



Jeune réfugiée allant chercher de l'eau dans le camp de transit 'KM 18', à proximité de la zone inondée du camp de Jamam (2012).
Photo : Darya Musiyenko / Oxfam

CRISE DE RÉFUGIÉS DANS L'ÉTAT DU HAUT-NIL

Comment éviter les erreurs du passé pour l'année à venir

À partir de novembre 2011, des milliers de réfugiés fuyant les bombardements aériens et la pénurie alimentaire dans l'État du Nil-Bleu, au Soudan, ont commencé à arriver dans le comté de Maban, dans l'État du Haut-Nil, au Soudan du Sud. La communauté internationale et le gouvernement du Soudan du Sud étaient mal préparés pour subvenir efficacement aux besoins de ces réfugiés, de sorte que ces derniers ont traversé des souffrances qui auraient pu être évitées. Dix-huit mois après le début de l'intervention, la situation des réfugiés reste précaire. Avec le début de la saison des pluies prévu début mai et la rapide augmentation des cas d'hépatite E, au moins vingt-cinq mille réfugiés vont devoir être transférés alors même qu'un nouvel afflux de réfugiés est prévu. Grâce à une action concertée, la communauté humanitaire peut éviter de répéter les erreurs passées pour influencer les événements présents et futurs. En travaillant ensemble, l'ONU, le gouvernement du Soudan du Sud, les ONG et les bailleurs de fonds doivent améliorer la qualité de l'intervention humanitaire et la redevabilité envers les réfugiés et les communautés qui les accueillent.

RÉSUMÉ

En juin 2011, des combats ont éclaté entre les Forces armées soudanaises (FAS) et le Mouvement de libération du peuple soudanais-Nord (MLPS-N) dans le Kordofan-Sud. Les combats se sont ensuite propagés dans l'État soudanais du Nil Bleu en septembre. D'après les estimations, 700 000 personnes, soit un nombre proche de la population d'Abuja, la capitale du Nigéria, ont été gravement touchées ou déplacées par ce conflit. Plus de 187 000 d'entre elles ont fui les combats terrestres, les bombardements aériens et les pénuries d'aliments pour aller se réfugier dans les États de l'Unité et du Haut-Nil, au Soudan du Sud. Plus de la moitié de ces personnes ont fui vers le comté de Maban et se concentrent dans quatre camps principaux : Doro, Jamam, Yusuf Batil et Gendrassa¹.

Le comté de Maban s'est révélé être un environnement hostile pour les réfugiés et un cadre d'opération extrêmement difficile pour l'intervention humanitaire. Depuis le début de la crise, les réfugiés arrivent à Maban dans un état critique : faibles et mal nourris, certains ayant marché des semaines durant. Dans le cadre de l'intervention humanitaire menée par l'agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR – Haut Commissariat pour les réfugiés), Oxfam a apporté une assistance et une protection aux réfugiés de cette zone reculée, encourant des frais de fonctionnement exceptionnellement élevés et ne disposant que d'une saison sèche de cinq mois avant que les fortes pluies ne viennent encore compliquer la prestation de l'assistance humanitaire. Les mesures d'austérité mises en place par les pouvoirs publics, l'inaccessibilité, la présence de très nombreux réfugiés et une communauté d'accueil déjà vulnérable ont encore intensifié la pression s'exerçant sur des ressources financières et naturelles déjà insuffisantes. Oxfam dépense 250 dollars par personne pour fournir des services d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de promotion de l'hygiène (WASH) aux réfugiés de Maban, par rapport à la plupart des autres contextes où Oxfam est actif et où ses coûts s'élèvent à moins de 75 dollars par personne.

La population des réfugiés se compose en grande majorité de femmes, d'enfants et de jeunes ; ces groupes représentent 80 pour cent des résidents des camps du comté de Maban². Les femmes et les filles subissent la menace de violences au foyer, de harcèlement sexuel, de coups et d'exploitation, en particulier lorsqu'elles vont se procurer du bois et de l'eau aux points de distribution. Dans le contexte actuel où l'État de droit est particulièrement faible, des programmes de renforcement des capacités en matière de droits humains et de violence sexuelle et basée sur le genre devraient être proposés aux membres des « comités paix et conflit » établis pour remédier aux tensions entre les réfugiés et les communautés d'accueil, ainsi qu'aux chefs communautaires traditionnels des réfugiés et des communautés d'accueil. La présence d'acteurs armés dans les camps et la crainte de recrutements compromettent le caractère civil des camps et font courir aux réfugiés un danger encore plus grand.

Tandis que la crise se développe, les organismes humanitaires n'ont eu

Nous sommes arrivés éreintés de notre voyage. Nous avons parcouru de longues distances à pied. Il nous a fallu deux mois pour atteindre la frontière. Les gens ont beaucoup souffert. Nous avons survécu en mangeant des fruits sauvages et des racines. Nous ne pouvions même pas faire de feu pour cuire les aliments, par peur que la fumée n'attire l'attention sur l'endroit où nous nous cachions.

Chef communautaire, camp de Gendrassa Est

de cesse de travailler ensemble dans le cadre de ce qui a été décrit comme un « extraordinaire esprit de coopération », pour mobiliser des fonds et passer à une échelle supérieure dans leur travail afin de lutter contre des taux extrêmement élevés de malnutrition et de mortalité parmi les réfugiés³.

Malgré ces efforts, les réfugiés de Maban ont souffert suite aux échecs collectifs de ceux qui auraient dû les aider et les protéger. Les bailleurs de fonds ont mis du temps à fournir les sommes appropriées : au début de la situation d'urgence, ni Oxfam, ni le HCR, ni nombre des organismes humanitaires prenant part à l'intervention n'avaient la capacité ou les ressources suffisantes pour faire face à l'ampleur de la crise.

Les insuffisances au niveau de la planification et de la coordination, conjuguées à des contraintes externes sur lesquelles la communauté humanitaire n'exerçait qu'une influence limitée, y compris une multitude d'obstacles logistiques, ont entravé l'intervention humanitaire et l'aptitude des organismes à fournir des services conformes aux normes minimales (les « standards » de Sphère)⁴.

Le gouvernement de la République du Soudan du Sud (GRSS), récemment établi et en situation de quasi-banqueroute après la clôture de ses oléoducs suite à un différend qui reste irrésolu avec le Soudan, n'a pas été en mesure de jouer un rôle significatif dans l'intervention, que ce soit au niveau national ou local. Les pouvoirs publics ont fourni des terres pour les camps de réfugiés et des postes de police en périphérie de certains des camps, mais ils ont reconnu ne pas avoir la capacité de mener l'intervention.

L'intervention humanitaire a néanmoins fait des progrès depuis le début de l'afflux des réfugiés. Malgré les difficultés rencontrées durant l'intervention, de nombreuses vies ont été sauvées et une protection a été assurée à un grand nombre de réfugiés vulnérables. Les réfugiés signalent désormais que leurs conditions de vie se sont globalement améliorées. Ces améliorations comprennent un meilleur accès à la nourriture, à l'eau, aux installations sanitaires et aux soins de santé. Il y a également eu des progrès sur le plan du leadership et de la coordination humanitaires, et un déploiement de capacités techniques accrues par le HCR, Oxfam et d'autres organismes.

S'il convient de reconnaître ces gains, l'heure n'est néanmoins pas à la complaisance. Une épidémie d'hépatite E, qui s'est déclarée en septembre 2012, menace de faire dérailler les progrès réalisés. Le gouvernement, le HCR et de nombreuses agences humanitaires ont tardé à reconnaître la gravité de la menace de cette maladie, qui avait infecté presque 6 340 personnes depuis juillet 2012 et en avait déjà tué plus de 121 au 25 février⁵. Le plus grand nombre de cas avérés et suspectés a été observé dans le camp de Yusuf Batil, dans lequel se sont produits presque 70 pour cent du total des cas et la plupart des décès. L'augmentation rapide des cas d'hépatite E, conjuguée à la menace constante du choléra et d'autres maladies hydriques, sont des signes avant-coureurs du fait que la situation en matière de santé et d'hygiène dans les camps de réfugiés de Maban reste précaire.

Durant les premières phases de l'intervention, les organismes

humanitaires ont concentré leurs efforts sur les besoins des réfugiés. Cependant, les difficultés traversées en 2012, y compris le coût et l'échelle de l'intervention, ont fait que l'assistance apportée en parallèle aux communautés d'accueil n'était pas à la hauteur des besoins. Ce déphasage a contribué à l'hostilité entre les réfugiés et les communautés d'accueil. Les membres de ces dernières ont exprimé leur frustration envers les organismes humanitaires qui, à leur avis, n'ont guère tenu compte de leurs besoins⁶.

Les organismes humanitaires ont mis sur pied divers types de mécanismes pour communiquer avec les réfugiés, comme des comités représentant différents membres des communautés (p. ex. femmes et jeunes). Des réunions régulières sont également organisées avec des chefs communautaires. Cependant, il y a des possibilités de renforcer les mécanismes de ce type et d'autres dispositifs de redevabilité.

La plupart des réfugiés consultés par Oxfam ont déclaré qu'ils ne retourneraient pas dans l'État du Nil Bleu avant la fin du conflit. Ils veulent une amélioration de la qualité des services de base fournis dans les camps ; certains veulent être transférés ailleurs pour éviter les inondations et tous ont demandé un soutien à plus long terme en ce qui concerne leurs moyens de subsistance, ainsi qu'un accès aux terres pour pouvoir cultiver des aliments et devenir autosuffisants.

Dix-huit mois se sont écoulés depuis le début de l'intervention destinée aux réfugiés et des enseignements clés peuvent être tirés sur les erreurs commises. Il est essentiel que ces enseignements contribuent à façonner ce qui va être fait dès maintenant et par la suite pour améliorer la qualité de l'intervention humanitaire. La prochaine saison des pluies devrait commencer en mai 2013, et il faut donc que le HCR, le GRSS, les bailleurs de fonds et les ONG, dont Oxfam, mènent une action concertée pour satisfaire les besoins des réfugiés, mais aussi ceux des populations d'accueil.

Il faudra accorder la priorité à sept domaines clés :

- travailler avec le gouvernement du Soudan et le Mouvement de libération du peuple soudanais-Nord pour mettre fin au conflit dans les États du Nil Bleu et du Kordofan-Sud ;
- assurer un meilleur financement de l'intervention humanitaire ;
- identifier des calendriers réalistes et clairs et des jalons cruciaux pour la préparation du nouveau site de Jaya afin de transférer les réfugiés de Jamam et Doro, et pour l'établissement d'un second site destiné aux nouveaux réfugiés ;
- assurer une coordination plus efficace en vue de la prestation de services de meilleure qualité ;
- renforcer la capacité de l'État à mener l'intervention ;
- améliorer la protection des réfugiés, en particulier les femmes et les enfants ;
- réduire les tensions entre réfugiés et communautés d'accueil, y compris à travers une intervention plus intégrée.

Étant donné que le conflit dans les États du Nil Bleu et du Kordofan-Sud

tardera à être résolu, des enseignements importants peuvent être tirés du Darfour où, dix ans après le début de la crise, un tiers de la population est encore tributaire de l'aide alimentaire pour sa survie. Le fait de reconnaître dès le début que la situation des réfugiés durera vraisemblablement longtemps permettra d'éviter une situation analogue dans le comté de Maban.

L'intervention humanitaire doit évoluer vers une approche plus proactive et intégrée pour éviter la répétition des échecs passés et pour accorder aux personnes se trouvant à Maban l'assistance qu'elles requièrent et méritent.

Ce document d'information se base sur des données recueillies entre novembre 2012 et février 2013, à travers le programme mené par Oxfam dans le comté de Maban. Parmi ces données, 32 entretiens avec des représentants du GRSS, des organismes d'aide et le HCR, ainsi que des discussions avec des réfugiés et les communautés d'accueil locales.

Un ensemble complet d'actions est requis pour mettre en œuvre des solutions efficaces pour les réfugiés et les communautés d'accueil. Elles sont décrites en détail dans la section des recommandations de la version intégrale de ce document. Les domaines prioritaires dans lesquels il faut agir sont recensés ci-dessous.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Mettre fin au conflit

La Ligue des États arabes, l'Union africaine, l'ONU, le Royaume-Uni et les États-Unis devraient exercer une pression diplomatique sur le gouvernement du Soudan et le Mouvement de libération du peuple soudanais-Nord afin qu'ils négocient un accord de cessation des hostilités et s'engagent dans un processus politique inclusif basé sur les accords du 28 juin 2011 afin de résoudre les griefs politiques, sociaux et économiques sous-jacents dans les États du Nil Bleu et du Kordofan-Sud.

Assurer un meilleur financement

Les bailleurs de fonds devraient maintenir des niveaux suffisants de financement pour subvenir aux besoins essentiels et garantir un accès égal aux services dans tous les camps, en veillant à ce que les sites existants et nouveaux soient conformes aux normes, et en fournissant des services de base de meilleure qualité, y compris en matière d'eau, d'assainissement et d'abris.

Identifier et planifier de nouveaux sites de réfugiés

Le HCR et les agences humanitaires devraient identifier des calendriers réalistes et clairs et des jalons cruciaux pour la préparation de nouveaux sites de réfugiés. Le transfert des réfugiés vers le nouveau camp de Kaya ne devrait se faire qu'une fois que la majorité des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement, des services de base et des abris seront en place. Il faudrait accorder la priorité au transfert des réfugiés de Jamam, qui est la zone la plus gravement touchée durant la saison des pluies.

Assurer une coordination plus efficace afin de fournir des services de meilleure qualité

Les coordonnateurs sectoriels du HCR et les coordonnateurs des groupes sectoriels (*clusters* en anglais) doivent travailler ensemble de manière plus efficace, en particulier en matière d'approvisionnement en eau, d'assainissement, de promotion de l'hygiène, de santé et de logistique.

Améliorer la capacité de l'État à mener l'intervention

Le HCR et les bailleurs de fonds devraient contribuer à renforcer les capacités des institutions, y compris la Commission de secours et réhabilitation (*Relief and Rehabilitation Commission*) et le nouveau Bureau pour les réfugiés (*Refugee Office*), aux niveaux de la capitale, des États et des comtés, dans des domaines comme la sensibilisation à la nouvelle législation sur les réfugiés et les droits et la protection des réfugiés.

Mieux protéger les réfugiés, en particulier les femmes et les enfants

Le HCR et les ONG devraient dispenser une formation de renforcement des capacités en matière de droits humains et de violence sexuelle et basée sur le genre aux « comités paix et conflit » et aux chefs traditionnels des réfugiés et des communautés d'accueil.

Réduire la tension avec les communautés d'accueil

Le HCR, le GRSS, les ONG et les bailleurs de fonds devraient soutenir l'expansion des programmes, comme la plantation d'arbres, le reboisement et la fourniture de fourneaux écoénergétiques, visant à gérer la dégradation environnementale et à réduire les tensions et les conflits entre les réfugiés et les communautés d'accueil.

1 INTRODUCTION

Cela faisait deux jours que j'avais accouché. Je me trouvais à l'intérieur au début du bombardement. Une bombe a atterri près de notre enclos. Nous avons pris nos enfants, y compris le nouveau-né. Nous sommes partis à pied, les gens se sont éparpillés ; certains ont disparu, d'autres ont été capturés par l'armée. Nous nous sommes dirigés vers les montagnes et nous y sommes cachés pendant 10 jours. Puis nous avons appris que nos maisons avaient été brûlées et nos biens détruits, alors nous avons décidé de fuir.

Mère de six enfants, camp de Gendrassa, État du Haut-Nil

En novembre et décembre 2011, des bombardements aériens et des combats terrestres ont poussé plus de 1 000 réfugiés par jour à fuir l'État du Nil Bleu, au Soudan, pour se réfugier dans les villages de Doro et Jamam, dans le comté de Maban, État du Haut-Nil, Soudan du Sud. Les réfugiés ont continué d'arriver par vagues durant les cinq mois suivants, leur nombre dépassant la capacité des organismes humanitaires à subvenir à leurs besoins vitaux de base.

Les réserves d'articles essentiels à la survie, comme les tentes, moustiquaires, couvertures, bâches en plastique et tapis de sol, étaient insuffisantes pour subvenir aux besoins de la population rapidement croissante de réfugiés. L'agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a réagi en commençant à acheminer les secours par pont aérien⁷. Étant donné que la frontière soudanaise était fermée, des itinéraires alternatifs à travers le Kenya et l'Éthiopie ont été établis par le Programme alimentaire mondial pour acheminer les secours alimentaires jusqu'aux réfugiés. Cependant, il n'y avait pas assez de nourriture, et les réfugiés n'ont commencé à recevoir des rations alimentaires complètes qu'à partir du mois de mars 2012⁸.

Les camps de Jamam et Doro n'ont pas tardé à être surpeuplés, leur capacité maximale étant rapidement dépassée. Du fait des conditions difficiles d'accès à la nappe phréatique, Oxfam et les autres organismes humanitaires avaient du mal à se procurer suffisamment d'eau pour subvenir aux besoins d'un grand nombre de réfugiés, en plus de la population d'accueil. Dès février 2012, Oxfam a commencé à sonner l'alarme, insistant sur le fait que les réfugiés devaient être transférés de Jamam, mais ce n'est qu'à la mi-mai qu'un nouveau camp, Yusuf Batil, a été mis en place par le HCR pour accueillir jusqu'à 10 000 réfugiés transférés de Jamam. Cependant, les organismes humanitaires ont dû interrompre les transferts de Jamam à Yusuf Batil pour faire face à une nouvelle déferlante de réfugiés.

Au moment le plus intense de l'urgence, en mai 2012, 35 000 personnes ont soudain afflués sur Maban au tout début de la saison des pluies. Elles sont arrivées traumatisées, épuisées après des semaines de marche, mal nourries et malades d'avoir consommé de l'eau insalubre. Malgré les efforts fournis par les organismes humanitaires, certaines sont mortes peu après leur arrivée à Maban⁹.

De nombreux réfugiés ont vu leur état empirer à leur arrivée à Maban. Médecins Sans Frontières (MSF) a signalé des taux de mortalité plus de deux fois supérieurs à ceux normalement observés en situation d'urgence, trois ou quatre enfants mourant tous les jours dans le camp de Yusuf Batil¹⁰. Une fois le camp de Yusuf Batil plein, un deuxième nouveau camp du nom de Gendrassa a été mis en place, en juillet 2012.

Les inondations qui ont touché le camp de Jamam en mai 2012 ont rendu les conditions encore plus difficiles ; les tentes s'effondraient et les latrines débordaient. Même les zones non inondées se sont transformées en bains de boue, ce qui accroissait le risque de maladies hydriques. Ces conditions ont eu de graves conséquences sur les réfugiés et nombre d'entre eux ont contracté des maladies mortelles. Une épidémie d'hépatite E a éclaté en juillet 2012. Le gouvernement de la République du Soudan du Sud (GRSS), le HCR et les organismes humanitaires ont tardé à reconnaître la recrudescence d'hépatite E et à mettre en place des mesures pour lutter contre elle, alors qu'ils savaient déjà que l'hépatite E était présente dans le Nil Bleu depuis plus de trois ans.

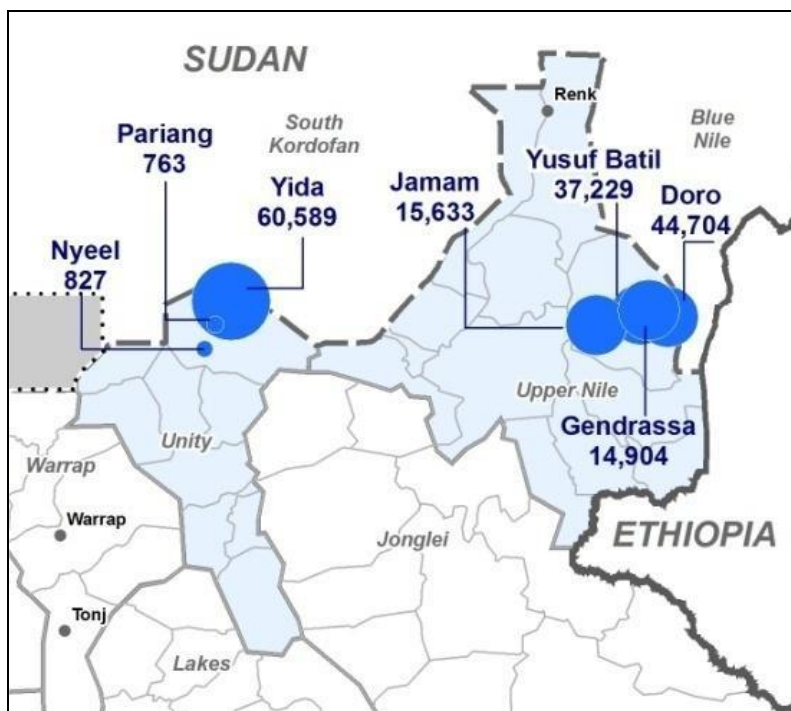
Les organismes humanitaires ont eu du mal à accroître l'échelle de la réponse et à mettre en œuvre des services afin de subvenir aux besoins croissants de la population des réfugiés et de sauver des vies. Les organismes ne sont pas parvenus à atteindre les normes minimales acceptables. Durant les premières étapes de l'intervention, un effort immense a été consacré aux travaux de forage pour se procurer de l'eau, à la mise en place des camps et au transfert des personnes, le tout simultanément, avec des moyens réduits et dans des conditions difficiles. Ce travail difficile aurait pu être géré plus efficacement avec une planification, un financement, un leadership, une coordination et une prise de décisions meilleurs, et si la capacité gouvernementale avait été supérieure.

Par ailleurs, les tensions entre les réfugiés et les communautés d'accueil ne cessaient de s'intensifier dans les camps de Gendrassa, Doro et Yusuf Batil et, en moindre mesure, à Jamam, du fait de conflits portant sur la terre, l'utilisation de l'eau et les ressources naturelles. En septembre 2012, une bagarre a éclaté entre un réfugié et un membre de la communauté d'accueil sur le marché de Gendrassa ; le réfugié a trouvé la mort, et 20 autres personnes ont été blessées¹¹. Un autre incident violent a été signalé entre des réfugiés et des membres de la communauté d'accueil en janvier 2013, à proximité du camp de Doro, durant lequel quatre personnes ont été blessées¹².

Lorsque les pluies sont arrivées, il y avait de l'eau et de la boue partout, et notre abri a commencé à flotter dans l'eau. Nous avons été transférés [de Jamam] vers un camp de transit où nous avons passé cinq jours. Puis nous avons été transférés du camp de transit à un nouveau camp, Gendrassa. Nous sommes alors rendu compte que la zone qui nous avait été attribuée était aussi inondée. Alors nous sommes à nouveau partis ailleurs.

Réfugiée volontaire,
camp de Gendrassa

Figure 1 : Carte des camps de réfugiés et chiffres démographiques pour le Haut-Nil



Source : OCHA, janvier 2013

2 QU'EST-CE QUI S'EST MAL PASSÉ ?

UN CONTEXTE DIFFICILE

Le comté de Maban constituait un environnement hostile pour les réfugiés et un cadre de travail difficile pour l'intervention humanitaire¹³. À Maban même, il y avait trois facteurs principaux qui venaient compliquer l'intervention d'aide aux réfugiés : l'austérité, l'inaccessibilité et une communauté d'accueil déjà vulnérable.

Austérité

L'afflux de réfugiés à Maban s'est produit sur fond de mesures d'austérité draconiennes après l'interruption de la production de pétrole dans le Soudan du Sud, qui a privé le gouvernement de 98 pour cent de ses revenus nationaux¹⁴. Le fonctionnement des nouvelles structures gouvernementales est devenu pratiquement impossible suite à ce manque de moyens¹⁵.

À Maban, les mesures d'austérité ont rendu encore plus difficile l'accès pour apporter des secours humanitaires. Les autorités locales et des États, à court de moyens, ont de plus en plus vu les ONG de la zone comme une source de revenus similaire aux entreprises pétrolières qui y fonctionnaient depuis des années. Elles ont tenté d'introduire des taxes sur le *marram* (un mélange de roche et de terre utilisé pour construire des routes et des bâtiments) et pour les poteaux de bois servant à construire les abris et les latrines. Un organisme a dit que son programme avait été retardé d'un mois et demi parce que les poteaux de bois avaient été confisqués par les autorités locales, qui exigeaient le versement de taxes¹⁶. Le HCR a soulevé cette question de la taxation auprès des autorités locales, des États et centrales. Cependant, l'imposition de taxes reste arbitraire et continue d'être appliquée sans procédures claires et transparentes de taxation.

Inaccessibilité

Les organismes humanitaires actifs à Maban se sont heurtés à de gigantesques défis logistiques. La zone dans laquelle se situent les camps de réfugiés est exceptionnellement reculée, et ne dispose guère d'infrastructures. Jusqu'à 60 pour cent du Soudan du Sud, et la plus grande partie du comté de Maban, sont inaccessibles par route durant la saison des pluies, qui dure cinq mois. Même lorsque l'accès est possible, il n'y a guère de marchandises disponibles au niveau local ; les organismes ont dû se rabattre sur des marchandises importées, les transporter par péniche le long du Nil, puis par route jusqu'à Maban. En 2012, l'accès routier a été interrompu deux fois à cause des pluies et les péniches n'étaient pas une alternative fiable parce qu'elles mettaient trop

Nous avons eu une année terrible. Les cultures ont bien commencé. J'ai planté du maïs et de nombreuses autres cultures. Mais ensuite nous avons eu une période de sécheresse prolongée, suivie de fortes pluies qui ont inondé les terres. Mes cultures ont été anéanties. Il ne me reste plus rien.

Membre de la communauté d'accueil, Jamam

de temps à transporter les marchandises jusqu'à Maban.

Ces conditions font qu'il est tout particulièrement difficile de transporter du gros matériel d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de génie civil, comme des tours de forage. Les organismes humanitaires ont dû avoir recours au transport aérien pour poursuivre leurs opérations. En conséquence, la population s'est heurtée à un manque d'eau et d'installations sanitaires, de nourriture, de compléments alimentaires et de fournitures médicales vitales.

Un organisme chargé d'apporter un soutien médical a signalé qu'il fallait trois mois pour faire parvenir des secours vitaux à Maban, ce qui avait une incidence sérieuse sur son aptitude à fournir des services adéquats aux réfugiés et aux populations locales¹⁷. Cependant, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a lancé des interventions d'approvisionnement en eau et d'assainissement suite au manque de capacité d'Oxfam et d'autres organismes et a réussi à transporter et à installer 14 km de canalisations durant la saison des pluies.

Une communauté d'accueil déjà vulnérable

La population de réfugiés de Maban, soit plus de 115 000 personnes, dépasse largement le nombre de personnes qui forment les communautés d'accueil clairsemées du comté de Maban, soit 45 238 personnes¹⁸. Même avant l'arrivée de réfugiés dans la zone, ces communautés étaient extrêmement pauvres et vulnérables, et n'étaient pas en mesure de satisfaire certains de leurs besoins les plus élémentaires, dont l'accès à de l'eau potable salubre, aux installations sanitaires et aux soins de santé. En janvier 2012, le prix des aliments et des produits de base est monté en flèche après la fermeture de la frontière entre le Soudan et le Soudan du Sud, faisant augmenter les prix au-delà des moyens de nombreuses personnes. Les réfugiés sont arrivés à un moment où la communauté d'accueil n'était même pas en mesure de produire assez d'aliments pour subvenir à ses propres besoins. L'afflux de milliers de réfugiés a exercé une pression supplémentaire sur les ressources naturelles et en eau limitées et sur les terres à vocation agricole et de pâturage.

UNE INTERVENTION NON CONFORME AUX NORMES REQUISES

Même en tenant compte de ce contexte difficile et complexe, la communauté humanitaire n'a pas fait tout ce qu'elle aurait dû faire pour satisfaire les besoins urgents des populations des camps. Les organismes auraient pu en faire plus en matière de prestation de services de base, de financement, de leadership et de coordination.

Avant l'arrivée des réfugiés, la situation était très bonne. Lorsque les réfugiés sont arrivés, les maisons et les jardins des habitants ont été détruits par leur bétail, qui a endommagé et détruit les cultures de sorgo, de maïs et de citrouilles. Les habitants de Maban n'avaient pas de problème de faim jusqu'à maintenant.

Chef d'une communauté d'accueil, Gendrassa

À notre arrivée à Maban, la situation était vraiment difficile. Il n'y avait pas de services, comme de l'eau ou des latrines, et pas de nourriture. Nous avons dû cueillir des fruits sauvages et les manger pour survivre. Si nous nous faisons attraper par la communauté d'accueil, nous étions harcelés.

Réfuquée de Gendrassa

Prestation de services de base

De nombreuses agences humanitaires n'ont pas mis en œuvre une intervention de qualité. La propre intervention d'Oxfam en est un bon exemple. Elle a bien commencé : des stocks et du matériel d'urgence et l'Équipe d'intervention en situation d'urgence d'Oxfam ont été rapidement déployés sur le terrain. Mais son intervention a été paralysée de mars à juin 2012, dans un premier temps du fait du manque de moyens financiers (jusqu'à la mi-avril). Oxfam a ensuite tardé à reprendre son élan.

Le plus grand défi pour Oxfam a consisté à trouver de l'eau pour la population de réfugiés de Jamam sans compromettre l'approvisionnement en eau pour la communauté d'accueil. On savait que la situation en matière d'eau à Jamam était au mieux fragile et, au pire, pénurique. Le sol noir à coton et les conditions de la nappe phréatique rendaient la recherche d'eau exceptionnellement difficile. Ayant travaillé à Jamam pendant six ans, Oxfam avait trouvé une bonne source d'eau pour les besoins de la communauté locale et, au début des crises relatives aux réfugiés, elle avait cru dans un premier temps qu'il lui serait possible de trouver une autre source d'eau. À la mi-février 2012, Oxfam a commandité une étude hydrogéologique externe dont la conclusion excessivement optimiste et erronée était qu'il y avait de l'eau souterraine à une profondeur moyenne.

Au bout de plusieurs mois d'efforts sur la base de cette analyse, Oxfam a déterminé que, même si une source supplémentaire d'eau pouvait être trouvée, elle ne permettrait pas de subvenir aux besoins de la communauté de réfugiés et que ces derniers devraient donc être transférés.

Entre-temps, Oxfam transportait de l'eau par camion et poursuivait sa recherche de nouvelles sources, en dépit de l'absence d'études hydrologiques de qualité. Oxfam a commencé par utiliser des stocks d'urgence pour construire des systèmes d'approvisionnement en eau, mais n'a pas réussi à progresser davantage du fait d'une planification médiocre de sa part, du manque de fonds et d'équipement et de l'incertitude concernant les mouvements de la population à Jamam et aux alentours. À la mi-août, l'arrivée de matériel supplémentaire d'approvisionnement en eau fourni par Oxfam a permis d'étendre les systèmes de distribution d'eau à Jamam, mais Oxfam n'est pas parvenue à atteindre les normes minimales en matière d'approvisionnement en eau en situation d'urgence jusqu'en septembre 2012¹⁹. Cela était en partie dû au manque de matériel, mais aussi à la réticence d'Oxfam à examiner d'autres options possibles pour assurer l'approvisionnement en eau.

Une solution potentielle consistait à développer les systèmes d'entreposage de l'eau et les canalisations en provenance d'un forage situé à plusieurs kilomètres du camp de Jamam. Cependant, en l'absence de moyens financiers adéquats, Oxfam ne pouvait pas mettre en œuvre cette solution parallèlement à d'autres activités. Oxfam a trop tardé à effectuer une évaluation technique d'un forage connu sous le nom de Bantiko pour déterminer sa capacité de production d'eau et la faisabilité de l'installation de canalisations pour acheminer l'eau de Bantiko jusqu'au camp de Jamam. Une fois ce forage évalué, il a été découvert qu'il avait

Le HCR et les ONG nous ont aidés à subvenir à nos besoins de base, mais la situation n'a pas été facile. Nous avons déménagé quatre fois depuis notre arrivée à Jamam. Ces déplacements ont été perturbants et déstabilisants.
Travailleur occasionnel, camp de Gendrassa

une forte capacité de production. C'est ainsi qu'en novembre 2012, le CICR a construit 14 km de canalisations depuis Bantiko, qu'Oxfam a ensuite branchées à un réseau de distribution qui permettait d'approvisionner Jamam en eau. Cela a réduit la nécessité de transporter de l'eau par camions jusqu'à Jamam. Oxfam n'a envisagé le potentiel de sources d'eau peu profondes qu'en dernier recours ; les experts en eau rechignaient à adopter cette approche par peur d'épuiser les sources d'eau de la communauté d'accueil, en particulier compte tenu du fait que les niveaux d'approvisionnement en eau dans le camp de Jamam étaient supérieurs à ceux dont ont besoin les gens pour survivre. Quoi qu'il en soit, Oxfam aurait pu mieux faire.

Le manque de membres du personnel expérimentés s'est révélé constituer une limite cruciale à l'aptitude d'Oxfam à accroître rapidement l'échelle de son intervention une fois les fonds mobilisés. Début 2012, tous les cadres de l'équipe de direction étaient nouveaux dans le programme mené par Oxfam au Soudan du Sud. La rotation du personnel était importante et il se produisait des changements fréquents dans la structure de gestion. D'autres agences signalent aussi une importante rotation du personnel, des changements au sein de l'équipe dirigeante et la fuite des connaissances causée par des déploiements à court terme. Les modifications incessantes au niveau du personnel ont entraîné des changements de direction, la perte de mémoire institutionnelle et une confusion et un désaccord parmi les organismes quant aux stratégies et aux plans à suivre.

Nombre d'autres organismes ne se sont procurés des fonds et n'ont introduit des effectifs à Maban qu'après le début de la saison des pluies ; il s'est ensuite révélé difficile pour eux de faire venir les secours et d'accéder aux réfugiés à cause des inondations et des routes impraticables. Ces conditions ont entravé les activités de prévention du choléra menées par les agences médicales, qui avaient du mal à parvenir aux réfugiés ou à livrer du savon et des médicaments aux installations médicales²⁰.

Oxfam a depuis commandité un certain nombre d'évaluations internes et externes de son intervention à Maban pour examiner la rapidité et la qualité de son intervention et pour contribuer à l'apprentissage interne²¹.

Financement : une réponse des bailleurs de fonds insuffisante et tardive

L'intervention d'aide aux réfugiés du Soudan du Sud a coûté des sommes phénoménales – une des interventions humanitaires les plus coûteuses jamais menées dans le monde – et elle a souvent été éclipsée par d'autres événements d'envergure mondiale, comme la sécheresse dans la Corne de l'Afrique, la crise alimentaire au Sahel et le conflit en Syrie. Le budget de six mois d'Oxfam pour son intervention dans le secteur WASH à partir d'août 2012, pour le seul comté de Maban, était de 5 millions de dollars. Oxfam a dépensé 250 dollars par personne pour fournir des services WASH aux réfugiés de Maban, alors que dans la plupart des autres contextes dans lesquels Oxfam travaille, ce coût est inférieur à 75 dollars par personne.

*La réponse des bailleurs de fonds a-t-elle été suffisante ?
Non. Avril 2012 était la date limite pour le retour des Sud-soudanais qu'il restait au Soudan. Les bailleurs de fonds s'inquiétaient de l'absorption d'un nombre énorme de personnes de retour chez elles, ainsi que du conflit dans l'État de Jonglei. Nous devons jongler avec de nombreuses priorités.
Bailleur de fonds,
Soudan du Sud*

De nombreux bailleurs de fonds ont tardé à répondre à la crise des réfugiés. Bien que ces derniers aient commencé à arriver en novembre 2011, la crise n'a pas attiré une attention considérable de la part des bailleurs de fonds jusqu'en mars et avril 2012. Certains bailleurs de fonds avaient des fonds à mettre à disposition avant, mais ils ont trop tardé à traiter les propositions et il a fallu les convaincre de fournir le haut niveau de financement requis.

D'après un bailleur de fonds d'envergure, le financement destiné à l'intervention d'aide aux réfugiés du Haut-Nil était en concurrence avec un éventail d'autres priorités pour les bailleurs de fonds : une évolution vers une approche de développement après la déclaration d'indépendance du Soudan du Sud, l'arrivée prévue d'un grand nombre de personnes rentrant du Soudan, et le conflit dans l'État de Jonglei²².

La lenteur de la réponse des bailleurs de fonds a entravé l'aptitude du HCR et des autres agences humanitaires à accroître l'échelle des effectifs et de l'équipement, et a aussi empêché la mobilisation de stocks de matériel d'urgence et de fournitures vitales durant la courte période précédant la saison des pluies.

Pour Oxfam, l'intervention a été retardée de deux ou trois mois principalement du fait du manque de financement provenant des bailleurs de fonds institutionnels ; les fonds obtenus ont connu une forte augmentation, de 180 000 dollars en mars 2012 à 2,7 millions de dollars en avril 2012. Le HCR a aussi éprouvé des difficultés en ce qui concerne le financement. L'appel interinstitutions de 2012 pour le Soudan du Sud a été revu à la hausse et porté à 186 millions de dollars en 2012 pour les réfugiés du Soudan du Sud et de l'Éthiopie. Cependant, en octobre, le HCR n'avait réussi à obtenir que 40 pour cent de ce montant requis. Le HCR et les organismes humanitaires ont dû lancer un appel aux donateurs pour se procurer 20 millions de plus afin de subvenir aux besoins jusqu'à la fin de l'année²³.

Les fonds mis en commun ont en partie atténué la gravité de la situation du financement. En plus de la subvention de 20 millions de dollars accordée par le Fonds central d'intervention d'urgence, qui n'est disponible qu'aux organes onusiens et à l'Organisation internationale pour les migrations, le Coordonnateur humanitaire de l'ONU a alloué, fin juillet 2012, 10 millions de dollars du Fonds humanitaire commun (CHF) aux ONG pour soutenir les priorités en matière de santé, nutrition, approvisionnement en eau, assainissement et accès aux secours pour les réfugiés. Si ce financement était le bienvenu, il n'a pas été distribué jusqu'en août et il représentait une goutte dans l'océan par rapport aux besoins financiers globaux.

Leadership humanitaire

Mi-décembre 2011, le HCR a pris un rôle actif de premier plan dans la coordination de l'intervention d'aide aux réfugiés à Maban. C'est pourquoi les insuffisances du HCR ont eu une incidence sur l'intervention tout entière.

Avec comme toile de fond un financement limité et des conditions difficiles

sur le terrain, le HCR, parallèlement à Oxfam et d'autres ONG, a eu du mal à accroître rapidement l'échelle de ses activités et à assumer pleinement ce rôle.

Un certain nombre de facteurs ont contribué à cet état de fait, y compris des problèmes pour obtenir les moyens financiers nécessaires et pour recruter des membres du personnel technique et de gestion de haut calibre disposés à travailler dans les conditions difficiles de Maban. De plus le HCR n'a pas su tirer parti du système de coordination humanitaire par groupes sectoriels (*clusters*) présent au Soudan du Sud, et n'a pas exploité les compétences et l'expérience des coordonnateurs et des ressources des groupes sectoriels²⁴.

Avant la crise, le HCR avait un bureau dans la capitale de l'État du Haut-Nil, Malakal, qui se concentrait sur les Sud-Soudanais rentrant chez eux et les réfugiés se trouvant déjà au Soudan du Sud, mais il n'avait pas d'équipe à Maban. Durant les premières étapes de l'intervention, le HCR a transféré certains membres de son personnel de Malakal vers Maban. Le HCR a également eu recours au déploiement de membres du personnel d'urgence à court terme pour les activités menées à Maban.

Ce n'est qu'en avril 2012 que le HCR a enfin agrégé son équipe d'opération sur le terrain et nommé un chef de bureau à Maban. A Jamam, malgré les difficultés du cadre de travail, il n'y avait pas de responsable en place pour assurer le leadership jusqu'en mai 2012²⁵. Cela a eu pour effet de ralentir l'intervention, la planification et la prise de décisions et la coordination avec les organismes humanitaires.

Le HCR n'a pas mené de réunions de coordination sectorielle à Maban jusqu'en août 2012²⁶. En partie du fait du manque de personnel technique du HCR et en partie du fait de la réticence du HCR à travailler avec le système de groupes sectoriels, les organismes présents pour remédier à la crise des réfugiés se sont retrouvés sans leadership technique. Par exemple, il n'y avait pas de forum permettant aux partenaires d'échanger des enseignements et des connaissances, ou de comparer les services WASH fournis par différents organismes.

Cela a été aggravé par la conception du système de gestion de l'information du HCR, qui empêchait les organismes de se procurer des informations sur qui faisait quoi et où, afin d'identifier les lacunes ou d'échanger des informations. Au lieu de cela, les informations étaient diffusées au moyen de rapports hebdomadaires, mais elles étaient difficiles à analyser ; des données agrégées et des analyses des indicateurs de santé, par exemple, n'étaient pas disponibles²⁷.

Le GRSS, le HCR et nombre d'organismes humanitaires ont tardé à réagir à la recrudescence d'hépatite E. Ce n'est qu'en janvier 2013 que le ministère de la Santé a désigné trois spécialistes pour qu'ils prennent la tête de la lutte contre cette recrudescence. Si cette initiative a été bien accueillie, elle est néanmoins arrivée trop tard. De même, alors que l'augmentation rapide du nombre d'hépatite E a commencé en juillet 2012, les réunions conjointes de coordination de la santé et des activités WASH menées par le HCR se sont révélées peu efficaces et n'ont pas eu lieu jusqu'en janvier 2013.

Les conditions dans les camps se sont améliorées. Il y a plus d'eau et des queues moins longues pour se procurer de l'eau, et moins de maladies qu'à notre arrivée. Nous avons beaucoup souffert au début. Il n'y avait pas assez de nourriture ni d'eau, les cas de diarrhée étaient nombreux et les queues devant les dispensaires étaient très longues. Les gens tombaient aussi malades parce qu'ils buvaient l'eau des haffirs [étangs].

Mère, camp de Jamam

Ce n'est qu'alors que la cartographie des cas d'hépatite E a été partagée avec les organismes humanitaires, qu'un groupe de travail conjoint a été mis sur pied et qu'un plan d'action a été élaboré pour lutter contre la maladie.

Structures de coordination séparées

Le HCR déclare dans une note portant sur la coordination des situations d'urgence concernant les réfugiés dans le Soudan du Sud, que « les statuts du HCR confèrent [...] un devoir de redevabilité et une autorité sur les questions concernant les réfugiés. C'est pourquoi les interventions d'aide aux réfugiés n'ont jamais été incluses dans l'approche par groupes sectoriels (« *cluster approach* »)²⁸. Le HCR a donc créé une autre structure coordonnée séparée du système de coordination par groupes sectoriels existant dans le Soudan du Sud. Des réunions séparées de coordination de l'intervention d'aide aux réfugiés et de coordination des secteurs en matière de WASH, de santé, de protection et autres secteurs clés continuent d'être organisées à Maban et à Malaka²⁹.

Cette structure de coordination double a abouti à une duplication des efforts, les mêmes questions faisant l'objet de discussions dans le cadre de diverses réunions. Des réunions multisectorielles de coordination de l'intervention d'aide aux réfugiés organisées à Djouba et dirigées par le HCR traitaient aussi des activités opérationnelles au jour le jour, au lieu de se concentrer sur le leadership, la planification ou la prise de décisions stratégique concernant l'intervention. Nombre d'ONG n'avaient pas d'expérience en matière de structures de coordination séparées pour les réfugiés ; les partenaires du HCR dans l'intervention d'aide aux réfugiés étaient habitués à travailler dans le cadre du système de coordination par groupes sectoriels et ne comprenaient pas le rôle du HCR comme agence phare chargée de coordonner l'intervention relative aux réfugiés³⁰. Cela a engendré une incertitude parmi les agences en ce qui concerne les normes de fonctionnement et de coordination.

Bien que le HCR ait diffusé des informations à l'Équipe humanitaire de pays et au Coordonnateur humanitaire, les questions importantes sur le plan stratégique n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante dans le cadre de ce forum de haut niveau³¹. Par exemple, pour soutenir une intervention collective menée par la communauté humanitaire dans son ensemble, le HCR aurait dû proactivement mettre en relief les obstacles à l'accès humanitaire qui entravaient les efforts des organismes pour apporter une assistance aux réfugiés.

Pour remédier aux difficultés rencontrées sur le plan de l'approvisionnement en eau, le HCR a fait intervenir un certain nombre d'acteurs différents (du secteur WASH) pour « doubler » les efforts et accélérer les activités. Par exemple, dans le camp récemment établi de Yusuf Batil, en mai 2012, il y avait six organismes qui travaillaient sur l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Cela a donné lieu à un degré de coopération positive entre les agences qui se soutenaient mutuellement, mais cela a aussi engendré une approche inégale de la prestation de services. Les agences humanitaires avaient des capacités et des manières de travailler différentes et ne suivaient pas toujours des stratégies communes et des plans convenus. Le HCR aurait pu assurer une meilleure coordination en diffusant

les enseignements tirés de la saison des pluies antérieure et en veillant à ce que la communauté fût prête en vue de la saison des pluies suivante.

Le HCR, en tant qu'agence munie du mandat de direction et de coordination des interventions d'aide aux réfugiés, avait accepté de mettre en œuvre le Programme de transformation (*Transformative Agenda*) du Comité permanent inter-agences (IASC) pour assurer l'efficacité de sa contribution globale à l'effort humanitaire³². Ce faisant, le HCR a reconnu l'importance de la mise au point d'une interface efficace entre la coordination d'une situation de réfugiés, au titre de son mandat et de sa redevabilité, et la coordination de l'intervention humanitaire plus globale menée par le Coordonnateur humanitaire. Cette approche doit être mise en pratique de façon plus robuste dans le Soudan du Sud pour veiller à ce que les partenaires du HCR comprennent mieux le rôle de ce dernier dès le début et pour que le HCR travaille plus efficacement avec le système de coordination par groupes sectoriels et le Coordonnateur humanitaire.

3 QU'EST-CE QUI DOIT ÊTRE FAIT MAINTENANT ?

LA SITUATION ACTUELLE

La violence continue de se propager à travers l'État du Nil Bleu et les réfugiés continuent de fuir à travers la frontière vers le comté de Maban. Bien qu'il n'y ait eu qu'un petit nombre de nouveaux arrivants durant les premiers mois de 2013, les réfugiés continuent de se présenter dans les camps munis de très peu de biens, ayant survécu à de longs trajets en se nourrissant de fruits sauvages et de racines comestibles et en buvant de l'eau de sources contaminées. Il est évident que la situation reste imprévisible.

En décembre 2012, Oxfam a mené une série de discussions en groupes de réflexion avec les réfugiés et les communautés d'accueil à Jamam et Gendrassa³³. Les personnes nouvellement arrivées à Gendrassa ont dit avoir quitté l'État du Nil Bleu parce que leurs vies étaient menacées par l'intensification des bombardements aériens et que les restrictions sur leur liberté de mouvement les empêchaient de cultiver leurs terres. À l'instar de ceux qui étaient arrivés antérieurement, les réfugiés arrivés en décembre 2012 ont déclaré avoir vu des villages brûlés ou autrement détruits durant leur trajet vers le Soudan du Sud³⁴. En revanche, les réfugiés qui sont arrivés plus récemment, en février 2013, ont confirmé à ACTED, l'organisme chargé de la gestion du camp, que la raison de leur fuite de l'État du Nil Bleu était le manque d'accès à la nourriture et à l'eau, et non l'insécurité ou les bombardements³⁵.

Les résidents des camps ont signalé à Oxfam que les conditions de vie s'y sont améliorées en termes d'accès à la nourriture, à l'eau et aux installations sanitaires, aux services médicaux, et à l'éducation primaire pour les enfants³⁶. Les réfugiés ont aussi signalé que leurs enfants sont en meilleure santé, et qu'il y a moins de cas de malnutrition et de diarrhée. Malgré ces témoignages encourageants, les besoins vitaux restent insatisfaits : la plupart des personnes ont parlé des retards de la distribution des aliments. Il y avait aussi des préoccupations relatives au manque d'éducation secondaire ou destinée aux adultes, aux lacunes dans les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, au manque de tentes neuves et de tentes de remplacement pour celles qui étaient usées. Trente pour cent des réfugiés du camp de Doro ont besoin qu'on leur fournisse des tentes³⁷.

Nous sommes partis parce que les bombardements s'intensifiaient. Il y avait des Antonov [avions militaires] dans le ciel matin et soir. Les bombardements étaient intenses et continus. Comme les bombardements étaient constants, nous ne pouvions plus cultiver nos terres. Tout le monde avait très peur. Il était devenu trop dangereux de rester sur place.

Paysan nouvellement arrivé, camp de Gendrassa-est.

SATISFAIRE LES BESOINS DES GENS À MABAN : SEPT ACTIONS

Ce sont 15 000 réfugiés dans le camp de Jamam qui ont besoin d'être transférés vers un lieu plus adapté et au moins 10 000 réfugiés qui doivent être transférés pour décongestionner le camp de Doro. Entre décembre et le début du mois de mars, 2 445 réfugiés de plus avaient fui vers le comté de Maban. Bien que ce chiffre soit largement inférieur aux 30 000 réfugiés qui étaient attendus durant la première partie de 2013, un afflux plus conséquent est prévu entre avril et juin. L'expérience de mai 2012 souligne la nécessité d'une préparation et d'une planification efficaces au cas où il se produirait un afflux important de réfugiés. Il faut garantir tant à la population actuelle de réfugiés qu'aux nouveaux arrivants une protection et une assistance adéquates.

Il y a sept domaines dans lesquels la communauté internationale, y compris les bailleurs de fonds, le HCR, les organismes humanitaires et le GRSS, doit prendre des mesures :

1. Mettre fin au conflit

Les réfugiés consultés par Oxfam ont exprimé leur désir de rentrer chez eux, mais ils étaient déterminés à ne pas le faire avant la fin du conflit. Ils veulent que le désarmement soit mené dans leurs zones d'origine, qu'on leur donne des garanties concernant leur sécurité et leur sûreté, et que soit mise en œuvre d'une consultation populaire relative à leurs points de vue sur l'Accord de paix global signé en 2005.

L'intervention humanitaire ne saurait faire oublier le fait qu'une cessation des hostilités et un accord de paix sont nécessaires pour mettre fin au conflit de manière à ce que les gens puissent rentrer chez eux. La Ligue arabe, l'Union africaine, l'ONU, le Royaume-Uni et les États-Unis devraient exhorter le gouvernement du Soudan et le Mouvement de libération du peuple soudanais-Nord à permettre l'accès humanitaire conformément aux accords tripartites sur le Nil Bleu et le Kordofan-Sud³⁸. Ils devraient exercer une pression diplomatique sur les deux parties pour négocier un accord de cessation des hostilités ; et pour s'engager dans un processus politique inclusif basé sur l'accord du 28 juin 2011, afin de résoudre les griefs politiques, sociaux et économiques sous-jacents présents dans les États du Nil Bleu et du Kordofan-Sud.

2. Assurer un meilleur financement

L'appel mondial lancé en 2013 par le HCR pour le Soudan du Sud s'élève à un peu plus de 219 millions de dollars ; seulement 36,6 millions de dollars de ce montant avaient été mobilisés au 24 mars 2013³⁹. La plupart des bailleurs de fonds ont, une fois de plus, tardé à mettre de nouveaux fonds à la disposition de l'intervention d'aide aux réfugiés. De nombreux organismes actifs dans l'intervention en réponse à cette crise se sont retrouvés à court de fonds en décembre 2012 et, la saison des pluies approchant, ont maintenant besoin de nouveaux fonds, et ce de toute urgence. Bien que certains bailleurs de fonds aient commencé à proposer

La raison pour laquelle nous sommes partis, c'est la guerre. La guerre a éclaté parce que nous revendiquons nos droits à une consultation populaire. Le gouvernement, au lieu de nous accorder des droits, a fait pleuvoir les bombes sur nous. Nous ne rentrerons pas chez nous jusqu'à ce que le conflit cesse et qu'on nous donne une chance de décider de notre avenir.

Chef communautaire,
camp de Jamam

des financements, ces fonds ne seront pas fournis à temps pour que les organismes puissent réunir les approvisionnements et ressources nécessaires avant la saison des pluies imminente.

Le Fonds humanitaire commun

Le Fonds humanitaire commun (*Common Humanitarian Fund* – CHF) n'a pas accordé la priorité à l'intervention d'aide aux réfugiés durant le premier cycle d'allocations pour 2013, mais il apportera un soutien aux organismes pour leur permettre de pré-positionner leurs stocks d'urgence, comme les seaux, le savon et les supports pédagogiques, ainsi que pour ce qui est de la fourniture de services de transport communs, comme des péniches et des camions. Malheureusement, le financement canalisé par le CHF n'a pas été disponible jusqu'en mars 2013 – soit seulement deux mois avant la saison des pluies.

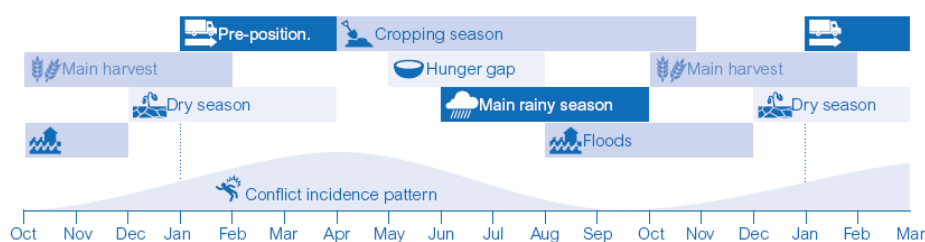
Le deuxième volet de fonds alloués par le CHF sera versé en août ; cela aidera les organismes à se pré-positionner pour la saison sèche de 2014. Il s'agit d'une initiative positive, mais qui n'aura aucun impact en 2013.

Financement émanant des bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds, comme l'Office humanitaire de la communauté européenne (ECHO), se sont montrés souples pour ce qui est de leur cycle de financement, ont mis des fonds directement à la disposition des organismes humanitaires et ont versé les fonds assez tôt pour permettre aux organismes de pré-positionner les secours humanitaires avant le début de la saison des pluies. À l'heure actuelle, la plupart des bailleurs de fonds proposent des financements sur un cycle court d'un an, et ce financement n'est pas disponible avant mars ou avril. Cela a un impact préjudiciable sur les organismes humanitaires et leur aptitude à apporter une assistance de qualité et opportune dans le comté de Maban.

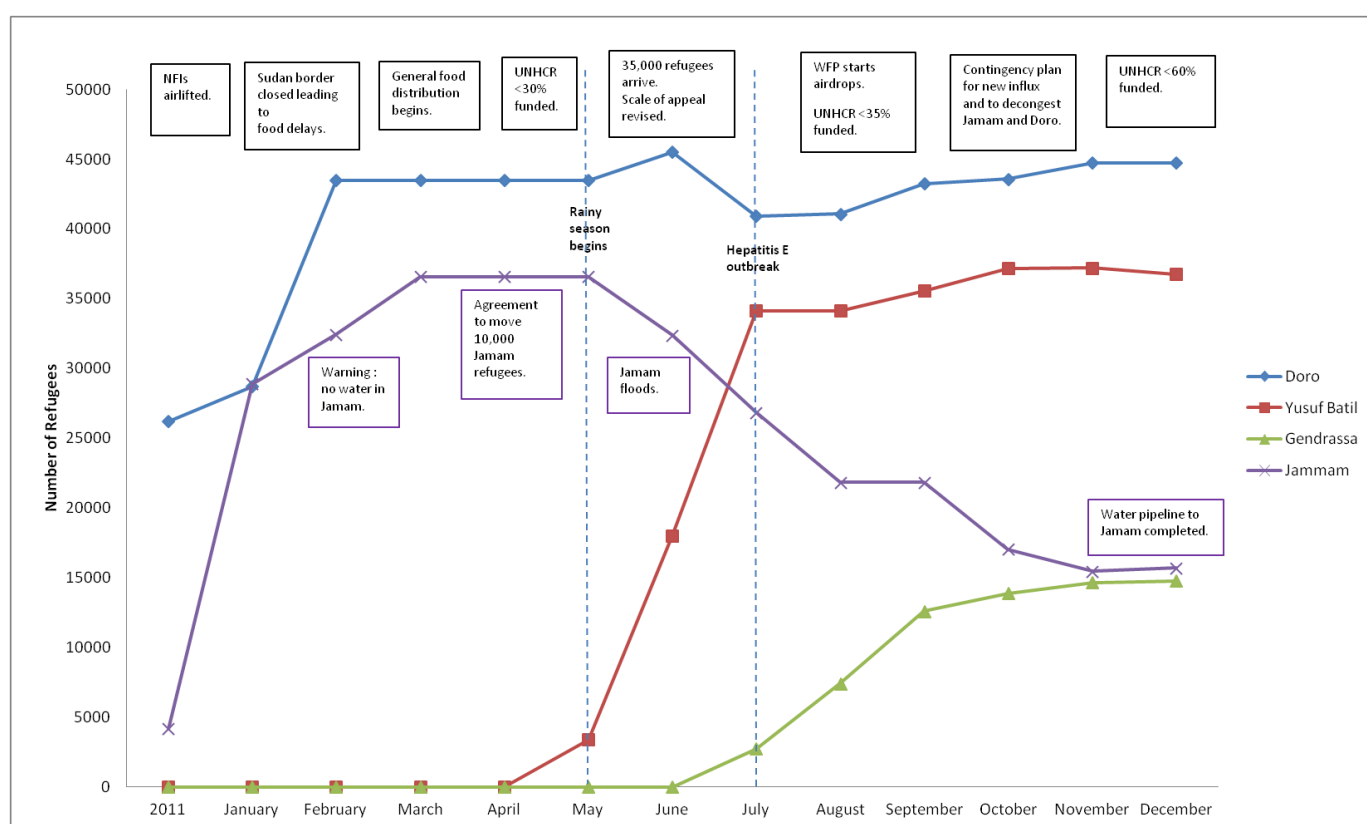
Les bailleurs de fonds devraient veiller à ce que leurs cycles de financement soient souples afin de soutenir la fidélisation des travailleurs humanitaires et de permettre la planification d'urgence et la préacquisition et le positionnement des secours durant la courte période de cinq mois de la saison sèche (voir la figure 2). Des cycles de financement de trois à cinq ans devraient être proposés par les bailleurs de fonds pour assurer une planification à long terme efficace et une continuité dans la programmation. Les bailleurs de fonds, les ONG et la communauté humanitaire devraient supprimer les barrières qui séparent les programmes humanitaires et de développement en veillant à une meilleure intégration des mécanismes de financement et de la programmation humanitaire et de développement. Cela faciliterait la transition des secours humanitaires au développement. Pour ce faire, il faudra rassembler des stratégies humanitaires et de développement, par exemple par le biais d'une analyse, d'évaluations et d'une planification conjointes.

Figure 2: Événements saisonniers cruciaux dans le Soudan du Sud



Source : OCHA, janvier 2012

Figure 3 : Calendrier des flux de réfugiés, du financement et des événements, Maban, 2012



Source : Tous les chiffres relatifs au financement et aux réfugiés proviennent du HCR. Les chiffres relatifs au financement sont donnés à titre indicatif et se basent sur les chiffres du HCR pour les réfugiés soudanais dans l'ensemble de la région. Les nombres de réfugiés pour les camps de Doro et de Jamam ne sont pas connus pour les mois d'avril et mai ; c'est pourquoi des chiffres indicatifs ont été utilisés.

3. Identifier et planifier de nouveaux sites

Un plan d'urgence préliminaire a été préparé par le HCR en décembre 2012. Trois nouveaux sites potentiels ont été identifiés pour décongestionner les camps existants de Jamam et Doro, et pour pouvoir accueillir les nouveaux arrivants, mais le GRSS n'en a autorisé qu'un, Kaya, dans le comté de Maban. Le HCR, Oxfam et les partenaires des secteurs WASH, gestion des camps, protection et santé ont commencé à travailler sur la planification des sites et les préparatifs en vue du nouveau

camp. Cependant, le gouvernement, les communautés d'accueil et le HCR doivent encore se mettre d'accord sur un site pour faire face aux nouveaux afflux de réfugiés. Les autorités locales et certaines communautés d'accueil du comté de Maban se sont opposées à l'établissement d'un autre camp dans la zone pour accueillir de nouveaux réfugiés du fait du grand nombre de réfugiés d'ores et déjà présents dans cette zone. Ils ont soulevé des questions concernant l'accès aux pâturages et l'épuisement des ressources naturelles. Le seul site d'urgence qui fasse actuellement l'objet de discussions, Guel Guk, est reculé et présentera des défis opérationnels pour les organismes humanitaires à cause de son inaccessibilité. Entre-temps, un site de transit à Jamam, capable d'accueillir 3 000 personnes, a été mis sur pied par le HCR pour accueillir temporairement les nouveaux arrivants de l'État du Nil Bleu.

Le HCR et le gouvernement n'ont pas partagé des calendriers concrets pour déterminer le moment avant lequel un nouveau site devra avoir été convenu et les mesures requises pour faire en sorte qu'un camp soit prêt à accueillir de nouveaux réfugiés.

Cependant, le temps est compté pour la planification et la préparation des nouveaux camps et le transfert des personnes. Oxfam estime qu'il faudra cinq mois pour préparer Kaya et y transférer de 20 à 25 000 réfugiés. La saison des pluies approchant, tout retard signifiera une hausse des coûts opérationnels et les travaux d'établissement et de construction deviendront de plus en plus difficiles.

Les organismes médicaux s'inquiètent de mélanger les personnes malades d'hépatite E à Jamam et la population de réfugiés de Doro, qui ne sont que marginalement touchés par la maladie. Si la communauté humanitaire a le temps de se préparer et peut éviter l'acheminement par point aérien du matériel et des secours, le transport de l'eau par camion et la perturbation des services vitaux de base, la population des réfugiés ne souffrira pas davantage, et le potentiel de contention de la flambée d'hépatite E durant le processus de transfert sera meilleur.

4. Meilleure coordination de la prestation de services

Les organismes humanitaires actifs dans la crise des réfugiés du Haut-Nil évoquent généralement de bonnes relations de travail. Il est désormais possible de broser un tableau plus clair de qui fait quoi et où, et les agences basent leurs comptes rendus sur des indicateurs communs. Le HCR envisage de créer un poste de coordonnateur des ONG pour l'aider sur le plan de la stratégie, de la planification et de la prise de décisions, ainsi que pour surveiller la conformité aux normes et la redevabilité aux réfugiés dans les interventions menées dans les États de l'Unité et du Haut-Nil. C'est la première fois que le HCR envisage un tel rôle dans une intervention d'aide aux réfugiés et il s'agit d'une initiative positive.

Le HCR a affirmé son engagement en faveur de partenariats ouverts et transparents⁴⁰. Étant donné que le HCR est à la fois l'organisme phare qui coordonne l'intervention et un important bailleur de fonds, les ONG perçoivent cette position comme très puissante. Il en a résulté une

Plus d'un an s'est écoulé, et nous avons encore des problèmes pour obtenir des aliments à temps, nos tentes sont usées et nous ne sommes pas sûrs qu'elles nous protégeront des pluies. Certains ont encore des problèmes avec l'eau, l'approvisionnement n'est pas toujours constant, et nous devons encore parcourir de longues distances pour arriver aux robinets. Bien que nous ayons des écoles, la qualité de l'éducation est médiocre et il n'y a pas d'éducation secondaire. Nous aimerions voir un meilleur accès aux services, aux aliments, à l'eau et à l'éducation.

Chef communautaire de réfugiés, camp de Jamam

certaine réticence parmi certains partenaires à mener une discussion transparente sur leurs défis en termes de financement, de déploiement de personnel, de capacité et de lacunes techniques. Certaines ONG, y compris Oxfam, ont rechigné à critiquer le HCR ou à s'autocritiquer, par crainte de perdre des financements ou de nuire à leur réputation. Cette réticence peut aussi être attribuée à une culture du blâme et de la concurrence qui s'est manifestée par moments parmi les organismes humanitaires présents à Maban. Les ONG et les autres organisations partenaires du HCR doivent se montrer plus franches et parler ouvertement des blocages et des problèmes pour que les bonnes formes de soutien puissent être apportées⁴¹.

La situation de santé précaire de la population des réfugiés illustre le besoin accru d'un échange d'informations régulier entre les partenaires du secteur de la santé et du secteur WASH, d'une meilleure cartographie des cas où les gens sont touchés par des flambées de maladies, et d'une vue d'ensemble agrégée de la situation en matière de santé. Bien que les actions coordonnées pour lutter contre l'hépatite E aient commencé tard, il y a eu des progrès dans ce domaine. Les efforts intensifiés de la part du HCR et des agences humanitaires pour accroître l'échelle des interventions d'assainissement et d'hygiène, en particulier dans les camps de Yusuf Batil et de Doro, commencent à porter leurs fruits⁴². Des stratégies communes, des messages de promotion de l'hygiène et des interventions appropriées de lutte contre le choléra et l'hépatite E sont à présent en cours de mise en œuvre.

Les experts techniques du HCR doivent assumer un rôle plus important dans le leadership et la coordination, avec le soutien de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), afin de rassembler les groupes sectoriels (*clusters*) de la santé et de WASH.

Les agences humanitaires doivent aussi coordonner plus efficacement la chaîne d'approvisionnement. De nombreuses agences se sont retrouvées dans une situation de concurrence pour accéder à la même péniche, au même camion ou au même avion. Le HCR a tenté d'obtenir le soutien du groupe sectoriel de la logistique pour acheminer par pont aérien et transporter les fournitures durant la saison des pluies. Il a aussi travaillé par l'intermédiaire du groupe sectoriel de la logistique pour aider les partenaires en leur fournissant un service de transport commun. Le HCR et le Programme alimentaire mondial, en tant qu'organisme en charge du groupe sectoriel de la logistique, doivent coopérer et mieux coordonner leurs activités pour surmonter les nombreux obstacles logistiques. Les membres de la communauté humanitaire doivent maintenant collaborer pour veiller à ce qu'une quantité suffisante d'aliments, d'articles nutritionnels et relatifs au secteur WASH soient en place avant le début de la saison des pluies.

Les organismes humanitaires ont mis sur pied divers types de mécanismes pour communiquer avec les réfugiés, comme des comités qui représentent différents membres de la communauté (p. ex. les femmes et les jeunes). Des réunions régulières sont par ailleurs organisées avec les chefs communautaires. Cependant, avec le système actuel, on ne peut pas toujours déterminer avec certitude si les commentaires et réactions provenant des organismes et transmis à

travers les comités et les chefs communautaires parviennent effectivement à la population. Il y a un potentiel de renforcement de ces mécanismes de redevabilité et autres en assurant un feedback et un partage des informations opportuns à l'aide de multiples canaux de communication et en permettant aux réfugiés de participer véritablement à la prise de décisions, et à la conception et à la mise en œuvre de programmes.

Bien qu'elles soient essentielles, les interventions humanitaires sont des solutions à court terme. Dans d'autres pays, Oxfam et d'autres organismes ont trouvé des solutions à moyen terme et davantage axées sur le développement qui réduisent les coûts et améliorent la durabilité de la prestation de services. Par exemple, au cours des six dernières années, Oxfam a installé 20 systèmes d'approvisionnement en eau activés par l'énergie solaire dans des villages situés dans des zones sujettes aux sécheresses, comme Wajir, au Kenya. Certains de ces systèmes peuvent aussi être utilisés pour assurer des moyens de subsistance aux réfugiés, par exemple en dispensant une formation aux ouvriers métallurgiques pour qu'ils apprennent à fabriquer des pièces détachées pour réparer des forages qui ne fonctionnent plus. C'est ce que fait Oxfam par l'intermédiaire d'un projet conjoint de moyens de subsistance et de santé publique à Rumbek, dans l'État des Lacs, Soudan du Sud.

Il existe désormais une prise de conscience accrue au sein de la communauté humanitaire concernant la nécessité de fournir une assistance équilibrée aux communautés d'accueil ainsi qu'aux réfugiés. Le HCR a organisé une réunion des partenaires du développement, à laquelle ont assisté des bailleurs de fonds clés, en décembre 2012. Cette réunion avait pour objectif d'attirer l'attention sur les besoins des communautés d'accueil et de discuter des manières dont les acteurs de développement peuvent mener des interventions complémentaires parallèlement à l'intervention d'aide aux réfugiés⁴³.

Durant l'année à venir, les agences humanitaires devront se concentrer sur la stabilisation accrue de la situation dans les quatre camps et sur les efforts en vue de garantir un accès égal aux services. Une meilleure coordination entre les acteurs humanitaires et de développement, parallèlement à des solutions durables et rentables, sera requise pour satisfaire les besoins à moyen terme des réfugiés, des communautés d'accueil et des personnes rentrées dans leurs régions d'origine. Pour parvenir à la durabilité à long terme, la communauté humanitaire devra investir dans le renforcement des capacités des partenaires et du personnel nationaux.

5. Améliorer la capacité de l'État à diriger l'intervention

Jusqu'à présent, le GRSS récemment établi n'a pas été en mesure de jouer un rôle considérable dans l'intervention humanitaire au niveau national ou local. En tant que principal détenteur de devoirs concernant la prestation d'une assistance humanitaire au Soudan du Sud, le GRSS doit veiller à faciliter activement la fourniture de tous les biens et services

humanitaires en garantissant des procédures de taxation claires et transparentes et en empêchant l'introduction d'impôts arbitraires ou illégaux. Tous les biens et services humanitaires devraient être exonérés d'impôts. Le bureau du président a pris une initiative positive en demandant à toutes les autorités des États de procéder à la suppression immédiate de la taxation des biens humanitaires, et d'assurer la libre circulation des cargaisons humanitaires à la frontière et dans l'ensemble de l'État du Haut-Nil⁴⁴.

Le GRSS considère que sa contribution à l'intervention consiste à assurer la sécurité des réfugiés et des organismes humanitaires, et à proposer des terres, « à titre gracieux »⁴⁵, pour les camps et les bureaux des organismes humanitaires. Le gouvernement affirme avoir déployé des postes de police à l'extérieur des camps de Gendrassa, de Doro et de Yusuf Batil pour assurer la sécurité des réfugiés. Les fonctionnaires font remarquer que le gouvernement « vient de naître » et reconnaissent qu'il lui manque les capacités qui lui permettraient de mener l'intervention ; c'est pourquoi le gouvernement a demandé à la communauté internationale de l'aider à fournir des services aux réfugiés⁴⁶.

Les institutions gouvernementales ne disposent ni des moyens ni des membres du personnel qualifiés pour assurer une coordination efficace avec les agences humanitaires. La Commission de secours et de réhabilitation (RRC) est le principal organe chargé de la mise en œuvre des opérations humanitaires au Soudan du Sud. Cependant, à Maban, la RRC, qui opère depuis le bureau du commissaire du comté, n'a que trois membres du personnel : deux coordonnateurs des communautés des réfugiés et d'accueil et un responsable de bureau. La RRC au niveau de l'État manque aussi de personnel ; le directeur du bureau de la RRC a souligné le besoin de renforcement des capacités du personnel du gouvernement au niveau de l'État, mais aussi au niveau du comté⁴⁷.

Les fonctionnaires ont joué un rôle limité dans les réunions de coordination relatives aux réfugiés, en dehors de la présence sporadique de fonctionnaires de la RRC et d'un représentant du bureau du commissaire de comté aux réunions de coordination au niveau de Maban. Le GRSS n'avait pas une agence unique chargée des réfugiés ; ce mandat était partagé entre plusieurs départements, dont le ministère des Affaires intérieures, le ministère des Affaires humanitaires et la RRC.

Pour remédier à ce manque, le GRSS a mis en place un Bureau des réfugiés qui opère depuis le ministère de l'Intérieur ; il s'agit d'un processus qui englobera le déploiement de représentants au niveau des États. Le parlement a rédigé et adopté la loi sur les réfugiés, qui stipule les obligations juridiques du gouvernement envers les réfugiés et les droits et revendications recevables des réfugiés. Cependant, le GRSS n'a pas alloué de financement pour ces activités, de sorte que cette loi n'a pas été mise en œuvre. Un commissaire et un commissaire-adjoint pour les réfugiés ont récemment été désignés par le GRSS, sous les auspices du ministère de l'Intérieur.

Ces mesures constituent des initiatives positives pour veiller à ce qu'il y ait un organisme gouvernemental muni d'un mandat et qui s'approprie et présente des hiérarchies claires de responsabilité en ce qui concerne la

Quand nous étions chez nous, nous étions plus libres. Ici, nous ne pouvons pas nous déplacer si librement. Nous subissons de nombreuses restrictions. Nous n'avons pas le droit d'aller chercher du bois de feu, ni de couper de l'herbe. Si nous nous faisons attraper, nous sommes harcelés ou battus, on nous confisque nos outils, ou on nous demande de verser une amende que nous n'avons pas les moyens de payer.

Enseignant, camp de Gendrassa

direction et la coordination, avec le HCR et les autres organismes humanitaires, des questions relatives aux réfugiés. Ces positions seront aussi importantes pour demander la mise à disposition de moyens au sein du gouvernement afin de mettre en œuvre la nouvelle législation relative aux réfugiés. Outre une présence à Djouba et au niveau des États, le nouveau Bureau des réfugiés devrait avoir une présence permanente sur le terrain à Maban.

6. Assurer la sécurité des réfugiés

Protéger les femmes et les enfants

Les femmes, les enfants et les jeunes représentent 80 pour cent des personnes qui vivent dans les camps de Maban⁴⁸. Conformément aux lignes directrices en matière de gestion des camps, c'est au GRSS qu'incombe la responsabilité en première instance de protéger leurs droits, d'assurer l'ordre public et de veiller à la sécurité des réfugiés sur ses territoires⁴⁹. Un certain nombre d'agences travaillent sur la protection des réfugiés, y compris la lutte contre la violence, l'accès aux services de base et la protection des enfants.

Les femmes célibataires et les ménages avec une femme à leur tête sont tout particulièrement vulnérables face à l'exploitation ; les femmes doivent souvent parcourir de longues distances pour parvenir aux points de distribution d'aliments puis repartir chargées de lourds sacs de rations. Elles sont parfois contraintes de céder une partie de leurs rations en échange d'aide pour transporter la nourriture jusqu'à chez elles⁵⁰.

Le harcèlement sexuel et l'exploitation des femmes et des filles ont été soulignés comme des problèmes répandus dans le camp de Doro par le Conseil danois pour les réfugiés, qui travaille sur la protection des réfugiés. Les femmes et les jeunes filles courent des risques tout particulièrement importants aux points de collecte de bois de feu et d'eau, où sont survenus des incidents comme des coups, des sévices sexuels et des tentatives de viol⁵¹. La violence domestique est aussi une préoccupation répandue dans tous les camps de réfugiés.

Il manque des espaces sûrs où puissent se rendre les femmes et les filles pour signaler les incidents violents et obtenir le soutien dont elles ont besoin. La crainte de stigmatisation et le manque de personnel identifiable formé en médiation et en assistance socio-psychologique font que de nombreux actes de violence à l'encontre des femmes ne sont pas signalés⁵². Le contexte du camp fait qu'il est difficile de mettre en place des lieux d'hébergement sûrs pour les femmes, mais il faut tenter d'établir des centres de femmes où les femmes puissent se réunir dans un environnement sûr pour parler de questions sensibles comme la violence.

Par ailleurs, à l'heure actuelle des méthodes coutumières sont employées pour résoudre les conflits ; elles n'abordent pas les problèmes de violence sexuelle et basée sur le genre. En l'absence de mécanismes juridiques formels, une formation en droits humains et sur les questions relatives à la violence sexuelle et basée sur le genre devrait être dispensée aux membres des « comités paix et conflit » (voir ci-après pour un complément d'informations sur ces comités) et aux chefs traditionnels des

communautés d'accueil et des réfugiés. En parallèle, la police et le système judiciaire doivent renforcer l'État de droit et les mécanismes juridiques formels pour veiller, en plus de la lutte contre les autres délits graves, à ce que les auteurs d'actes de violences sexuelles et basées sur le genre soient tenus responsables de ces crimes.

Maintenir le caractère civil des camps

En novembre 2012, des rapports officiels ont évoqué un effort concerté de recrutement par des groupes armés dans un certain nombre de camps, dans le cadre duquel un grand nombre d'adolescents ont « disparu »⁵³. Il y avait aussi des témoignages officiels selon lesquels les réfugiés donnaient une partie de leurs aliments aux acteurs armés pour les soutenir.

Le HCR a fait part de son inquiétude au GRSS concernant la présence d'acteurs armés qui compromettaient le caractère civil des camps et la sécurité des réfugiés et des travailleurs humanitaires⁵⁴.

Pour répondre à cette situation, le gouverneur adjoint de l'État du Haut-Nil a mené un processus de désarmement en janvier 2013 observé par le HCR et la Mission des Nations Unies dans la république du Soudan du Sud (MINUSS). En tout, le gouvernement a recueilli 64 armes à feu et 487 cartouches dans le camp de Yusuf Batil (aucun à Jamam). Le HCR signale qu'un total de 1 014 combattants suspectés auraient quitté le camp⁵⁵. Cependant, le HCR et les organismes humanitaires continuent de s'inquiéter du recrutement qui se poursuit dans les camps.

C'est au GRSS qu'incombe en première instance la responsabilité du maintien du caractère civil et humanitaire des camps en assurant la sécurité des réfugiés et en empêchant le flux d'armes vers les camps de réfugiés. Il devrait continuer à prendre des mesures sûres et robustes avec le soutien du HCR et de la MINUSS.

7. Réduire la tension avec les communautés d'accueil

Le comté de Maban, qui est principalement agricole, se heurte à une saison sèche difficile, la population locale dépendant d'une maigre récolte et de quelques bêtes à vendre pour acheter à manger. Dans ce contexte, l'arrivée des réfugiés a exercé une pression supplémentaire sur ces ressources d'ores et déjà limitées.

Parmi les principales poudrières et questions relatives à la sécurité qui se sont dégagées des discussions en groupe de réflexion organisées par Oxfam avec des réfugiés ainsi que des membres des communautés d'accueil figurent : les tensions entre les communautés liées au vol d'animaux, la coupe et la vente d'arbres et de bois, les pâturages pour le bétail et la destruction des cultures par le bétail, l'accès à l'emploi, et l'accès aux terres agricoles pour les communautés d'accueil et les réfugiés⁵⁶.

Les organismes auxquels a été confiée la tâche de gérer les camps, l'Agence d'aide à la coopération technique et au développement (ACTED)

Lorsque les réfugiés sont arrivés, beaucoup d'autres ONG sont aussi arrivées, mais toutes les ressources ont été dirigées vers les réfugiés. Le soutien apporté à la communauté a cessé. Les villageois locaux ont été oubliés, ce qui a engendré une profonde frustration.

Agriculteur, Jamam

et le Conseil danois pour les réfugiés, ont mis sur pied des « comités paix et conflit » qui ont recours au leadership des réfugiés et des communautés d'accueil, d'ONG, du commissaire du comté et du HCR. Ils se réunissent tous les mois et ont en général été accueillis positivement par les membres des communautés d'accueil et les réfugiés. De plus, le HCR travaille avec des leaders des communautés d'accueil et des autorités locales pour identifier les pâturages et les terres agricoles pouvant être utilisés par les réfugiés.

Ces mesures ad hoc fonctionnent pour le moment. Cependant, les organismes humanitaires ont souligné la nécessité de mettre en place des solutions à plus long terme en identifiant clairement et en démarquant les zones dans lesquelles les réfugiés peuvent faire paître leurs bêtes, ramasser du bois de feu et cultiver⁵⁷.

Un plan de reboisement devrait être mis au point par le ministère de la Foresterie avec le soutien du HCR. Les ONG devraient développer l'introduction de fourneaux écoénergétiques et d'autres options de programme qui pourraient contribuer à atténuer les tensions et à réduire l'impact des camps de réfugiés sur l'environnement. Lors de la définition de solutions à long terme, les organismes doivent garder à l'esprit le principe « Ne pas faire de mal » et veiller à ce que leurs programmes de favorisent pas involontairement un groupe plutôt qu'un autre.

Le HCR devrait veiller à ce que la stratégie de l'intervention d'aide aux réfugiés reconnaisse tôt la possibilité que la situation puisse se prolonger. Les acteurs humanitaires et du développement, peuvent améliorer leur réponse grâce une coordination plus efficace, en faisant le lien entre leurs budgets et en veillant à ce que l'intervention d'aide aux réfugiés vienne compléter les programmes destinés aux communautés d'accueil et soit bien coordonnée avec eux.

4 CONCLUSION

L'intervention lors de la crise des réfugiés dans l'État du Haut-Nil a une fois de plus braqué les projecteurs sur l'aptitude de la communauté humanitaire dans son ensemble à préparer une assistance humanitaire de qualité, à en accroître rapidement l'échelle et à la mettre en œuvre. Une catastrophe potentielle a été évitée durant les premières phases de l'intervention grâce à d'immenses efforts collectifs. La situation actuelle dans les camps, si elle est stable, reste précaire. Les premières phases de l'intervention ont fourni des enseignements importants quant à la direction et l'échelle de l'action requise dans le comté de Maban au cours des années à venir.

RECOMMANDATIONS

Mettre fin au conflit

Recommandations à l'intention de la Ligue des États arabes, l'Union africaine, l'ONU, le Royaume-Uni et les États-Unis

- Exhorter le gouvernement du Soudan et le Mouvement de libération du peuple soudanais-Nord à assurer l'accès humanitaire conformément aux accords tripartites sur les États du Nil Bleu et du Kordofan-Sud.
- Exercer une pression diplomatique sur les deux parties afin qu'elles négocient un accord de cessation des hostilités et s'engagent dans un processus politique inclusif basé sur les accords du 28 juin 2011 afin de résoudre les griefs politiques, sociaux et économiques sous-jacents dans les États du Nil Bleu et du Kordofan-Sud.

Assurer un meilleur financement

Recommandations à l'intention des bailleurs de fonds

- Maintenir des niveaux suffisants de financement pour subvenir aux besoins essentiels et garantir un accès égal aux services dans tous les camps, en veillant à ce que les sites existants et nouveaux soient conformes aux normes, et en fournissant des services de base de meilleure qualité, y compris en matière d'eau, d'assainissement et d'abris.
- Faire en sorte que les cycles de financement soient souples de manière à ce qu'ils puissent suivre les saisons du Soudan du Sud et permettre l'acquisition rapide et le pré-positionnement des secours avant le début de la saison des pluies.
- Veiller à ce que les mécanismes de financement soient suffisamment souples pour couvrir les activités humanitaires et celles de développement, en soutenant une programmation multisectorielle et une transition bien planifiée des secours humanitaires immédiats au développement à long terme.

- Assurer des cycles de financement de trois à cinq ans pour permettre une planification à plus long terme, la fidélisation du personnel et la continuité de la programmation.
- Soutenir la transition vers des solutions à moyen terme en encourageant l'innovation et en investissant dans des solutions plus rentables et plus durables appropriées au contexte, p. ex. systèmes d'approvisionnement en eau activés par l'énergie solaire.

Identifier et planifier de nouveaux sites de réfugiés

Recommandations à l'intention du HCR et des ONG

- Identifier des calendriers réalistes et clairs et des jalons cruciaux pour la préparation de nouveaux sites de réfugiés. En particulier, transférer les réfugiés vers le nouveau camp de Kaya seulement une fois que la majorité des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement, des services de base et des abris seront en place. Il faudrait accorder la priorité au transfert des réfugiés de Jamam, qui est la zone la plus gravement touchée durant la saison des pluies.
- Convenir d'une stratégie réaliste de transfert dans le cadre d'une consultation avec les réfugiés, les chefs des communautés d'accueil et les organismes humanitaires.
- Travailler avec les autorités locales et les communautés d'accueil pour déterminer et mettre en place, rapidement et de façon efficace, un nouveau site destiné à accueillir les nouveaux réfugiés.

Assurer une coordination plus efficace afin de fournir des services de meilleure qualité

Recommandations à l'intention des bailleurs de fonds, du HCR, du GRSS, des ONG et des organes onusiens

- Assurer la continuité du leadership, ainsi que de la capacité technique et de coordination sur le terrain. Passer à des déploiements à plus long terme du personnel, réduire au minimum les intervalles entre recrutements et veiller à une bonne transition entre membres du personnel afin de pérenniser les connaissances de chacun.
- Les coordonnateurs sectoriels du HCR et les coordonnateurs des groupes sectoriels (*clusters* en anglais) doivent travailler ensemble de manière plus efficace, en particulier en matière de WASH, de santé et de logistique.
- Renforcer les capacités et les compétences des partenaires et du personnel nationaux pour assurer la continuité et la durabilité à long terme.
- Améliorer la coordination entre les acteurs humanitaires et de développement en effectuant, par exemple, des évaluations conjointes des besoins et en assurant une collaboration plus étroite entre les bailleurs de fonds actifs dans différents secteurs.
- Veiller à ce que l'intervention d'aide aux réfugiés, la communauté d'accueil et les stratégies de développement soient intégrées dès le début.

Recommandation à l'intention des ONG

- Assurer une transparence et une franchise accrues envers le HCR sur les résultats véritablement obtenus et sur le soutien requis pour pallier aux manques de capacité financière, humaine et technique.

Améliorer la capacité de l'État à mener l'intervention

Recommandation à l'intention du HCR et des bailleurs de fonds

- Contribuer à renforcer les capacités des institutions, y compris la Commission de secours et réhabilitation et le nouveau Bureau pour les réfugiés, aux niveaux de la capitale, des États et des comtés, dans des domaines comme la sensibilisation à la nouvelle législation sur les réfugiés et les droits et la protection des réfugiés.

Recommandation à l'intention du GRSS

- Assurer des procédures claires et transparentes et empêcher l'introduction de taxes arbitraires ou illégales. Tous les biens et les services humanitaires devraient être exonérés d'impôts. La Commission de secours et réhabilitation devrait travailler avec les autres autorités pour veiller à ce que tous les impôts soient conformes aux réglementations fédérales et des États, et clairement communiqués afin que les partenaires humanitaires puissent en tenir compte dans la planification et la budgétisation de leurs interventions.

Mieux protéger les réfugiés, en particulier les femmes et les enfants

Recommandations à l'intention du HCR et des ONG

- Dispenser une formation de renforcement des capacités en matière de droits humains et de violence sexuelle et basée sur le genre aux « comités paix et conflit » et aux chefs traditionnels des réfugiés et des communautés d'accueil.
- Mettre sur pied des centres de femmes pour créer des espaces au sein des camps de réfugiés où les femmes et les filles soient en sécurité.

Recommandations à l'intention du gouvernement du Soudan du Sud

- Renforcer l'État de droit, la police et le système judiciaire pour veiller à ce que les auteurs de délits soient tenus responsables d'actes de violence sexuelle et basée sur le genre, et d'autres délits comme les meurtres ou les agressions.

Réduire la tension avec les communautés d'accueil

Recommandation à l'intention des bailleurs de fonds, du HCR, du GRSS, des ONG et des organes onusiens

Soutenir l'expansion des programmes, comme la plantation d'arbres, le reboisement et la fourniture de fourneaux écoénergétiques, visant à gérer la dégradation environnementale et à réduire les tensions et les conflits entre les réfugiés et les communautés d'accueil.

Recommandation à l'intention du HCR et du GRSS

- Négocier et convenir des droits d'utilisation des terres en effectuant une cartographie et une démarcation claires des zones où les réfugiés seront en mesure de faire paître leurs animaux, de ramasser du bois de feu et de cultiver. Ces droits devront être convenus avant l'établissement de nouveaux camps de réfugiés.

Recommandation à l'intention des ONG

- Intégrer les activités humanitaires et de développement en investissant dans des programmes qui sont avantageux aussi bien pour les réfugiés que pour les communautés d'accueil, en particulier dans les domaines des moyens de subsistance et des activités économiques, en favorisant l'accès équitable aux ressources naturelles et en régénérant l'environnement.

NOTES

- ¹ Chiffres tirés du Sudan Humanitarian Dashboard de l'OCHA, 31 décembre 2012, pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans les États du Nil Bleu et du Kordofan-Sud
http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/sud17_dashboard_a4_31%20DEC%2012.pdf
Chiffres pour les réfugiés du Haut-Nil extraits du portail d'information du HCR sur les réfugiés dans le Soudan du Sud, <http://data.unhcr.org/SouthSudan/country.php?id=251>
- ² HCR, Portail d'information sur les réfugiés.
- ³ Entretien avec un organisme humanitaire, 12 janvier 2012,
- ⁴ Voir le manuel de Sphère, La Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire. Ils présentent des ensembles largement connus et reconnus au niveau international de principes communs et de standards minimums universels dans les domaines des interventions humanitaires visant à sauver des vies. Les standards minimums couvrent quatre domaines essentiels de l'assistance humanitaire destinés à sauver des vies : approvisionnement en eau, assainissement et promotion de l'hygiène ; sécurité alimentaire et nutrition ; abris, établissements humains et articles non alimentaires ; action sanitaire. Le HCR a lui aussi ses propres indicateurs et standards minimums en situation d'urgence.
- ⁵ Chiffres tirés de l'Organisation mondiale de la santé : <http://www.emro.who.int/surveillance-forecasting-response/surveillance-news/hep-e-sudan-february-2013.htm>. Les réfugiés sont arrivés avec le virus de l'hépatite E. Il a maintenant été confirmé qu'une flambée d'hépatite E existe dans le Nil Bleu depuis plus de trois ans.
- ⁶ Groupes de réflexion organisés par Oxfam avec les communautés d'accueil et les réfugiés de Jamam et Gendrassa, décembre 2012 à janvier 2013.
- ⁷ HCR (2012) 'New UNHCR Airlifts to Sudanese Refugees', Note d'information du HCR, 19 juin 2012, www.unhcr.org/4fe0589f9.htm
- ⁸ Mise à jour hebdomadaire du HCR, 3 mars 2012.
- ⁹ Straziuso, J. (2012) 'New influx of refugees in South Sudan in desperate need of water', UNHCR Refugees Daily, www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=463ef21123&id=4fe01f135
- ¹⁰ Données extraites d'une étude menée par MSF sur la mortalité dans le camp de Batil entre le 25 et le 30 juillet 2012, www.msf.org.uk/South_Sudan_Crisis_Update_20120629.news
- ¹¹ Groupe danois de déminage (2012) « Displacement, Disharmony and Disillusion », <http://data.unhcr.org/SouthSudan/download.php?id=362>
- ¹² Procès-verbal de la réunion de coordination des réfugiés du comté de Maban, 10 janvier 2013.
- ¹³ En juillet 2012, Oxfam a publié un document décrivant le catalogue de problèmes en présence au Soudan du Sud, y compris les raisons de la crise alimentaire du pays et ses impacts sur les personnes de retour chez elles, les réfugiés et les communautés d'accueil. Oxfam (2012) « Tackling the Food Deficit in the World's Newest Country », Oxford : Oxfam GB, <http://www.oxfamblogs.org/eastafrica/wp-content/uploads/2010/09/Tackling-the-food-deficit-in-the-worlds-newest-country.pdf>
- ¹⁴ South Sudan Overview, Banque mondiale, www.worldbank.org/en/country/southsudan/overview
- ¹⁵ Le 12 mars 2013, le Soudan du Sud et le Soudan sont parvenus à un accord qui pourrait entraîner une reprise de la production de pétrole d'ici à mai 2013. Il s'agit d'un progrès positif qui pourrait faciliter le versement de leurs salaires aux fonctionnaires et accroître les investissements publics dans les services de base destinés à la population. « South Sudan Official Expects Oil to Reach Global Markets by May », *Wall Street Journal*, 13 mars 2013.
- ¹⁶ Entretien avec un organisme humanitaire, 12 janvier 2013.
- ¹⁷ Entretien avec un organisme humanitaire, 27 janvier 2012.
- ¹⁸ OCHA, 24 décembre 2012, Carte du 5^e recensement du Soudan 2008, Chiffres démographiques totaux par comté.
- ¹⁹ En septembre 2012, Oxfam a satisfait aux normes minimales en situation d'urgence du HCR de 20 litres d'eau par personne et par jour. Examen de mi-parcours, intervention d'urgence d'Oxfam dans le Soudan du Sud, comté de Maban, État du Haut-Nil, 18 septembre 2012.
- ²⁰ Entretien avec un organisme humanitaire, 25 janvier 2013.
- ²¹ On trouvera un complément d'informations sur la manière dont Oxfam utilise ces enseignements pour améliorer ses performances dans le cadre d'interventions futures dans le rapport résumé basé sur le « South Sudan Emergency Response in Maban County, Upper Nile State: Mid-Term Review Summary, January–August 2012 » <http://oxf.am/U4k>.
- ²² Entretien avec un grand bailleur de fonds, novembre 2012.
- ²³ Lettre conjointe envoyée par des organismes aux bailleurs de fonds ; de la part du HCR, Oxfam, Conseil danois pour les réfugiés, Solidarités, Care et ACTED, octobre 2012.
Outre le processus d'appels interinstitutions, l'appel initial du HCR (Intervention d'urgence au Soudan, qui couvrait le Soudan du Sud et l'Éthiopie) a été publié en janvier 2012. Le montant de l'appel a été revu en juin 2012 pour atteindre 186,2 millions de dollars (pour l'intervention d'urgence pour les réfugiés dans le Soudan du Sud

seulement). Ces appels ont également influencé l'appel interinstitutions.

- ²⁴ Les facteurs entravant l'aptitude du HCR à accroître l'échelle de ses activités ont été identifiés à partir de discussions menées avec des organismes humanitaires, le HCR et des bailleurs de fonds.
- ²⁵ Entretien avec un organisme humanitaire, 15 décembre 2012.
- ²⁶ Entretien avec des représentants du HCR, 6 février 2013.
- ²⁷ Pour remédier aux manques identifiés, le HCR a considérablement accru sa présence opérationnelle sur le terrain depuis le début de l'intervention, y compris l'introduction de positions à long terme pour les postes clés de leadership et de coordination. L'organisation a déployé un plus grand nombre d'experts techniques en WASH et dans d'autres domaines pour soutenir ses partenaires. Des postes techniques supplémentaires ont été pourvus pour 2013.
- ²⁸ Note du HCR sur la coordination des situations d'urgence relatives aux réfugiés au Soudan du Sud, 6 février 2012.
- ²⁹ Le groupe de coordination multisectoriel qui se concentre sur les réfugiés est présidé par le HCR et les coordonnateurs des groupes sectoriels assistent à ses réunions.
- ³⁰ En 2005, une importante réforme de la coordination humanitaire, appelée le Programme de réforme humanitaire, a introduit un certain nombre de nouveaux éléments visant à améliorer la prévisibilité, la reddition de comptes et les partenariats. L'approche par groupes sectoriels (*Cluster Approach* en anglais) était un de ces nouveaux éléments. Les groupes sectoriels sont des groupes d'organisations humanitaires, tant onusiennes que non onusiennes, dans chacun des principaux secteurs de l'action humanitaire, p. ex. l'eau, la santé et la logistique. Ils ont des responsabilités claires en matière de coordination.
- ³¹ Le Coordinateur humanitaire (CH) est chargé de la direction et de la coordination des efforts d'organisations humanitaires (tant onusiennes que non onusiennes) dans un contexte d'urgence. Le CH est chargé de désigner les agences phares des groupes sectoriels pour tous les secteurs humanitaires clés. L'Équipe humanitaire de pays (EHP) comprend le CH, les agences phares des groupes sectoriels et des partenaires opérationnels sélectionnés, ainsi que des bailleurs de fonds intervenant dans l'intervention, et c'est dans le cadre de ce forum de prise de décisions stratégiques que l'opération d'intervention humanitaire globale est orientée et menée.
- ³² Le Programme de transformation du Comité permanent inter-agences (IASC), sous la direction du Coordinateur des situations d'urgence, a adopté un ensemble d'actions visant à relever les défis en matière de leadership et de coordination, ainsi que pour améliorer la reddition de comptes concernant l'obtention de résultats en collaboration dans les interventions humanitaires. Voir Informal Consultative Meeting on HCR's implementation of the IASC Transformative Agenda, Briefing Paper, 7 février 2013, <http://www.unhcr.org/5118cfcb9.pdf>
- ³³ Ce travail a englobé les discussions menées dans le cadre de cinq groupes de réflexion avec des réfugiés (y compris un avec des réfugiés récemment arrivés), les discussions menées dans le cadre de quatre groupes de réflexion avec des communautés d'accueil, et des entretiens individuels avec deux sheikhs (des communautés des réfugiés et d'accueil) et avec deux représentants de comités de femmes.
- ³⁴ Mise à jour hebdomadaire du HCR, 9 décembre 2012.
- ³⁵ Procès-verbal de la réunion de coordination du camp de Gendrassa, 19 février 2013.
- ³⁶ Groupes de réflexion d'Oxfam avec des communautés d'accueil et des réfugiés de Jamam et Gendrassa, décembre 2012 à janvier 2013.
- ³⁷ Procès-verbal de la réunion de transfert de Kaya, 21 février 2013.
- ³⁸ L'accord tripartite est un accord conclu entre le gouvernement soudanais et le Mouvement de libération du peuple soudanais-Nord (SPLM-N) concernant l'accès humanitaire aux zones sous contrôle des rebelles du Kordofan-Sud et du Nil Bleu, signé par les deux parties le 3 et le 4 août 2012.
- ³⁹ Mise à jour hebdomadaire du HCR, 18-24 mars 2013.
- ⁴⁰ Voir les recommandations de « High Commissioner's Structured Dialogue NGO-IFRC-HCR Partnership: An initiative to improve partnership between HCR and NGOs in 2012 and beyond », (2013), <http://data.unhcr.org/SouthSudan/download.php?id=350>
- ⁴¹ Cette question a été soulevée durant des conversations menées avec un certain nombre d'organismes humanitaires ayant établi des partenariats avec le HCR entre novembre 2012 et février 2013.
- ⁴² Refugee Surveillance Update, Maban et Yida, 25 février au 3 mars 2013, <http://data.unhcr.org/SouthSudan/download.php?id=378>
- ⁴³ L'Office of Foreign Disaster Affairs (OFDA – Bureau des catastrophes à l'étranger) des États-Unis a accordé 4 millions de dollars au Fonds d'intervention rapide administré par l'Organisation internationale pour les migrations pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement, et pour contribuer à subvenir aux besoins en matière de santé de la population d'accueil en 2013. ECHO soutient une évaluation de la sécurité alimentaire pour les réfugiés et la communauté d'accueil, et le DFID a assigné 400 000 livres britanniques du financement qu'elle accorde au HCR pour les services communautaires fournis à la communauté d'accueil à proximité des camps de réfugiés.
- ⁴⁴ Lettre du Bureau du président de la République du Soudan du Sud au gouverneur adjoint de l'État du Haut-Nil, « Movement of Humanitarian Relief Convoys, Upper Nile », 18 mars 2013.
- ⁴⁵ Réunion avec le gouverneur adjoint de l'État du Haut-Nil et le directeur au niveau de l'État de la Commission de secours et réhabilitation, 17 janvier 2013.
- ⁴⁶ *Ibid.*
- ⁴⁷ *Ibid.*
- ⁴⁸ HCR, Portail d'information sur les réfugiés.
- ⁴⁹ Voir : Conseil norvégien pour les réfugiés (2008) « Camp Management Tool Kit », « Chapter 12: Camp Security and Staff Safety », <http://www.nrc.no/?aid=9380323>. Voir également, HCR (2006) « Principes directeurs opérationnels sur le maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile », <http://www.unhcr.org/refworld/docid/452b9bca2.html>

- ⁵⁰ IRIN (2013) « Women without men vulnerable in South Sudan's refugee camps », IRIN Humanitarian News and Analysis, www.irinnews.org/printreport.aspx?reportid=97260
- ⁵¹ Conseil danois pour les réfugiés (2012) « A Sexual and Gender-Based Violence Rapid Assessment of Doro Refugee Camp, Upper Nile State, South Sudan », juillet 2012. Voir : www.humansecuritygateway.com/documents/DRC_ASexualandGenderbasedViolenceRapidAssessment.pdf
- ⁵² *Ibid.* Les cas de violences sexuelles et basées sur le genre sont en général traités à travers des mécanismes coutumiers et, de ce fait, restent souvent irrésolus car ce sujet est tabou et les survivants craignent d'être stigmatisés. C'est pourquoi les dénonciations d'incidents de ce type sont rares et ne sont pas non plus signalées aux prestataires de soins de santé.
- ⁵³ Entretien avec un organisme humanitaire, 28 décembre 2012.
- ⁵⁴ Mise à jour hebdomadaire du HCR, 24 novembre 2012.
- ⁵⁵ Mise à jour hebdomadaire du HCR, 10 février 2013.
- ⁵⁶ Groupes de réflexion d'Oxfam avec les communautés d'accueil et les réfugiés de Jamam et Gendrassa, décembre 2012 à janvier 2013.
- ⁵⁷ Entretien avec un organisme humanitaire, 15 janvier 2013.

© Oxfam International avril 2013

Ce document a été rédigé par Sultana Begum. Oxfam remercie Aimee Ansari, Matthew Phillips, Syma Jamil, Andrew Boscoe, Francesco Rigamonti, Vimbayi Mazhani, James Daffala, Gloria Ekuyoa, Ayoub Yobo, Marino Commandos, Fahima Brahan, et Jonathan Mazliah pour leur assistance dans sa réalisation. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter advocacy@oxfaminternational.org

Ce document est soumis aux droits d'auteur mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : policyandpractice@oxfam.org.uk.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-1-78077-295-0 en avril 2013.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 17 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans 94 pays à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté.

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australie (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be)
Oxfam Canada (www.oxfam.ca)
Oxfam France (www.oxfamfrance.org)
Oxfam Allemagne (www.oxfam.de)
Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam Inde (www.oxfamindia.org)
Intermon Oxfam Espagne (www.intermonoxfam.org)
Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Japon (www.oxfam.jp)
Oxfam Mexique (www.oxfammexico.org)
Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz)
Novib Oxfam Pays-Bas (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Pour de plus amples informations, veuillez contacter les différents affiliés ou visiter www.oxfam.org. Courriel : advocacy@oxfaminternational.org