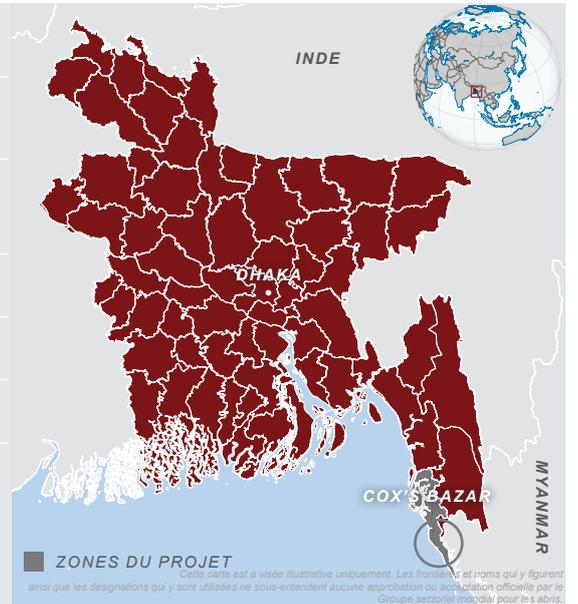


ÉTUDE DE CAS BANGLADESH 2017-2018/CRISE DES ROHINGYA

MOTS CLÉS : Planification des sites, coordination, réduction des risques de catastrophes

CRISE	Crise des réfugiés Rohingya, Cox's Bazar, 25 août 2017-toujours en cours
NOMBRE TOTAL DE PERSONNES TOUCHÉES*	260 000 ménages (1,3 million de personnes), communauté hôte comprise
NOMBRE TOTAL DE PERSONNES DÉPLACÉES*	134 200 ménages (671 000 nouveaux arrivants) 120 480 ménages (602 400 réfugiés) à KBE
LIEU D'EXÉCUTION DU PROJET	Site élargi de Kutupalong-Balukhali (KBE), Cox's Bazar
BÉNÉFICIAIRES DU PROJET	Plus de 120 000 ménages (600 000 personnes).
PRODUITS DU PROJET	Planification de site pour le site KBE
DENSITÉS D'OCCUPATION DU SITE**	10-20 m² par personne dans les zones pleinement aménagées



* Chiffres datant du 25 février 2018. Plan d'intervention conjoint face à la crise humanitaire des Rohingya.
** Les chiffres typiques en matière de planification varient entre 45 m² et 60 m² par personne en fonction du contexte.
En cas de circonstances exceptionnelles, une superficie de 35 m² par personne est acceptable.

RÉSUMÉ DU PROJET

En moins de deux mois, plus de 400 000 réfugiés se sont installés spontanément autour des camps de réfugiés existants dans le district de Cox's Bazar. Cette étude de cas présente les difficultés rencontrées par les planificateurs du site au cours des six premiers mois de travail dans ce contexte. Davantage de réfugiés ont continué à arriver, les déplacements secondaires ont augmenté, et les agences ont demandé des terres supplémentaires pour mettre en place des infrastructures et des services de base. L'étude de cas relate les premières tentatives visant à cartographier et à comprendre les établissements humains spontanés, à identifier des terres supplémentaires et à concevoir les premières zones planifiées de réinstallation, ainsi qu'à se préparer aux effets de la saison des moussons imminente et à les atténuer.

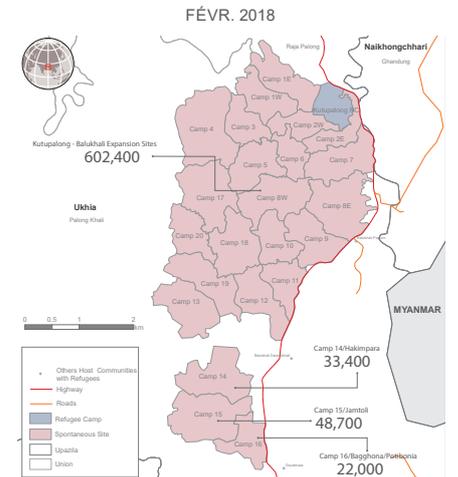
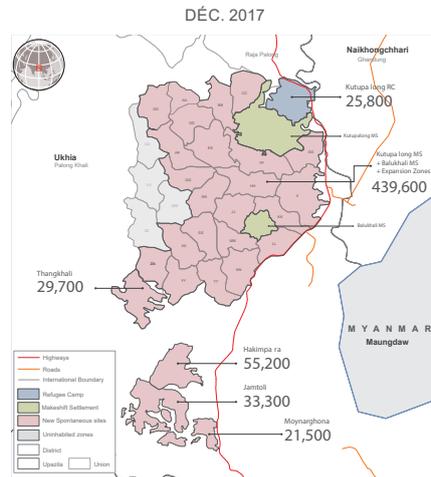
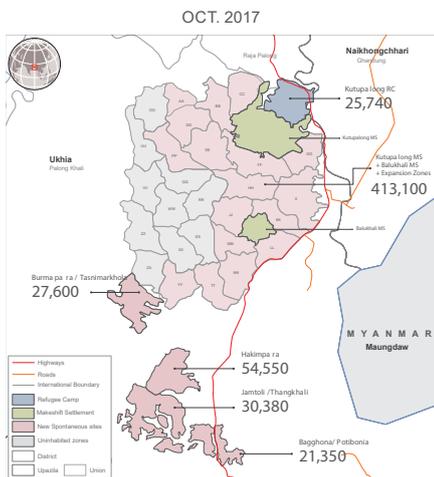


POINTS FORTS

- + Les premières décisions ont été cruciales pour orienter l'intervention.
- + L'utilisation de drones a permis de comprendre le site et le terrain, ainsi que de communiquer avec les autorités.
- + Des spécialistes de la prévention des risques de catastrophe ont été impliqués dès le début.
- + Bonne collaboration interagences.

POINTS FAIBLES

- Les planificateurs du site ont eu du mal à trouver un forum technique efficace.
- Les ressources ont été réparties de manière inégale dans l'ensemble du site.
- L'absence de système de zonage convenu a entraîné la confusion.
- Le plan d'aménagement de l'établissement humain au niveau macroscopique n'a pas été adopté.
- Les réfugiés n'ont pas été impliqués dans la planification du site dès le début.



Après le 25 août 2017, les nouveaux arrivants se sont installés autour des établissements humains existants le long de la frontière avec le Myanmar. En l'espace de six mois, plus de 600 000 réfugiés vivaient sur le site KBE, occupant la totalité de la zone d'agrandissement attribuée par les pouvoirs publics du Bangladesh (cartes : Groupe de coordination intersectorielle, de l'anglais Inter Sector Coordination Group, ou ISCG).

INFORMATIONS GÉNÉRALES ET CONTEXTE

Pour plus d'informations sur l'afflux de 2017 et l'intervention en matière d'abris et de produits non alimentaires, voir l'aperçu A.13.

Avant l'afflux de 2017, aucune planification de site, configuration de base ou construction d'abris d'urgence n'avait commencé dans les zones autour des établissements existants de Rohingya¹.

À partir de fin août, en moins de deux mois, plus de 400 000 réfugiés sont arrivés dans ces établissements humains et aux alentours. Un an plus tard, la zone tout entière était considérée comme le plus grand camp de réfugiés du monde, accueillant 631 000 réfugiés². L'afflux massif de réfugiés s'est dispersé dans les établissements humains existants et les communautés hôtes le long de la frontière, la majorité se dirigeant vers le camp de réfugiés existant de Kutupalong et l'établissement spontané de Balukhali.

Compte tenu de l'ampleur et de la rapidité de cet afflux, les acteurs sur le terrain ont donné la priorité à la fourniture d'une assistance vitale aux personnes les plus vulnérables et ont laissé les autres s'installer de manière autonome. En conséquence, lorsque les équipes de planification du site des organismes chefs de file ont commencé à dresser les premiers plans, elles ont été confrontées à un camp non réglementé et croissant de manière organique. Les réfugiés décidaient eux-mêmes où s'installer, où faire passer de nouveaux chemins et passerelles, et comment fournir un abri à leur famille.

Le site, situé sur un terrain vallonné, était sujet aux inondations et aux glissements de terrain, un problème exacerbé par la nécessité d'installer rapidement les réfugiés, ce qui a contribué à la déstabilisation des pentes, à l'élimination des capacités naturelles de drainage et d'infiltration, et à l'augmentation des risques d'inondations intenses. Ce problème est devenu d'autant plus préoccupant à l'approche de la saison des moussons.

Cette étude de cas présente principalement les activités qui se sont déroulées et les décisions qui ont été prises pendant les six premiers mois de la situation d'urgence. Elle inclut les toutes premières tentatives des planificateurs du site visant à comprendre le site KBE et le début d'un processus formel de planification du site. Cette période peut être divisée en quatre phases distinctes, s'achevant en février 2018 lorsque les travaux de préparation du site en vue de la mousson ont débuté.

PHASE 1 – COMPRENDRE LE CONTEXTE

Au cours des premières semaines, les pluies et l'absence d'infrastructures routières ont rendu les déplacements au sein du site KBE extrêmement difficiles et chronophages. Il n'existait aucune carte de la zone d'agrandissement ni aucune route formelle.

Il était difficile de comprendre l'échelle du camp, car les nouvelles arrivées en repoussaient les limites au nord et au sud à une vitesse

¹ Avant août 2017, plus de 100 000 réfugiés Rohingya vivaient dans la zone KBE. Les sites existants étaient planifiés, dans une certaine mesure.

² Au 31 août 2018. Examen à mi-parcours du plan d'intervention conjoint.

alarmante ; l'élargissement à l'ouest, vers la réserve forestière nationale, était le plus important. Une décomposition de la région visant à permettre une meilleure coordination interagences a abouti à la création des premières « zones ».

Le fait de combiner ces cartes avec les premières données démographiques a ouvert la voie aux premières estimations des densités et, plus important encore, aux prévisions concernant les capacités éventuelles en matière de population. Les cartes ont également révélé la nécessité d'améliorer l'accès de toute urgence. La « route militaire » a été mise en service, le long de la frontière ouest de ce qui était alors la première zone d'agrandissement. Parmi les autres décisions stratégiques qui ont été prises, on peut citer la création rapide du site de transit le long de « l'autoroute » existante et près du camp enregistré de Kutupalong.

Cette phase avait pour objectif d'installer les nouveaux arrivants et de répondre aux besoins immédiats des plus vulnérables. Le manque de personnel et de partenaires a rendu indispensable une certaine souplesse dans les rôles et, par conséquent, les planificateurs du site ont été appelés à assumer d'autres fonctions et à réaliser d'autres missions sur le terrain, par exemple contribuer aux relocalisations d'urgence. Avec le recul, il aurait été préférable que les planificateurs du site se concentrent davantage sur la situation globale, sans trop s'impliquer dans les opérations de terrain.

La majorité des établissements croissent de manière organique et sont façonnés par l'environnement physique et l'emplacement des infrastructures importantes. Ainsi, les effets des décisions prises pendant les premiers mois de la situation d'urgence se répercutent sur plusieurs années. Il est important de parvenir à un équilibre lorsque l'on évalue l'urgence des décisions et la croissance des établissements humains tout en comprenant leur impact à long terme.



Avant la mise en place du centre de transit, les réfugiés s'installaient spontanément sur des parcelles improvisées en utilisant tous les matériaux qu'ils trouvaient, car les agences n'avaient pas le temps de dresser des plans avant que les personnes ne s'installent.



ZONE OO EN OCT. 2017 AVANT L'AGRANDISSEMENT

PHASE 2 – LES BASES

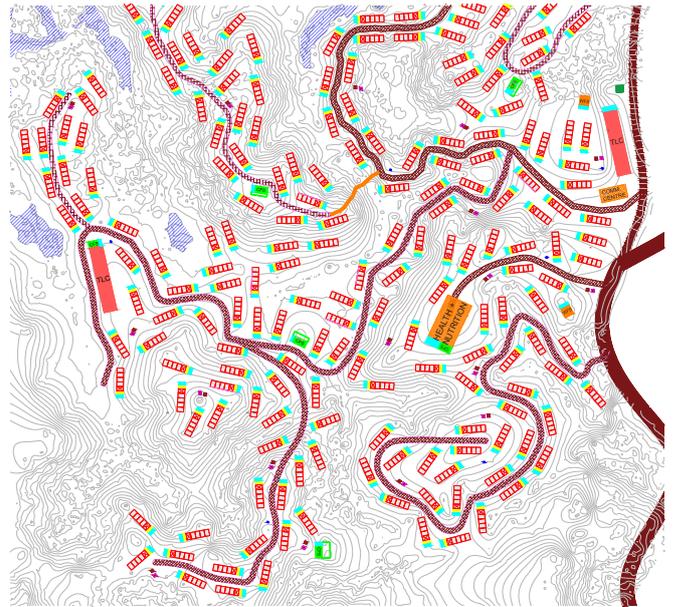
Après la production des premières cartes, le calcul des densités et l'ouverture d'un canal de communication avec les pouvoirs publics, une superficie supplémentaire de 1 000 acres a été attribuée à la communauté humanitaire pour accueillir les nouveaux arrivants et réduire les densités de population autour des sites existants. L'octroi de nouvelles terres a permis aux planificateurs du site de préparer la zone avant l'installation des réfugiés. Pour la première fois en deux mois, le terrain a été étudié et des plans formels du site ont été établis en conformité avec les normes humanitaires internationales ainsi que les bonnes pratiques adaptées au contexte. Toutefois, il s'agissait toujours d'une course contre la montre, car les densités insoutenables dans les zones de peuplement existantes forçaient les réfugiés à s'étendre spontanément vers de nouvelles zones.

L'une des toutes premières zones d'agrandissement (dénommée OO) a été en grande partie conçue avant que des réfugiés ne s'y installent. Des terrains stratégiques ont été réservés pour les écoles, les cliniques et les bâtiments communautaires, tandis que les zones sujettes aux glissements de terrain et aux inondations ont été délimitées comme étant non appropriées pour les abris.

À mesure que la compréhension de la topographie, de la géologie et des systèmes naturels de drainage s'améliorait, les cartes initiales sont devenues plus détaillées. Par consensus général, la communauté humanitaire a utilisé la même carte de base, employant la notation AA, BB, CC, etc., qui divisait le camp en zones dont la taille allait de 45 à 150 acres, chacune correspondant à environ 20 000 réfugiés³. Cette sous-division a été largement adoptée par l'ISCG et les partenaires sur le terrain ; toutefois, elle n'a pas été adoptée par la Commission d'aide aux réfugiés et de rapatriement du gouvernement, l'armée et les réfugiés eux-mêmes, qui utilisaient tous des systèmes de zonages différents. Les parties prenantes n'ont pas été en mesure de communiquer entre elles et de se coordonner, entraînant la confusion et des retards, car les principaux groupes concernés ne « parlaient pas la même langue ».

Cette phase s'est révélée chaotique, marquée par l'arrivée de nouveaux acteurs et fonds ainsi que par une intensification des activités. Les besoins dépassant les ressources disponibles, une intervention efficace et coordonnée était nécessaire. Cependant, des problèmes de communication spatiale (en raison de l'absence de cartes et d'un système convenu de notation) ont rendu la coordination difficile. Les agences n'étaient pas en mesure de suivre efficacement les dossiers et les ressources, et l'on a perdu du temps sur le terrain, car les évaluations ne pouvaient pas être comparées, étant donné que les emplacements exacts ne pouvaient pas être précisés. Les agences n'avaient pas coutume d'utiliser les coordonnées GPS et la communication de données géoréférencées n'était pas normalisée. Cette situation a entraîné des doubles emplois, tels que des activités de distribution dans les mêmes zones.

³ D'après la population moyenne des zones AA à NN en octobre 2017.



Les planificateurs du site ont commencé à établir les premiers plans en suivant des normes minimales convenues en octobre 2017, et certaines zones d'agrandissement ont été préparées avant que des réfugiés ne s'y installent (plan : Phoebe Goodwin/Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ou HCR).



© Philipp Hübnér/HCR/Direction du développement et de la coopération (DDC)

Pendant la phase initiale de la planification du site sur le terrain, on a utilisé des drones pour identifier les terrains idéaux pour accueillir les installations collectives, qui ont ensuite été délimités par les équipes de terrain.



© Richard Evans/HCR



© Richard Evans/HCR

L'accès au site était difficile et les agences ont clôturé le côté ouest de la zone pour éviter un élargissement incontrôlé vers la réserve naturelle.

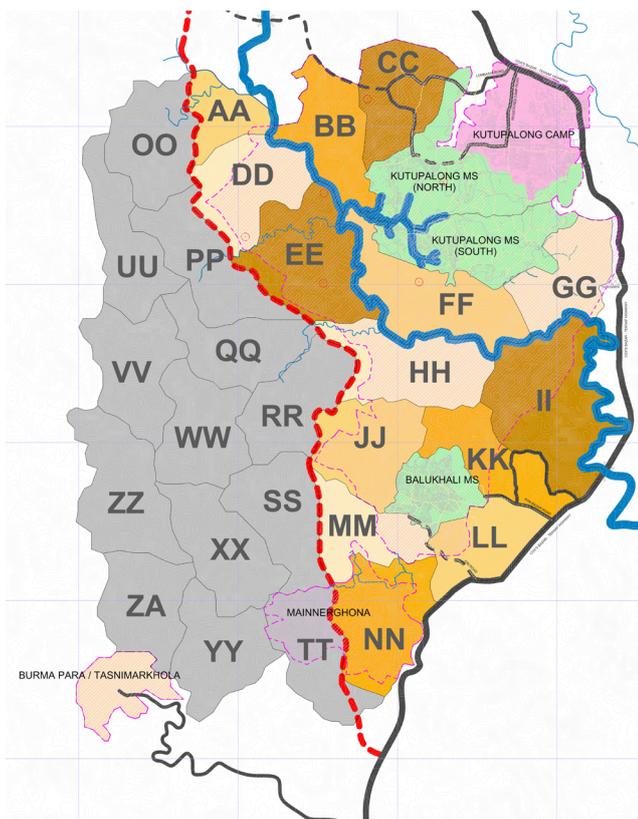


ZONE OO EN AOÛT 2018 APRÈS L'AGRANDISSEMENT

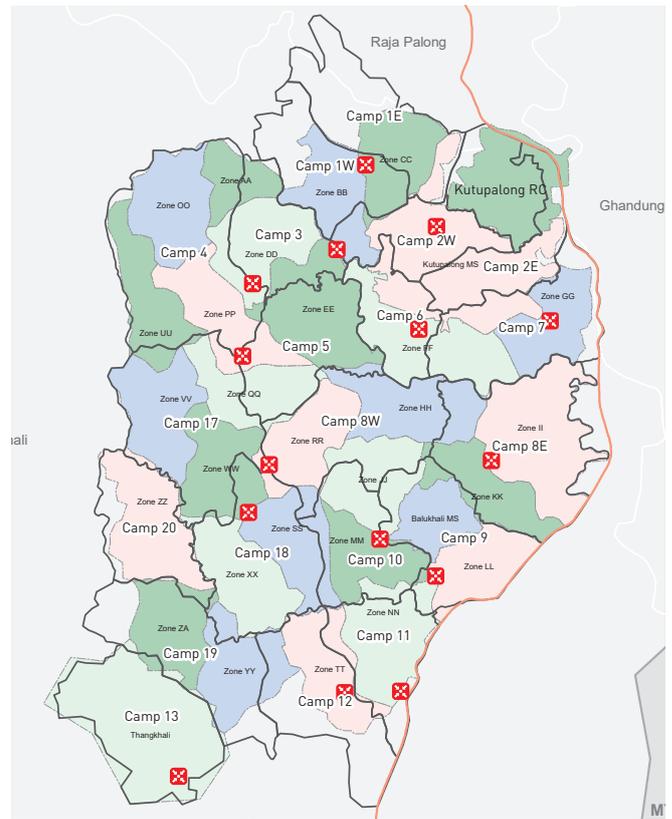
© Philipp Hübnér/HCR/DDC



Image de la zone OO après que les réfugiés se sont installés, prise par un drone, en février 2018. Les densités étaient inférieures ici par rapport à d'autres parties du site, et les services étaient relativement bien distribués. Cependant, cela signifiait aussi que l'aide n'était pas répartie de manière égale dans l'ensemble du site, car d'autres zones demeuraient très denses et privées de services (source : Needs and Population Monitoring, 14 févr. 2018).



La route militaire a été ouverte le long de ce qui constituait la frontière ouest du site KBE à l'époque où il a été conçu, avant l'élargissement vers les zones grises. La communauté humanitaire a adopté le système de notation AA-ZZ pendant environ quatre mois, afin de diviser le site en zones de taille comparable (source : ISCG, 30 sept. 2017).



Les pouvoirs publics, les acteurs humanitaires et les réfugiés utilisaient tous des systèmes de zonage différents, ce qui a entraîné la confusion et des problèmes de coordination. Pour y remédier, le Secteur de la gestion de sites a mené un exercice prolongé visant à adopter une approche commune entre le système de « camp » des pouvoirs publics et les zones de la communauté internationale (source : ISCG, 12 févr. 2018).

PHASE 3 – AGRANDISSEMENT ET PLAN D'AMÉNAGEMENT DE L'ÉTABLISSEMENT AU NIVEAU MACROSCOPIQUE

Les travaux pionniers menés dans la zone OO ont alors été reproduits par toutes les parties impliquées dans la planification du site, à des degrés divers. L'utilisation de drones a facilité la collecte et le partage de données visuelles géoréférencées. Des procédures opérationnelles standard ont été élaborées pour permettre aux partenaires d'échanger avec les planificateurs du site. Pour la première fois, les secteurs ont joué un rôle actif au sein du site pour veiller à ce que des terres soient attribuées aux fins de leurs propositions de financement ambitieuses et souvent irréalistes. Pendant cette période chaotique « d'accapement des terres », les agences plantaient des drapeaux, délimitaient des terrains et construisaient des installations sans faire preuve de diligence raisonnable et sans comprendre les caractéristiques du site. Les ressources ont été concentrées sur les terrains vacants où l'on voyait la construction comme une victoire facile, au lieu d'essayer de négocier pour obtenir des parcelles en vue de dispenser des services dans les zones déjà peuplées. On peut citer un exemple notable tiré d'une partie de la zone d'agrandissement, où aucun espace n'était disponible pour installer des abris, car toutes les parcelles avaient été réservées pour des bâtiments communautaires.

Cette situation a entraîné l'élaboration d'un plan d'aménagement de l'établissement au niveau macroscopique (de l'anglais *Macro Settlement Development Plan*, ou MSDP), dans le but de compiler et d'analyser toutes les données au sein d'un unique document « évolutif » référencé de manière géospatiale qui s'éloignerait d'une perspective de zonage isolée au profit d'une approche macroscopique globale sur l'ensemble du site. Le MSDP avait vocation à servir d'outil de planification et de plaidoyer mis à jour en continu pour permettre aux décideurs de planifier l'avenir, dans l'optique d'une distribution équitable des services et des infrastructures ainsi que d'un accès égal à ceux-ci. En s'appuyant sur une série de thèmes, notamment la santé, l'eau, l'assainissement et l'hygiène, les routes et les ponts, les infrastructures et l'environnement, le plan a été conçu de manière à garantir son appropriation par les pouvoirs publics et à faire office de répertoire unique alimenté par tous les planificateurs du site.

Le MSDP a montré que, en l'espace de quelques semaines, l'intégralité du site KBE dépasserait les densités planifiées et que des terrains supplémentaires seraient nécessaires, en particulier si l'on voulait essayer de décongestionner les zones autour du camp d'origine. Des densités inférieures à 10 m² par personne créaient des conditions de vie comparables aux pires bidons-villes urbains de Dhaka et, en raison du faible accès aux services vitaux dans de nombreux endroits, les avertissements du secteur de la santé devenaient de plus en plus véhéments.

Bien qu'adéquatement conçu, le MSDP a échoué à porter une grande partie de ses fruits en raison de problèmes de coordination et d'appropriation. La plateforme de coordination *ad hoc* et non testée n'a pas été en mesure d'appréhender la nécessité de cet outil et de l'élever au-dessus de la confusion qui régnait en matière de coordination intersectorielle. Si le MSDP avait rencontré plus

de succès, il aurait permis d'améliorer la planification concernant l'emplacement des installations et infrastructures stratégiques, ce qui aurait eu un impact direct sur le développement à long terme de l'établissement humain.

PHASE 4 – PLANIFICATION EN VUE DE LA MOUSSON

Fin 2017, les derniers nouveaux arrivants se sont installés et le MSDP a été actualisé pour y inclure de nouveaux thèmes. La planification est passée de l'attribution immédiate de terres et de la prestation de services vitaux à des perspectives à moyen et à long termes. L'exposition à la situation du camp et la familiarité avec le paysage ont conduit à commander une analyse des risques de glissement de terrain sur le site KBE principal auprès d'une organisation intergouvernementale spécialisée dans la préparation aux catastrophes. Une analyse des risques d'inondation a été réalisée par les organismes chefs de file chargés de la planification du site.

Immédiatement, il est devenu évident que les moussons commençant en mai/juin, associées à la saison annuelle des cyclones, risquaient d'entraîner une deuxième vague de déplacements, de même que des glissements de terrain et des inondations pouvant aboutir à des pertes matérielles et humaines considérables. Lorsque les résultats préliminaires de l'analyse ont été publiés, des mesures coordonnées ont été prises pour atténuer les effets des aléas naturels.

La nature unique du contexte a mis en exergue l'importance de planifier le site en tenant compte de la sécurité à long terme des réfugiés. Elle a souligné la nécessité de consolider le rôle des planificateurs du site et de leur accorder plus d'importance au sein de la plateforme de coordination, car la prise de décisions éclairées à un stade précoce contribue à renforcer la coordination et, à long terme, à améliorer considérablement la vie des personnes touchées par les déplacements.



En l'absence d'un plan de site convenu ou d'une structure fonctionnelle de gestion de camp, les nouveaux arrivants ont commencé à niveler le terrain pour construire des abris et à s'installer spontanément.



Les 1 000 acres supplémentaires ont été rapidement occupées en l'espace de quelques mois. Compte tenu de l'échelle du site, il était nécessaire d'adopter une approche au niveau macroscopique pour déterminer l'emplacement stratégique des installations et planifier la croissance future, les infrastructures et les scénarios probables.

POINTS FORTS, POINTS FAIBLES ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS

POINTS FAIBLES

- En partie à cause de la confusion engendrée par la structure de coordination peu orthodoxe utilisée dans le cadre de l'intervention en faveur des Rohingya, et en partie à cause de l'emplacement et du terrain défavorables, **les équipes de planification du site ont eu du mal à trouver un forum technique efficace** et à « se faire entendre » par le Groupe de coordination intersectorielle. Divers groupes de travail techniques additionnels ont été formés pour tenter de réunir les personnes impliquées dans la planification du site. **Ces groupes de travail n'avaient souvent pas d'objectif ni de produit précis à cause du manque de clarté de leur mandat**, étant donné que la situation était sans précédent.

- Bien qu'une zone ait été planifiée à l'avance et que l'on se soit davantage efforcé d'y garantir l'application des normes minimales, cela signifiait que **les ressources étaient réparties de manière inégale sur l'ensemble du site**.

- **L'absence de système convenu de désignation et de zonage a engendré la confusion**, un gaspillage des ressources et des retards dans des processus ultérieurs importants, tels que la mise en place d'un système d'adresses unifié.

- **Le MSDP n'a pas porté une grande partie de ses fruits**, car il n'a pas été adopté par l'organe de coordination intersectorielle.

- **Les réfugiés n'ont pas été associés à la planification du site dès le début**. Cette défaillance était en partie due au retard qu'avait pris la structure localisée de gestion du site par rapport à la croissance de l'établissement humain, et au fait que les responsables de la gestion du camp gouvernementaux ne sont intervenus qu'en 2018.

POINTS FORTS

+ **Les premières décisions ont joué un rôle essentiel pour orienter les interventions**, comme la construction de la « route militaire » traversant le camp et la mise en place du centre de transit sur un terrain privé.

+ **L'utilisation de drones s'est avérée vitale** non seulement pour appréhender l'échelle des sites et du terrain, mais aussi pour faire comprendre aux pouvoirs publics et à la communauté internationale qu'il fallait agir.

+ Reconnaisant que, avec l'arrivée de la saison des moussons, la crise des réfugiés pouvait se transformer en catastrophe physique, **des spécialistes de la prévention des risques de catastrophe ont été impliqués dès le début** pour formuler des conseils et contribuer à la planification.

+ **Les organismes chefs de file chargés de la planification et de l'aménagement du site ont travaillé ensemble** pour formuler des normes adaptées au contexte, élaborer le MSDP et réaliser une cartographie des risques au sein du site.



Des infrastructures majeures (telles que la route militaire et des ponts) étaient nécessaires pour convertir les terres forestières en établissement humain habitable.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS

- **La délimitation et les sous-zones doivent être convenues et finalisées par l'ensemble des parties le plus tôt possible.** Ce processus doit démarrer immédiatement, les pouvoirs publics (autorités militaires, ministères compétents, etc.) assurant la direction et s'appropriant les décisions, la structure humanitaire prenant ensuite le relais. Il est nécessaire de comprendre rapidement les structures préexistantes des communautés, car l'adoption sera plus rapide si les mesures sont alignées sur ces systèmes sociaux. Souvent, on n'a pas le temps de mener des consultations à grande échelle, ou on ne l'estime pas nécessaire. Un organe unique de planificateurs de site doit jouir de l'autorité et de la confiance nécessaires, avec un calendrier d'achèvement clair. Les retards entraîneront des interruptions considérables dans la prestation des services. Un déploiement plus large auprès des communautés et des délimitations physiques concrètes sur le terrain sont nécessaires, afin que les réfugiés puissent s'orienter et s'établir en s'appuyant sur des paramètres spatiaux adéquats, permettant ensuite d'attribuer des adresses aux différents lieux.
- **La planification de l'aménagement de l'établissement au niveau macroscopique doit commencer immédiatement.** Une unité au sein du service de planification du site doit s'intéresser à l'échelle macroscopique de l'aménagement de l'établissement dès le début. Il est important de déterminer où et comment les camps de réfugiés peuvent s'intégrer avec les communautés hôtes et partager ou améliorer les infrastructures et les services existants. Cette responsabilité doit être clairement confiée à un organisme chef de file disposant des compétences nécessaires, à moins que les pouvoirs publics de la communauté hôte n'aient montré leur volonté et leur capacité d'entreprendre une telle tâche. Les pouvoirs publics jouent un rôle crucial, en particulier lorsque des terres supplémentaires sont nécessaires. Cependant, la planification perdra en pertinence si elle ne suit pas le rythme des demandes des agences d'intervention d'urgence et d'aide humanitaire en matière de terres (par exemple, hôpital, centres logistiques, etc.).
- **Les planificateurs de site doivent anticiper divers scénarios possibles, afin de comprendre à quoi « ressemblera » le site dans 3, 6, 12, 24 ou 48 mois.** Les planificateurs de site jouent un rôle dans l'interprétation de la topographie, de la géomorphologie, de la géographie, des aléas naturels et du lien subtil entre le site physique et son développement socio-économique. Ils peuvent également prévoir les impacts spatiaux de la croissance démographique au sein des camps de réfugiés. Le fait de mener des interventions de planification de site à un stade précoce pourrait permettre un élargissement positif et une diversification des possibilités en matière de moyens de subsistance pour les réfugiés, favorisant ainsi leur indépendance et leur dignité. Les planificateurs de site devraient jouir de l'autorité nécessaire pour soulever ces questions auprès de la haute direction, afin qu'elles puissent être traitées sur un pied d'égalité avec les autres priorités sectorielles ou organisationnelles.
- **Des décisions audacieuses doivent être prises à un stade précoce afin de ne pas avoir de regrets plus tard.** Les décisions liées aux densités ou à l'emplacement des services essentiels auront des conséquences et des impacts à long terme, qui toucheront les résidents pendant des années. Lorsque les relocalisations s'inscrivent dans le cadre d'un plan de site bien formulé qui permet la longévité et une croissance naturelle, les inconvénients à court terme sont en grande partie compensés par l'amélioration considérable des conditions de vie des réfugiés. Plus le temps passe, et plus les personnes résidant dans des endroits non sûrs ou inappropriés seront opposées à l'idée d'un déplacement secondaire.