

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

## L'approche ougandaise de l'autosuffisance des réfugiés

Kelly T Clements, Timothy Shoffner et Leah Zamore

**L'Ouganda a choisi de privilégier l'inclusion plutôt que la marginalisation ; au lieu d'obliger les réfugiés à rester dans des camps, l'Ouganda fait en sorte de garantir leur droit au travail, à l'éducation et à la liberté de mouvement.**

Les gros titres et les hashtags parlent d'une « crise » des réfugiés comme si la simple présence de personnes venant d'un autre pays constituait une menace. Même parmi les travailleurs humanitaires, les réfugiés sont souvent considérés comme un « fardeau » dont il faut partager le poids. Une telle rhétorique obscurcit la réalité qui veut que la capacité des réfugiés de contribuer aux sociétés dans lesquelles ils vivent dépende précisément des facteurs sur lesquels ils ont le moins de contrôle : la politique des gouvernements hôtes ; la disponibilité des services publiques ; la santé des économies locales et régionales ; les budgets des organisations humanitaires ; les priorités des acteurs du développement international ; la sécurité nationale et régionale ; et ainsi de suite. La plupart du temps, ces facteurs – individuellement ou en association – privent tout particulièrement les réfugiés de ces mêmes droits et opportunités qui permettent aux individus de subvenir à leurs besoins. Comme l'expliquaient récemment les administrateurs des agences onusiennes pour les réfugiés (HCR) et pour le développement (PNUD), la vulnérabilité des réfugiés n'est pas inévitable ; au contraire, elle surgit de circonstances qui « [leur] sont imposées et que la réponse incomplète du monde vient encore renforcer ».<sup>1</sup>

Mais l'effet inverse est également possible. Correctement alignés, les facteurs mentionnés plus haut peuvent donner aux réfugiés le pouvoir de devenir un avantage pour les communautés qui les accueillent et non pas un fardeau qui pèse sur elles. Ceci n'est pas une surprise. Les difficultés du développement local et régional, accès inadéquat à la santé ou à l'éducation, touchent de la même manière les résidents nationaux comme les réfugiés. Corriger ces difficultés bénéficie à tous ceux qui vivent dans la zone, comme une marée ascendante soulève tous les bateaux.

De tels environnements propices sont tragiquement rares. L'Ouganda, un endroit où les réfugiés trouvent asile en continu depuis la deuxième guerre mondiale, en est une exception importante. Aujourd'hui, l'Ouganda accueille plus de 500 000 réfugiés. Plus de 100 000 sont

arrivés en 2015, principalement de la République démocratique du Congo, du Burundi et du Sud Soudan, où les conflits et l'instabilité excluent toute perspective rapide de rapatriement.

L'Ouganda a choisi de privilégier l'inclusion plutôt que la marginalisation ; au lieu de forcer les réfugiés à rester dans des camps, l'Ouganda fait en sorte de garantir leur droit au travail, à l'éducation et à la liberté de mouvement ; et s'est efforcé de le faire durablement, en favorisant un environnement propice à l'autosuffisance et à la résilience de communautés toute entière, y compris des réfugiés qui y vivent. Les trois piliers de la politique sur les réfugiés de l'Ouganda sont :

- **Égalité, dialogue et soutien mutuel**, ce qui entraîne la résilience de la communauté.
- **Soutien aux moyens d'existence durables** qui tient compte du contexte démographique, culturel et économique de chaque communauté.
- **Inclusion des réfugiés aux systèmes de gestion gouvernementale au niveau local**, comme par exemple en ce qui concerne la santé publique et la nutrition, l'environnement, l'éducation, la prévention et la réponse face à la violence sexiste ainsi que les services de protection de l'enfance.

De façon cruciale, cette approche pionnière s'appuie sur deux prémisses : premièrement, que le déplacement est une **responsabilité** partagée entre les acteurs gouvernementaux, humanitaires et du développement ; et deuxièmement, une **opportunité** partagée à part égale entre réfugiés et Ougandais.

### Une responsabilité partagée

Pour ce qui est de la première prémisses, une caractéristique notoire consiste à partager le travail entre les différentes parties prenantes de manière à tirer le meilleur parti des atouts de chacun. Les acteurs du développement et les États donateurs soutiennent des projets agricoles, notamment en promouvant l'accès à la terre, en introduisant de nouvelles techniques propices à la mise en place de cultures plus lucratives, et en améliorant les liens commerciaux. Le



Joël Mutabazi, tailleur et réfugié burundais vivant aujourd'hui dans le village de Kashojwa, à Nakivale, en Ouganda. Les réfugiés établis en Ouganda ont le droit de travailler et de démarrer leur entreprise.

secteur privé et les autres acteurs comme les institutions de la microfinance et les employeurs – qui travaillent en conjonction avec les ONG internationales, les banques de développement multilatérales et les agences onusiennes – soutiennent des moyens d'existence autres qu'agricoles en promouvant un emploi salarié, en identifiant des opportunités de moyens d'existence, en mettant à disposition des crédits et des formations à la gestion économique et financière et en favorisant le développement de petites entreprises. Le gouvernement ougandais quant à lui s'efforce également d'améliorer les capacités des services sociaux dans les zones d'accueil, dans une optique d'intégrer les services destinés aux réfugiés aux systèmes des gouvernements locaux.

Dans le cadre de cet environnement de coopération, de nouvelles idées et approches prolifèrent. L'Ouganda a déjà intégré les réfugiés à son Plan de développement national. Dans les zones rurales, les réfugiés reçoivent depuis longtemps des parcelles de terre pour cultiver ce qu'ils consomment. Le gouvernement en association avec ses partenaires internationaux, explore maintenant la possibilité d'instaurer des projets agricoles à plus grande échelle conçus pour bénéficier à la fois aux réfugiés et à la communauté d'accueil.

Tout programme de cette envergure connaît également des écueils, et l'histoire de l'Ouganda révèle une série de résultats mixtes. Par le passé les efforts ont été entravés, par exemple, par un manque de consultation avec les communautés concernées qui ne sont pas uniquement les bénéficiaires d'un programme d'autosuffisance mais aussi ses agents. C'est une réalité qui nécessite une approche pragmatique pour garantir que chaque individu, réfugié ou citoyen, obtient le soutien dont il a besoin jusqu'à ce qu'il

soit réellement prêt à effectuer la transition vers une existence sans assistance. Un financement adéquat est essentiel, tout comme une implication pragmatique à l'économie politique dans laquelle le programme doit fonctionner. Par exemple, les priorités ou les intérêts concurrents des gouvernements locaux ont parfois eu pour conséquence de défavoriser les réfugiés lorsque les fonds ont commencé à devenir plus rares.

Heureusement, l'Ouganda a tiré des enseignements de ces leçons du passé et progresse maintenant grâce à une approche globale qui s'intéresse aux besoins distincts en matière de développement des filles, des garçons, des femmes et des hommes qu'ils soient ougandais ou réfugiés. Le modèle adopté par l'Ouganda repose sur des séquences d'interventions humanitaires à court ou moyen terme et d'approches développementales à plus long terme afin d'aider les participants à augmenter progressivement leur niveau d'autosuffisance et de résilience.

### Une opportunité partagée

Cet environnement accueillant comporte des avantages tangibles et contribue à restaurer la dignité des Ougandais comme des réfugiés. Et c'est là qu'intervient en conséquence la deuxième prémisses de la politique ougandaise : le déplacement est une opportunité partagée. Une étude économique récente portant sur les réfugiés en Ouganda a décrit une « communauté réfugiée qui est intégrée nationalement et transnationalement, qui contribue de manière positive à l'économie nationale, qui est économiquement diverse, qui est utilisatrice et créatrice de technologie, et qui est loin d'être uniformément dépendante de l'assistance internationale ».<sup>2</sup>

Les arguments présentés ne manquent pas de force : seulement 1 % des réfugiés qui vivent dans des zones rurales ougandaises dépendent entièrement de l'assistance humanitaire. Ils sont nombreux à gérer leurs propres entreprises et même à employer des Ougandais. De même, dans la capitale, Kampala, on estime que 1 réfugié sur 5 emploie des personnes autres que des membres de sa famille, et que 40 % de ceux qui sont employés par des réfugiés sont des Ougandais.

Plutôt que de voler des emplois, « parce qu'il est beaucoup plus probable pour des réfugiés de débiter une nouvelle entreprise que pour les résidents ougandais, ils tendent à augmenter plutôt qu'à réduire le nombre d'emplois disponibles ». Ce n'est pas l'unique contribution des réfugiés, ils paient aussi des impôts, ils stimulent la demande et apportent

mai 2016

[www.fmreview.org/fr/solutions](http://www.fmreview.org/fr/solutions)

de nouvelles idées et compétences dont les résidents ne disposaient peut-être pas. Pris dans leur ensemble, tous ces avantages « dépassent de loin les coûts additionnels en termes de services sociaux et de mesures de protection de l'environnement ».<sup>3</sup>

Bien évidemment, l'inclusion économique des réfugiés est également la bonne chose à faire sur le plan moral. Le pape François a récemment salué « la façon extraordinaire » dont l'Ouganda a accueilli les réfugiés et leur a donné les moyens « de reconstruire leur existence dans la sécurité et de restaurer la dignité qui accompagne le fait de pouvoir subvenir à ses propres besoins à travers un travail honnête ».<sup>4</sup> De nombreux dirigeants ougandais, y compris le président Museveni, ont été eux-mêmes des réfugiés par le passé. Ils sont donc bien placés pour apprécier la dignité et l'espoir que l'autosuffisance peut apporter. À travers leur vision inclusive, l'Ouganda et ses partenaires internationaux ont découvert ce qu'une grande partie du monde a refusé d'accepter : que les avantages de l'autosuffisance des réfugiés dépassent de loin tous les coûts qui peuvent s'y associer.

**Kelly T. Clements** [clements@unhcr.org](mailto:clements@unhcr.org)

Haut-Commissaire adjointe des Nations Unies pour les réfugiés

**Timothy Shoffner** [shoffner@unhcr.org](mailto:shoffner@unhcr.org)

Consultant droit et politique

UNHCR (l'agence des Nations Unies pour les réfugiés) [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

**Leah Zamore** [izamore@post.harvard.edu](mailto:izamore@post.harvard.edu)

Consultante droit et politique

1. Helen Clark et Filippo Grandi (2016) « Ne laisser aucun réfugié sur le bord du chemin ». [www.project-syndicate.org/commentary/development-assistance-displaced-people-by-helen-clark-and-filippo-grandi-2016-01/french](http://www.project-syndicate.org/commentary/development-assistance-displaced-people-by-helen-clark-and-filippo-grandi-2016-01/french)
2. Betts A et al (2014) *Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions*, Humanitarian Innovation Project, Refugee Studies Centre [www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/other/refugee-economies-2014.pdf](http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/other/refugee-economies-2014.pdf)
3. Arnold-Fernández E et Pollock S « Le droit au travail des réfugiés », *Revue Migrations Forcées* no. 44. [www.fmreview.org/fr/detention/arnoldfernandez-pollock](http://www.fmreview.org/fr/detention/arnoldfernandez-pollock)
4. « Pope hails Uganda's 'outstanding' treatment of refugees », 29 novembre 2015. [www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=52fc6fbd5&id=565bf0a95](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=52fc6fbd5&id=565bf0a95)