

Quatre guerres et des gangsters

Les nouveaux dilemmes de l'humanitaire au Darfour

Fabrice Weissman

2008

Note interne, juillet 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.

Quatre guerres et des gangsters

Les nouveaux dilemmes de l'humanitaire au Darfour

Fabrice Weissman

Avec 13 000 travailleurs humanitaires et une centaine d'agences de secours, le Darfour est le théâtre de la plus grande opération humanitaire au monde. Ce dispositif s'est progressivement mis en place à partir de la mi-2004, un an après le début du conflit, dans un contexte de surmortalité aiguë parmi les civils réfugiés dans les camps de déplacés ou restés en zone rurale. Depuis, l'effort de secours et la diminution des violences ont conduit à une amélioration globale de la situation sanitaire qui reste néanmoins extrêmement fragile. Si l'on ne meurt plus en masse au Darfour, il existe toujours des poches de surmortalité alors que les organisations humanitaires font face à de nouvelles difficultés, tout autant liées à la transformation de l'environnement politico-militaire qu'aux dysfonctionnements du système de l'aide.

La guerre

Quatre guerres et des gangsters

Les ressorts de la violence au Darfour se sont grandement diversifiés au cours des deux dernières années¹. Le conflit entre le pouvoir central et les mouvements rebelles ayant pris les armes en 2003 pour protester contre la marginalisation politique et économique de leur région, est aujourd'hui mêlé à au moins trois autres guerres. La première oppose les gouvernements tchadien et soudanais par aviation et rébellion interposées². La seconde met aux prises les factions rebelles issues de la fragmentation de l'opposition sur des bases communautaires, politiques ou personnelles – fragmentation habilement entretenue par le gouvernement auquel certains factions se sont ralliées³. Quant à la troisième, elle oppose les diverses milices paramilitaires recrutées parmi les tribus nomades arabes pour conduire la campagne de destruction de 2003-2004. Manifestant une autonomie croissante vis-à-vis du gouvernement, ces milices (désignées par leurs victimes sous le nom de *Jenjaweed*) se livrent des batailles sanglantes dont l'un des enjeux est le contrôle des territoires enlevés aux populations paysannes aujourd'hui rassemblées dans les camps de déplacés. Plus généralement, une profonde crise de confiance se développe entre gouvernement et milices paramilitaires. Certaines ont rejoint la rébellion ou formé leur propre organisation militaire et politique. D'autres agissent désormais en bandes mercenaires offrant leurs services au plus offrant.

La fragmentation de l'opposition et des milices s'accompagne d'une croissance exponentielle du grand banditisme. Plus de 150 véhicules appartenant à des organisations humanitaires 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). L'administration soudanaise n'est pas épargnée. Ministère de la santé, de l'agriculture, voire autorités politiques locales et régionales ont tous perdus des véhicules depuis 2007. Avec la réduction consécutive des déplacements routiers, les braquages

¹ Sur l'histoire du conflit, cf. Julie Flint & Alex de Waal, *Darfur, A New History of a Long War*, London, New York, Zed Books, 2008.

² Cf. Roland Marchal, « Darfur/Chad : How Two Crisis Merges », *Review of African Political Economy*, 2006, No.109:467-482, et Jérôme Tubiana, *The Chad-Sudan Proxy War and the 'Darfurization' of Chad: Myths and Reality*, Small Arms Survey HSBA Working Paper 12, Geneva, 2008.

³ Cf. Jérôme Tubiana, « Darfour : Les rebelles, combien de divisions ? », *Alternatives internationales*, n° 35, juin 2007 et Julie Flint, « Darfur's Armed Movements », in Alex de Waal (ed.), *The War in Darfur and the Search for Peace*, Harvard University Press, 2007,

se sont multipliés à l'intérieur des villes. Ce gangstérisme est pratiqué par toutes les parties au conflit ainsi que par des bandes criminelles bien organisées dont le recrutement chevauche les divisions claniques, politiques et nationales. Bénéficiant de protections parmi les gouvernements et les groupes armés de la région, ces gangs alimentent les marchés clandestins du nord Darfour, du Tchad et de Libye, où s'approvisionnent notamment les rébellions tchadiennes et soudanaises.

L'intrication des quatre guerres et du gangstérisme crée une situation extrêmement confuse et volatile. Au bout du compte, l'autorité de l'Etat ne s'exerce réellement que dans les villes. Les zones rurales sont aux mains de la rébellion et surtout de milices tribales avec lesquelles même les militaires doivent négocier leur passage. L'emprise territoriale exercée par les groupes armés est fluctuante. De vastes espaces ne sont en fait contrôlés par personne.

Moins de morts violentes mais toujours plus de déplacés

De manière assez inattendue, le nombre global de morts violentes paraît en régression. Le département de sécurité des Nations unies a recensé moins de 3 000 morts violentes (civiles et militaires) en 2007 contre 4 470 en 2006⁴. Selon cette source, la majorité des victimes sont des combattants tués à l'occasion d'affrontements entre miliciens ou entre rebelles et forces gouvernementales. Néanmoins, les civils restent la cible de représailles collectives, moins systématiques et plus localisées qu'au début du conflit, mais toujours aussi sanglantes (viols, pillages, assassinats), comme l'illustre la contre-offensive gouvernementale menée en février 2008 le long de la frontière tchadienne⁵.

En revanche, le nombre de personnes déplacées ne cesse d'augmenter. Entre janvier 2007 et juin 2008, OCHA a recensé près de 500 000 nouvelles arrivées dans les camps dont la population totale s'élève désormais à 2,7 millions de personnes (soit 900 000 de plus qu'en 2005). Les mouvements de population n'obéissent pas seulement à la stratégie militaire du gouvernement cherchant à éradiquer la rébellion en écrasant sa base sociale. Ils sont également le fruit des conflits de territoires locaux entre populations du Darfour⁶.

Dans le climat d'insécurité généralisée, le contrôle militaire d'un territoire n'a jamais été aussi vital pour les tribus du Darfour, y compris nomades. Pour ces dernières, c'est pratiquement le seul moyen de se protéger des autres groupes armés (nomades, rebelles, bandits), d'avoir accès à des terres agricoles, des pâturages et des points d'eau, d'obtenir du gouvernement ou du système de l'aide des services de base (éducation et santé), voire d'accéder à une représentation politiques au niveau local, national ou international.

Dans cette course au sanctuaire politico-militaire, tous les clans ne sont pas à égalité. Le gouvernement n'a pas fourni le même soutien militaire et politique à l'ensemble des nomades. Les grandes tribus pastorales du sud Darfour bénéficient d'un ancrage territorial ancien, légitimé par des titres fonciers « traditionnels » datant du Sultanat Four pré-colonial (17^{ème} siècle-1916) – ce qui n'empêche pas de violents conflits frontaliers. D'autres tribus se sont vu allouer par l'Etat des circonscriptions administratives dans les années 1990. De nombreux clans (surtout parmi les

⁴ 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.

⁵ Cf. Human Rights Watch, « *They shot at us as we fled* », *Government attacks on civilians in West Darfur*, HRW Report, May 2008.

⁶ Sur le rôle des conflits fonciers dans la guerre au Darfour, cf. Cf. Marc Lavergne, « Darfour : L'analyse géographique d'une guerre civile en milieu sahélien », *Afrique contemporaine*, n° 214, pp. 129-163 ; Jérôme Tubiana, « Le Darfour, un conflit pour la terre ? », *Politique Africaine*, n°101, mars-avril 2006, pp. 111-131 ainsi que S. Harir, « "Arab belt" versus "African belt". Ethno-political conflict in Dar Fur and the regional cultural factors », in S. Harir et T. Tvedt (eds), *Short-Cut to Decay : The Case of the Sudan*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1994, p. 144-185.

chameliers du nord Darfour et les petits clans vachers de l'ouest et sud Darfour) ne disposent ni de l'un, ni de l'autre. Ces derniers « colonisent » les terres vidées de leur population pendant les massacres de 2003-2004.

Les zones rurales tendent ainsi à se diviser en une mosaïque de « micro-Etats » défendus par des milices tribales. Ponctué d'affrontements sanglants⁷, ce processus chaotique génère d'importants mouvements de population : expulsion des membres de clans ennemis ou indésirables d'une part, accueil des parents en provenance de régions où ils sont minoritaires et vulnérables de l'autre. Parmi les expulsés figurent parfois des nomades n'ayant pas suffisamment de ressources politiques et militaires pour se constituer leur propre sanctuaire. Ruinées par les razzias, d'autres familles « nettoyées » sont incapables de subvenir à leurs besoins, y compris « chez elles ». Les uns et les autres viennent grossir les camps de déplacés.

Pour autant, les sanctuaires ne sont pas mono-ethniques. Des familles appartenant à d'autres tribus peuvent y vivre, dès lors qu'elles se soumettent à l'autorité dominante. Les nomades ont notamment besoin d'un minimum de populations sédentaires et agricoles, pour animer les marchés et cultiver les champs. Les relations entre nomades et paysans sont extrêmement variables allant de la cohabitation pacifique jusqu'au servage. Les conditions de vie sont particulièrement dures dans les zones disputées par plusieurs milices et totalement abandonnées du pouvoir central⁸.

Les camps

L'encadrement politique des camps

Les camps de déplacés sont généralement organisés en secteurs accueillant des personnes originaires des mêmes villages ou régions. Décimés par la guerre ou discrédités pour leur collaboration avec le gouvernement, les chefs traditionnels (*sheikhs*, *umdas*) ont été remplacés par des leaders proches de la rébellion. Des patrouilles de jeunes placés sous leur autorité font régner leur loi. L'armée, la police et les paramilitaires s'aventurent rarement à l'intérieur des camps. A Zalingei, les principales allées des camps sont traversées de tranchées destinées à ralentir une éventuelle incursion motorisée des forces gouvernementales. L'encadrement politique de la population est étroit. Dans les camps à majorité Four, les enfants entonnent des chansons à la gloire du leader SLA (« *Abdel Wahid kalam wahid !* » – « Abdel Wahid n'a qu'une parole »). Chaque déclaration publique de ce dernier est accompagnée d'importantes manifestations de soutien.

⁷ Lourdemment équipées à des fins contre-insurrectionnelles (véhicules montés de mitrailleuses, lance-roquettes, armes automatiques), les milices nomades s'affrontent en des batailles brèves mais extrêmement meurtrières qui peuvent faire plus d'une centaine de morts en quelques heures. Les mécanismes traditionnels de règlement des conflits sont dépassés par l'ampleur de la confrontation quand ils ne sont pas minés par les manœuvres de jeunes miliciens contestant l'autorité des aînés. Quant aux conférences de réconciliation inter-tribales organisées par le gouvernement – auquel personne ne fait confiance –, elles sont décrites par ses participants comme de simples instruments de propagande dénués de toute efficacité.

⁸ Ainsi, la vie des populations Four habitant les villages situés le long du wadi Torro entre Zalingei et le Jebel Marra est devenue en 2007 un enfer. Avec le passage à l'opposition de plusieurs milices nomades, le gouvernement a dû évacuer ses postes de police qui étaient régulièrement attaqués. Dans le même temps, des miliciens nomades originaires du nord Darfour ont commencé à s'implanter dans la région, aux dépens des milices locales qui avaient réussi à y maintenir un semblant de stabilité. La conjonction de ces deux phénomènes se traduit par une pression accrue sur les villageois, victimes de pillages, de vols et d'assassinats perpétrés par des miliciens-bandits profitant du désordre. Les villageois tentent de fuir en direction des camps de Zalingei mais doivent déjouer les manœuvres des miliciens qui cherchent à les garder captifs, interdisant par exemple aux femmes de quitter le village avec leurs enfants ou d'emmener quelques bagages. Fin 2007, plus de 6 000 villageois avaient néanmoins réussi à s'échapper, les mains vides, pour trouver refuge dans les camps de Zalingei.

Les grands camps accueillant des déplacés aux origines et affiliations politiques diverses sont les plus explosifs. A Kalma, camp de plus de 100 000 habitants situé aux portes de la capitale du sud Darfour, Nyala, au moins 15 000 déplacés Zaghawa et Massalit ont été expulsés en octobre 2007 par de jeunes déplacés Four et Dadjo organisés en milices. Cette « épuration » (qui a fait au moins 27 morts) a été déclenchée par des conflits portant sur le contrôle des marchés et des distributions alimentaires.

En effet, les leaders des camps de déplacés exercent une emprise importante sur l'enregistrement des « bénéficiaires » de l'aide alimentaire et des produits de première nécessité (bâches plastiques, couvertures, jerrycans, savons, etc.). Pour contrer les manœuvres des *Sheikhs*, cherchant à détourner les ressources de l'aide en gonflant les chiffres de population, les ONG ont parfois recours aux grands moyens. A Kalma début 2007, l'organisation en charge des distributions alimentaires a fait appel... à l'armée et la police. A 10 heures du matin, le camp a été encerclé par les forces de sécurité qui en ont bloqué tous les accès. L'ONG a alors entamé son recensement, quartier par quartier. Les déplacés ayant quitté le camp tôt le matin pour aller travailler en ville ou en brousse n'ont pas été comptabilisés. Quant à ceux « prisonniers » à l'intérieur du camp, une part importante a fui les agents de l'ONG, craignant qu'ils n'agissent de concert avec les forces de sécurité afin de les expulser. Au final, 80 000 personnes seront enregistrées. Selon le décompte réalisé par d'autres ONG la population du camp atteignait près de 130 000 déplacés (autrement dit, près de 50 000 déplacés ont été exclus des listes de distribution alimentaire). D'autres organisations préfèrent fermer les yeux sur les détournements orchestrés par les *Sheikhs*.

La chasse aux « migrants » et aux « profiteurs »

L'incertitude sur les chiffres alimente au sein du système de l'aide une véritable paranoïa dont les nouveaux déplacés sont les principales victimes. Obsédés par la crainte des détournements et des « effets pervers » (*do no harm* !), les acteurs humanitaires veulent s'assurer que les personnes qu'ils assistent ne sont pas des « profiteurs » ou des « migrants économiques » (termes presque synonymes). Depuis 2007, le PAM conditionne toute nouvelle inclusion sur les listes de bénéficiaires à un « processus de vérification » mené par ses soins. L'exercice est censé déterminer si les candidats à l'aide ne sont pas déjà en possession d'une carte de distribution et s'ils sont bien des « déplacés » (fuyant la guerre) et non des « migrants » (fuyant la misère), auquel cas l'aide alimentaire leur sera refusée. Les équipes de vérification du PAM sont en nombre limité et les nouveaux déplacés doivent attendre plusieurs mois avant que leur enregistrement soit éventuellement confirmé. Or, le PAM tend à réserver la catégorie « déplacés » (et donc l'aide alimentaire) aux seules personnes dont les villages ont été brûlés.

De toute évidence, la guerre au Darfour ne se résume pas à l'incendie des villages, toujours d'actualité mais beaucoup plus rares aujourd'hui que pendant la campagne de terreur de 2003-2004. Parmi les victimes qui continuent d'arriver dans les camps figurent des paysans fuyant le racket, le harcèlement et les assassinats ainsi que des nomades chassés à la suite d'affrontements entre milices. Surtout, à moins de considérer que la misère est sans rapport avec la guerre, il est impossible de distinguer entre déplacés de guerre et déplacés économiques. L'impact du conflit sur la production agricole, l'élevage et les marchés est majeur. Sans compter les aléas climatiques qui en 2007 auraient durement frappé les récoltes, redoublant les effets du conflit. Il est clair qu'associés à l'insécurité généralisée, ces facteurs « économiques » sont également à l'origine des déplacements de population. Mais comment – et pourquoi ? – chercher à démêler la peur du besoin pour savoir si une personne déplacée a besoin d'aide ou non ?

Outre la crainte d'être manipulés par les *Sheikhs*, les acteurs de secours sont de plus en plus inquiets face à la croissance ininterrompue des camps. Alors que le rapatriement des déplacés apparaît comme une perspective lointaine et que les campagnes se vident de leurs derniers paysans, les menaces s'accroissent sur les opérations d'assistance : montée de

l'insécurité d'une part et lassitude des bailleurs de l'autre qui déclarent qu'ils ne déboursent pas éternellement 800 millions de dollars par an au Darfour⁹. Dans ces conditions, personne ne « veut » voir les camps grandir, les humanitaires pas plus que le gouvernement soudanais et les bailleurs de fonds.

Soucieux d'endiguer l'accroissement des camps, les humanitaires s'interrogent sur leur propre responsabilité et en tirent des conclusions hâtives : en définitive, ce ne serait pas la guerre qui expliquerait l'afflux continu de déplacés mais l'abondance des services sociaux gratuitement mis à disposition d'une population qui en a toujours été privée. D'où la nécessité de trier entre « déplacés réellement affectés par le conflit » et « migrants attirés par l'aide ». Ces derniers seraient des personnes encore capables de subvenir à leurs besoins mais préférant (par paresse ?) s'entasser à la périphérie des villes pour bénéficier gratuitement des secours et devenir dépendants d'un système de l'aide dont les capacités financière et logistique sont déjà fortement sollicitées.

A notre sens, cette analyse surestime le rôle des acteurs humanitaires. Bien qu'il n'existe aucune méthode permettant de s'en assurer formellement, il nous semble que le « pull factor » alimenté par les humanitaires constitue une incitation secondaire au regard du « push factor » qui force les familles rurales à abandonner leurs terres, leur mode de vie et leur autonomie pour devenir des exilés urbains. En définitive, ce n'est pas le système de l'aide qui produit l'urbanisation mais la guerre et l'insécurité qui accélèrent l'exode rural. Les secouristes ne font qu'accompagner l'explosion démographique des villes pour en atténuer le coût humain. Ils n'en sont pas à l'origine.

Toujours est-il que la crainte des détournements et des effets pervers se traduit par une chasse aux « profiteurs » et aux « migrants » dont le principal effet est la privation de secours pour les personnes les plus à risque. Dans le camp de Zalingei (ouest Darfour), seule la moitié des familles fuyant le harcèlement des bandits-miliciens a été enregistrée... neuf mois après leur arrivée au début de l'année 2007.

Mortalité sous contrôle et malnutrition aigue en hausse

Bien que l'encadrement politique des déplacés et les rigidités du système de l'aide privent une partie des victimes des secours qui leur sont destinés, la situation sanitaire dans les camps reste globalement stable. A en croire les enquêtes réalisées par les agences des Nations unies et le gouvernement soudanais, les taux bruts de mortalité et de mortalité infantile sont largement en deçà des seuils d'urgence et en diminution constante depuis quatre ans¹⁰. Bien que ces chiffres doivent être interprétés avec précautions¹¹ (ne serait-ce que parce qu'ils masquent l'existence de poches localisées de surmortalité aiguë), ils sont globalement compatibles avec les données et les observations de terrain.

Malgré leurs insuffisances, les distributions générales permettent de maintenir la population déplacée à flots. Les familles non enregistrées bénéficient de l'assistance de leurs proches et des autorités parallèles. Une partie de l'aide prélevée par les *Sheikhs* leur est reversée. De plus, toute une gamme de services humanitaires est disponible en « libre service », sans qu'il

⁹ 800 millions de dollars est le budget des opérations menées par les agences des Nations unies en 2007. Cette somme ne comprend pas l'aide mobilisée par le CICR et les ONG fonctionnant en fonds propres (MSF, Caritas).

¹⁰ Entre 2004 et 2007, les taux bruts de mortalité serait passé de 0,72 à 0,29 pour 10 000 et par jour. Les taux de mortalité infantile de 1,03 à 0,66 pour 10 000 et par jour. *2008 Food security and nutrition assessment of the conflict affected population in Darfur* (enquête réalisée par WFP, FAO, UNICEF, HAC, MOH, MOA, à partir de 30 grappes de 25 familles sélectionnées dans chaque Etat du Darfour parmi les déplacés et les « résidents affectés par la guerre »).

¹¹ Ces chiffres étant le résultat d'une co-production entre le gouvernement et les agences des Nations unies, on peut légitimement suspecter le premier d'avoir favorisé une estimation à la baisse. De fait, les taux bruts de mortalité pour 2004 sont étonnamment faibles au regard de ceux enregistrés sur les missions MSF à la même époque. (cf. encadré).

soit nécessaire d'être enregistré (ou de payer) pour en bénéficier : eau, vaccination, soins de santé primaire et secondaires, compléments nutritionnels pour les femmes enceintes, allaitant ou les enfants modérément mal nourris, latrines publiques, ramassage des ordures, lutte antivectorielle, école primaire ou jardin d'enfants, etc. Enfin, la détection et la réponse précoce aux épidémies (choléra, méningite) permettent d'éviter les catastrophes.

En revanche, plusieurs indicateurs soulignent une tendance à la détérioration de la situation nutritionnelle. D'après les Nations unies et le gouvernement soudanais¹², la prévalence de la malnutrition aiguë globale dans les camps et les « zones affectées par le conflit » serait passée de 12,9% à 16,1% entre 2006 et 2007 (alors qu'elle avait baissé de 21,8% à 11,9% entre 2004 et 2005). En 2007 et 2008, plusieurs enquêtes nutritionnelles localisées ont mis en évidence des prévalences dépassant les seuils d'urgence sur une dizaine de sites¹³. Enfin, le nombre d'admissions dans les centres nutritionnels thérapeutiques de Médecins sans frontières a augmenté d'environ 70% entre 2006 et 2007.

L'origine des variations saisonnières et annuelles des prévalences de malnutrition aiguë reste assez énigmatique. Chaque année, le nombre de cas augmente très nettement entre juin et octobre, période correspondant à la saison des pluies. Ce pic saisonnier peut s'expliquer de deux manières : par les lacunes du système de l'aide et la dépendance consécutive des déplacés à l'égard des marchés d'une part (la saison des pluies correspond à la période de soudure et à l'augmentation du prix des denrées alimentaires); et par l'augmentation de la prévalence des maladies infectieuses à cette époque (principalement diarrhées, infections respiratoires et dans une moindre mesure malaria, dont le pic se situe après les pluies, en octobre-décembre) de l'autre. Quant à l'augmentation de la malnutrition entre 2006 et 2007, l'une des explications les plus probables est le creusement des inégalités sociales à l'intérieur des camps et l'apparition d'une classe de déplacés particulièrement appauvris et sous-assistés par le système humanitaire.

Polémiques sur la létalité du conflit

La mortalité globale du conflit a fait l'objet de plusieurs estimations contradictoires. Cette diversité reflète les difficultés méthodologiques propres à l'évaluation du nombre de décès en zone de guerre et le poids du politique dans la production des chiffres de mortalité – qui relèvent presque toujours de « conjectures militantes » (*guesswork with a cause*) selon l'expression d'un journaliste du *New York Times*¹⁴. Le gouvernement soudanais avance le chiffre de 9 000 morts violentes entre 2003 et 2006 alors que les personnalités appelant à une intervention militaire « musclée » au Darfour font état d'au minimum 400 000 victimes sur la même période.

La plupart des chiffres utilisés dans le débat public s'appuient sur deux sources uniquement : une enquête de sociologie quantitative réalisée par l'organisation Coalition for International Justice

¹² WFP/FAO/UNICEF and Sudan MOH/MOA/HAC, *EFSA 2008*.

¹³ Cf. UNICEF, *Darfur nutrition update*, July/August 2007, issue 10. Étonnamment, l'augmentation des taux de malnutrition ne semble pas s'accompagner d'une croissance systématique de la mortalité infantile. Ce décrochage est non seulement visible à l'échelle du Darfour, mais également au niveau de certains sites où ont été réalisées les enquêtes nutritionnelles. Ce n'est pas le lieu pour discuter, sur les plans épidémiologique et clinique, une telle dissociation, mais il importe d'en souligner ici l'existence. Tout au plus peut-on avancer que les données globales à l'échelle du Darfour sont susceptibles de masquer des poches localisées de sur-mortalité associées à la malnutrition ; et qu'il convient de prêter attention à l'hypothèse avancée par Alex de Waal dans son livre, *Famine that kills, Darfur, Sudan* (Oxford University Press, 1989 & 2005, revised edition) selon laquelle la fourniture d'eau potable, l'application de mesures d'hygiène (latrines, gestion des déchets), la mise en œuvre de campagnes de vaccination contre la rougeole ainsi que de services de santé curatifs sont à même de contenir une sur-mortalité en période de crise nutritionnelle.

¹⁴ M. Lacey, "Tallying Darfur terror: Guesswork with a cause", *The New York Times*, 11 May 2005.

(CIJ) à la demande du gouvernement américain auprès de 1 136 réfugiés au Tchad entre juillet et août 2004¹⁵ ; et une série d'études de mortalité rétrospectives conduites à la même époque par l'OMS dans les camps de déplacés du nord et ouest Darfour ainsi qu'au camp de Kalma au sud Darfour, couvrant la période juin-août 2004¹⁶. Sur la base de ces dernières (qui décrivent des taux de mortalité variant du simple au triple selon les camps), le responsable du département d'urgence de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) David Nabarro¹⁷ calcule selon une méthode très personnelle¹⁸ un taux de mortalité moyen pour l'ensemble des populations déplacées (2.6 [1.6-3.2] par 10 000 et par jour). Appliquant ce taux moyen à l'ensemble de la population déplacée, il en déduit qu'entre 35 000 et 70 000 personnes sont mortes de faim et de maladie de mars à septembre 2004 (soit sept mois). En octobre 2004, Nabarro et la plupart des commentateurs retiennent la valeur haute de l'estimation dont ils infèrent que 10 000 personnes meurent chaque mois dans les camps de déplacés en raison des conditions sanitaires déplorables. C'est sur cette base qu'en mars 2005 le bureau de coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA) avance le chiffre de 180 000 morts non violentes depuis septembre 2003 (18 mois de conflit à 10 000 morts par mois)¹⁹, alors même que les conditions sanitaires dans les camps se sont grandement améliorées depuis.

Ces projections éminemment hasardeuses ont été utilisées par des sociologues se réclamant de Pierre Bourdieu pour calculer le nombre total de morts violentes et non violentes au Darfour. Extrapolant à partir des données de l'OMS et de l'étude réalisée par CIJ au Tchad (qui ne reproduit aucune méthodologie épidémiologique standard), ils concluent que 396 563 personnes sont décédées en raison du conflit entre février 2003 et avril 2005, dont 142 944 de mort violente²⁰. Combinant de façon parfois extravagante ces mêmes études ainsi que d'autres enquêtes de mortalité, plusieurs activistes ont proposé des chiffres supérieurs allant jusqu'à un demi million de morts²¹. Le nombre de 400 000 personnes « massacrées » est à ce jour le plus cité par les partisans d'une intervention armée.

Toutes ces estimations souffrent de graves déficiences méthodologiques. En particulier, elles procèdent par extrapolation uniforme à l'échelle du Darfour de données locales dont la représentativité locale est elle-même sujette à caution²². Or, la létalité de la crise est très

¹⁵ USA Department of State, *Documenting atrocities in Darfur*, State Publication 11182, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor and the Bureau of Intelligence and Research, September 2004.

¹⁶ WHO, EPIET, *Retrospective Mortality Survey Among the Internally Displaced Population, Greater Darfur, Sudan, August 2004*, Geneva, 15 September 2004.

¹⁷ En janvier 2004, le Dr. Nabarro s'était illustré pendant la crise du Tsunami en prédisant (contre toute évidence historique et épidémiologique) que la catastrophe s'accompagnerait d'épidémie plus létales que la vague elle-même – ce qui fut effectivement démenti par les faits.

¹⁸ WHO, "Mortality projections for Darfur presented by David Nabarro, Representative of the WHO Director-General Health Action in Crisis", 15 October 2004. Dans cette présentation, Nabarro invite les personnes curieuses de connaître la méthode par laquelle il calcule ce taux moyen à le contacter directement.

¹⁹ Cf. « 180,000 die from hunger in Darfur », *The Guardian*, 16 March 2005.

²⁰ J. Hagan, W. Rymond-Richmond, P. Parker, "The criminology of genocide: the death and rape of Darfur", *Criminology*, August 2005, 43, 3, pp. 535-540.

²¹ Cf. les différents articles d'Eric Reeves publié sur son site www.sudanreeves.org et les calculs du Dr. J. Coerberh, neurologue, in « Sudan : genocide has killed more than the tsunami », *Parliamentary Brief*, February 2005.

²² Les enquêtes de mortalité rétrospective sont menées à base de questionnaire auprès de familles nucléaires tirées au sort pour former un échantillon considéré comme représentatif de la population étudiée. On demande à ces familles de déclarer le nombre et l'origine des décès survenus en leur sein depuis une date facilement identifiable (fête religieuse, première pluies, etc.) plus ou moins éloignée dans le temps selon les besoins de l'enquête, sachant que plus la période de rappel est longue, moins fiables sont les résultats. De l'avis même des épidémiologistes qui les ont conçues, ces études présentent de nombreuses limites qui imposent d'en interpréter les résultats avec précaution. Parmi celles-ci, les incertitudes entourant la représentativité de l'échantillon retenu (en général, au minimum 30 grappes de 30 familles soit 900 questionnaires), en particulier lorsque l'hypothèse d'une distribution homogène des décès au sein de la population étudiée n'est pas vérifiée. D'autres biais existent : choix de la valeur de référence pour la mortalité « normale », erreurs d'inclusion ou d'exclusion des décès au cours

variable dans le temps et dans l'espace²³. L'étendue et les causes de la mortalité ne sont pas les mêmes pendant la période des grands massacres de 2003-2004 où l'aide humanitaire est minimale et pendant celle de forte instabilité où l'aide humanitaire se déploie de façon massive. La situation sanitaire et sécuritaire en zone rebelle est différente de celle qui prévaut dans les camps de déplacés ou dans les régions aux mains des nomades, etc.

Pour essayer de dépasser ces limites, plusieurs chercheurs ont tenté d'affiner les estimations en utilisant l'ensemble des enquêtes de mortalité rétrospective disponibles ainsi que d'autres données quantitatives (prévalences de malnutrition, mortalité normale) et qualitatives (pondération par des facteurs historiques et géographiques). Analysant 44 études de mortalité, le Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres (CRED) estime à 131 060 le nombre de décès liés au conflit entre septembre 2003 et juin 2005, dont 40 935 assassinats (26%)²⁴. Utilisant la même approche, des chercheurs travaillant pour le Département d'Etat américain donnent une fourchette de 63 000 – 146 000 morts entre mars 2003 et janvier 2005 (mais ils ne peuvent, par la méthodologie employée, estimer la part de morts violentes)²⁵. Enfin, à partir des enquêtes de l'OMS et de MSF deux sociologues avancent le chiffre de 170 000 – 255 000 morts entre octobre 2003 et mai 2006²⁶.

L'intérêt de ces efforts de synthèse est moins dans l'approximation du nombre total de morts (qui restera longtemps l'objet de spéculations plus ou moins militantes) que dans la mise en évidence d'ordres de grandeur et de tendances. Elles soulignent que les taux de mortalité ont amplement dépassé les seuils d'urgence pendant la première phase des opérations contre-insurrectionnelles (2003-2004). A partir de 2005, la mortalité passe sous les seuils d'urgence et parfois sous les seuils d'avant-guerre. Cette évolution globalement positive masque des poches de forte létalité dans les zones d'affrontements sporadiques et dans les régions où l'assistance humanitaire n'est pas adéquate pour des raisons qui ne sont pas toujours liées à des problèmes d'accès. Les systèmes de surveillance épidémiologique confirment la tendance à l'amélioration entre 2006 et 2008, bien qu'on enregistre depuis 2007 une détérioration préoccupante de la situation nutritionnelle (cf. infra)²⁷. Quant au nombre de morts violentes recensées par le système des Nations unies, il était de l'ordre de 4 470 pour 2006 et mois de 3 000 en 2007 (civils et combattants, soudanais et étrangers).

Les zones rurales

Le « Nomad's land » : Faire la paix avec les nomades ?

La situation sanitaire à l'extérieur des villes est plus difficile à appréhender en raison des faibles densités de populations et du maigre déploiement humanitaire en zone rurale. A de rares exceptions (CICR et quelques ONG), le système de l'aide s'est longtemps désintéressé des populations nomades. Jusqu'à fin 2005, celles-ci étaient considérées comme épargnées par le

des entretiens, biais de survie (les familles complètement anéanties n'ayant pas de survivants pour rapporter leur massacre), etc. Les enquêtes sont toujours accompagnées d'une discussion nuanciant leurs résultats au regard des biais identifiés. Pour plus d'informations, cf. F. Checchi, L. Roberts, *Interpreting and using mortality data in humanitarian emergencies*, ODI, London, Network Paper n°52, 2005.

²³ Pour une critique méthodologique plus fine, cf. D. Guha-Sapir & O. Degomme, *Darfur : Counting the Deaths. Mortality Estimates from Multiple Survey Data*, May 26, 2005, CRED.

²⁴ Cf. D. Guha-Sapir & O. Degomme, op. cit et D. Guha-Sapir & O. Degomme, *Darfur : Counting the Deaths (2). What are the trends ?* December 15, 2005, 2005, CRED.

²⁵ Les résultats de cette étude sont présentés dans D. Guha-Sapir & O. Degomme, *Darfur : Counting the Deaths. Mortality Estimates from Multiple Survey Data*, May 26, 2005, CRED.

²⁶ J. Hagan et A. Palloni, « Death in Darfur », *Science*, 313, 15 September 2006, 1578-9.

²⁷ Cf. WHO *Weekly morbidity and mortality bulletin* disponible sur le site de l'OMS (<http://www.emro.who.int/sudan/>).

conflit ou assimilées à une bande de criminels de guerre indignes d'être secourus. Non seulement les nomades avaient fourni le gros des milices impliquées dans les massacres de 2003-2004, mais en plus, nombre d'entre eux s'étaient installés en « squatters » sur les terres auparavant occupées par les paysans. Leur venir en aide ou même les rencontrer signifiaient se rendre complice de « purification ethnique » si ce n'est de « génocide ». De plus, les humanitaires n'estimaient pas nécessaires de négocier des garanties de sécurité avec des milices censées être aux ordres de l'armée. Le feu vert des autorités gouvernementales était considéré comme amplement suffisant.

Fin 2005, la multiplication des attaques de bandits-miliciens sur les routes commença à menacer sérieusement les accès terrestres aux camps ainsi qu'aux villages épargnés par les destructions – où plusieurs organisations entendaient développer des activités afin de contrebalancer l'« effet d'attraction » des camps et encourager les paysans à rester dans les campagnes. Réalisant l'impuissance des autorités à sécuriser les routes, des ONG commencèrent à établir des relations directes avec les nomades établis à la périphérie des camps et le long des routes qu'elles empruntaient.

Ces initiatives furent encouragées par le Bureau de coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA), qui créa à partir de 2006 des groupes de travail inter-agences (baptisés « Nomad Gap Group ») destinés à favoriser le développement de programmes d'assistance en direction des nomades. L'enjeu n'était pas tant de porter secours à une population affectée par le conflit que de « promouvoir la paix et la réconciliation avec les populations nomades [souligné par nous]. »²⁸ A juste titre, les acteurs de l'aide s'estimaient en conflit avec les nomades et dans l'obligation de se réconcilier avec eux pour continuer à circuler en zone rurale²⁹.

En pratique, ONG et agences des Nations unies se sont rapidement heurtées à de nombreuses difficultés, la première étant d'identifier les « bons » interlocuteurs. Comment savoir quel groupe contrôle quel territoire et qui en est le chef ? La structure segmentaire des sociétés nomades, le bouleversement des hiérarchies traditionnelles, l'émergence de jeunes leaders miliciens contestant l'autorité des aînés, la mobilité des groupes, leurs conflits territoriaux, leurs liens ambigus avec les bandits et les services de sécurité soudanais, etc. rendent l'exercice particulièrement délicat... et dangereux. Négocier avec un chef milicien peut provoquer l'irritation d'un rival s'estimant la seule autorité légitime de la région. Il ne tardera pas à le faire savoir à l'occasion d'une embuscade tendue sur une route théoriquement « sécurisée »... Or bien souvent, le bon interlocuteur n'existe pas. Dans de nombreuses régions, le processus de formation des territoires claniques est inabouti (cf. supra). Plusieurs groupes sont en compétition pour un même espace *de facto* contrôlé par aucun. Quand bien même un clan l'emporte sur les autres, il n'est pas toujours en mesure de maîtriser efficacement son territoire ni ses propres miliciens au point de prévenir toute attaque de bandits.

Lorsque les acteurs humanitaires pensent avoir identifié un clan à l'emprise territoriale fermement établie, ils se heurtent à un deuxième problème : les attentes des nomades cadrent mal avec ce qu'ils sont en mesure de leur offrir. Dans leurs rapports avec les secouristes internationaux, les chefs nomades semblent avant tout soucieux de faire reconnaître les torts qu'ils ont subis et la légitimité de leurs revendications politiques³⁰. Lassés d'être collectivement

²⁸ OCHA, « Nomad Gap Group Mission Statement », el-Geinina, Octobre 2006.

²⁹ Au delà, c'est une partie du personnel politique international qui, abandonnant son moralisme, découvrait les nomades (derrière les *jenjaweed*) et commençait à les considérer comme un acteur clef du conflit avec lequel la mission politique des Nations unies devait développer des contacts.

³⁰ Entre autres torts, les nomades se plaignent des razzias de bétail conduites par des groupes rivaux ou rebelles et des entraves aux migrations pastorales. Le morcellement du Darfour en sanctuaires militarisés (claniques ou rebelles) a quasiment mis un point d'arrêt aux transhumances nord-sud. Le prix des bêtes s'effondre sur les marchés aux bestiaux (dont le nombre de transactions a dramatiquement chuté) au point que le chameau y devient souvent la viande la moins chère. Mais surtout, les nomades dépourvus de titres fonciers traditionnels veulent l'application du droit moderne afin d'avoir accès de plein droit aux pâturages et aux terres agricoles. Ils

désignés comme *Jenjaweed* (terme insultant décrivant un bandit sans foi ni loi), ils souhaitent donner leur version du conflit et de son histoire. Ils n'ont plus confiance dans le gouvernement pour défendre leurs intérêts et souhaitent être entendus de la communauté internationale (et de ses troupes !) par l'entremise des humanitaires...

A cette requête plus ou moins explicite s'ajoutent des revendications concrètes. Les leaders nomades attendent de l'aide internationale les investissements dans les services publics élémentaires délaissés par le gouvernement depuis des décennies : écoles, points d'eau permanents et protégés, postes de santé, vaccination pour le bétail, etc. Les razzias, l'entrave aux migrations pastorales, la sous-activité des marchés aux bestiaux, la dégradation des termes de l'échange bétail/céréales ainsi que l'exode des paysans avec lesquels ils avaient l'habitude de commercer pour obtenir du sorgho et des légumes suscitent également une demande d'aide alimentaire.

Dans quelle mesure celle-ci est-elle nécessaire ? Ce ne sont pas les « évaluations de sécurité alimentaire multi-agences » réalisées en quelques heures qui permettent d'être fixé. Seule certitude : à la différence des paysans, les nomades se déplacent avec une partie au moins de leur capital et de leurs moyens de production (leur bétail) ; quant aux familles nomades totalement ruinées, elles finissent généralement dans les camps de déplacés. Il est rare que les acteurs humanitaires décident de distribuer de la nourriture aux nomades vivant en brousse, préférant vacciner leur bétail ou leur livrer des semences et des outils pour développer des cultures maraîchères. Le CICR et quelques ONG se sont spécialisés dans ce type d'activités qui couvrent une part minime de la population nomade.

Quant aux services sociaux (éducation, eau, postes de santé), leur développement suppose le rassemblement d'une population significative autour d'un centre géographique à peu près stable, ce qui n'est pas toujours le cas. Même lorsqu'ils pratiquent l'agro-pastoralisme, les nomades vivent de manière dispersée sur de vastes étendues situées à l'écart des routes en pleine savane. Certains clans disposent néanmoins d'un chef-lieu, parfois d'une capitale administrative, plus souvent d'un *damrat*, campement permanent où vivent les femmes, les vieux et les enfants.

D'autres regroupements sont le fait des affrontements entre milices et des déplacements de population qu'ils provoquent. Fuyant la violence, il arrive que des nomades se sédentarisent de manière précipitée sur d'anciens villages ou des terres autrefois occupées par des fermiers. Leurs conditions de vie ressemblent à celles des déplacés paysans, à la grande différence qu'ils parviennent souvent à migrer avec leurs biens (abri, couvertures, jerrycans, etc.) et plus ou moins de bétail (à la fois capital et moyen de production). L'approvisionnement en eau, l'assainissement, l'accès aux soins et aux campagnes vaccinales sont souvent préoccupants. Mais la taille des concentrations de population et leur état sanitaire justifient rarement une intervention d'urgence.

Lorsqu'une action paraît requise (vaccination, approvisionnement en eau, construction de postes de santé ou d'écoles, distributions de produits de première nécessité ou de compléments nutritionnels), les acteurs humanitaires s'interrogent : à qui appartient la terre sur laquelle les nomades sont installés ? En effet, les secouristes redoutent que leur projet d'assistance consolide un mouvement de colonisation interne souvent décrit en termes de « purification ethnique ». Ils sont mal à l'aise à l'idée que la mise en place de services publics permette aux clans nomades d'affirmer leur emprise sur un territoire qui n'était pas forcément le « leur » il y a quelques années. Ce malaise est renforcé par la crainte de représailles de la part des déplacés qui s'opposent

reconnaissent que certains d'entre eux ont répondu à l'appel de leur gouvernement pour se défendre des rebelles et des voleurs de bétail. Mais ils disent ne pas avoir d'intention exterminatrice à l'égard des Four, Massalit, Zaghawa, etc. Leur souhait est de renouer des relations pacifiques avec les paysans tout en sachant que ce sera difficile en raison des violences hors du commun qu'ils leur ont infligées. Craignant des représailles sanglantes de leurs anciennes victimes, ils estiment nécessaire à leur survie de conserver leurs armes. Ils veulent être associées aux négociations politiques afin de faire valoir leurs droits.

parfois ouvertement au développement d'activités (forages de puits par exemple) susceptibles d'enraciner la présence nomade sur leurs terres d'origine.

Les acteurs humanitaires se font alors anthropologues et historiens, consultant diverses autorités traditionnelles pour savoir qui est détenteur de titres fonciers traditionnels. En cas d'« occupation illégales », les éventuels projets d'assistance sont souvent abandonnés. Reste qu'en se référant au droit foncier traditionnel, les acteurs humanitaires se font les gardiens d'un ordre territorial féodal dont la légitimité est contestée³¹. De manière plus préoccupante, ces scrupules humanitaires conduisent parfois à récuser des secours élémentaires (vaccination, eau) à des populations qui en ont grand besoin.

Les zones rebelles : Vrais déplacés et faux camps

Les organisations humanitaires ont beaucoup moins d'état d'âmes à travailler en zone rebelle. Mais la présence internationale y reste limitée du fait de la dispersion des populations, des difficultés d'accès (logistiques et sécuritaires) et des entraves imposées par certains mouvements rebelles opposés par exemple à l'envoi de tout personnel « arabe » dans les régions qu'ils contrôlent. Selon que les mouvements armés sont issus ou non des communautés locales, et ralliés ou non au gouvernement, la situation des populations civiles y est très contrastée.

Situé au centre du Darfour, le massif montagneux du Jebel Marra est aujourd'hui presque entièrement contrôlé par la faction SLA-Abdel Wahid (qui inversement est presque totalement encerclée par les milices et l'armée régulière). Bien qu'en proie à des remaniements internes permanents accompagnés d'assassinats politiques, cette faction tend à se comporter en milice d'autodéfense locale et bénéficie du soutien manifeste de la population Four. Les offensives gouvernementales ne sont jamais parvenues à la déloger. A chaque tentative, rebelles et villageois se réfugient sur les hauteurs et dans des vallées difficilement accessibles. Les troupes gouvernementales se contentent de brûler quelques villages abandonnés avant de se replier pour ne pas devenir à leur tour une cible facile exposée aux contre-attaques de la guérilla.

En dépit d'accrochages réguliers sur ses contreforts, le Jebel constitue une zone à peu près sécurisée où la population jouit d'une relative tranquillité. Mais cette sécurité a un prix : l'enclavement. On circule difficilement entre zone rebelle et gouvernementale, surtout si l'on est un homme en âge de combattre. Si des marchés locaux permettent des échanges de marchandises à travers la ligne de front, leur activité est réduite et ils restent tributaires des arrangements précaires entre les groupes armés se faisant face.

La raréfaction des échanges est critique dans la mesure où les montagnards n'ont plus accès aux vastes champs de sorgho situés sur leurs basses terres aujourd'hui traversées par la ligne de front. Certes, ils continuent à cultiver des oignons, des tomates, de l'arachide, du blé et de grands vergers d'orangers dans les vallées fertiles du Jebel et sur les hauts plateaux. Mais ils peinent à écouler leur production et à satisfaire leurs besoins en céréales. Les inégalités sociales

³¹ Comme l'explique Jérôme Tubiana (« Darfour, un conflit pour la terre », *art. cit.*), « deux systèmes juridiques s'opposent au Darfour : le droit moderne de l'État soudanais, en principe en vigueur au Darfour, mais en fait jamais appliqué, et le droit traditionnel, officiellement caduc, mais en réalité toujours en usage. Les non-Arabs sont en faveur du maintien ou de la réaffirmation du système traditionnel, alors que les Arabes [nomades] sans terres revendiquent son abolition au profit d'un droit moderne (...). Le système foncier traditionnel remonte au sultanat du Darfour, entre le XVIIe siècle et 1916. Les sultans four attribuaient à des dignitaires et à des chefs traditionnels de différents groupes ethniques, vassaux des sultans, ainsi qu'à des lettrés musulmans, les *faki*, des *hawakir* (singulier *hakura*), c'est-à-dire des territoires bien délimités (...). Les *hawakir* d'un chef traditionnel constituaient le *dar* (« terre, pays ») de son groupe ou sous-groupe ethnique, mais cela n'empêchait pas pour autant d'autres communautés d'y vivre. (...). Une simple demande aux chefs traditionnels suffit pour obtenir des droits d'usage, qui impliquent aussi une soumission à l'autorité traditionnelle locale : paiement de l'impôt, notamment sur les cultures, acceptation de la justice locale pour régler les conflits, consultation lors de décisions importantes et, plus généralement, marques de respect. À la fois usager et hôte, le demandeur bénéficie en retour de la protection de la chefferie locale. »

sont grandes entre exploitants des basses terres ayant presque tout perdu et propriétaires de vergers et jardins maraîchers moins démunis malgré l'essoufflement des marchés.

Les montagnards hébergent un nombre significatif de déplacés³² en provenance des contreforts du Jebel exposés aux affrontements et accrochages entre forces rebelles et gouvernementales. Ces familles s'installent dans les villages d'altitude répartis le long de nombreuses vallées escarpées. En attendant de construire leurs propres maisons, elles sont hébergées par des parents ou dans des bâtiments publics abandonnés. Ayant généralement perdu leurs moyens de production, les déplacés trouvent à s'employer comme journaliers agricoles, vivent de l'aide de leurs voisins ou de la collecte de produits naturels (bois de chauffe, fourrage) revendus sur les marchés locaux.

Noyée parmi les résidents ou cachée dans les vallées, cette population déplacée est quasiment invisible du système de l'aide. Seules les organisations capables d'explorer la montagne à pieds pendant plusieurs jours (l'intérieur du Jebel est quasiment dépourvu de routes carrossables) sont susceptibles de confirmer leur présence. Or, les organisations humanitaires s'autorisant ce genre de missions sont en nombre limité. Ce n'est pas le cas du Programme alimentaire mondial, par exemple, dont les règles de sécurité imposent des déplacements en voiture ou en hélicoptère.

Soucieuse d'attirer une aide alimentaire au profit des populations civiles et combattantes, la SLA a donc cherché à rendre visible les déplacés. Au second semestre 2007, elle a fait construire des répliques de camps de déplacés à proximité des aires d'atterrissage d'hélicoptères. Puis elle a invité les villageois à les occuper le temps des missions d'évaluation multi-agences des Nations unies. Le subterfuge n'a trompé personne et les Nations unies ont dénoncé une machination grotesque. D'un point de vue moins moralisateur, on peut voir dans ce montage une stratégie d'adaptation aux contraintes bureaucratiques du système de l'aide destinée à attirer une aide alimentaire dans une zone encerclée victime d'un déficit céréalier, dont une partie de la population est déplacée et une autre mobilisée.

Toujours est-il que l'assistance internationale dans le Jebel est limitée : pas ou très peu de distributions alimentaires (même si une petite partie des villageois est enregistrée comme déplacés dans les camps) et un soutien minime aux services publics abandonnés par leurs ministères de tutelle depuis bien longtemps (santé, éducation, eau). L'accès aux soins est très rationné, notamment pour les blessés de guerre civils et militaires. Bien qu'en nombre limité (deux à trois par mois en moyenne pour le sud-ouest du Jebel Marra), leur traitement est problématique dans la mesure où ils peuvent rarement être référés vers les hôpitaux gouvernementaux où les blessés par balle sont emprisonnés et interrogés par la sécurité militaire. En pratique, ils ne peuvent compter que sur l'équipe chirurgicale mobile du CICR et des soins chirurgicaux que MSF est susceptible d'apporter au cas par cas.

Pour le reste, les montagnards s'organisent. Chaque gros village dispose d'une école gérée par des comités de parents qui financent des enseignants et la construction de salles de classe sommaires en matériaux traditionnels. Les anciennes équipes de vaccination locales parviennent parfois à obtenir des antigènes du Ministère de la santé (via des organisations internationales ou des autorités traditionnelles ayant des contacts en zone gouvernementale) afin de mener à bien les campagnes d'immunisation nationales. Des travailleurs de santé communautaire ayant reçu une formation basique dans les années 1980 offrent des soins de qualité douteuse à l'aide de quelques médicaments disponibles sur les marchés.

L'accès et l'espace humanitaires

³² Il n'existe pas de recensement méthodique des populations déplacées vivant dans le Jebel Marra. De manière très empirique, MSF estime de 10% à 25% la proportion maximale de déplacés selon les villages.

L'appareil sécuritaire et les escortes armées

En règle générale, les autorités gouvernementales ne font pas obstacle au déroulement des opérations de secours dans le Jebel Marra hors période d'offensive militaire. Reste qu'obtenir des parties au conflit l'autorisation de mener des évaluations et des opérations est une entreprise pleine d'aléas et régulièrement couronnée d'échecs. Le premier obstacle auquel se heurte une organisation humanitaire (dûment enregistrée) est l'appareil sécuritaire du régime en charge de la campagne contre-insurrectionnelle. L'accès aux théâtres d'opérations militaires (en cours ou en préparation) est interdit de façon quasi-systématique.

Les zones auxquelles l'appareil sécuritaire autorise finalement l'accès (90% du Darfour à ce jour) ne sont pas pour autant sécurisées. Comme nous l'avons vu, de vastes espaces échappent au contrôle de l'une ou l'autre des forces en présence. Les véhicules privés ou de l'administration y circulent sous escorte de l'armée, de paramilitaires ou de miliciens privés. La majorité des organisations humanitaires refusent l'emploi de gardes armés (même internationaux) pour les mouvements de personnel, préférant emprunter les hélicoptères du Programme alimentaire mondial. En revanche, le transport de marchandises est confié à des transporteurs privés circulant sous escorte.

De nombreuses destinations ne sont pas desservies par les rotations aériennes du PAM, notamment dans les zones récemment touchées par les combats. Y mener des opérations n'est alors possible que par route et sous bonne garde. Recourir aux escortes expose les équipes humanitaires à un double risque : être blessé à l'occasion d'un accrochage ou être co-responsable de morts civiles et militaires au cas où l'escorte ferait usage de ses armes. Ce second risque soulève des questions déontologiques – la mission d'assistance justifie-t-elle la mort éventuelle de combattants ou de non-combattants – mais aussi pratiques. En partageant la responsabilité d'un ou de plusieurs assassinats, une organisation humanitaire s'expose à être considérée comme une partie au conflit prise dans le cycle de représailles et de compensations déclenché par tout homicide. Cette double crainte a conduit les agences des Nations unies à refuser les escortes des troupes internationales auxquelles elles ont eu recours pendant quelques mois en 2005 avant de réaliser le danger auquel elles s'exposaient. D'autres ONG continuent ponctuellement d'avoir recours aux gardes armés. Circulant ou non sous escorte, les travailleurs humanitaires (en particulier soudanais) sont durement frappés par l'insécurité. Au moins trente d'entre eux ont été assassinés au cours des deux dernières années et des dizaines d'autres violé(e)s, blessés, tabassés et/ou enlevés.

Le flou quantique de l'administration civile

L'appareil sécuritaire et l'insécurité ne sont pas les seuls obstacles. Missions d'évaluation et ouvertures de projets doivent également être avalisées par la Commission des affaires humanitaires (HAC, véritable police politique de l'aide) et les ministères concernés (santé, agriculture, ressources animales, eau, environnement et assainissement, etc.). Éloignées, enclavées, et particulièrement abandonnées du pouvoir central, les autorités du Nord et de l'Ouest Darfour se montrent plus accueillantes vis-à-vis de l'aide internationale dont elles attendent toutes sortes de profits dont des investissements dans les infrastructures publiques. Plus riche et plus proche du pouvoir central, le gouvernement du Sud Darfour basé à Nyala – la troisième ville du pays – est moins enclin au compromis.

La corruption et l'intensité des luttes politiques au sein de l'administration soudanaise rendent son fonctionnement particulièrement opaque et imprévisible³³. Telle une entité quantique, le pouvoir de décision circule continuellement entre les cadres de l'administration sans qu'il soit

³³L'instabilité du pouvoir central et des instances régionales est particulièrement bien décrite par Alex de Waal dans "Sudan: The Turbulent State", in Alex de Waal (editor), *War in Darfur and the Search for Peace*, Harvard University, Justice Africa, 2007, pp. 1-38).

possible de lui assigner une place précise. Sa localisation fluctue au gré des rapports de force entre les différentes factions se disputant le pouvoir à Khartoum et de leurs alliances volatiles avec leurs clients Darfouris eux-même engagés dans des luttes intestines. « Au yeux d'observateurs étrangers, les manœuvres du régime semblent démontrer une habilité machiavélique et surnaturelle à se jouer de la communauté internationale. De plus près, l'Etat soudanais apparaît profondément non fonctionnel et, souvent, tout aussi imprévisible de l'intérieur que de l'extérieur » résume l'universitaire Alex de Waal³⁴.

A condition d'y mettre les formes, tout ce qui échappe au cœur des opérations militaires peut faire l'objet de négociations plus ou moins fructueuses. Les accords conclus valent tant que l'équilibre des forces dans lequel ils s'inscrivent perdure. Or cet équilibre est éminemment instable. Nominations, mutations, démissions, rétrogradations, promotions sont permanents au sein de l'administration soudanaise. Son réseau clientéliste local est tout aussi mouvant. Or les autorités exercent un contrôle étroit sur les opérations de secours. Choix des sites d'intervention, recrutement du personnel national et international, importation de matériel, affectation des véhicules, usage des moyens de communication, transferts de fonds, déplacements individuels, etc. doivent tous être autorisés de manière formelle par le HAC et les ministères de tutelle. Certaines permissions, comme les laissez-passer (*travel permit*) indispensables à tout transfert de matériel et de personnel, doivent être tamponnées sur une base hebdomadaire, voire quotidienne.

Cette lourdeur bureaucratique peut conduire à la paralysie quand pour des raisons obscures tel cadre administratif ou tel autre décide qu'il n'est pas dans son intérêt d'autoriser une ONG à intervenir sur un site déterminé où d'autres organisations sont pourtant présentes ; ou alors, lorsque la désorganisation de la bureaucratie retarde l'adoption des nouvelles procédures d'obtention des visas et laissez-passer dont les demandes (et les demandeurs !) restent en souffrance dans l'attente des instructions contradictoires de Khartoum...

La réinstallation des déplacés

Ainsi, les organisations humanitaires opèrent-elles sous la menace permanente d'un blocage politique (décidé par l'appareil sécuritaire) ou d'entraves bureaucratiques (engendrées par un mélange de désorganisation et d'impénétrables luttes politico-administratives). Mais ces mêmes dysfonctionnements minent toute manipulation d'ensemble du système de l'aide. A ce jour, les mots d'ordre du pouvoir central enjoignant les acteurs humanitaires à s'engager dans un processus de réinstallation des personnes déplacées sont tous restés sans suite.

En effet, la politique de terre brûlée est également à l'origine « d'effets pervers » pour le régime : les villes de garnison abritant le siège des institutions étatiques sont désormais ceinturées de camps, immenses bidonvilles entièrement acquis à l'opposition qui y règne en maître. Ces vastes excroissances urbaines constituent non seulement une menace pour la stabilité du régime, mais aussi un point de fixation de l'attention internationale. Khartoum ne peut espérer détourner les regards du monde extérieur tant qu'un habitant sur trois vivra dans des camps de déplacés dépendants de l'aide internationale. C'est pourquoi, depuis les premiers mois du conflit, le gouvernement essaye régulièrement d'organiser le démantèlement des camps et le rapatriement des déplacés sur un certain nombre de sites désignés par ses soins, correspondant rarement aux zones d'origine des déplacés.

A ce jour, toutes ces tentatives se sont soldées par des échecs. Entravé par son instabilité consubstantielle, l'appareil bureaucratique soudanais n'est pas parvenu à créer de lui-même les conditions d'un retour plus ou moins volontaire vers les zones rurales. Craignant malgré tout d'être la cible de nouvelles condamnations internationales, le gouvernement hésite à recourir aux techniques les plus brutales (bulldozer, camions, armée). Quant à ses efforts désordonnés pour obtenir le concours des agences humanitaires, ils se sont heurtés à une réaction frontale de ces dernières. Unies sous la bannière d'OCHA, elles refusent depuis 2004 de participer à ce qu'elles

³⁴ *Ibis idem.*

considèrent des « politiques de déplacements forcés ». L'expulsion en octobre 2007 du représentant d'OCHA de Nyala, qui avait conduit l'opposition des agences humanitaires au projet de démantèlement du camp de Kalma en neuf sites (suite aux troubles internes ayant fait 27 morts) n'a rien changé à l'affaire. Si la nouvelle a jeté le froid parmi la communauté humanitaire, elle n'a pas entamé son refus de participer aux projets de réinstallation des déplacés décidés par le gouvernement.

Cette opposition radicale peut paraître excessive. Démanteler un camp insalubre n'est pas en soi un projet criminel. Créer des quartiers urbains plus petits et faciles à contrôler d'un point de vue policier et sanitaire ne l'est pas non plus – et ce, même si les populations concernées (ou leurs représentants auto-proclamés) s'y opposent. Le gouvernement reste dans son droit lorsqu'il s'inquiète de sa propre sécurité et de l'urbanisation sauvage provoquée par sa politique de terreur.

En revanche il est légitime que les organisations humanitaires se préoccupent des conditions de réinstallation des déplacés et s'interrogent sur leur rôle : doivent-elles participer à l'aménagement préalable des sites ou attendre le transfert brutal des déplacés en des lieux inhospitaliers avant d'intervenir en urgence pour améliorer *in extremis* leurs conditions de vie ? Le dilemme ne peut être tranché qu'au cas par cas.

L'aide et les « hybrides »

L'opiniâtreté avec laquelle le système de l'aide résiste aux projets de réinstallation du régime est emblématique de la seule politique réellement poursuivie par les acteurs humanitaires : permettre le « renversement du nettoyage ethnique » et le retour des déplacés sur leur lieu d'origine. De la chasse aux « migrants », au malaise à l'égard des « squatters » nomades en passant par le refus de concourir aux transferts de population organisés par le régime, c'est la même préoccupation qui domine : ne pas compromettre le retour à la carte démographique d'avant-conflit. Cette ambition ne va pas de soi : le fait que le réaménagement de la carte démographique soit le produit d'une violence extrême dont le gouvernement et certains nomades ont tiré des bénéfices ne signifie pas que la gestion féodale des terres soit un idéal ni l'urbanisation et l'exode rural un mal en soi.

Outre ce retour fantasmé à la situation *ex-ante*, OCHA et le système de l'aide ne semblent pas avoir d'ambitions politiques bien définies. La faillite des accords de paix de mai 2006 a mis un frein à l'enthousiasme de certaines agences des Nations unies qui encourageaient alors les acteurs humanitaires à faire la promotion du processus de paix. A l'heure actuelle, c'est le sentiment inverse qui domine : rares sont les organisations humanitaires qui croient au succès de l'opération militaire hybride patronnée par les Nations unies et l'Union africaine (l'UNAMID) qui a pris le relais de l'UA au 1^{er} janvier 2008. Prévoyant son échec rapide et la montée générale de l'hostilité des parties au conflit à son égard, ONG et agences des Nations unies entendent garder leurs distances.

Censée faire appliquer un accord de paix rejeté par les principaux mouvements d'opposition sur fond de reprise des hostilités, l'UNAMID est quelque peu désemparée. Elle ne sait comment remplir son mandat, qui prévoit également la protection des populations civiles et des organisations humanitaires. Actuellement dotée de 10 000 hommes (sur les 26 000 annoncés), elle souffre également d'un manque de moyens matériels (transport, communications, armement). Ce déficit opérationnel est autant lié aux entraves imposées par le gouvernement soudanais qu'à la réticence des Etats membres des Nations unies à équiper et financer la force dont ils ont décidé le déploiement. Quant au dispositif bureaucratique kafkaïen censé piloter cette mission conjointe UN/AU, il semble la vouer à l'indécision et la paralysie.

Or les attentes des déplacés à l'égard de l'UNAMID sont immenses. Les *Sheikh* les moins lucides y voient un puissant allié militaire qui les aidera à former leurs milices d'autodéfense et à transformer les camps en bastions retranchés d'où ils pourront mener des opérations militaires. Cette représentation fantasmagorique est largement alimentée par la propagande gouvernementale qui ne cesse de décrire l'UNAMID comme une force « anti-Arabe » au service de la rébellion. Les nomades sont également sensibles à cette propagande et multiplient les

contacts avec les internationaux par crainte de se retrouver dans le collimateur des forces internationales.

Reste que si l'ensemble des acteurs humanitaires veulent préserver une forte indépendance à l'égard de l'UNAMID, cette dernière tentera probablement de compenser son déficit opérationnel et son discrédit programmé par un activisme humanitaire cherchant à enrôler les agences de secours.

Ainsi, contrairement à la période 2003-2004, le principal défi auquel se heurtent les organisations humanitaires n'est pas de réduire une surmortalité explosive dans la quasi-totalité des camps et en zones rurale. Ni les uns, ni les autres ne sont aujourd'hui des mouiroirs comme l'affirmait récemment le Procureur de la Cour Pénale Internationale, Luis Moreno Ocampo³⁵. Pour autant, le Darfour connaît toujours des « urgences » – à savoir des situations exigeant une action rapide dans le but de réduire le nombre de morts (ou de prévenir leur augmentation imminente) au sein d'une population donnée. Moins nombreuses et plus localisées qu'il y a quatre ans, ces urgences ponctuelles sont liées à quatre types de situations : les afflux massifs de blessés de guerre, les épidémies (en particulier le choléra et la méningite, endémiques dans la région), les crises nutritionnelles (à la fois dans les camps et dans les zones rurales) et les déplacements importants de population (qui relèvent plus ou moins de l'urgence selon leurs modalités).

Au delà des obstacles spécifiques à chacune des interventions requises (chirurgie, vaccination, distribution de nourriture ou de compléments nutritionnels, approvisionnement en eau, etc.), la réponse aux urgences se heurte à une double difficulté : l'alerte est rarement précoce et l'accès loin d'être garanti, surtout dans les zones où les organisations de secours ne disposent pas déjà d'une implantation. Les entraves au déploiement rapide d'opérations d'assistance, ne sont pas uniquement le fait de l'administration et des groupes armés soudanais ; la bureaucratie de l'aide et la défense de ses intérêts corporatistes peuvent parfois contribuer au blocage. « A l'évidence, le contexte de couverture du Darfour par les ONG prête comme dans d'autres endroits à la concurrence » résume le Docteur Jean Rigal, actuel chef de mission MSF au Soudan. Pour le reste, poursuit le Dr. Rigal, l'assistance médicale aux déplacés et populations résidentes s'apparente à de l'aide structurelle : « Hôpitaux, dispensaires, maternité, chirurgie, vaccinations, etc. Même si nous refusons d'utiliser le mot 'développement', l'aide internationale participe à l'amélioration de l'accès au soin de populations qui n'y avaient pas droit avant la guerre, ni en volume et ni en qualité comparables. »

³⁵ Statement by Mr. Luis Moreno Ocampo, Prosecutor of the International Criminal Court, Statement to the United Nations Security Council pursuant to UNSCR 1593 (2005) - 5 June 2008.