

ÉTUDE DE CAS

SOUDAN DU SUD 2014-2016/COMPLEXE

MOTS CLÉS : Abris d'urgence, planification de sites, construction par étapes, infrastructures, camps planifiés

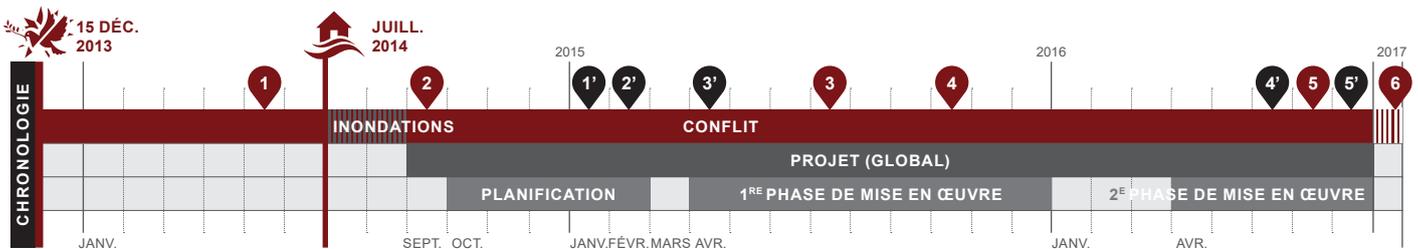
CRISE	Guerre civile au Soudan du Sud, déc. 2013-toujours en cours. Crise complexe
NOMBRE TOTAL DE PERSONNES TOUCHÉES	6,1 millions de personnes nécessitant une aide humanitaire et 1,66 million de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, en décembre 2015 ¹ . <i>Des chiffres plus récents figurent dans l'aperçu A.23.</i>
LIEUX D'EXÉCUTION DU PROJET	Bentiu, site de protection des civils, État d'Unité.
BÉNÉFICIAIRES	105 786 personnes (47 % d'hommes, 53 % de femmes ; dont 47 % d'enfants de moins de 5 ans), relocalisées dans des abris collectifs, pour une densité de 45 personnes par abri.
PRODUITS DU PROJET	11 778 abris solides.
TAILLE DES ABRIS	84 m² (abris collectifs de 4,5 x 21 m, avec des partitions pour accueillir entre 35 et 55 personnes en groupes de 7 à 11 individus).
DENSITÉ D'OCCUPATION DES ABRIS	1,5 m² par personne au plus fort de l'occupation. La densité d'occupation des abris a varié en raison des contraintes en matière d'espace, suivant des afflux massifs dans le site de protection des civils dus à une situation d'insécurité récurrente.
COÛTS DES MATÉRIAUX PAR ABRIS	837 dollars É.-U. (Matériaux : 687 dollars É.-U., Main-d'œuvre : environ 150 dollars É.-U.).



RÉSUMÉ DU PROJET

Dans le cadre du projet, 11 778 abris ont été construits sur le site de protection des civils de Bentiu. Le projet était étroitement lié au déploiement progressif d'un projet global de travaux d'aménagement de 18 millions de dollars É.-U., qui a converti un camp sujet aux inondations saisonnières en un site habitable.

¹ Aperçu des besoins humanitaires au Soudan du Sud en 2016, <http://bit.ly/2d3Y2tB>.



- 1 Mai 2014 : Population du site de protection des civils de Bentiu : 8 000 personnes.
- 2 Sept. 2014 : Population du site de protection des civils de Bentiu : 46 000 personnes.
- 3 Juill. 2015 : Population du site de protection des civils de Bentiu : 87 000 personnes.
- 4 Oct. 2015 : La population du site de protection des civils de Bentiu monte à 120 000 personnes.
- 5 Juill. 2016 : Population du site de protection des civils de Bentiu : 102 000 personnes.
- 6 Déc. 2016 : Population du site de protection des civils de Bentiu : 120 000 personnes.
- 1^{er} Janv. 2015 : Une solide conception des abris d'urgence est convenue, et approuvée par la communauté.

- 2^e Févr. 2015 : Le réaménagement du site consiste en premier lieu à réduire le surpeuplement et à mettre en place un système de drainage adéquat, pour faire face au risque d'inondations.
- 3^e Avr. 2015 : La phase de mise en œuvre commence avec un retard de deux mois, dû aux négociations avec la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) concernant l'utilisation de l'espace ainsi qu'à la résistance des communautés face à la relocalisation vers le nouveau site au sein du site de protection des civils.
- 4^e Juin 2016 : L'aménagement du site est progressivement réalisé, étape par étape, les secteurs/quartiers étant confiés à l'organisation non gouvernementale (ONG) partenaire une fois les travaux terminés.
- 5^e Août 2016 : La phase 2 de la construction des abris est achevée (bien que continue, car de nouvelles personnes continuent d'arriver, et le renforcement est terminé).

POINTS FORTS

- + Fourniture d'un abri sûr contre la violence et les inondations localisées.
- + Coordination efficace entre tous les acteurs.
- + Planification prospective solide en matière d'approvisionnement et de mise en œuvre.
- + Utilisation de matériaux locaux si possible.
- + Revêtement renforcé avec de la végétation pour améliorer le confort et la durabilité.

POINTS FAIBLES

- Retards dus à la logistique et aux contraintes météorologiques.
- L'aide n'était fournie qu'à l'intérieur du site, entraînant des disparités avec les populations situées à l'extérieur.
- Abris surpeuplés.
- Problèmes d'approvisionnement en bois et mauvaise analyse du marché.
- Absence de partitions dans la conception initiale.



© Muse Mohammed

Bien qu'il soit largement admis que les camps constituent une solution de dernier recours, les dizaines de milliers de résidents du site de protection des civils de Bentiu n'avaient pas d'autre choix en raison du conflit en cours. Cependant, le site était trop petit et subissait chaque année des inondations. Des travaux massifs d'agrandissement et de rénovation des infrastructures étaient donc nécessaires.

INFORMATIONS GÉNÉRALES

Pour plus d'informations sur le contexte et l'intervention en matière d'abris et d'articles non alimentaires au Soudan du Sud, voir l'aperçu A.23.

Avant le début du conflit en 2013, les bases des forces de maintien de la paix (MINUSS) hébergeaient de petites populations cherchant un refuge pendant de courtes périodes, avec une intervention humanitaire limitée. Après la survenue du conflit, des dizaines de milliers de personnes ont fui vers les sites de protection des civils et y sont restées bien plus longtemps que prévu.

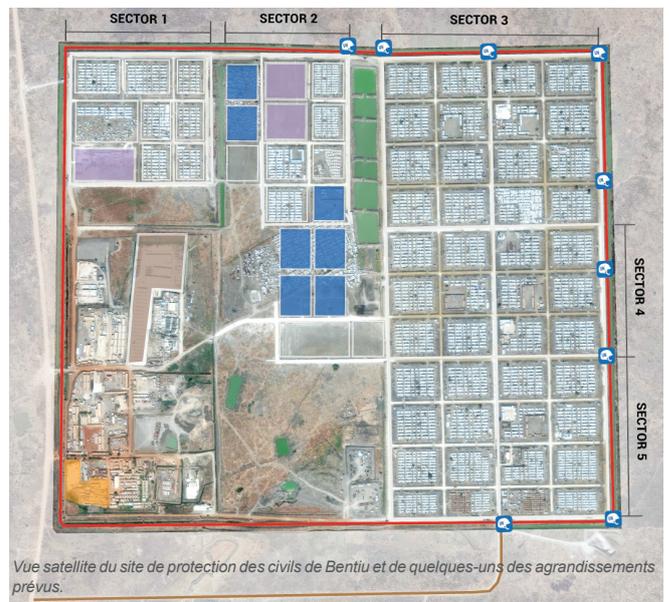
Au fil du conflit, plusieurs vagues de violence ont touché la ville de Bentiu, poussant 120 000 personnes à chercher refuge au sein du site de protection des civils. Bentiu est extrêmement difficile d'accès, avec une petite piste d'atterrissage aux capacités limitées, et n'est pas accessible par la route pendant la saison des pluies. Pendant la saison sèche, la ville se retrouve régulièrement isolée en raison de mauvaises conditions de sécurité. Par conséquent, toutes les opérations logistiques et tous les approvisionnements devaient être planifiés avant la saison des pluies, et les plans devaient être souples pour s'adapter au contexte changeant en matière de sécurité.

Les acteurs humanitaires sont arrivés à Bentiu en janvier 2014 afin de dispenser des services essentiels et vitaux à la population qui y résidait. En mars 2014, le site de protection des civils de Bentiu hébergeait 11 000 personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, un chiffre qui est rapidement monté à 43 718 en décembre 2014, en raison de l'escalade du conflit dans l'État d'Unité. Ces afflux massifs ont entraîné le surpeuplement du site et des difficultés en matière de prestation de services.

Pendant la saison des pluies de 2014, le site a été inondé pendant plusieurs mois, piégeant la population du camp, de nombreuses parties du site se retrouvant sous l'eau. Mi-2014, l'espace de vie était limité à 9 m² par personne dans l'ensemble du site. Le surpeuplement a été aggravé par la présence d'eau stagnante, ce qui a contribué à détériorer les conditions de vie et exacerbé le risque de maladies véhiculées par l'eau, comme le choléra. Le site lui-même demeurait en proie à une forte insécurité, des épisodes de violence survenant régulièrement à l'extérieur du camp, et parfois même à l'intérieur, en raison de conflits ethniques, entraînant des décès tout au long du projet.

TRAVAUX DE RÉAMÉNAGEMENT DU SITE

Pour faire face à l'augmentation de la population du site et aux problèmes d'inondations localisées, en 2015 et en 2016, le site de protection des civils de Bentiu a été agrandi et remis en état sur plus de 1,68 million de m² (168 hectares). Pour améliorer les conditions de



Vue satellite du site de protection des civils de Bentiu et de quelques-uns des agrandissements prévus.

- Completed external berm and ditch
- Completed primary road
- Completed access road
- Contingency area
- Block with ongoing earth work
- Block with ongoing shelter work
- Logistics base and office area
- Humanitarian Hub
- Observation posts

vie des personnes cherchant refuge dans le site, **un réseau massif de drainage a été mis en place**, inspiré du système néerlandais de « polder ». Des travaux majeurs (impliquant le recours à 74 engins de chantier) ont abouti à la mise en place d'une berme de 4 m de haut (principalement à des fins de sécurité) et d'un fossé de drainage de 24 m² divisé en sections autour du site. Ces installations visaient à prévenir le ruissellement de surface depuis les terres alentour. Par ailleurs, une série de fossés de drainage et de bassins de rétention ont été creusés. Ceux-ci étaient équipés de pompes à grand débit pour évacuer l'eau contenue dans la berme.

Les travaux ont été réalisés par des sous-traitants, suivant un plan de construction soigneusement élaboré en plusieurs étapes. Ce plan prévoyait un délai supplémentaire en cas de problème et suivait les volumes de terre déplacée, ainsi que la longueur des fossés de drainage et des bermes.

Outre les travaux majeurs, le projet d'aménagement du site comprenait la construction d'abris et la mise en place de systèmes d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'hygiène, de centres de santé et d'éducation, ainsi que d'autres services. Étant donné que le site était déjà occupé, **les agences ont dû collaborer**



Le plan d'agrandissement englobait des terrains qui avaient déjà été spontanément occupés par des résidents du camp. Il a fallu organiser minutieusement par étapes les travaux majeurs de mise à niveau, car le site tout entier devait être réaménagé.



Phase 0 : étude et déminage.



Phase 1 : accès aux chantiers et au périmètre.



Phase 2 : accès interne et drainage.



Phase 3 : aménagement des quartiers et relocalisation.



Phase 4 : aménagement des quartiers, relocalisation et finalisation.

pour procéder à une relocalisation soigneusement organisée en plusieurs étapes. Les abris, latrines et autres structures ne pouvaient pas être érigés avant que les travaux de terrassement ne soient terminés. De plus, s'ils étaient construits avant que les personnes ne soient relocalisées, ils risquaient de se dégrader ou d'être pillés.

POPULATION CROISSANTE DU SITE

Le site était conçu pour 50 000 personnes, avec la possibilité d'accueillir jusqu'à 75 000 personnes en cas d'urgence. Comme la population du site continuait d'augmenter, atteignant plus de 87 000 habitants en juillet 2015, il a fallu réviser les plans du site et des abris. Pendant la première phase, les communautés ont opposé une forte résistance au programme, car l'afflux de population signifiait que le nombre de personnes par abri devait passer de cinq à huit. En 2016, ce chiffre est passé à 11, la population étant montée à plus de 120 000 personnes.

STRUCTURE DE L'ÉQUIPE DE MISE EN ŒUVRE

L'organisme chef de file pour le site a octroyé un sous-financement à une ONG partenaire destinée aux activités liées aux abris. L'ONG de mise en œuvre disposait d'un responsable du programme d'abris et d'un conseiller en abris, et a reçu l'appui de l'organisme chef de file grâce au déploiement rapide de deux agents du Groupe sectoriel pour les abris. Le projet impliquait également une équipe de mise en œuvre et de gestion dotée de fonctions telles que le contrôle qualité, la coordination intersectorielle et la gestion de l'information. Outre le personnel du projet, l'équipe de mise en œuvre comprenait environ 200 résidents du camp, qui ont été choisis par les dirigeants communautaires et formés par l'organisation à la conception et à la construction d'abris. La construction des abris a été organisée par étapes et réalisée par six équipes différentes (notamment chargées de la délimitation des parcelles, des travaux d'excavation, de l'érection des charpentes et du traitement des murs).

Des superviseurs techniques et des sous-traitants ont été engagés par l'ONG partenaire au sein des sites de protection des civils, chaque sous-traitant recrutant à son tour une équipe de travailleurs pour construire la charpente des abris.

MOBILISATION COMMUNAUTAIRE

Il s'est avéré essentiel de collaborer étroitement avec les dirigeants communautaires pour maintenir la capacité à intervenir dans le camp en toute sécurité. Cette collaboration était également cruciale pour permettre des relocalisations sûres et réalisées par étapes au sein du site, à mesure que les nouveaux abris étaient construits.

APPROCHE PAR ÉTAPES ET COORDINATION

Étant donné que le site était déjà occupé, un processus de relocalisation en plusieurs étapes a permis de poursuivre les travaux, conformément à un plan de projet global. Le site a été divisé en secteurs et chaque secteur a été déplacé à mesure que les travaux de terrassement étaient achevés et les charpentes des abris érigées.

La relocalisation ne pouvait avoir lieu qu'une fois que les parcelles destinées aux familles et aux communautés avaient été établies, que les matériaux de construction des abris avaient été distribués et que la construction avait été achevée. Compte tenu de l'espace limité, certains secteurs ont dû être déplacés vers des parcelles nouvellement rénovées avant de pouvoir réaliser les travaux sur tous les terrains. Le calendrier des différentes activités du projet de reconstruction du site dans son ensemble était donc **interdépendant et critique**.

Le 21 mai 2015, l'agence de gestion du camp a coordonné 160 travailleurs humanitaires dans le cadre d'un exercice de vérification de la population, consistant à enregistrer des données biométriques et à attribuer des adresses au sein des nouvelles zones. La vérification constituait une première étape importante, qui a permis de délimiter les parcelles et de définir les plans de déplacement.

De manière générale, la MINUSS, les responsables du maintien de la paix, les acteurs humanitaires et les autorités ont dû négocier entre eux et **se coordonner étroitement dans le cadre d'un environnement militaire très complexe** et dans des conditions incroyablement difficiles, caractérisées par un accès humanitaire de plus en plus restreint et une situation de conflit prolongé.



Des abris collectifs ont été construits dans le cadre du projet en raison du manque de terrains disponibles et de ressources nationales limitées. Ces abris permettaient d'optimiser l'utilisation de l'espace limité et ont influencé les stratégies en matière d'abris dans tout le pays.

PROCESSUS DE CONSTRUCTION

Les charpentes des abris ont été construites par des sous-traitants et des gardes ont été recrutés pour les protéger des vols jusqu'à ce qu'elles soient attribuées à un ménage. Une fois que l'organisation avait attribué une parcelle à un ménage (en coordination avec les agences de gestion du camp), ce dernier récupérait un kit d'abri auprès de l'ONG partenaire de mise en œuvre pour terminer la construction de son abri. Des abris de démonstration ont été construits en tant que prototypes et l'ONG partenaire a fourni une supervision technique aux ménages pour veiller à l'utilisation efficace des matériaux. Par exemple, il s'agissait notamment de s'assurer que les bâches en plastique étaient correctement attachées. Les personnes présentant des vulnérabilités identifiées, comme les personnes handicapées, les femmes enceintes et les personnes âgées, ont bénéficié d'une aide supplémentaire. Un atelier de menuiserie a été installé dans la base logistique sur le site de la MINUSS avec un espace de stockage extérieur d'une capacité de 3 000 m³ de bois. Dans cet atelier, les équipes ont préparé le bois destiné aux structures des abris, notamment en le traitant avec une solution anti-termites.

CONCEPTION DES ABRIS

La conception des abris a fait l'objet de discussions avec le Groupe de travail technique à Bentiu et le Groupe sectoriel national pour les abris et les articles non alimentaires avant d'être présentée aux communautés. Parmi les adaptations locales, on peut citer l'utilisation d'herbe à éléphant, qui pouvait être récoltée par les femmes résidant dans le camp. Les fenêtres et les portes ont également été adaptées à l'aune des conceptions locales traditionnelles. La conception des abris avait une durée de vie estimée d'un an, fournissant aux ménages déplacés une solution bien plus durable que les abris d'urgence standard construits dans le pays par les acteurs humanitaires. La conception était inspirée d'un type de logement estival local appelé *Rakuba*.

En 2016, la communauté a fait part de préoccupations en matière de sécurité sur le site et de sécurité des abris. Par conséquent, l'ONG partenaire s'est attachée à installer des portes sur les abris qui n'en avaient pas, en commençant par les personnes les plus vulnérables, identifiées comme telles par les partenaires chargés de la protection.

Afin d'empêcher l'eau de rentrer dans les abris, on prévoyait au départ d'utiliser du sable pour surélever le plancher, mais il s'est révélé impossible de s'en procurer. Les ménages ont donc été encouragés à utiliser de l'argile blanche à la place pour surélever leurs planchers.



Les charpentes des abris ont été construites par des sous-traitants.

LE SITE À PLUS LONG TERME

La relative stabilité pendant la première moitié de 2016 et l'élargissement des services humanitaires à l'ensemble de l'État d'Unité se sont traduits par une nette réduction du nombre de personnes dans le site de protection des civils. Cependant, une reprise des hostilités après la crise de juillet 2016 a entraîné une augmentation de la population dans le site de protection des civils de Bentiu (au 31 décembre 2016, le site comptait 119 853 résidents). Le caractère durable de ce site et de autres sites de protection des civils a fait l'objet de débats, en raison des ressources limitées, de la nature prolongée de la crise et du besoin d'assistance à long terme des populations déplacées.

IMPACTS À PLUS GRANDE ÉCHELLE DU PROJET

Les acteurs humanitaires mènent des séries de projets semblables dans d'autres sites de protection des civils, notamment celui de Malakal, que l'organisation a réaménagé et remis en état tout au long des années 2015 et 2016. Le partenaire chargé des abris dans ce site a appliqué la conception des abris collectifs et s'est attaché à garantir la prestation continue de services essentiels liés aux abris d'urgence en distribuant des kits d'abris, en réparant, le cas échéant, les abris collectifs endommagés et en aidant les personnes présentant des besoins particuliers à construire des abris.

La mise en œuvre des activités dans l'ensemble du pays a été réalisée en conformité avec les objectifs du Groupe sectoriel pour les abris et les articles non alimentaires et les bonnes pratiques humanitaires, notamment les enseignements tirés de Bentiu.

Au moyen d'un suivi régulier et d'orientations techniques, les équipes humanitaires chargées des abris œuvrent à aider les résidents à construire leurs abris de manière plus durable.

POINTS FORTS, POINTS FAIBLES ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS

POINTS FORTS

- + Le projet a fourni **des abris (relativement) protégés contre la violence et les inondations localisées**.
- + **La coordination entre l'ensemble des acteurs** a joué un rôle clé dans la réussite d'un programme d'une si grande ampleur, qui nécessitait une approche par étapes minutieuse tout en gérant de nombreuses contraintes.
- + **Une planification prospective solide** concernant les approvisionnements nécessaires a aidé l'équipe du projet à atténuer la variabilité extrême des conditions météorologiques et l'absence d'infrastructures de transport. Elle a permis de construire 1 000 unités par semaine, au plus fort du processus de relocalisation.
- + **Lorsque cela était possible, des matériaux locaux ont été utilisés**. Ainsi, on s'est procuré 84 000 ballots d'herbe à éléphant, de bambou et de corde élastique. L'herbe à éléphant a été récoltée localement par les femmes sur une période de deux semaines, dans le cadre d'une campagne massive de mobilisation communautaire.
- + **Le revêtement constitué de bâches en plastique a été renforcé avec de la végétation** pour améliorer l'isolation et prolonger la durée de vie des bâches.

POINTS FAIBLES

- **Les activités ont été retardées** d'environ huit semaines par rapport au plan de travail prévu. Ces retards étaient principalement dus à la logistique et aux contraintes météorologiques.
- **Le site est devenu le seul lieu important** où une assistance à grande échelle pouvait être fournie dans l'État. **Cette situation a entraîné des disparités** entre l'aide fournie aux personnes vivant dans le site de protection des civils et celle fournie aux personnes vivant en dehors du site, ce qui a contribué à l'augmentation de la population du site.
- **Le site est devenu surpeuplé et les abris étaient relativement petits**. Bien que les raisons à l'origine du manque d'espace étaient inévitables (à la fois politiques et financières), la densité globale d'occupation des abris était supérieure aux niveaux souhaitables.



Les travaux d'aménagement du site se sont inspirés du système néerlandais de « polder ». Ils ont impliqué la construction de fossés de drainage de 28 m² divisés en sections, de bermes, de bassins de rétention et de pompes à grand débit pour évacuer l'eau.

LISTE DE MATÉRIAUX POUR UN ABRIS COLLECTIF

Matériau	Unité	Coût unitaire (dollars É.-U.)	Quantité	Coût total (dollars É.-U.)
Bâche en plastique (4 x 5 m)	Pièce	15	8	120
Corde élastique	Ballot	5	20	100
Poteaux en bambou	Fagot de 10	5,5	10	55
Bois de 3 x 2" x 3 m	Pièce	4	28	112
Bois de 2 x 2 x 4 m	Pièce	6	10,25	61,5
Bois de 2 x 2 x 3 m	Pièce	4,5	12	54
Bois de 4 x 2 x 5 m	Pièce	11	4,25	46,75
Renforts en bois de 3 x 1" x 3 m	Pièce	3,5	8	28
Câbles en nylon de 30 m	Rouleau	8	5	40
Clous de 4"	Kg	2	2,5	5
Clous de 3"	Kg	2	5	10
Clous (toiture)	Kg	3	1,5	4,5
Traitement anti-termites et perce-bois	Pièce	10	5	50

ENSEIGNEMENTS

- Le projet a démontré **l'importance d'une collaboration et d'une planification dès les premières étapes**, en particulier dans un environnement aussi complexe et difficile. Bien que les activités liées aux abris aient été considérablement limitées en 2014 en raison du manque d'espace sec et de problèmes logistiques, la réunion des parties prenantes et la mise en place d'un groupe de travail technique chargé de planifier le projet de réaménagement en septembre 2014, ainsi que l'approvisionnement relativement opportun en matériaux pendant la saison sèche, ont, à terme, garanti la réussite du projet.
- La conception des abris destinés à accueillir des ménages après une phase d'urgence critique **doit tenir compte de considérations en matière d'intimité et comporter des partitions**. Les abris collectifs ont d'abord été construits sans partitions, car l'approche reposait sur le nombre de personnes par abris (et non de ménages). Cette approche découlait principalement de l'espace limité et de l'augmentation de la population dans le camp.
- Pour des projets d'une telle ampleur, **il est important de réaliser une analyse du marché adéquate** et d'adopter une conception adaptée aux matériaux localement disponibles. **L'approvisionnement en bois et ses possibles effets sur l'environnement** n'ont pas fait l'objet d'une réflexion suffisamment poussée. Dans un contexte de marché du bois non fonctionnel, de dimensions non standardisées et de non-disponibilité des essences appropriées, il était difficile pour le fournisseur de faire face à la demande ; une situation aggravée par une compréhension limitée des exigences, ainsi que par le manque d'accès à des outils et des ateliers adéquats pour fournir les dimensions souhaitées.