

Aider, protéger, punir

Retour sur la crise internationale du Darfour

Fabrice Weissman

2008

Le *Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires* (CRASH) a été créé par Médecins sans frontières en 1999. Sa vocation : stimuler la réflexion critique sur les pratiques de l'association afin d'en améliorer l'action.

Le Crash réalise des études et analyses portant sur l'action de MSF dans son environnement immédiat. Elaborées à partir des cadres et de l'expérience de l'association, ces textes ne représentent pas la « ligne du parti » MSF, pas plus qu'ils ne cherchent à défendre une conception du « vrai humanitaire ». Leur ambition est au contraire de contribuer au débat sur les enjeux, contraintes, limites – et par conséquent dilemmes – de l'action humanitaire. Les critiques, remarques et suggestions sont plus que bienvenues, elles sont attendues.

The *Centre de reflexion sur l'action et les savoirs humanitaires* (CRASH) was created by Médecins Sans Frontières in 1999. Its objective is to encourage debate and critical reflexion on the humanitarian practices of the association.

The Crash carries out in-depth studies and analyses of MSF's activities. This work is based on the framework and experience of the association. In no way, however, do these texts lay down the 'MSF party line', nor do they seek to defend the idea of 'true humanitarianism'. On the contrary, the objective is to contribute to debate on the challenges, constraints and limits –as well as the subsequent dilemmas- of humanitarian action. Any criticisms, remarks or suggestions are most welcome.

Aider, protéger, punir

Fabrice Weissman

A l'occasion de son dernier discours sur les droits de l'homme, le Secrétaire général des Nations unies sortant, Kofi Annan, a dénoncé avec sévérité l'attitude de la communauté internationale au Darfour : « soixante ans après la libération des camps d'extermination nazis, trente ans après les champs de la mort cambodgiens, la promesse 'plus jamais ça' sonne creux. (...) Aucun argument de saurait excuser et encore moins justifier la passivité honteuse de la plupart des gouvernements [au Darfour]¹. » Cette critique est largement répandue au sein de l'opinion publique et parmi les activistes affichant leur solidarité avec les populations du Darfour victimes, selon eux, d'un « génocide » ou d'une « campagne de purification ethnique ». Mais qu'en est-il exactement ? Dans quelle mesure les populations du Darfour ont-elles été abandonnées ? Afin d'y voir plus clair, revenons brièvement sur l'histoire de la crise et des réactions internationales qu'elle a suscitées.

2004-2005

L'embrassement du Darfour

Au début des années 2000, plusieurs rébellions armées se structurent au Darfour, province sahélienne de l'ouest du Soudan où vivent 6 millions d'habitants. Les insurgés dénoncent la marginalisation politique et économique de leur région, théâtre de tensions croissantes entre cultivateurs et éleveurs nomades. L'opposition armée est soutenue par le Tchad où elle dispose de bases arrières.

En mai 2003, le gouvernement répond aux premières attaques de la rébellion par une contre-offensive d'une brutalité extrême ciblant la base sociale de l'insurrection. N'ayant pas confiance dans son armée, il recrute des milices paramilitaires parmi les populations nomades. Appuyées par l'aviation et l'armée de terre, ces milices (localement désignées sous le nom de *Jenjaweed*²) rasant les villages dont les habitants sont accusés de soutenir la rébellion en raison de leur origine ethnique. Tueries, incendies, viols, destruction des récoltes et des points d'eau provoquent l'exode de deux millions de personnes entre mai 2003 et décembre 2004. Elles se réfugient dans de vastes camps de déplacés généralement situés à proximité des villes de garnison et dans quelques camps de réfugiés au Tchad. Selon les estimations du Centre pour l'épidémiologie des désastres, cette politique de terreur entraîne la mort de 131 060 personnes de septembre 2003 à juin 2005³. Un quart des victimes a été assassinée (41 000), les autres sont mortes de faim et de maladies au cours de leur fuite. Fin 2004, les violences contre-insurrectionnelles baissent en intensité. Affaiblie, la rébellion se replie dans les montagnes et dans les régions semi-désertiques. Les forces régulières contrôlent les villes et les principaux axes routiers, les milices paramilitaires le reste du territoire.

Jusqu'en mars 2004, la crise fait l'objet d'une faible médiatisation et d'une mobilisation internationale tout aussi timide. Uniques témoins étrangers, les rares ONG et agences onusiennes autorisées à intervenir au Darfour restent discrètes sur la gravité de la situation. Pour les

¹ *The Secretary General – Address to mark international human rights day*, New York City, 8 December 2006.

² Terme insultant désignant un bandit sans foi ni loi généralement appliqué aux voleurs de bétail et autres brigands parmi lesquels le gouvernement soudanais a recruté le noyau dur des milices.

³ Etude conduite à partir de 56 enquêtes de mortalité rétrospective. Cf. D. Guha-Sapir & O. Degomme, *Darfur : Counting the Deaths (2). What are the trends ?* December 15, 2005, CRED.

organisations humanitaires, la priorité est d'obtenir du gouvernement les autorisations nécessaires à l'accroissement des secours en faveur des centaines de milliers de déplacés qui s'entassent aux portes des villes. Dénoncer publiquement les crimes du régime risque de compromettre leurs efforts, voire de provoquer leur expulsion. Quant aux représentants des Nations unies et des chancelleries occidentales – qui ont visité la région à plusieurs reprises (en septembre-octobre 2003 puis en février-mars 2004) – ils ont d'autres priorités. Parmi celles-ci : la « guerre au terrorisme » (pour le gouvernement américain dont le Soudan est devenu un allié après le 11 septembre 2001) et le règlement de la guerre entre le nord et le sud Soudan qui fait rage depuis 18 ans.

En effet, le 22 juillet 2002, le gouvernement et la rébellion sudiste de l'Armée populaire de libération du Soudan (SPLA) ont signé au Kenya un protocole d'accord permettant d'envisager la fin d'un conflit qui depuis 1983 a coûté la vie à plusieurs millions de Soudanais. Obtenu sous forte pression internationale, ce protocole n'est qu'une première étape. Une longue série de négociations délicates doivent être menées avant la conclusion d'un accord final. Dans ces conditions, la crise du Darfour apparaît comme un événement inopportun. Sa prise en compte risque de compliquer les pour-parlers et de souligner les limites du processus engagé au Kenya. En n'incluant que la seule rébellion sudiste du SPLA, il ne laisse qu'une seule option aux autres mouvements luttant contre la marginalisation des périphéries soudanaises : prendre les armes pour se faire entendre⁴.

Ainsi, aucun effort n'est entrepris au plan international pour contenir la violence de la répression gouvernementale et permettre l'acheminement d'une aide humanitaire conséquente au profit des rescapés. Au premier trimestre 2004, seules des équipes réduites du Programme alimentaire mondial, du CICR et de quatre ONG (MSF, SCF-UK, GOAL, MedAir) sont autorisées à intervenir au Darfour avec des moyens extrêmement limités alors qu'on recense déjà un million de déplacés menacés par la famine et les épidémies.

L'internationalisation de la crise

C'est un fonctionnaire des Nations unies – britannique – qui brise le silence. S'exprimant devant la presse internationale à Nairobi le 19 mars 2004⁵, Mukesh Kapila, coordinateur des affaires humanitaires pour les Nations unies au Soudan, compare la crise du Darfour à celle du Rwanda en 1994 suggérant qu'un génocide est en cours. Ses propos sont abondamment repris par la presse internationale. Le 7 avril 2004, date anniversaire du déclenchement du génocide au Rwanda, Kofi Annan enfonce le clou. Sans qualifier explicitement les violences au Darfour de génocide, il engage la communauté internationale à « ne pas répéter les erreurs du Rwanda » et demande au gouvernement soudanais d'autoriser le libre accès au Darfour des humanitaires et des enquêteurs des droits de l'homme. Il poursuit : « si [l'accès] est refusé, la communauté internationale doit être prête à prendre prestement les mesures qui s'imposent. Par mesures dans une telle situation, j'entends une série d'actions graduelles pouvant inclure l'action militaire⁶. »

Les déclarations des représentants des Nations unies entrent en résonance avec le lancement d'une campagne d'opinion internationale sur la crise au Darfour. Initiée par des activistes américains hostiles au régime soudanais⁷, elle est soutenue aux Etats-Unis par une alliance hétéroclite mobilisant des associations mémorielle juives, arménienne et rwandaise et les réseaux défendant depuis les années 1980 les populations du Sud Soudan. La droite

⁴ Cf. Roland Marchal, « Le conflit au Darfour, point aveugle des négociations Nord-Sud au Soudan », in *Politique Africaine*, 2004, vol. 95, pp. 125-146.

⁵ AFP, 19 mars 2004, « West Sudan's Darfur conflict 'world's greatest humanitarian crisis' : UN »

⁶ Cf. UN Press Release, SG/SM/9197, AFR/893, HR/CN/1077, 7 April 2004.

⁷ Cf. Eric Reeves, « Darfur unnoticed genocide », *Washington Post*, 25 février 2004 & Nicholas Kristof, « Will we say 'never again', again ? », *The New York Times*, 27 mars 2004.

fondamentaliste chrétienne y côtoie le Black Caucus ainsi que la gauche libérale militant pour la « responsabilité de protéger ». Le mouvement est soutenu par les organisations de défense des droits de l'homme (Amnesty International, Human Rights Watch,...) et des think-tanks influents comme International Crisis Group (ICG). Décrivant la crise en termes de « génocide » ou de « nettoyage ethnique », tous réclament une intervention militaire internationale pour protéger les civils.

Face à la montée des pressions internationales, Khartoum, qui a signé le 8 avril un accord de cessez-le-feu avec les deux principales rébellions, ouvre les portes du Darfour à l'aide humanitaire et aux journalistes. Entre avril et juillet 2004, le nombre de travailleurs humanitaires internationaux passe de 36 à 322 et le pourcentage de populations accessibles (selon les critères de l'ONU) de 61% à 90%. Pour autant, les secours se déploient lentement. L'ONU manque de fonds et les organisations non gouvernementales (ONG) nouvellement arrivées au Darfour sont plus soucieuses de « témoigner du génocide » afin d'encourager le déploiement de forces internationales que de fournir une assistance vitale aux 1,8 million de déplacés désormais accessibles mais toujours décimés par la malnutrition et les maladies diarrhéiques (qui sont alors la première cause de mortalité). Toute action dont l'horizon n'est pas la guerre aux « génocidaires » semble leur apparaître comme moralement douteuse.

Malgré ces ambiguïtés, le dispositif humanitaire se met progressivement en place. Dès l'hiver 2004, plus de 13 000 travailleurs humanitaires dont 900 internationaux sont déployés au Darfour pour le compte d'environ 80 ONG et 13 agences des Nations unies. Grâce à un pont aérien et à une flotte de centaines de camions, le Programme alimentaire mondial (PAM) distribue chaque mois 30 000 tonnes de nourriture sur une centaine de sites : un fait sans précédent pour qui se souvient de la paralysie du système de l'aide lors des grandes famines au Soudan des années 1980 et 1990. De fait, les taux de mortalité et de malnutrition diminuent de manière constante passant sous les seuils d'urgence dans la plupart des camps à partir de 2005.

Entre-temps, la mobilisation publique contre le régime soudanais prend de l'ampleur. Aux Etats-Unis, les organisations dénonçant la « passivité de la communauté internationale » face au « premier génocide du 21^{ème} siècle » s'organisent sous la bannière du collectif « *Save Darfur Coalition* ». Créé par le Musée de l'Holocauste de Washington et l'organisation American Jewish World Service⁸ en juillet 2004, le collectif compte dès 2005 plus de 180 organisations religieuses et de défense des droits de l'homme. Il orchestre une importante campagne médiatique réclamant de Washington ou des Nations unies une intervention militaire au Darfour pour « arrêter le génocide ».⁹

Sous la pression de l'opinion et du Congrès américains¹⁰, le Secrétaire d'Etat Colin Powell déclare le 9 septembre 2004 qu'un génocide a bien été commis au Darfour et qu'il pourrait se poursuivre. C'est la première fois dans l'histoire des Etats-Unis qu'un Secrétaire d'Etat déclare qu'un génocide est en cours. Mais, citant la Convention de 1948 sur la prévention et la répression du crime de génocide, Colin Powell ajoute que rien n'oblige les Etats-Unis à intervenir militairement pour l'arrêter¹¹ : les Etats-Unis saisiront le Conseil de sécurité au titre de l'article VIII de la Convention de 1948 afin que ce dernier mène une « enquête sur toutes les violations du droit humanitaire et des droits de l'homme qui ont eu lieu au Darfour. »

⁸ Cf. « US Jews leading Darfur rally planning », *Jerusalem Post*, 27 avril 2006.

⁹ Cf. Rebecca Hamilton & Chad Hazlett, « 'Not On Our Watch', The Emergence of the American Movement for Darfur », in Alex de Waal (ed), *War in Darfur and the Search for Peace*, Harvard University and Justice Africa, 2007, pp. 337-366.

¹⁰ Après avoir envoyé une délégation bipartisane au Darfour début juillet 2004, le Congrès vote à l'unanimité une motion qualifiant la crise de « génocide » et demande au président d'agir d'urgence, de manière unilatérale si nécessaire.

¹¹ Secretary Colin L. Powell, *The Crisis In Darfur, Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee*, Washington, DC, September 9, 2004

De fait, si la Convention enjoint ses signataires de « prévenir et punir » le crime de génocide, son article VIII leur permet de s'en remettre aux « organes compétents des Nations unies » pour prendre les « mesures appropriées ». Comme le souligne l'universitaire américain Scott Straus, d'un point de vue strictement juridique, les crimes commis au Darfour peuvent être considérés comme constitutifs d'actes de génocide... et les Etats signataires de la Convention de 1948 se contenter de saisir le Conseil de sécurité pour s'acquitter de leurs obligations légales¹².

Le Conseil de sécurité s'est réuni pour la première fois sur la question du Darfour le 30 juillet 2004. Par sa résolution 1556, il a imposé un embargo sur les armes à destination des rebelles et des milices ainsi que le désarmement de ces dernières sous peine de sanctions (jamais réellement appliquées). Le 18 septembre 2004, le Conseil approuve le déploiement par l'Union africaine d'une mission d'observation du cessez-le-feu (également dotée d'un mandat de protection limité) dont l'effectif est porté à 6 171 hommes en avril 2005. Par la même résolution, le Conseil crée une commission d'enquête indépendante sur les crimes perpétrés au Darfour. Dans son rapport remis fin janvier 2005, elle conclut que « les autorités gouvernementales n'ont pas (...) agi au Darfour en application ou dans la poursuite d'une politique de génocide ». Mais elle ajoute que cela « n'enlève rien à la gravité des crimes commis au Darfour (...) qui ne sont sans doute ni moins graves, ni moins abominables que le crime de génocide¹³. » Le 31 mars 2005 l'ONU saisit le Procureur de la Cour pénale internationale, afin qu'il enquête sur les violations du droit international humanitaire au Darfour.

Face à la poursuite de la mobilisation internationale, le gouvernement lève la plupart des obstacles administratifs à l'acheminement des secours et autorise le déploiement des 6 000 casques verts de l'Union africaine. En réaction aux mouvements d'activistes qui dénoncent l'impunité dont jouissent les milices, les autorités condamnent à la peine de mort ou à l'amputation croisée (pied et main) des dizaines de supposés miliciens. Mais parallèlement, le gouvernement dénonce les pressions dont il est la cible comme autant d'attaques contre l'Islam. La semaine précédant le vote de la résolution 1556, les autorités décrètent la mobilisation générale et libèrent 49 opposants islamistes afin d'« unir le front intérieur » contre une intervention étrangère. Quelques jours plus tard – alors que le Musée de l'Holocauste à Washington inaugure une présentation sur le « génocide au Darfour » – des centaines de manifestants défilent à Khartoum devant les locaux des Nations unies aux cris de « Les croisés sont à nos portes », « Non au complot impérialiste-sioniste contre le Soudan ».

2006-2008

L'imposition de l'accord de paix du 5 mai 2006

La mission de l'Union africaine au Darfour contribue de façon marginale à l'endiguement des violences. Sous-équipée et sous-financée, elle ne sait comment appliquer un mandat qui inclut la surveillance d'un cessez-le-feu constamment violé depuis sa signature et la protection des populations « exposées à une menace imminente à proximité immédiate » des contingents. Les limites de la mission africaine sont dénoncées par le collectif « *Save Darfur* » et ses sympathisants. Certains activistes demandent le renforcement de la mission africaine, d'autres son remplacement par des troupes de l'ONU, de l'OTAN ou des Etats-Unis. La pression est particulièrement forte à Washington, où le Congrès et l'opinion attendent du président qu'il « fasse quelque chose » pour « arrêter le génocide ». Or, si la Maison blanche a repris à son compte la qualification de génocide en juin 2005, elle n'a aucune intention de s'engager militairement au

¹² Cf. Scott Straus, « Darfur and the genocide debate », *Foreign Affairs*, January/February 2005.

¹³ *Rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour au Secrétaire général*, établi en application de la résolution 1564 (2004) du Conseil de sécurité, en date du 18 septembre 2004. S/2005/60, pp. 4-5.

Soudan ni de compromettre la collaboration entre services de renseignements américain et soudanais.

Face à ces intérêts contradictoires, les Etats-Unis optent à l'été 2005 pour le transfert de la mission de l'Union africaine à l'ONU¹⁴. Une opération onusienne permettrait de détourner les accusations de « passivité » de la Maison blanche vers les Nations unies et les membres du Conseil de sécurité soutenant Khartoum (comme la Chine). Début 2006, Washington parvient à rallier l'Union africaine et l'Union européenne à cette option. Pour les diplomates, comme pour les activistes, l'envoi de casques bleus devient alors un objectif prioritaire et la signature d'un accord de paix le moyen d'y parvenir.

A cette époque, les négociations de paix engagées en 2004 sous médiation internationale sont dans l'impasse¹⁵. Inexpérimentés et divisés, les leaders rebelles font preuve d'intransigeance. Ils craignent qu'un manque de fermeté soit immédiatement exploité par le régime ou utilisé par d'autres leaders rebelles pour les accuser de trahison. Quant au gouvernement soudanais, il estime avoir gagné la guerre et n'est pas disposé à faire de concessions. Aucune des parties ne pense avoir épuisé toutes les options militaires.

En mars 2006, alors que les médiateurs redoublent leur pression sur les belligérants, répétant *ad nauseam* que « la patience de la communauté internationale à des limites », des diplomates soudanais laissent entendre qu'ils seraient prêts à accepter un déploiement de l'ONU si l'opposition armée consentait à signer un accord de paix¹⁶. Saisissant cette ouverture, le Conseil de sécurité enjoint aux belligérants de parvenir à un compromis avant le 30 avril 2006 sous peine d'un désengagement total de la communauté internationale. Les diplomates abandonnent leur rôle de médiateur pour se faire arbitres. Ils s'inspirent des premiers rounds de négociations et du protocole de paix nord-sud pour rédiger (en anglais) le texte d'un accord de 87 pages et 510 articles. Celui-ci est remis aux parties le 25 avril, cinq jours avant l'expiration de l'échéance fixée par l'ONU (la version arabe ne sera disponible que le 28 avril). Les délégations rebelles et gouvernementales n'ont que quelques jours pour étudier le texte, consulter leur base, négocier quelques arrangements et prendre leur décision.

A l'issue des premières modifications, le gouvernement promet d'apposer sa signature si les rebelles font le premier pas. Le Secrétaire d'Etat adjoint américain Robert Zoellick use alors de menaces directes contre les représentants de l'opposition pour les contraindre à signer la version acceptée par Khartoum¹⁷. L'un d'entre eux cède. Le 5 mai 2006, l'« accord de paix sur le Darfour » (DPA) est paraphé par le gouvernement soudanais et un seul des mouvements rebelles. Les diplomates sont persuadés que l'accord rédigé par leurs soins constitue la meilleure base de règlement du conflit et que les autres factions rebelles ne tarderont pas à le rallier. Quant aux récalcitrants (*spoilers*), les troupes internationales se chargeront de leur faire entendre raison.

¹⁴ Alex de Waal, universitaire spécialiste du Soudan et conseiller de l'équipe de médiation de l'Union africaine pour le Darfour, explique ainsi le changement de stratégie américaine: « Despite Secretary of State Colin Powell's statement that genocide had occurred in Darfur, the State Department was primarily committed to making the Comprehensive Peace agreement [signed between Khartoum and the southern SPLA rebellion] work and therefore to supporting a complementary deal for Darfur. The CIA was enjoying the cooperation of Khartoum's security agencies on counter-terrorism. USAID was focused primarily on humanitarian operations in Darfur and its staff in the field quickly developed sympathies for the rebels. Congress had a remarkable bipartisan consensus of hostility to Khartoum's rulers. Popular opinion demanded military intervention but the Pentagon had no intention of sending troops, aircraft, or any other assets to Sudan. In the second quarter of 2005, the White House extracted from this these competing demands: AMIS [African Union Mission in Sudan] should be handed over to the UN. » Alex de Waal, « Darfur's Elusive Peace », in Alex de Waal (ed.), *War in Darfur*, op. cit., pp. 377-8

¹⁵ Cf. le récit et les analyses de Laurie Nathan, membre de l'équipe de médiation de l'Union africaine, in : « No Ownership, No Peace : The Darfur Peace Agreement », *Working Paper*, no. 5 (series 2), Crisis States Research Centre, London School of Economic, September 2006.

¹⁶ Les derniers jours de négociation ont été décrits par Alex de Waal, « Darfur's Deadline : The Final Days of the Abuja Peace Process », in Alex de Waal (ed.), *War in Darfur*, op. cit., pp. 267-283

¹⁷ Alex de Waal, « Darfur's Deadline : The Final Days of the Abuja Peace Process », *art. cit.*

Fort du DPA, le Conseil de sécurité vote le 28 août 2006 la résolution 1706 autorisant l'envoi de 20 000 casques bleus en remplacement des forces de l'Union africaine. Bien que votée au titre du Chapitre VII de la Charte de l'ONU, la résolution soumet le déploiement au « consentement » des autorités soudanaises. Or, à partir de l'automne 2006, ces dernières multiplient les manœuvres dilatoires pour repousser l'arrivée de l'ONU avant de rejeter catégoriquement son déploiement. Fin 2006, les diplomates n'ont pas réussi à obtenir le transfert de la mission de l'UA vers l'ONU et se retrouvent engagés dans un processus de paix rejeté par la majorité des mouvements rebelles et des déplacés.

L'implosion du Darfour

Contrairement aux attentes de ses artisans, « l'accord de paix sur le Darfour » (DPA) déclenche un regain de violence. Des combats éclatent entre les rebelles favorables à l'accord et ceux qui s'y opposent. Ces derniers sont majoritaires et bénéficient du soutien de la grande majorité des déplacés. Laissées pour compte par le DPA, une partie des milices nomades se retourne contre le gouvernement, s'en prenant aux représentants de l'Etat (police, armée) ou rejoignant la rébellion. Les groupes rebelles et miliciens se fragmentent sur des bases communautaires ou personnelles, les chaînes de commandement se délitent. Plusieurs régions du Darfour échappent au contrôle territorial d'une partie ou d'une autre et se transforment en *no man's land* aux mains de bandits-miliciens-rebelles se livrant aux pillages et aux exactions. La fragmentation de l'opposition et des milices s'accompagne d'une croissance exponentielle du grand banditisme¹⁸.

Profitant des divisions de l'opposition, le gouvernement déclenche à l'été 2006 une offensive contre les factions hostiles au DPA, qualifiées de « terroristes » par Khartoum et de « hors-la-loi » par Washington. Cependant, massivement réarmée par le Tchad, une partie de la rébellion parvient à s'unir et inflige de sérieuses défaites à l'armée soudanaise. Elle repousse l'offensive gouvernementale avant de contre-attaquer en 2006 et 2007, parvenant à mener des opérations militaires jusque dans les régions pétrolifères du Kordofan. Khartoum décide alors de porter la guerre au Tchad afin de priver la rébellion de ses bases arrières. Le gouvernement soudanais renforce son soutien à l'opposition armée tchadienne qui à deux reprises (avril 2006, février 2008) échoue à prendre N'djamena en raison notamment de l'appui de l'armée française au président tchadien Idriss Deby Itno.

Malgré cette confusion grandissante, les violences contre les civils tendent à diminuer. Le département de sécurité des Nations unies recense 4 470 morts violentes (civiles et militaires) en 2006 et moins de 3 000 en 2007¹⁹. La majorité des victimes sont désormais des combattants tués à l'occasion d'affrontements entre rebelles et forces gouvernementales ou entre miliciens nomades engagés dans des luttes intestines dont l'un des enjeux est le contrôle des territoires enlevés aux populations paysannes²⁰. Les civils restent cependant la cible de représailles collectives, moins systématiques et plus localisées qu'au début du conflit, mais toujours aussi sanglantes (viols, pillages, assassinats).

¹⁸ Sur la situation politique et militaire postérieure aux accords de paix de mai 2006, cf. ICG, *Darfur's New Security Reality*, Africa Report N°134, 26 November 2007 et Abdul-Jabbar Fadul & Victor Tanner, « Darfur after Abuja : A View from the Ground », in Alex de Waal (ed.), *War in Darfur...*, op. cit., pp. 284-313.

¹⁹ UNDSS Security Briefing, Nyala, Février 2008. Ces chiffres comptabilisent à la fois les victimes civiles et militaires, soudanaises et étrangères (forces de l'Union africaine et travailleurs humanitaires). Le nombre total de morts violentes est vraisemblablement supérieur étant donné la réticence des groupes armés à reconnaître leurs pertes et la faible présence d'observateurs indépendants en zone rurale.

²⁰ Sur le rôle des conflits fonciers dans la guerre au Darfour, cf. Jérôme Tubiana, « Le Darfour, un conflit pour la terre ? », *Politique Africaine*, n°101, mars-avril 2006, pp. 111-131

Le nombre de déplacés fuyant l'insécurité généralisée continue d'augmenter. En 2007, OCHA recense près de 270 000 nouvelles arrivées dans les camps, dont la population totale atteint 2,4 millions de personnes (soit 600 000 de plus qu'en 2005). Depuis 2004, les camps se sont transformés en bastions fermement encadrés par les rébellions qui y règnent en maître. L'armée, la police et les paramilitaires y pénètrent rarement, craignant d'être lynchés par la foule ou pris sous le feu des patrouilles de jeunes déplacés qui disposent d'armes automatiques, dissimulées. La périphérie des camps est toujours dangereuse. Les femmes qui s'y aventurent pour aller chercher du bois ou du fourrage prennent le risque d'être violées par des miliciens en maraude ou des nomades cherchant à s'assurer le monopole du commerce du bois et du fourrage.

Relativement épargnés par la violence jusqu'en 2006, les acteurs humanitaires deviennent la cible de nombreux braquages, en ville et surtout sur les routes²¹. Ces attaques sont le fait de toutes les parties au conflit ainsi que de bandes criminelles bien organisées dont le recrutement chevauche les divisions claniques et politiques. Certaines agressions perpétrées en zone gouvernementale sont accompagnées de violences graves et de menaces de mort à l'encontre des « étrangers » (*khawadja*). La recrudescence de ces attaques après le vote de la résolution 1706 autorisant le déploiement de casques bleus suscite des interrogations ; de nombreuses organisations humanitaires y voient la main de l'appareil sécuritaire du régime utilisant les bandits pour adresser un message aux internationaux : si la communauté internationale a recours à la force au Darfour, les travailleurs humanitaires feront les frais de représailles.

Face à cette insécurité grandissante, le personnel de secours tend à se déplacer exclusivement par voie aérienne grâce à la vingtaine d'appareils (hélicoptères, avions) mis en œuvre par le PAM. Le transport de marchandise reste confié à des transporteurs privés circulant le plus souvent sous escorte armée. Les secours continuent d'affluer dans les camps de déplacés. Malgré des suspensions d'activités temporaires, la situation sanitaire y reste stable. En revanche, l'accès aux zones d'opérations militaires (un dixième du territoire fin 2007) est interdit de façon quasi-systématique.

Le développement de *Save Darfur* aux USA et son importation en France

En Occident, la mobilisation publique sur le Darfour ne faiblit pas. En 2006-2007, le collectif *Save Darfur* – qui emploie une trentaine de professionnels de la communication et du lobbying et dispose d'un budget de 15 millions de dollars en 2006 – finance d'importantes campagnes d'affichage dans la presse, les rues et les transports en commun. Elles sont soutenues par des personnalités du show-business (Georges Clooney, Mia Farrow, etc.) et les campus étudiants. C'est la plus importante mobilisation depuis la campagne contre le régime d'apartheid en Afrique du Sud.

Réduisant l'histoire du Darfour à une fable morale à trois personnages – le persécuteur (arabe), la victime (africaine) et le sauveur (occidental)²² –, *Save Darfur* demande à la « communauté internationale » d'imposer une zone d'exclusion aérienne au dessus de l'ouest soudanais et de déployer immédiatement des casques bleus pour arrêter le génocide. « 10 000 personnes [seraient] massacrées chaque mois » et les organisations humanitaires paralysées. Ces dernières estimeraient que « le temps de la négociation avec le régime soudanais est

²¹ Plus de 150 véhicules appartenant à des organisations humanitaires et des dizaines de voitures de l'administration soudanaise ont fait l'objet de vols à main armée en 2007 (56 camions du PAM l'ont été pour les mois de janvier-mars 2008).

²² A ce sujet, cf. Mahmood Mamadani, "The politics of naming: Genocide, Civil War, Insurgency", in *The London Review of Book*, Vol. 29 No. 5 dated 8 March 2007.

terminé », autrement dit, qu'il est temps de recourir aux armes. Les activistes adressent une part croissante de leurs critiques aux Nations unies et aux membres permanents du Conseil de sécurité. La Chine en particulier, est accusée de faire obstacle, pour des raisons commerciales, à l'adoption de mesures contraignantes à l'égard de Khartoum.

En mars 2007, « *Save Darfur* » étend sa campagne en France où le collectif « Urgence Darfour » organise à Paris un rassemblement auquel participent plusieurs personnalités de la scène politico-médiatique (Bernard Henri-Lévy, Bernard Kouchner, Ségolène Royal, François Bayrou, Laurent Fabius, Dominique Voynet etc.). La situation est « bien pire qu'au Rwanda » explique Bernard-Henri Lévy. Les « cavaliers arabes » aux ordres du « Milosevic du Soudan » (i.e. les milices nomades recrutées par Khartoum) réduisent « la chaire darfourienne en cendres et en fumée ». « L'aide humanitaire est détournée, pillée, attaquée (...) afin de parfaire le travail d'extermination » continue Jacky Mammou, président du Collectif. « Silence on tue, c'est le résumé le plus court et le plus juste » poursuit Laurent Fabius. « Il faut sauver les corps, sauver les âmes » résume Bernard Kouchner.

« Urgence Darfour » adresse une lettre ouverte aux Etats européens, leur demandant « d'envoyer immédiatement une force d'interposition » au Darfour afin de « protéger efficacement les populations d'un massacre généralisé » et de « mettre en place des corridors humanitaires sécurisés ». L'Europe doit intervenir « avec ou sans l'aval » du gouvernement soudanais – c'est-à-dire, être prête à lui déclarer la guerre. Cinq candidats à l'élection présidentielle française de mai 2007 s'engagent à prendre des mesures en ce sens s'ils sont élus.

La controverse entre *Save Darfur* et les organisations humanitaires

Ces appels à la « guerre juste » provoquent le malaise de nombreuses organisations humanitaires. En effet, dans ses campagnes d'affichage et ses prises de position publiques, « *Save Darfur* » et « Urgence Darfour » affirment à plusieurs reprises parler au nom des agences de secours. Les organisations humanitaires se trouvent ainsi embarquées dans une propagande interventionniste prenant appui sur leurs difficultés de travail réelles (tout en minimisant l'impact de leur action) pour justifier l'appel aux armes.

Or la description du Darfour comme un Holocauste sahélien ne correspond pas en 2007 à l'expérience des équipes de secours. Celles-ci opèrent dans un climat de grande insécurité fait d'explosions de violence localisées et d'affrontements sporadiques, de braquages et de meurtres, mais ils n'observent pas les traces d'une politique d'assassinat systématique comparable au génocide des Rwandais tutsis. Si les problèmes de sécurité sont bien réels, les organisations humanitaires parviennent tant bien que mal à les surmonter grâce au pont aérien du PAM et aux escortes armées locales pour le transport de marchandises. L'aide est détournée dans des proportions acceptables, autant par les déplacés, les mouvements rebelles que par des réseaux proches du gouvernement. En pratique, les agences humanitaires continuent d'apporter une assistance vitale dans les camps de déplacés où les taux de mortalité et de malnutrition sont descendus sous les seuils d'avant-guerre. Soumises à un harcèlement croissant de la part des autorités soudanaises, qui les considèrent comme la tête de pont de l'ingérence internationale, les agences humanitaires voient dans l'enrôlement de leurs discours par « *Save Darfur* » et ses filiales une menace pour leur sécurité et les opérations de secours dont dépend un habitant sur trois au Darfour.

Aux Etats-Unis, *Interaction*, une coalition réunissant plus de 160 organisations humanitaires américaines dont les plus importantes (CARE, *World Vision*, etc.), exerce des pressions discrètes sur la direction de *Save Darfur* pour qu'elle modifie sa politique de communication²³. *Interaction* reproche au collectif d'affirmer représenter les organisations

²³ Cf. « Advocacy group's publicity campaign on Darfur angers relief organizations », *The New York Times*, June 1, 2007.

travaillant au Darfour et de « déformer les faits ». Dans un courrier électronique adressé au directeur exécutif de *Save Darfur* début 2007, le président d'*Interaction* écrit : « Je suis profondément préoccupé par l'incapacité de *Save Darfur* à s'informer des réalités de terrain et à considérer les conséquences des actions qu'elles proposent. » L'imposition d'une zone d'exclusion aérienne (susceptible de paralyser le pont aérien du PAM) et l'envoi de forces internationales « pourraient facilement conduire à la mort de centaines de milliers d'individus. » L'organisation *Action against hunger* met publiquement en garde les sympathisants de *Save Darfur* contre une intervention non consensuelle « qui pourrait avoir des conséquences désastreuses, risquant de conduire à une escalade de la violence tout en mettant en péril la fourniture d'une assistance humanitaire vitale pour des millions de personnes. » Si la controverse reste feutrée, elle conduit néanmoins à la démission du directeur exécutif de *Save Darfur* en mai 2007.

En France, l'appel d'« Urgence Darfour » à l'envoi des troupes européennes pour protéger les civils et « mettre en place des corridors humanitaires sécurisés » déclenche une polémique publique. Médecins sans frontières dénonce l'« initiative aventureuse et dangereuse » d'« un collectif plus préoccupé de justifier la guerre au gouvernement soudanais que du sort immédiat des populations du Darfour²⁴ ». Les ONG Action contre la faim et Solidarités sont tout aussi critiques, insistant sur le fait que la « solution principale est sur place au Darfour » (Solidarités) et que la priorité est d'« imposer immédiatement le retour à la table des négociations » (ACF), notamment pour parvenir à un « accord sur la sécurisation de l'aide humanitaire²⁵ ». Ces prises de position suscitent l'indignation des porte-paroles d'Urgence Darfour, qui taxent les représentants de MSF de complaisance vis-à-vis d'un régime génocidaire, voire de « révisionnistes (...) engagés dans un sale travail d'insultes aux morts du Darfour²⁶. »

Comme le souligne le journaliste américain David Rieff²⁷, cette controverse n'est pas spécifique au Darfour. Elle illustre les contradictions entre deux conceptions du Bien : celle des organisations de défense des droits de l'homme d'une part, pour qui l'aide humanitaire sans intervention militaire n'a que des bénéfices marginaux, puisqu'elle « revient à garder en vie les populations aujourd'hui pour que les forces gouvernementales soudanaises puissent les tuer plus tard » ; et celle des organisations humanitaires de l'autre, qui ne cherchent pas de « solutions à la crise » mais les moyens de contenir ses effets destructeurs – et qui voient dans une intervention militaire extérieure une menace pour les opérations d'assistance.

Cette contradiction, déjà apparente au moment de l'intervention de l'OTAN en Bosnie et au Kosovo, est d'autant plus vive au Darfour que la plupart des organisations humanitaires doutent des effets bénéfiques d'une intervention militaire sur la sécurité des populations. Quand bien même Khartoum consentirait au déploiement des troupes onusiennes, les experts militaires de l'Union africaine et des Nations unies estiment qu'il faudrait bien plus que les 20 000 casques bleus prévus par la résolution 1706 pour rétablir l'ordre et la sécurité sur un territoire grand comme la France, miné par le gangstérisme et la fragmentation des groupes armés²⁸. Nombre d'agences humanitaires sont sensibles aux avertissements du Secrétaire général adjoint des Nations unies au maintien de la paix, Jean-Marie Guehenno, qui déclare en octobre 2006 : « Confondre maintien de la paix et imposition de la paix [au Darfour] c'est aller au devant de graves difficultés (...). Celui

²⁴ Cf. Jean-Hervé Bradol & Fabrice Weissman, « Appel pour le Darfour : Massacres et démagogie », in *Libération*, 23 mars 2007.

²⁵ Cf. Denis Metzger, président d'Action contre la Faim, « Laissez-nous sauver les victimes du Darfour », in *Le Monde*, 06 Avril 2007 et Alain Boinet, président de Solidarité, « Darfour : sortir du piège », in *Libération*, 23 mars 2007.

²⁶ Cf. entre autres : « Bernard-Henri Lévy dénonce les "révisionnistes" au sujet du Darfour » 27 novembre 2007 – AFP, ainsi que le site Urgence Darfour.

²⁷ David Rieff, « Good vs. good in Darfur », *The Los Angeles Times*, June 24, 2007.

²⁸ 20 000 hommes correspond à l'effectif jugé nécessaire à la vérification du cessez-le-feu, du cantonnement des troupes et de la démobilisation des combattants envisagés par le DPA.

qui me dit qu'un territoire de 500 000 kilomètres carré peut être pacifié par une force étrangère, que la loi et l'ordre peuvent être ainsi rétablis, se trompe²⁹. »

Quant à une intervention « non-consensuelle », elle ne signifie rien moins que déclarer la guerre au Soudan, sans garantie aucune qu'une invasion militaire se traduise par un surcroît de sécurité pour les populations. Une intervention armée au Darfour présente des difficultés autrement plus épineuses qu'au Kosovo, au Timor oriental ou en Sierra Leone. Si dans ces trois contextes les troupes internationales sont parvenues à rétablir un semblant de sécurité, c'est en prenant fait et cause pour l'une des parties au conflit afin de « terminer » rapidement la guerre³⁰. En Sierra Leone, les commandos britanniques débarqués en 1999 en soutien de la mission de maintien de la paix des Nations unies ont fait la guerre et neutralisé les factions refusant de déposer les armes. Au Kosovo, l'OTAN a pris le parti des mouvements indépendantistes kosovars contre l'armée yougoslave; et au Timor les forces australiennes (sous mandat onusien) ont soutenu les indépendantistes timorais contre les milices pro-indonésiennes. Ces trois interventions furent conduites sur des territoires de petite taille, dont les habitants étaient acquis dans leur écrasante majorité à l'intervention étrangère.

Rien de tel au Darfour : les troupes internationales seraient appelées à se déployer au milieu d'une guerre civile et à imposer leur autorité à l'ensemble des groupes armés. Chauffée à blanc par la propagande gouvernementale, une partie de la population s'oppose à une intervention étrangère décrite comme une « croisade de l'Occident ». Enfin, l'immensité du territoire et la multiplicité des groupes armés laissent présager une campagne de pacification difficile nécessitant des effectifs autrement plus imposants que les 40 000 soldats de l'OTAN débarqués au Kosovo en avril 1999 pour sécuriser un territoire de la taille d'un département français... Beaucoup d'organisations humanitaires craignent qu'une invasion de l'ouest soudanais se solde par une guerre longue et sanglante qui n'épargnera pas les civils, à l'image de l'opération « Rendre l'espoir » en Somalie (1992) ou de « Libérer l'Irak ».

La création des « hybrides » et l'euphémisation de l'intervention française au Tchad

A la mi-2007, les représentants de l'Union africaine, de l'ONU et des chancelleries occidentales parviennent néanmoins à obtenir de Khartoum un accord sur le déploiement d'une « force hybride » placée sous l'égide conjointe des Nations unies et de l'Union africaine et uniquement constituée de bataillons africains. Le 31 juillet, le Conseil de sécurité autorise par la résolution 1769 le remplacement de la force de l'Union africaine par la Mission des Nations unies et de l'Union africaine pour le Darfour (MINUAD). Censée être pourvue de 26 000 hommes, la MINUAD a pour mandat de faire appliquer l'accord de paix de mai 2006 (toujours rejeté par les principaux mouvements d'opposition, les déplacés et les milices nomades) et de protéger les populations civiles et les acteurs humanitaires. Son budget initial est estimé à 1,5 milliard de dollars par an.

Les « hybrides » prennent officiellement le relais de l'Union africaine le 1^{er} janvier 2008. Ils ne comptent à ce jour que 9 000 hommes. Ne sachant comment décliner leur mandat en termes opérationnels, ils souffrent également d'un manque de moyens patents (transports, communications, armement). Ce déficit est autant lié aux entraves imposées par le gouvernement soudanais qu'à la réticence des Etats membres de l'ONU à équiper et financer la force dont ils ont décidé le déploiement.

Jusque lors peu impliquée dans la crise du Darfour, la France en fait une « priorité » diplomatique après les élections présidentielles du 7 mai 2007 qui portent au pouvoir Nicolas

²⁹ Press Conference by Under Secretary General for Peace Keeping Operations, , 4 October 2006.

³⁰ Cf. les chapitres consacrés à ces trois crises dans Fabrice Weissman (ed.), *A l'ombre des guerres justes. L'ordre international cannibale et l'action humanitaire*, Paris, Flammarion, 2003.

Sarkozy. Le nouveau gouvernement entend faire du Darfour l'illustration de sa volonté de « rupture » avec la politique de ses prédécesseurs. La nomination au Ministère des affaires étrangères de Bernard Kouchner, promoteur du « droit d'ingérence » et animateur de la campagne « Urgence Darfour » symbolise cette ambition. A peine entré en fonction, celui-ci propose le 29 mai 2007 l'ouverture de « corridors humanitaires sécurisés » à partir du Tchad. L'initiative rencontre la stupéfaction et l'opposition de toutes les organisations humanitaires consultées à Paris et au Soudan : elles ne voient pas l'utilité d'une telle mesure étant donné l'existence des multiples canaux d'approvisionnement routiers et aériens permettant l'acheminement de l'aide depuis Khartoum³¹. Paris se rabat alors sur le déploiement d'une « force internationale » au Tchad sous commandement européen et mandat onusien mais composée pour moitié de soldats français.

Présentée comme un moyen de « soulager les souffrances des civils affectés par la guerre du Darfour », cette force doit se déployer dans l'est du Tchad. Cette région abrite plus de 200 000 réfugiés soudanais ; mais elle est également le théâtre d'une violente guerre civile ayant entraîné le déplacement forcé d'un nombre équivalent de villageois tchadiens. La « force internationale » est censée sécuriser : premièrement les camps de réfugiés soudanais, véritables bases arrières de la rébellion du Darfour, qui n'ont pas été attaqués depuis plusieurs années et disposent de forces d'autodéfense significatives ; deuxièmement, des villages tchadiens tout aussi exposés aux attaques de milices appuyées par le Soudan que de groupes armés soutenus par le gouvernement tchadien avec lequel la force s'est engagée à coopérer ; et troisièmement des organisations humanitaires principalement victimes de bandits bénéficiant de protections au sein de l'administration. Bien que la force européenne se soit engagée à ne pas interférer dans la guerre civile tchadienne, son impartialité est mise en doute par la place qu'y occupent les militaires français, par ailleurs engagés dans un soutien militaire à l'actuel président Idriss Deby qu'ils ont sauvé à deux reprises d'une défaite imminente en 2006 et 2007.

Ainsi, accuser l'ONU et ses Etats membres de « passivité honteuse » au Darfour apparaît injuste. Si ces derniers se sont saisis de la situation avec retard, une fois les grands massacres de 2003-2004 réalisés, il est difficile d'affirmer que des pressions plus précoces assorties de menaces crédibles auraient nécessairement conduit à contenir la violence contre-insurrectionnelle de Khartoum. Par la suite, la vaste opération de secours humanitaire mise en place dès la mi-2004 a permis d'éviter une catastrophe supplémentaire et continue de sauver des dizaines de milliers de vies. A partir de 2005, une énergie considérable a été consacrée à l'envoi des forces d'intervention de l'ONU réclamées par *Save Darfur* et d'autres. Au bout du compte, des casques bleus remplacent des casques verts pour faire appliquer un accord de paix rejeté par la majorité des belligérants et des déplacés dans une région minée par le gangstérisme et la fragmentation des groupes armés.

Le gouvernement sort vainqueur de cet épisode. L'opposition armée est divisée, l'Union africaine affaiblie, l'ONU et les Etats-Unis exclusivement accaparés depuis trois ans par le déploiement d'inoffensifs « hybrides » et la mise en œuvre d'un processus de paix mort-né. Le régime peut continuer à gérer à distance le chaos darfourien, qui pour l'heure, ne menace pas ses intérêts vitaux. Quant à l'envoi d'une force internationale au Tchad, elle n'a d'autre utilité à ce jour que de revêtir d'un vernis européen et humanitaire le soutien militaire français au régime d'Idriss Deby.

³¹ Cf. « Des ONG contre le "corridor" proposé par Kouchner au Darfour », Reuters, 30 mai 2007 ; communiqué de Caritas-Secours catholique français, « Corridor humanitaire au Darfour : une initiative risquée et insuffisante », 7 juin 2007 ; la tribune du président de Solidarités, « Attention au Darfour Dr. Kouchner », <http://www.solidarites.org/Actualites/soudan/soudan-tribune-ABoinet.htm>;