

# Point de vue humanitaire sur les réactions internationales à la crise du Darfour

Fabrice Weissman

2007

*Intervention à l'Université de Columbia dans le cadre de la conférence Sudan Divided,  
The Challenge to Humanitarian action, 22 février 2007.*

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.

# Point de vue humanitaire sur les réactions internationales à la crise du Darfour

Fabrice Weissman

Avant toute chose, je tiens à préciser que ma position sur la réaction internationale à la crise du Darfour procède d'une perspective bien spécifique : celle d'une organisation humanitaire médicale. Notre but est d'apporter des secours vitaux à toutes les victimes du conflit. Non de défendre les droits humains en général ni de contribuer au rétablissement de la paix et de la sécurité au Darfour. Cette perspective n'est pas plus morale ou légitime qu'une autre (pas moins non plus). Elle reflète le point de vue particulier d'un acteur dont les objectifs et les contraintes ne sont pas les mêmes que celles des organisations de défense des droits de l'homme, des militants ou des instances politiques.

Je voudrais faire quatre remarques en tant qu'acteur humanitaire : premièrement, au plus fort des massacres, la réaction internationale à la crise a été inexistante. De 2003 à mi-2004, les organisations de secours se sont trouvées très seules face aux autorités soudanaises qui refusaient d'ouvrir largement le Darfour à l'aide humanitaire. Deuxièmement, la campagne d'opinion décrivant la guerre au Darfour comme une guerre raciale (un génocide ou une campagne dite de nettoyage ethnique) a eu des effets ambigus sur la scène humanitaire. Troisièmement, bien que la crise soit loin d'être résolue, la communauté internationale est parvenue à monter une opération de secours massive qui contribue à la survie de deux millions de personnes. Enfin, les problèmes de sécurité que rencontrent aujourd'hui les organismes de secours ne seront pas résolus par un déploiement militaire international.

C'est en mars 2004 que la crise au Darfour commence à mobiliser l'attention des journalistes et des diplomates, grâce à la campagne d'opinion menée par des militants et de hauts responsables des Nations unies (dont l'éditorialiste du New York Times Nicholas Kristof et le Secrétaire général des Nations unies sortant Kofi Annan). Au moment où la crise fait son entrée dans le débat public, plus d'un million de personnes a été déplacée au cours de l'année écoulée et la plus grande partie des massacres déjà commis.

Les acteurs clefs de la scène internationale sont-ils dans l'ignorance totale des événements du Darfour avant le printemps 2004 ? Non. Entre septembre et décembre 2003, plusieurs missions d'évaluations ont été menées par des délégations diplomatiques (ambassadeur de France, ministère de la coopération des Etats Unis), des agences des Nations unies et des organisations non gouvernementales (ONG). L'arrivée par milliers des réfugiés du Darfour au Tchad tout au long de 2003 (et leurs récits) ne laissent planer aucun doute quant à la gravité de la situation. Pour autant, la connaissance des faits (certes parcellaire) ne donné lieu à aucune réaction internationale avant la mi-2004.

A vrai dire, les Etats Unis, l'ONU et ses Etats membres semblent avoir délibérément ignoré le nouveau conflit afin de préserver le processus de paix nord-sud, entamé deux ans plus tôt entre le gouvernement soudanais et la rébellion du SPLA (après dix sept années de guerre ayant coûté la vie à plusieurs millions de personnes). En décembre 2003, alors que l'ouest du Soudan était à feu et à sang, le département d'Etat américain espérait la signature d'un accord de paix final. Il était prévu d'inviter le président soudanais Omar el-Beshir et le leader du SPLA John Garang à la Maison blanche pour célébrer la paix à l'occasion du discours de G. W. Bush sur l'état de l'Union. Pour les acteurs clefs de la scène internationale engagés au Soudan, la crise du Darfour était

inoportune. En faire état risquait de compliquer les négociations sur l'accord de paix global pour le Soudan (CPA) dont elle soulignait les limites.

Ce désintérêt calculé fait place à une importante mobilisation médiatique et diplomatique à partir de mars-avril 2004. Les déclarations de l'ancien coordinateur résident des Nations unies au Soudan, Mukesh Kapila, comparant la crise au génocide au Rwanda sont suivies par l'appel de Kofi Annan à faire usage de la force militaire si les autorités soudanaises refusent d'autoriser l'accès des organisations humanitaires et des enquêteurs des droits de l'homme au Darfour (où se déroule, selon lui, une campagne de nettoyage ethnique). Ces déclarations sont relayées par une puissante campagne d'opinion mobilisant aux Etats Unis un très large spectre de l'échiquier politique.

La description du conflit en termes de génocide ou de nettoyage ethnique, au moment où l'on commémore le dixième anniversaire du déclenchement du génocide au Rwanda, un an après l'invasion de l'Irak, contribue à intensifier les pressions exercées à partir du printemps 2004 sur le gouvernement soudanais. Afin d'apaiser la communauté internationale, celui-ci finit par concéder le déploiement d'une opération de secours massive. En mai 2004, les autorités soudanaises lèvent les restrictions à l'octroi de visas et de laisser-passer aux travailleurs humanitaires. Les neuf dixièmes du Darfour deviennent accessibles aux organisations de secours.

MSF peut accroître ses activités. De deux projets, conduits par huit expatriés couvrant 100 000 personnes au premier trimestre 2004, nous passons à vingt-cinq projets, menés par 200 expatriés pour près de 600 000 personnes. Entre avril et décembre 2004, le nombre total de travailleurs humanitaires étrangers passe de 36 à 891.

Paradoxalement, cette ouverture ne se traduit pas immédiatement par une augmentation des secours. Tout d'abord, les fonds nécessaires tardent à être débloqués, en particulier au profit du Programme alimentaire mondial (PAM). Par ailleurs, de nombreux organismes d'aide s'interrogent sur l'allocation de leurs moyens entre activités dites de « protection » et actions de secours plus concrètes : distribution de nourriture, fourniture d'eau potable, construction d'abris et de latrines, vaccination. En effet, l'intense campagne d'opinion conduit nombres d'agences à se focaliser sur la question du génocide et du « nettoyage ethnique » considérée comme un enjeu de protection par excellence. Ce faisant, elles délaissent les questions plus terre à terre relatives à la fourniture de biens et de services de première nécessité. Dans leur esprit, si le Darfour est le théâtre d'un nouvel Holocauste, si l'ouest du Soudan n'est qu'un vaste camp d'extermination, la priorité n'est pas de distribuer des secours mais de pousser au déclenchement d'une opération militaire pour assurer la protection physique des civils face aux violences du régime et de ses milices. Toute action dont l'horizon n'est pas la guerre aux « génocidaires » (ou « purificateurs ethniques ») est considérée comme moralement douteuse.

Il faut pourtant se rappeler qu'en avril 2004 le gouvernement soudanais a déjà terminé sa campagne de terre brûlée dans les provinces du nord et de l'ouest Darfour. La plupart des villageois considérés comme sympathisants de la rébellion en raison de leur appartenance ethnique ont déjà été déplacés par les massacres, la destruction de leurs villages et l'anéantissement de leurs moyens de subsistance. A partir d'avril 2004, les civils sont avant tout frappés par la malnutrition et les maladies (notamment diarrhéiques), non par la violence. Cette réalité est illustrée par les enquêtes de mortalité réalisées par MSF et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui mettent en évidence des taux de mortalité très élevés dans de nombreux camps, mortalité liée aux conditions de vie, au manque de nourriture, d'eau potable et de soins. Pour autant, au second semestre 2004, nombreuses sont les organisations qui consacrent l'essentiel de leur énergie à des activités de lobbying et non à des opérations d'assistance.

En outre, la lecture dominante de la crise comme une guerre raciale ou un génocide mené par des milices « arabes » à l'encontre de populations « africaines », conduit à la diabolisation des populations se revendiquant comme arabes, assimilées dans leur ensemble à une bande de tueurs sanguinaires voulant faire le mal pour le mal. A plusieurs reprises, des communautés nomades ont ainsi été privées d'assistance alors même qu'elles avaient dû fuir des violences de guerre indiscriminées. Ce déni d'assistance a conduit à des morts inutiles et suscité l'hostilité des groupes armés nomades, dont l'agenda est loin d'être toujours aligné sur celui du gouvernement et qui contrôlent une grande partie des zones rurales (notamment les routes reliant les divers camps de déplacés). Rares ont été les organisations humanitaires à négocier leur présence avec les milices nomades – une marginalisation dont les secouristes continuent de payer le prix aujourd'hui.

Malgré ces ambiguïtés, le dispositif humanitaire international parvient progressivement à se mettre en place. A partir de 2005, plus de 13 000 travailleurs humanitaires dont 900 internationaux sont présents au Darfour dans le cadre d'une opération qui mobilise plus de 80 ONG et 12 agences des Nations unies. Le Programme Alimentaire Mondial (PAM) distribue chaque mois plus de 30.000 tonnes de nourriture sur une centaine de sites : un véritable succès, surtout si on le compare à la paralysie du système de l'aide lors des grandes famines au Soudan des années 1980 et 1990.

D'un point de vue épidémiologique, les résultats sont à la hauteur de l'investissement : dans la plupart des camps de déplacés, les taux de mortalité et de malnutrition sont nettement en dessous des seuils d'urgence et sont parfois plus bas qu'avant le conflit. Aujourd'hui, par exemple, les taux de mortalité dans le camp de Mornay (dans la province du Darfour Ouest) sont inférieurs à ceux des faubourgs de Khartoum. Les taux de malnutrition sont moins élevés au Darfour qu'au sud Soudan.

Bien entendu, ce succès sanitaire ne doit pas faire oublier que les conditions de vie restent très médiocres, que la sécurité est toujours précaire, à l'intérieur et surtout à l'extérieur des camps, que les populations vivent dans le souvenir des violences passées et dans la crainte de violences futures, particulièrement vives depuis la reprise des hostilités au second semestre 2006. Certes moins affectées par la guerre (en règle générale), de nombreuses zones nomades ou rebelles sont toujours privées d'assistance.

Depuis septembre 2005 et surtout la signature des accords de paix en mai 2006 puis le vote de la résolution 1706 le 31 août 2006 (prévoyant le déploiement d'environ 20 000 casques bleus en remplacement des 7 000 hommes de l'Union africaine), les conditions de sécurité se sont gravement dégradées au Darfour. Le regain de violence est dû à des éléments divers qui s'imbriquent les uns aux autres : fragmentation des groupes armés – à la fois au sein de la rébellion et des milices paramilitaires – reprise des hostilités entre le gouvernement et certains groupes rebelles, multiplication des conflits locaux de plus en plus militarisés avec, en toile de fond, un état de chaos grandissant et une augmentation vertigineuse des actes de banditisme.

MSF, comme d'autres acteurs de l'aide, est confrontée à une recrudescence des attaques sur les routes et dans les villes. Ces attaques sont devenues plus violentes et plus fréquentes pendant le second semestre 2006 : équipes battues, menacées de mort, agressées sexuellement et humiliées à de nombreuses reprises. Sur cette période, 40 véhicules MSF ont été attaqués sur les routes et nos installations ont fait l'objet de trois attaques à main armée particulièrement sérieuses. Au total en 2006, 96 véhicules d'organisations non gouvernementales ont été volés sur les routes par des hommes en armes.

L'insécurité nous interdit presque totalement d'emprunter les routes, nous rendant très dépendants des moyens de transport aériens du PAM pour le déplacement de nos volontaires.

Néanmoins, nous parvenons à acheminer médicaments et autres matériels de secours par l'intermédiaires de transporteurs routiers privés, qui prennent leurs propres dispositions pour assurer la sécurité de leurs déplacements (gardes armés ou escortes policières). Nous parvenons ainsi à maintenir nos opérations dans les grands camps de déplacés, auprès d'environ 500 000 personnes, très dépendantes d'une aide humanitaire extérieure mais dont l'état de santé reste globalement satisfaisant à ce jour.

Le regain de violence généralisé est à l'origine de massacres localisés, associés à de nouveaux déplacements de populations et à une recrudescence du nombre blessés de guerre, le tout dans des proportions plus faible que pendant la campagne de terre brûlée de 2003-2004. De fait, la majorité des populations jugées séditieuses par le régime a d'ores et déjà été déplacée. A ce jour, nous n'avons été en mesure de venir en aide qu'à une faible proportion des nouvelles victimes : nous assistons environ 80 000 nouveaux déplacés parmi les 250 000 enregistrés par les Nations unies en 2006. Au cours des six derniers mois, nous avons réalisé 400 interventions chirurgicales sur des blessés de guerre, en majorité des combattants.

En résumé, il nous est toujours possible de travailler dans les grands camps de déplacés et très difficile d'accéder aux nouvelles victimes du conflit – dans les deux cas au prix d'une insécurité accrue pour nos équipes. Est-ce la simple conséquence du chaos de la guerre ou le fruit d'une stratégie délibérée de l'un ou l'autre des belligérants ?

L'apparition de nouveaux groupes armés (issus de la fragmentation de l'opposition et des milices paramilitaires), privés de moyens logistiques et souvent dépourvus d'une chaîne de commandement efficace, explique en large part la multiplication des actes de pillage, en particulier dans les zones grises de plus en plus vastes qui échappent au contrôle territorial d'une partie ou d'une autre. Néanmoins, la brutalité accrue de récentes agressions contre des travailleurs humanitaires (notamment les viols et le mitraillage délibéré des locaux ou des véhicules) semble être liée à une stratégie délibérée du gouvernement soudanais et de ses affidés. Ces derniers semblent poursuivre un double objectif : d'une part, éloigner les organismes d'aide des zones d'opération militaire (en particulier au nord Darfour), d'autre part, contrecarrer les menaces d'intervention internationale en prenant les humanitaires en otage. Le message est clair : « si vous continuez à vouloir envoyer des troupes des Nations Unies, ce sera au prix de la vie de plusieurs travailleurs humanitaires ». L'augmentation sensible des attaques ciblant les humanitaires après le vote de la résolution 1706 conforte cette analyse.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement du Soudan porte une lourde responsabilité dans l'augmentation des violences contre les travailleurs humanitaires. Qu'il ait ou non explicitement commandité les attaques les plus graves, il a encouragé leur développement en orchestrant le chaos qui semble se répandre au Darfour et en dénonçant tous les étrangers comme des ennemis du Soudan et de l'islam.

### **En conclusion :**

*je voudrais insister sur trois points.*

Qu'elle contribue ou non à la protection physique des civils au Darfour, une intervention militaire internationale qui n'aurait pas l'aval de toutes les parties au conflit (notamment du gouvernement soudanais et des principaux groupes armés) conduirait à un effondrement des opérations de secours (comme cela a été le cas au Kosovo, en Sierra Leone, au Timor, en Afghanistan et en Irak où le déclenchement des opérations militaires a conduit à l'évacuation de la quasi totalité des organismes d'aide). Il ne s'agit pas là de prendre position contre un déploiement international non consensuel, dont il est difficile d'évaluer les bénéfices a priori pour les populations du Darfour. Mais de souligner que le recours à la force ne permettra aux organismes d'accéder aux

populations aujourd'hui isolées ni de rétablir la sécurité en ville et sur les routes – bien au contraire.

En revanche, des pressions sérieuses doivent être exercées sur toutes les parties au conflit afin qu'elles respectent l'intégrité des non-combattants et des travailleurs humanitaires qui leurs viennent en aide. Par pressions sérieuses, j'entends autre chose que le recours à des menaces auxquelles personnes ne croit (surtout pas ceux qui les agitent) avant tout destinées à rassurer une opinion publique interne et dont le seul effet est de créer un environnement de travail hostile au Darfour où l'ensemble des travailleurs humanitaires sont dénoncés comme les instruments d'un vaste complot international contre le Soudan et l'islam.

Enfin, je voudrais insister sur la nécessité de séparer clairement les rôles et les actions des divers intervenants extérieurs : agences de secours, organisations de défense des droits humains, activistes, mission des Nations unies et de l'Union africaine et gouvernements. Les organisations humanitaires ne doivent pas se mêler des questions relatives au rétablissement de la paix ou au déploiement de troupes internationales et concentrer leur énergie sur la meilleure façon d'apporter des secours aux populations affectées par la crise. La tâche est vaste et elle a du sens.