financeurs en matière de rapatriements à grande échelle ?

Notre étude s'appuie sur une ethnographie multisituée¹⁰, effectuée durant seize mois, entre 2006 et 2009, dans les zones d'accueil et de retour des réfugiés congolais¹¹. Nous observerons dans un premier temps l'évolution du mandat du HCR et la malléabilité des normes d'application des programmes de rapatriement en lien avec les intérêts économiques et politiques des États hôtes et financeurs. Nous présenterons ensuite l'actualisation de ce cadre juridique et l'approche pratique adoptée dans les pays d'accueil entre 2005 et 2008. L'intérêt d'un travail sociologique sur les programmes de rapatriement ne saurait toutefois se limiter à des enjeux politiques et institutionnels. Il se fonde également sur le sens que les acteurs en déplacement donnent à leurs expériences en

⁸. Luc Legoux, « Changements et permanences dans la protection des réfugiés », *Revue européenne des migrations internationales*, 20 (2), 2004, p. 9-22.

⁹. Le libre consentement est une notion complexe qui va bien au-delà de la simple acceptation écrite du réfugié à être rapatrié. Il signifie, d'une part, qu'aucune mesure ne force le réfugié à retourner dans son pays contre son gré, d'autre part, que rien n'empêche le réfugié de retourner chez lui s'il le souhaite. Le libre consentement est donc autant lié à la situation dans le pays d'asile qu'à celle dans le pays d'origine. La décision du réfugié ne doit par ailleurs être soumise à aucune forme de coercition directe et indirecte, qu'elle soit physique, psychologique ou matérielle. UNHCR, *Manuel sur le rapatriement volontaire : protection internationale*, 1996, chap. 2.

¹⁰. Cette posture méthodologique, 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, 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 (George E. Marcus, « Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography », *Annual Review of Anthropology*, 24, 1995, p. 95-117). Dans la même perspective que Laurence Roulleau-Berger, nous avons travaillé « avec ces populations souvent méprisées, et non pas à côté d'elles ni contre elles » (Laurence Roulleau-Berger, « Voir, "savoir-être avec", rendre public : pour une ethnographie de la reconnaissance », *Cahiers internationaux de sociologie*, 117, février 2004, p. 263). Cette « ethnographie de la reconnaissance » consiste ici à cheminer avec ces réfugiés/retournés et à participer à la vie des membres du réseau dont la cooptation est déterminée en fonction de la preuve de l'engagement.

¹¹. Le travail de terrain a été réalisé dans le cadre d'une thèse de sociologie intitulée « *De l'exil au retour. Dispositifs de rapatriement et carrières migratoires des retournés congolais (RDC)* », soutenue le 15 septembre 2010 à l'Université Lumière Lyon 2, sous la direction de Laurence Roulleau-Berger et Luc Sindjoun.

fonction de leurs différentes trajectoires dans l'espace d'accueil, de leurs interprétations du monde dans lequel ils vivent, de leurs aspirations et de leur rapport à l'avenir¹². Il s'agira ainsi d'analyser les multiples agencements entre motivations personnelles, positions sociales dans la structure d'accueil et objectifs sociaux, économiques et politiques particuliers, afin de présenter les justifications personnelles au retour sous l'éclairage des conditions structurelles dans lesquelles, mais aussi face auxquelles, elles peuvent se forger.

Le rapatriement volontaire dans le droit international

Pour saisir la dynamique politique actuelle, la flexibilité du cadre juridique et son actualisation dans le cas congolais, il importe de présenter l'évolution du rôle et du mandat du HCR sur la question de l'aide au retour des réfugiés. Dans ce domaine, le Haut-Commissariat a su accroître son autorité et ses activités non seulement pour mieux s'adapter aux réalités internationales mais aussi pour s'ajuster aux attentes des États financeurs. Ces évolutions ont une incidence significative sur l'élargissement des clauses juridiques devant garantir le libre consentement des réfugiés pour leur rapatriement.

La dépendance financière et politique du HCR

Conformément à son statut adopté en 1950, le HCR a le devoir de représenter les intérêts des réfugiés de manière indépendante et apolitique¹³, ce qui lui donne également un droit d'intervention auprès des États dans l'objectif de protéger les individus qui relèvent de son mandat. Dans la pratique toutefois, cette posture apolitique relève le plus souvent de la fiction dans la mesure où la diplomatie humanitaire relève aujourd'hui très largement du rapport politique dans la gestion internationale des crises et des conflits. De fait, le HCR

¹². Le système structurel sur lequel repose les migrations de retour des réfugiés doit dès lors être considéré comme un fil conducteur, et non comme un principe rigide de conditionnement des conduites. L'individu ne doit pas être appréhendé comme un être « anonyme et conformiste, remplissant chaque rôle en son temps », mais comme un acteur social, doté de réflexivité et en mesure de « détourner l'organisation sociale pour en tirer parti en fonction des circonstances et des objectifs qu'il s'assigne » (Ulf Hannerz, *Explorer la ville : éléments d'anthropologie urbaine*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1983, p. 338).

¹³. « L'activité du Haut-Commissaire ne comporte aucun caractère politique ; elle est humanitaire et sociale et concerne en principe des groupes et catégories de réfugiés. » UNHCR, Statut du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, 1950, §2.

étant une agence intergouvernementale qui dépend du système des Nations unies, son impartialité et la nécessaire séparation de l'humanitaire et du politique qui en découle sont problématiques¹⁴. La réussite des missions sur lesquelles s'engage le HCR dépend à la fois des États donateurs, qui financent ses activités, et des États d'accueil, qui lui permettent d'avoir accès aux populations réfugiées et d'effectuer ses opérations de manière adéquate. Malgré ses vœux d'impartialité, ces différentes formes de dépendance économique et logistique l'obligent donc à se soumettre aux volontés et aux directives des États impliqués. Confronté aux politiques de plus en plus restrictives en matière d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, voire à l'hostilité tant des pays hôtes que des pays donateurs (États-Unis, Japon et Union européenne en tête) qui représentaient en 2000 près de 97 % de ses sources de financement¹⁵, le HCR voit le mandat de protection qui lui est dévolu régulièrement mis à mal.

Si le HCR a bénéficié, au cours des trois premières décennies de son existence, d'un important pouvoir de négociation avec des États nouvellement indépendants et soucieux, à ce titre, de renforcer leur légitimité diplomatique, son quasi-monopole sur la question des réfugiés a progressivement pris fin lorsque ces mêmes États ont repris le contrôle de leur politique en matière d'asile et renforcé le principe de souveraineté nationale qui interdit toute intervention extérieure dans les affaires internes¹⁶. De cette perte d'influence découle sa décision depuis les années 1990 de promouvoir de façon accrue le rapatriement des réfugiés et de participer plus activement encore aux opérations de retour. Et ce d'autant que le Haut-Commissariat doit prendre en considération les priorités politiques des

¹⁴. Comme le précise Didier Fassin, la « dissémination du vocable humanitaire pour qualifier les interventions d'acteurs des pays du Nord dans les pays du Sud ne se limite pas aux seules organisations non gouvernementales. Les États, à leur tour, et les institutions supranationales se sont emparés de la manne symbolique que représente la raison humanitaire pour fonder, justifier ou légitimer leurs actions, y compris de nature militaire ». Didier Fassin, « L'humanitaire contre l'État, tout contre », *Vacarmes*, 34, janvier 2006, p. 18.

¹⁵. Plusieurs gouvernements justifient ce changement d'orientation en invoquant l'utilisation frauduleuse du système d'asile par des individus qui chercheraient à améliorer leur situation économique (Gary G. Troeller, *Refugees in Contemporary International Relations: Reconciling State and Individual Sovereignty*, Genève, UNHCR, 2003). Un certain nombre de gouvernements de pays africains deviennent eux aussi plus réticents à l'idée d'intégrer les réfugiés au sein de leur population locale au motif qu'ils pourraient constituer une menace à leur sécurité nationale en devenant une source potentielle de tensions interétatiques (Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 114 et p. 349-350).

¹⁶. Frédéric Tiberghien, « L'asile politique et les problèmes voisins depuis la seconde guerre mondiale », dans Janine Chanteur et al. (dir.), *Droit d'asile, devoir d'accueil*, Paris, Desclée de Brouwer, 1995, p. 23-66.

gouvernements qui la financent. Cette forme d'autorité indirecte sur la ligne de conduite adoptée par le HCR se retrouve également dans le Comité exécutif par le biais duquel les gouvernements orientent et approuvent les budgets annuels et pilotent l'agence onusienne dans un certain nombre de domaines d'intervention¹⁷.

En qualité d'organe subsidiaire de l'ONU, le HCR demeure soumis aux instances politiques des Nations unies, ce qui signifie que l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, dans lesquels on retrouve les pays donateurs, ont la possibilité d'imposer leur autorité et l'ordre des priorités en matière de protection des réfugiés. À une époque où la solution du rapatriement ne faisait pas encore partie des priorités du HCR¹⁸, les principaux contributeurs dénoncèrent les coûts prohibitifs des tentatives d'intégration locale des réfugiés dans les pays d'asile. Il s'ensuivit, à partir du milieu des années 1990, une réduction drastique des fonds¹⁹ qui engendra d'importantes difficultés dans la protection et l'assistance des réfugiés sur de longues périodes et incita le HCR à accélérer les programmes de rapatriement, non seulement pour diminuer les coûts en question, mais aussi pour retrouver les garanties financières de gouvernements souvent plus enclins à apporter leur contribution pour ce type d'opération qui comporte l'avantage de se formuler en objectifs facilement quantifiables.

L'absence d'autonomie financière et politique du HCR peut donc avoir des répercussions importantes sur son mandat de protection internationale. Dans la mesure où il est pris en étau entre son rôle de protection des réfugiés et les différents intérêts, politiques et économiques, des gouvernements hôtes et financeurs, on peut se poser la question de son instrumentalisation, partant de l'évolution des fondements juridiques du rapatriement volontaire.

¹⁷. Il importe ici de souligner que le Comité exécutif, qui regroupe actuellement 72 États membres et se réunit annuellement à Genève, supervise les activités du HCR et exerce une influence significative sur sa ligne de conduite en approuvant le budget et les programmes d'assistance, en définissant les besoins financiers de l'Organisation ou encore en conseillant le Haut-Commissaire dans l'exercice de ses fonctions. Cet organe spécial énonce également des conclusions dans le domaine de la protection internationale des réfugiés.

¹⁸. Luc Cambrézy, Véronique Lassailly-Jacob (dir.), *Populations réfugiées : de l'exil au retour*, Paris, Éditions de l'IRD, 2001.

¹⁹. Comme le souligne G. Loescher, l'assistance internationale fut réduite de 21 % entre 1992 et 1997. Le budget total du HCR est alors passé de 1,3 milliard de dollars en 1996 à 911,6 millions en 1999. G. Loescher, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, op. cit., p. 350.

La malléabilité des normes d'application du rapatriement volontaire

Le HCR met en avant trois conditions *sine qua non* pour le lancement des programmes de rapatriement : le libre consentement, le changement de circonstance dans le pays d'origine et le retour dans la dignité et la sécurité²⁰. Toutefois, bien que le rapatriement constitue aujourd'hui la principale solution durable au problème des réfugiés²¹, force est de constater que les concepts juridiques qui en régissent la pratique demeurent flous, sommaires et sujets à des interprétations multiples. En dehors des articles de la Convention de l'OUA relatifs au rapatriement volontaire, les normes en la matière relèvent pour la plupart de la *soft law*²², et n'ont pas de caractère contraignant pour les États signataires de la Convention de 1951.

S'il n'est pas explicitement couvert par cette Convention, le rapatriement volontaire s'inscrit dans la lignée du principe de non-refoulement, qui implique que le retour « involontaire » des réfugiés équivaldrait à leur expulsion. Aussi longtemps que la crainte de persécution peut être considérée comme fondée, les personnes concernées continuent donc de bénéficier du statut de réfugié et ne peuvent être contraintes au retour²³. La décision du retour doit être prise par les réfugiés « sans pression indue, qu'elle soit d'ordre physique, psychologique ou matériel »²⁴. Le caractère volontaire du retour se mesure également au degré de reconnaissance du statut de réfugié par les autorités du pays d'asile²⁵. L'absence ou le non-respect par ces dernières des droits et libertés fondamentaux peut conduire à des départs forcés vers un territoire où l'insécurité n'a pas disparu. Il revient donc, entre autres, au HCR de vérifier dans les espaces d'accueil, préalablement au rapatriement des réfugiés,

²⁰. UNHCR, *Manuel sur le rapatriement volontaire : protection internationale*, cité.

²¹ Le HCR préconise trois solutions durables aux problèmes des réfugiés afin de leur permettre de retrouver une vie normale dans un environnement sécuritaire. Il s'agit du rapatriement volontaire dans le pays d'origine, de l'intégration dans le pays refuge ou de la réinstallation dans un pays tiers.

²². Jean Combacau, Serge Sur, *Droit international public*, 6^e éd, Paris, Montchrestien, 2004.

²³. UNHCR, *Manuel sur le rapatriement volontaire : protection internationale*, cité, chap. 2, section 2.3.

²⁴. *Ibid.*.

²⁵. « Si les réfugiés sont légalement reconnus en tant que tels, leurs droits sont protégés, et s'ils sont autorisés à s'installer, leur choix de retourner dans leur pays est susceptible d'être effectué de manière véritablement volontaire. (...) Si toutefois leurs droits ne sont pas reconnus, s'ils sont soumis à des pressions et à des restrictions et retenus dans des camps fermés, il se peut qu'ils choisissent de rentrer, mais il ne s'agira pas d'un acte libre et volontaire. » *Ibid.*.

les conditions qui ont présidé à leurs retours et la situation sociale et sanitaire des lieux de refuge²⁶.

La viabilité du retour implique donc que les réfugiés soient en mesure de retourner dans leur pays dans la « sécurité »²⁷ et dans la « dignité »²⁸. La vérification du respect de ces deux conditions implique une évaluation et une surveillance étroite du HCR dans les opérations de rapatriement et dans la protection qui doit être assurée aux rapatriés. Conformément à son mandat et aux responsabilités qui lui sont confiées, le HCR doit pouvoir se rendre directement et sans encombre auprès des rapatriés, de manière à pouvoir vérifier que le traitement qui leur est réservé dans la région de retour répond aux normes internationales relatives aux droits humains, y compris en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures d'amnistie, des garanties et des assurances qui ont été à la base de ces retours.

L'organisation logistique, entre dissuasion et incitation

Lorsque le rapatriement volontaire est devenu la priorité des activités du HCR, l'ancienne approche qui consistait à appuyer logiquement les opérations de retour et à faciliter la coordination entre les différents acteurs du développement en présence s'est révélée ne plus être adaptée aux attentes des États financeurs. Le HCR s'est alors progressivement repositionné au centre des activités de réintégration des réfugiés dans leur région d'origine, allant même jusqu'à se substituer aux gouvernements dans le domaine de la sécurisation et de la réhabilitation des zones de retour. En RDC, les programmes de rapatriement à grande

²⁶. Les fonctions de vérification des situations de départ des réfugiés dévolues au HCR sont en réalité relatives. Les rapports de consultation sur les conditions de départ, lorsqu'ils existent, restent le plus souvent confidentiels afin, d'une part, de répondre efficacement aux enjeux politiques du rapatriement, d'autre part, de ne pas perturber l'ordre des relations et des négociations entre États d'accueil et État d'origine dans les opérations de rapatriement.

²⁷. Le HCR décline la notion de sécurité en trois catégories : la *sécurité physique* inclut les mesures de prévention de la violence et des intimidations. Elle implique le rétablissement des organes judiciaires qui agissent dans le respect du droit et des normes relatifs aux droits humains ; la *sécurité juridique* se rapporte notamment à la suppression des barrières juridiques qui s'opposent au retour et doit garantir, dans le pays d'origine, la citoyenneté, l'amnistie, la propriété et l'existence de mécanismes pour la réparation des atteintes aux droits de l'homme ; la *sécurité matérielle* recouvre l'accès aux services de base (abris, eau, santé et éducation) et la promotion de l'autosuffisance économique et des activités génératrices de revenus. UNHCR, *Manuel sur le rapatriement volontaire : protection internationale*, cité, partie A, section 1.1

²⁸. Comparativement à la notion de « sécurité », il n'existe aucun consensus sur la délimitation de la notion de « dignité » qui demeure un élément hautement subjectif.

échelle initiés entre 2004 et 2009 font apparaître une interprétation élargie de la Convention de 1951 et de la Convention de l’OUA et une extension de l’intervention du HCR dans le pays d’origine des réfugiés²⁹.

La sécurisation des zones de retour et les accords tripartites

Dans la mesure où le HCR doit respecter un agenda serré et se soumettre à des obligations de résultats dont les critères de réussite se mesurent au nombre de réfugiés effectivement rentrés dans les régions cibles de la RDC, les principes fondamentaux du rapatriement volontaire peuvent être bousculés. La stabilisation des structures étatiques, par exemple, devait être une condition préalable aux programmes de rapatriement à grande échelle. Pourtant, ceux-ci ont été activement encouragés en RDC dès 2004, soit deux ans avant l’organisation des élections présidentielle et législatives qui devaient marquer la fin de la période de transition. Cette disposition témoigne de la volonté du HCR d’assouplir les principes directeurs du rapatriement pour accélérer le retour des réfugiés, et cela souvent au détriment d’une véritable évaluation de la situation sécuritaire dans le pays d’origine.

Après la signature en 2002 d’une série d’accords de paix entre les principaux belligérants, un gouvernement de coalition fut mis en place pour trois ans, jusqu’aux élections de 2006, en vue d’assurer la stabilité politique, de mener à bien la restructuration et la réunification de l’armée nationale et d’établir des structures de gouvernance solides. Du point de vue de la sécurité, la situation demeurait toutefois précaire dans un certain nombre de régions³⁰. Depuis 1999, la Mission de l’Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) surveillait le désengagement des forces dans les zones de conflit, et le Conseil de sécurité élargit son mandat en juillet 2003 à l’intervention militaire visant à

²⁹. L’extension du mandat du HCR dans les pays d’origine des réfugiés a également contribué à renforcer ses prérogatives sur la question des déplacés internes. Dans un contexte marqué par des stratégies d’endiguement des déplacements forcés à l’intérieur des États, le rôle du HCR n’est désormais plus seulement de venir au secours des réfugiés, mais aussi d’apporter une assistance aux déplacés internes, de plus en plus souvent contraints de trouver une protection, un « asile chez soi » pour reprendre l’expression de L. Legoux, dans les lieux mêmes où sévissent les crises. L. Legoux, « La réorganisation mondiale de l’asile », dans Luc Cambrézy, Smaïn Laacher, Véronique Lassailly-Jacob, Luc Legoux (dir.), *L’asile au Sud*, Paris, La Dispute, 2008.

³⁰. Le gouvernement de transition, composé des chefs de guerre des milices responsables de la deuxième guerre du Congo, éprouvait des difficultés à stabiliser un certain nombre de régions congolaises en raison notamment de son incapacité à neutraliser les milices de l’Union des patriotes congolais, des forces démocratiques de libération (FDLR) et des Interahamwe à l’Est de la RDC, responsables de nombreuses exactions sur la population civile. Theodore Trefon, (dir.), *Réforme au Congo (RDC) : attentes et désillusions*, Paris, L’Harmattan, 2009.

mettre fin, si besoin était, aux hostilités. En janvier 2004, 10 000 militaires de la Force de maintien de la paix et 3 000 civils furent ainsi déployés. La résolution 1565 du Conseil de sécurité datée d'octobre 2004 prévoyait également un élargissement de la force de 5 900 hommes à 16 000, la plupart se déployant à l'Est de la RDC où les conflits persistaient.

C'est donc dans le contexte de cette période de transition politique encore fragile et en pleine mission de sécurisation soutenue de la MONUC dans les régions encore instables de la RDC que se mirent en place des commissions tripartites HCR/gouvernements des pays d'asile/RDC qui aboutirent à la conclusion d'accords spéciaux fixant le cadre juridique des opérations de « rapatriement librement consenti » à grande échelle dans la région occidentale du pays³¹. Le premier accord tripartite eut lieu avec la République centrafricaine et la RDC le 26 août 2004, le second avec le Congo Brazzaville et la RDC en septembre 2004³².

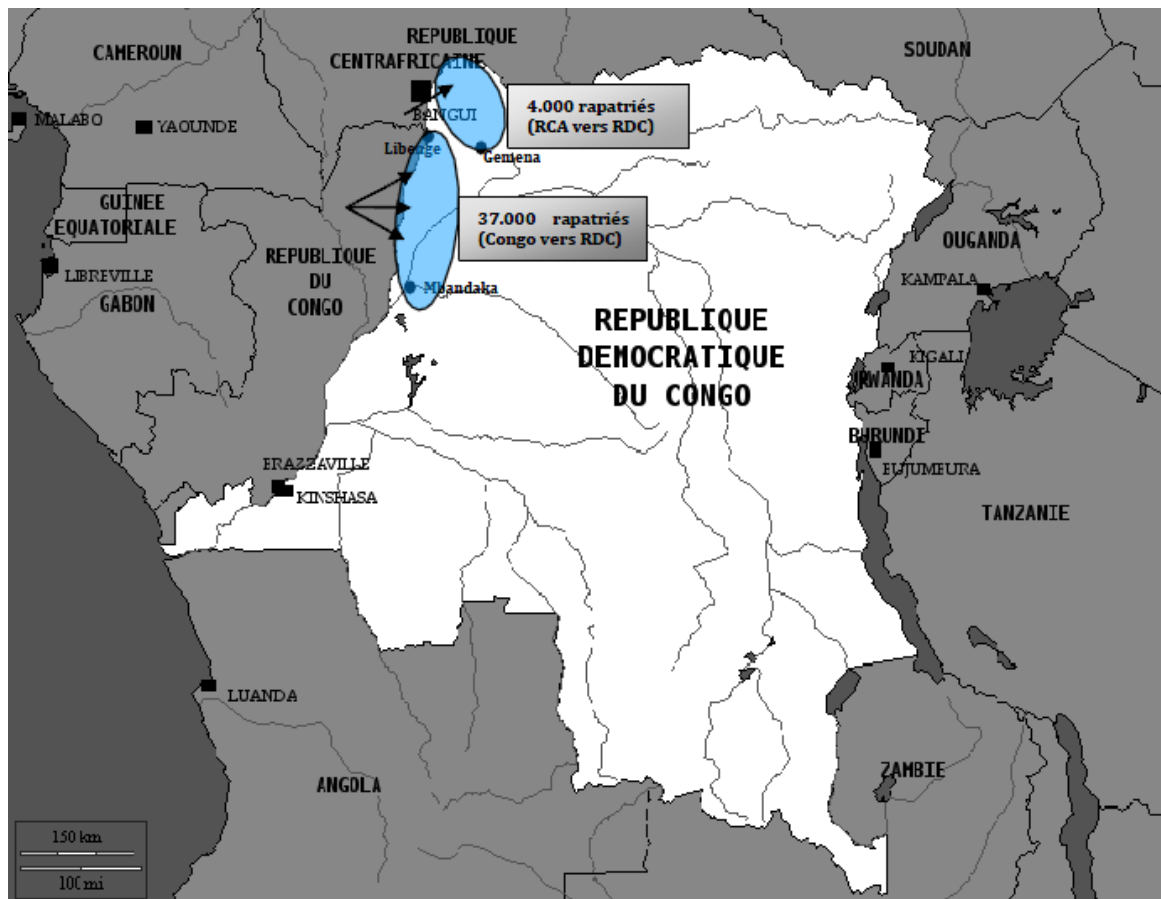
Sensibilisation, enregistrement et rapatriement



La phase d'enregistrement des réfugiés volontaires au retour eut lieu après la transmission par le HCR de toutes les informations relatives à la situation dans le pays d'origine. Sur la base des informations fournies dans les Formulaires de rapatriement volontaire (VRF) par les réfugiés candidats au retour (situation familiale, âge des différents membres de la famille concernée par le retour, zone de retour choisie, activités professionnelles envisagées), le HCR se chargea de la conduite de plusieurs missions d'évaluation en prévision des retours et de l'étude des voies de rapatriement : l'une, vers le Nord de l'Équateur, pour les réfugiés en provenance de la République centrafricaine et du Nord du Congo-Brazzaville, l'autre, vers le Centre et le Sud de l'Équateur, pour les réfugiés en provenance du Congo-Brazzaville.

³¹. Tels que reconnus par le Comité exécutif, ces textes viennent « fixer les composantes clés et les modalités du rapatriement librement consenti, les rôles et les responsabilités respectifs des acteurs pertinents ainsi que les obligations des États concernant le retour des réfugiés » (UNHCR, Conclusions n°101, 2004).

³². Ces accords précisent également les modalités de la « réhabilitation » de la région de retour. Cela implique concrètement que les discussions ne se bornent pas au rapatriement et à la réintégration mais portent également sur les composantes de la réhabilitation et de la reconstruction dans le cadre de l'approche intégrée 4R (Rapatriement, Réintégration, Réhabilitation, Reconstruction) en vue d'inclure dans le budget prévisionnel des rapatriements les efforts directs des donateurs, des agences de l'ONU, de la Banque mondiale et d'autres institutions pour la réhabilitation de la région.

Voies de retour et rapatriements volontaires vers la province Équateur enregistrés par le HCR entre 2005 et 2008



	Zones de retour des réfugiés congolais
	Voies de rapatriement du pays d'accueil vers la RDC

Source : carte de l'auteur

Après avoir veillé à l'accomplissement des formalités indispensables au départ (établissement des papiers d'identité, examens médicaux, vaccinations), le HCR organisa le rapatriement et l'installation des réfugiés dans les centres de transit en RDC, cette « phase d'assistance initiale » consistant à fournir aux rapatriés une aide matérielle suffisante pour éviter de nouveaux déplacements à l'intérieur du pays³³. Le contenu de ces « kits d'assistance » variait selon les zones de retour : tandis que les rapatriés allant dans les zones

³³. Le Manuel de l'UNHCR est sur ce point très explicite : « La phase d'assistance initiale est cruciale pour le processus de réintégration. Une phase initiale peut être considérée comme réussie si elle assure la viabilité de la réintégration et empêche la récurrence des déplacements, par exemple l'exode massif des zones rurales vers les zones urbaines ou l'exode renouvelé des rapatriés et d'autres personnes déplacées » (UNHCR, *Manuel sur le rapatriement librement consenti*, 1996)

rurales bénéficiaient d'une assistance alimentaire de six à douze mois, d'une aide à la construction de logements, de formations aux activités génératrices de revenus et de microcrédits, les rapatriés allant à Kinshasa ne disposaient que d'une aide ponctuelle et non renouvelable de cinquante dollars, sans aide alimentaire et sans projet de formation ou de soutien à l'éducation des enfants. Ces différences de traitement entre les rapatriés ruraux et les rapatriés urbains ne sont pas sans lien avec la volonté des autorités gouvernementales et humanitaires de limiter les retours à Kinshasa et, indirectement, d'utiliser les programmes d'aide au retour comme moyen d'intervention sur la régulation des flux migratoires à l'intérieur des États. Dans la mesure où les réfugiés sont avertis, dans le pays d'asile, de ces différences de traitement, et ce avant même de faire leur demande de retour, on peut concevoir les répercussions que de telles mesures peuvent avoir sur le choix « libre » et « sans contrainte » de la région de retour. À cet égard, l'humanitaire peut « donner matière à inventer de nouvelles modalités de ce qu'on appelle gouverner »³⁴.

« Réhabilitation » et « réintégration » dans la région de retour

L'élimination des causes qui ont été à l'origine des exodes de populations est désormais considérée par les organisations internationales comme un élément essentiel pour assurer le succès du rapatriement. L'implication récente du HCR en faveur du développement du pays d'origine et de la réintégration des rapatriés a pour objectif de remédier à la précarité des conditions de vie et de garantir la durabilité du retour. La présence du Haut-Commissariat dans le pays d'origine sert donc désormais un double objectif : créer les conditions propices aux retours et s'attaquer aux causes susceptibles de provoquer de nouveaux exodes³⁵, en veillant notamment au respect des droits humains fondamentaux et au rétablissement des capacités de protection de l'État.

Face aux ambitions du HCR quant à son intervention dans le pays d'origine, on est tenté de se poser la question des limites de son mandat. Si la présence du HCR ne peut exempter le pays d'origine du devoir de protection qui lui incombe, pourquoi le *Manuel sur le rapatriement librement consenti* stipule-t-il que l'agence onusienne doit tenter par tous les

³⁴. D. Fassin, « Souffrir par le social, gouverner par l'écoute : une configuration sémantique de l'action publique », *Politix*, 73, 2006, p. 137-157.

³⁵. Le HCR note que « dans les situations de rapatriement et de réintégration, la présence du HCR sur le terrain, les interventions de protection, les efforts de réconciliation et l'appui aux initiatives pertinentes concernant la société civile sont des outils utiles pouvant éviter de nouvelles tensions et de nouveaux exodes » (UNHCR, *Note sur la protection internationale*, 54^e session, 2003, §20).

moyens nécessaires de remédier aux menaces à la sécurité et à la liberté des rapatriés³⁶ ? De fait, le rétablissement de la protection nationale étant une condition « préalable » au rapatriement volontaire³⁷, lui accorder une importance accrue *a posteriori* peut sembler paradoxal. Le caractère impartial des informations fournies par le HCR sur les conditions sécuritaires pourrait d'ailleurs être questionné au regard du désir de l'agence de demeurer dans le pays d'origine plutôt que dans le pays d'asile pour mieux satisfaire aux attentes des États financeurs.

Pour répondre à cet important effort de réhabilitation des zones de retour, le HCR a lancé le 26 septembre 2005 l'« Appel révisé pour le rapatriement et la réintégration des réfugiés congolais » et s'est engagé dans un processus de consultations intensives et de programmation conjointe avec les agences de développement. Dans le cadre de la réforme humanitaire, l'approche *cluster* a été introduite en RDC en 2006. L'enjeu de ce mécanisme consiste à introduire une organisation visant à améliorer l'efficacité de l'action humanitaire à travers le renforcement des partenariats entre les ONG, les organisations internationales et les agences du système des Nations unies. Par cette approche, le HCR parvient à préserver son autorité et à garder le contrôle de l'ensemble des actions menées dans la région cible en excluant toute organisation dont les projets ne rentreraient pas dans les priorités du *cluster*³⁸. Si les aspects positifs de l'approche fédérative ne sont pas à négliger, le détournement qui peut en être fait par la supervision exclusive des agences onusiennes, au premier rang desquelles figure le HCR, peut laisser craindre des velléités de coordination de la part de ce dernier au niveau de la gestion des populations rapatriées et une perte d'indépendance des ONG locales, nationales et internationales, qui dépendent des financements des agences onusiennes. Au moment où nous menions notre enquête à Kinshasa, l'ONG italienne CISP a sollicité auprès du *cluster* « Retour et relance communautaire » un appui financier pour la réalisation d'un « projet d'aide à la réinsertion

³⁶. UNHCR, *Manuel sur le rapatriement librement consenti*, 1996 : 44

³⁷. UNHCR, *Consultations mondiales sur la protection internationale : rapatriement librement consenti*, 2002, §15.

³⁸. « Une telle approche [le système cluster] reconnaît que des interventions isolées dans un ou même dans plusieurs secteurs échouent à produire les effets désirés et que la réintégration ne réussira pas au niveau de la communauté si elle n'aborde pas les problèmes de manière holistique. Une approche intégrée présuppose de collaborer étroitement et de préférence sous les auspices de l'UNCT, avec le gouvernement, les partenaires de développement et les autres parties prenantes et de lier toutes les phases différentes du processus de relèvement (UNHCR, *Manuel pour les activités de rapatriement et de réintégration*, 2004).

des rapatriés urbains ». Il s'agissait concrètement de soutenir des rapatriés (enregistrés comme tels par le HCR) et des retournés (des réfugiés rentrés par leurs propres moyens à Kinshasa sans signalement administratif) résidant dans des quartiers marginalisés de Kinshasa et pour lesquels aucun projet d'assistance n'avait été encore élaboré. Le HCR refusa aussitôt de soumettre la proposition au *cluster*, au motif que seuls les projets d'aide à la réinsertion dans les régions rurales pouvaient être retenus. Par ailleurs, le HCR signala, cette fois au cours d'une réunion *cluster*, que les projets pouvant faire l'objet d'une évaluation devaient concerner de manière exclusive des rapatriés ayant signalé leur retour aux autorités. Ces conditions avaient pour objectif, selon le représentant du HCR à Kinshasa, d'éviter un « phénomène d'attraction » des rapatriés vers la capitale et « de clandestinité » de leur retour, la clandestinité étant entendue ici comme l'absence de signalement du retour des réfugiés dans la région de leur choix. Cet exemple illustre le fait que la réhabilitation et la réintégration, conçues à partir de l'approche intégrée des *clusters*, doivent être pensées de façon étroite avec les pratiques de contrôle des populations rapatriées et de supervision des ONG agissant sur leurs retours. Indirectement, il s'agit pour le HCR de préserver son autorité sur l'ensemble des activités humanitaires entreprises dans la région de retour et, de façon sous-jacente, de neutraliser tout projet qui contribuerait indirectement à perturber la mécanique des flux de retour telle qu'elle peut être conçue par le « gouvernement humanitaire »³⁹.

Par sa présence très interventionniste dans certaines régions considérées comme stratégiques du pays d'origine (en ce qu'elles peuvent plus facilement permettre l'absorption des populations rapatriées), le HCR participe indirectement aux politiques migratoires des Etats en matière de dissuasion et d'endiguement des déplacements forcés⁴⁰. De plus, dans une région historiquement marquée par des mouvements transfrontaliers et où s'organisent depuis de nombreuses décennies toutes sortes de réseaux marchands de

³⁹. Nous empruntons la notion de « gouvernement humanitaire » à M. Agier : « Monde flexible et dispositif multilocalisé, déploiements matériels et humains “à la demande” et espaces des camps. C'est dans l'enchevêtrement de ces différentes “instances” que prend forme le gouvernement humanitaire. L'ensemble du dispositif n'a pas de véritable coordination mondiale organisée, encore que celle-ci soit imaginable, voire déjà en partie imaginée : certains organismes inter-États ou onusiens, mais aussi quelques très grandes ONG, ont des velléités coordinatrices planétaires ». M. Agier, « Le gouvernement humanitaire et la politique des réfugiés », dans Laurence Cornu, Patrice Vermeren (dir.), *La philosophie déplacée. Autour de Jacques Rancière, colloque de Cerisy*, Paris, Horlieu Éditions, 2006.

⁴⁰. Michael Barnett, « Humanitarianism with a Sovereign Face: UNHCR in the Global Undertow », *International Migration Review*, 35 (1), 2001, p. 244-277.

part et d'autre de la frontière naturelle constituée par le fleuve Congo, les opérations de rapatriement et la présence accrue du HCR dans le pays d'origine peuvent se transformer en stratégies de contingence visant à dissuader les mouvements pendulaires informels entre les États. Au moment où étaient établis les programmes de rapatriement dans la région de l'Équateur, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (organisation interafricaine créée et financée par les Nations unies) décida de mettre en place, pour la période 2008-2011, le *Programme de gestion conjointe de la sécurité aux frontières communes*⁴¹ dans plusieurs zones d'Afrique centrale et notamment dans la région de l'Oubangui et de l'Équateur avec une augmentation dans ce secteur des postes frontières et des contrôles policiers. Les mesures de prévention et de réhabilitation préconisées par le HCR dans le pays d'origine coïncident donc étroitement avec les tentatives concrètes des organisations interafricaines financées par l'ONU de limitation des flux migratoires et de contrôle des frontières entre les États.

Une remise en cause de la notion de « libre consentement au retour »

Les dispositifs de rapatriement mis en place par le HCR, ainsi que le cadre juridique censé les régir, n'impliquent pas forcément, de la part des réfugiés, des interprétations et des pratiques uniformes. De fait, la reconnaissance institutionnelle de la catégorie de « rapatrié » ne correspond pas toujours, dans sa mise en œuvre pratique, à la pluralisation des rôles, des attitudes, des identités perçues et/ou vécues par ces individus. Dès lors, au lieu de susciter un régime de pluralisation, le « processus de reconnaissance » fourni par les « octroyeurs » de statut⁴² peut se dévoyer dans un régime identitaire, au sens d'un renforcement essentialiste, et être perçu comme réducteur des dynamiques sociales et

⁴¹. Ce programme, financé par les Nations unies, a pour ambition de définir un cadre régional au sein duquel les États membres établissent conjointement une politique de sécurisation des frontières communes. L'effectivité de ce programme est donc assurée par les États membres qui se réunissent tous les deux ans dans le cadre des conférences mises en œuvre par l'Organisation. Au cours de ces conférences, les chefs d'État précisent les politiques régionales en matière de gestion de la sécurité aux frontières et prennent des décisions sur les déploiements de troupes dans plusieurs zones pilotes.

⁴². Jean-Paul Payet, Alain Battegay (dir.), *La reconnaissance à l'épreuve. Explorations socio-anthropologiques*, Paris, Presses universitaires du Septentrion, 2008.

individuelles qui travaillent les espaces de socialisation et définissent la pluralité des rôles et des identités.

Les formes d'exclusion subies de façon plus ou moins explicite dans les différents espaces de refuge, les possibilités de réinsertion et la présence variable des organisations humanitaires dans les lieux d'accueil sont des éléments déterminants du retour en RDC. Si le HCR tend généralement à expliquer les raisons de ces retours sous l'expression générique de « changement de circonstance » dans le pays d'origine, l'analyse des entretiens réalisés auprès des réfugiés avant leur rapatriement révèle une pluralité de raisons liées notamment aux difficultés d'insertion rencontrées dans le pays d'accueil et à une insécurité grandissante dans les zones de refuge. À cela s'ajoutent les stratégies de certains réfugiés pour « recycler » l'aide humanitaire à d'autres fins que celles prévues initialement par le HCR et ses partenaires opérationnels⁴³.

Derrière l'apparente uniformisation des rapatriements et des aspirations positives au retour, largement relayées et idéalisées par le HCR pour promouvoir ses opérations, se cache en réalité une pluralité de motivations. Celles-ci tiennent autant aux facteurs de répulsion propres à la société d'accueil, du fait de la réduction de la protection des réfugiés et de l'assistance apportée par les organisations humanitaires dans ces lieux, qu'aux facteurs d'attraction en lien avec les promesses de soutien et de réhabilitation du HCR dans la région de retour. Si elles ne sont pas conditionnées dans tous les cas par l'offre institutionnelle des programmes d'aide au retour, les motivations subjectives lui sont néanmoins inextricablement liées. Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des raisons qui ont poussé les réfugiés interviewés à faire le choix d'un retour en RDC⁴⁴. Ces raisons sont rarement exclusives. Il s'agit plutôt d'une conjugaison de différents facteurs qui contribuent ensemble à convaincre les réfugiés de retourner dans leur pays. Par ailleurs, dans la mesure

⁴³. Comme le montre M. Agier, ces « trafics », « détournements » ou « recyclage » de l'assistance, fréquemment dénoncés par les organisations humanitaires, n'en témoignent pas moins de la recomposition d'un ordre social dont la formation renvoie tout à la fois à l'action humanitaire et aux relations sociales qui peuvent naître dans des espaces de relégation sociale et spatiale. M. Agier, *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Paris, Flammarion, 2008.

⁴⁴. Ce tableau a été construit sur la base de 76 entretiens biographiques réalisés entre 2007 et 2008 auprès des réfugiés urbains (34) et ruraux (42) au Congo Brazzaville et en République centrafricaine. Ils ont été complétés par des rencontres plus informelles et des observations de terrain recueillies *in situ* dans les sites de réfugiés et les zones urbaines du Congo-Brazzaville et de la République centrafricaine.

où ils ont été exprimés avant les départs, ces motifs peuvent ensuite changer suivant la réalité des situations rencontrées dans le pays d'origine après le retour.

Tableau 1. Motifs du retour selon les lieux d'installation des réfugiés

Raisons du choix au retour	Lieux d'installation		Total
	Réfugiés des sites ruraux	Réfugiés des sites urbains	
Changement politique en RDC	5	8	13
Stabilisation sécuritaire en RDC	2	3	5
Obtenir plus d'autonomie en RDC	3	8	11
Bénéficiaire de l'aide humanitaire proposée en RDC	12	2	14
Décision collective d'un groupe de réfugiés	6	0	6
Absence de perspective dans le pays d'asile	8	7	15
Conflits avec la population dans le pays d'asile	10	5	15
Abus de la part des autorités du pays d'asile, « tracasseries », diminution des libertés (circulation, etc.)	8	6	14
Diminution de l'aide humanitaire	10	4	14
Sentiment d'insécurité, absence de protection dans le pays d'asile	8	5	13

Source : tableau de l'auteur réalisé à partir des entretiens biographiques effectués auprès des réfugiés avant leur retour

Au seul motif du « changement de circonstance » mis en avant par le HCR pour promouvoir les rapatriements, et qui rassemble dans ce tableau les notions de changement politique et de stabilisation sécuritaire, vient s'ajouter une pluralité d'intentions subjectives et personnelles qui dépassent la seule amélioration structurelle. Certes, le choix du départ peut participer d'une situation positive d'attraction vers le pays d'origine, laquelle, outre par la reconnaissance d'une amélioration sécuritaire et politique, s'exprime par la volonté des réfugiés de retrouver une autonomie ou, d'une manière différente, par l'espoir d'obtenir des projets d'aide au retour dans le pays d'origine. Toutefois, force est de constater que c'est le plus souvent une situation vécue négativement dans le pays d'asile qui pousse ces individus à faire le choix d'un retour « librement consenti ». La contrainte n'est jamais clairement visible, mais elle se révèle de façon sournoise par des difficultés d'insertion dans le pays d'accueil, par la diminution de l'assistance humanitaire, par des tracasseries policières ou encore par certains conflits entre les réfugiés et les populations locales. Elle contribue largement à faire du retour en RDC la seule issue possible et non un choix libre, réfléchi et sans contrainte, comme cela devrait être le cas si l'on s'en tient au cadre juridique.

En examinant la pratique contemporaine en matière de rapatriement, on constate que la frontière entre l'encouragement et la coercition, entre la facilitation et l'injonction est souvent difficile à tracer et que la démarcation entre les deux dépend en grande partie du point de vue de chacun. En arrière-plan se profile l'épineuse question du niveau de pression susceptible d'être exercé par les pays hôtes pour accélérer le retour des réfugiés. Les pratiques d'accueil des pays d'asile ont une incidence de plus en plus forte sur la décision du retour. Des conditions structurelles telles que la diminution de l'aide humanitaire ou la déficience de la protection dans des pays d'asile de plus en plus hostiles à la présence des réfugiés ainsi que des situations personnelles très précaires liées à l'absence de perspective agissent indéniablement sur les décisions de retour. Les réfugiés eux-mêmes évoquent régulièrement le basculement de la politique humanitaire et la réduction progressive de l'assistance dans les pays d'asile pour justifier leur « choix » : « Quand le HCR est arrivé, on pouvait avoir de la nourriture sans trop de problèmes, il y avait des médecins, on construisait des écoles, des centres de soin. Ils nous donnaient tout ce qu'il fallait, des outils, de l'argent pour des microprojets... Ils parlaient de la "réinsertion locale", ils voulaient qu'on travaille ici... Aujourd'hui tout a changé, c'est devenu plus compliqué pour avoir à manger,

pour les soins. Plus rien ne se construit (...). On ne leur a rien demandé et ils sont venus... Aujourd'hui on a besoin d'eux ici et ils veulent qu'on parte là-bas... Moi je veux être libre de décider par moi-même ce qui est bien pour moi » (Toussaint. 34 ans, Congo-Brazzaville, région de la Cuvette)

Le passage, en l'espace de quatre ans, de la politique de réinsertion locale, avec la plus grande part du budget du HCR consacrée à l'« autosuffisance » des réfugiés et aux initiatives locales dans le pays d'asile, à une politique d'incitation au retour marquée par la diminution brutale de l'assistance aux réfugiés dans la région d'accueil est un signe fort des changements de priorité du Haut-Commissariat dans cette région. Ce changement de stratégie apparaît nettement au niveau de l'évolution du budget prévisionnel fourni dans le cadre de l'« Appel global » du HCR⁴⁵ entre 2005 et 2006 au Congo Brazzaville et en RDC.

Tableau 2. Budget prévisionnel de l'« Appel global » du HCR au Congo-Brazzaville et en RDC en 2005 et 2006 par secteur d'activité (en dollars)

	Congo-Brazzaville		République démocratique du Congo	
	2005	2006	2005	2006
Coordination, « monitoring »	2 290 000	3 780 000	7 260 000	29 501 000 (22 650 000)*
Éducation	560 000	393 000	268 000	2 485 000) (2 200 000)*
Santé	520 000	430 000	594 000	3 910 000 (3 500 000)*
Besoins domestiques	210 000	107 000	408 000	1 319 000 (1 000 000)*
Transports	726 000	1 221 000	2 503 000	7 917 000

⁴⁵. L'« Appel global » de l'UNHCR a pour objectif de sensibiliser les donateurs, ainsi que les organisations et les particuliers sur l'utilisation future de leurs dons pour chaque zone concernée. L'« Appel global annuel », présenté en décembre, traite de l'identification des besoins et des financements des programmes prévus pour l'année à venir. L'« Appel révisé », diffusé en juin, est une version actualisée de l'« Appel global ». Il offre des informations sur les changements de stratégie pour chaque zone.

			(6 000 000)*	
.....
TOTAL	6 930 000	7 960 000	18 800 000	72 882 000
				(54 000 000)*

*Part du budget consacrée au rapatriement et à la réinsertion des rapatriés congolais en RDC

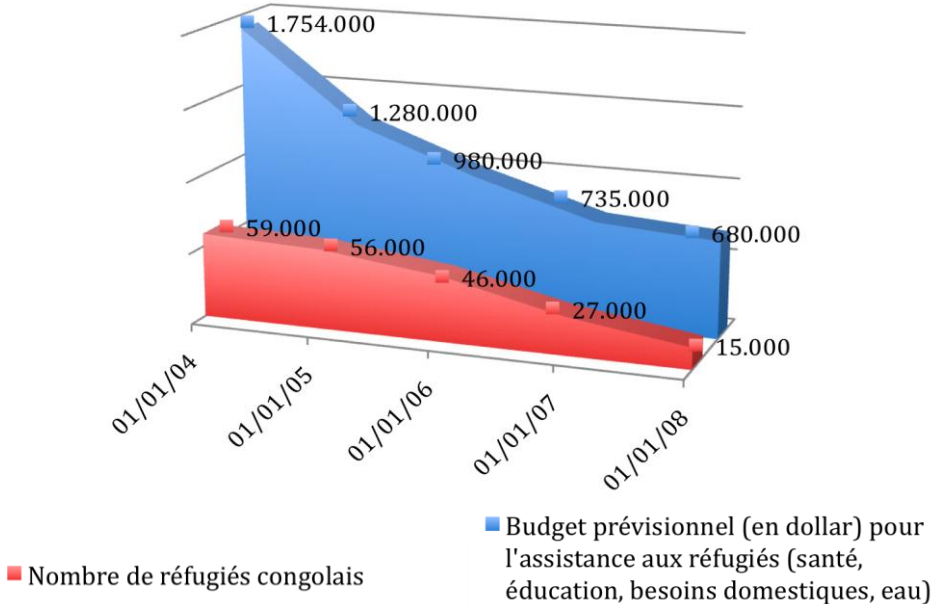
Source : Tableau de l'auteur à partir de l'« Appel global » et de l'« Appel global révisé » de l'UNHCR pour les années 2005 et 2006 au Congo-Brazzaville et en RDC. Ces rapports fournissent les prévisions budgétaires de l'Organisation par domaine d'intervention (<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c278.html>)

Il ne s'agit pas ici de comparer des chiffres « bruts » entre deux pays fondamentalement différents, tant du point de vue du nombre de réfugiés (environ cinq fois supérieur en 2006 en RDC) que de leur superficie et de leur configuration spatiale. En revanche, si l'on compare les évolutions entre la part du budget prévisionnel du HCR consacrée à l'accueil des réfugiés au Congo-Brazzaville et celle relative à la réinsertion des rapatriés en RDC entre 2005 et 2006, on observe d'importantes disparités qui révèlent de façon saillante le changement de stratégie sur cette période au niveau de l'assistance apportée aux réfugiés/rapatriés dans ces différents lieux. Si le budget prévisionnel global du HCR a augmenté entre 2005 et 2006 au Congo Brazzaville de plus d'un million de dollars, principalement en faveur des questions relevant du « monitoring » (+ 1,5 million de dollars) ou du transport (+500 000 dollars), la part consacrée à l'assistance des réfugiés (éducation, santé, besoins domestiques) a été en revanche fortement réduite (-100 000 dollars pour l'éducation, -25 000 dollars pour la santé, -103 000 dollars pour les besoins domestiques). La diminution du nombre de réfugiés constatée pendant cette période au Congo-Brazzaville (de 56 000 en 2005, ils sont passés à 46 000 en 2006) ne suffit pas à expliquer cette tendance dans la mesure où certains secteurs d'aide, comme les besoins domestiques, ont été divisés par deux, soit beaucoup plus que la diminution effective du nombre de réfugiés dans ce pays pendant cette période. Il semblerait au regard de ces évolutions et de la situation observée dans ce pays d'asile que la diminution du budget consacrée à l'assistance des réfugiés ne soit pas une conséquence de leur départ mais bien une stratégie implicite de l'organisation visant à réduire leur présence effective sur place en accélérant leur prise de décision. Cette évolution apparaît de façon encore plus saillante en RDC où le budget a été quadruplé entre 2005 et 2006. L'instabilité

dans le Kivu ou en Ituri pendant cette période ainsi que les nouveaux flux de réfugiés et de déplacés internes ne suffisent pas, là encore, à justifier une telle augmentation. Le budget supplémentaire de l'« Appel global » décidé en juin 2006 en RDC concernait de façon exclusive les programmes de rapatriement et de réintégration des rapatriés. Sur les 72 millions de dollars prévus dans l'« Appel global révisé » en RDC, 54 millions se rapportaient directement à la question de l'aide aux retours des réfugiés et déplacés internes, tout particulièrement dans le domaine du transport, de la santé, de l'éducation et des besoins domestiques, soit des secteurs devenus précisément déficients au Congo-Brazzaville.

En outre, si l'on met en relation l'évolution de la part de budget de l'« Appel global » prévue pour l'assistance des réfugiés au Congo-Brazzaville entre 2004 et 2008 avec l'évolution du nombre de réfugiés congolais recensés dans ce pays, on s'aperçoit que la diminution de l'assistance a été déclenchée bien avant la baisse effective du nombre de réfugiés : la baisse la plus significative du budget destiné à l'assistance se situe entre 2004-2005 (diminution de près de 40 %), alors que les retours constatés pendant cette même période ne concernent que 5 % des réfugiés congolais et ne s'intensifient que deux ans plus tard (période 2006-2008).

Évolution du nombre de réfugiés et de la part du budget prévisionnel destinée à l'assistance aux réfugiés entre 2004 et 2008 au Congo-Brazzaville



Les facteurs de répulsion évoqués par un certain nombre de réfugiés dans les pays d'asile pour expliquer leur décision de retour n'incluent donc pas seulement des propos ou comportements de rejet qui signifieraient ostensiblement à ces populations qu'elles sont indésirables dans la société d'accueil mais comprennent aussi les politiques humanitaires dont l'importante variation de traitement apporte un indice clair sur les nouvelles orientations de l'assistance, et donc sur la volonté politique de les voir quitter le territoire d'asile rapidement. Pour influencer la décision des réfugiés, le HCR a la possibilité de réduire lui-même l'assistance matérielle qui leur est offerte. Il peut réduire, voire cesser la distribution des rations alimentaires, fermer certaines écoles, mettre un terme aux activités génératrices de revenus et arrêter de dispenser l'assistance médicale dans certaines zones pour mieux transférer ensuite les réfugiés dans la région de retour : « Pour moi, c'est très clair. Il y a encore quelques semaines on pouvait avoir de la nourriture, on avait accès au service de santé. Si on avait des problèmes de logement, des problèmes de fuite d'eau, il y avait des personnes qui venaient nous aider pour réparer tout ça (...). Aujourd'hui, tout est compté : la nourriture, les médicaments, les réparations n'existent plus... Tout est réduit, on le voit bien... Et ils nous le disent d'ailleurs qu'on ne pourra pas avoir toujours de l'aide ici » (Marie, 42 ans, Congo-Brazzaville, région de la Cuvette) ; « Plus personne n'a pu avoir de l'argent pour leur projet depuis plusieurs mois. Il n'y a plus de microprojet, il n'y a plus d'argent pour nous nous aider à faire des activités. Donc s'il n'y a plus tout ça, on ne peut pas améliorer notre situation ici. On ne pourra jamais créer des projets tout seul, sans argent » (Éric, 23 ans, Congo-Brazzaville, région de la Cuvette).

Face à la détérioration de leurs conditions de vie dans les pays d'accueil, certains réfugiés n'ont d'autre choix que de retourner précipitamment chez eux. A la réduction de l'assistance humanitaire dans les zones d'accueil s'ajoute la déficience de leur protection. Dans un contexte où les réfugiés, urbains comme ruraux, subissent dans bien des cas les abus des autorités, des entraves à leur liberté de circulation ou encore des problèmes de non-reconnaissance du statut, le désengagement progressif du HCR dans les zones d'accueil s'accompagne de plus en plus fréquemment d'actes de rejet et d'exclusion. Dans les régions de la Cuvette ou de la Lobaye, les réfugiés sont régulièrement obligés de corrompre les autorités pour pouvoir travailler librement. Dans les quartiers marginalisés des sites urbains, des mesures d'expulsion sont adressées de plus en plus souvent aux réfugiés contraints de

vivre dans des zones illégales sans qu'aucune solution de relogement ne leur soit proposée. Du point de vue du HCR, il est devenu préférable que les réfugiés retournent dans leur pays, où ils pourront bénéficier de l'aide à la réintégration, au lieu de rester dans les sites urbains ou ruraux sans protection ni assistance. C'est ainsi que le rapatriement est devenu en quelques mois la seule réponse apportée aux réfugiés pour assurer leur protection. On peut supposer que beaucoup d'entre eux auraient décidé de rester dans le pays d'accueil si le maintien de leur protection y avait été garanti. Désormais, leur décision est essentiellement motivée par la quête de sécurité et de protection, et non par le désir réel de retourner chez eux.

Face à des politiques migratoires de plus en plus coercitives et des logiques humanitaires et sécuritaires très largement orientées depuis une dizaine d'années vers la promotion et la facilitation des retours des réfugiés vers leur pays d'origine, il nous paraissait crucial d'aiguiser le regard sur un aspect des migrations encore négligé par les programmes de recherche. Il nous semble en effet que, loin d'être de simples « transferts » de populations vers des zones considérées comme prioritaires, les rapatriements de réfugiés révèlent le traitement actuel des migrations en Afrique, dans un contexte où se pose avec acuité la question de la place sociale, spatiale et politique à accorder aux réfugiés dans les États d'accueil. Compte tenu de leur statut précaire si particulier, les réfugiés deviennent une source d'enjeux politiques et économiques, tant pour les États hôtes, qui craignent les risques d'instabilité provoqués par leur afflux massif, que pour les États financeurs du HCR, majoritairement européens et nord-américains, qui, soucieux de voir rentrer chez eux des individus susceptibles de franchir un jour leurs propres frontières, exercent à différents niveaux leur pouvoir de pression sur le Haut-Commissariat. Une étude sur les rapatriements ne pouvait donc occulter à un niveau plus global la valeur d'échange que sont devenus ces réfugiés transformés en catégorie de vulnérabilité, dont il convient de réguler le déplacement et, si possible, d'orienter le mouvement.

Alors que l'approche initiale du HCR était réactive et orientée vers l'asile, le nouveau paradigme se veut désormais « proactif » et axé sur l'aide au retour des réfugiés par une interprétation extensive des standards devant garantir le rapatriement librement consenti.

En RDC, pour s'ajuster à ce nouveau paradigme, le HCR a considérablement élargi son champ d'activité dans les pays d'origine en consacrant une grande part de ses fonds à la protection préventive et à la réintégration des rapatriés dans les zones de retour. Les zones en question se trouvent pourtant dans des conditions sécuritaires parfois insuffisantes, comme en témoigne les nouvelles vagues de réfugiés entre décembre 2009 et mars 2010 à partir de la région du Nord de l'Équateur, alors même que les programmes de rapatriement vers cette région avaient officiellement pris fin quelques mois plus tôt. Dès lors, entre injonction à la responsabilisation, puisqu'ils ne sont plus censés être reconnus par une juridiction internationale une fois rentrés au pays, et subordination à l'offre institutionnelle, celle des autorités nationales et internationales comme celles des acteurs humanitaires en charge du rapatriement, « vivre sa vie », pour reprendre la formule de Ulrich Beck, équivaut pour les réfugiés « à résoudre sur le plan biographique les contradictions du système »⁴⁶.

Laurent Lardeux est post-doctorant à l'ENS de Lyon, rattaché au laboratoire Triangle (CNRS - UMR 5206). Il participe dans ce cadre à une recherche financée par l'ANR portant sur les processus d'ethnisation des politiques urbaines et des mobilisations dans les quartiers populaires de l'est lyonnais. Il est par ailleurs co-responsable d'axe du Pôle international et interdisciplinaire Travail, Espace et Mondialisation (CNRS, ISH de Lyon). Après une thèse de sociologie intitulée « De l'exil au retour : dispositifs de rapatriement et carrières migratoires des retournés congolais (RDC) » (Université Lyon 2, 2010), il poursuit ses travaux de recherche sur la question des migrations Sud-Sud dans des contextes de post-conflit. Il a notamment publié « Collectifs cosmopolitiques de réfugiés urbains en Afrique centrale : entre droits de l'homme et "droit de cité" », *Revue française de science politique* (59 (4), août 2009, p. 783-804) et « Les migrants dans les villes postcoloniales d'Afrique centrale : entre tensions et recompositions des espaces urbains », *Afrique contemporaine* (237, 2011, p. 11-28). Adresse électronique : laurent.lardeux@univ-lyon2.fr

⁴⁶. Ulrich Beck, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Éditions Aubier, 2001, p. 293.