



# Darfour : l'action humanitaire en sursis ? Nos représentations de la crise en question

Pierre Salignon

Article publié dans la revue *Humanitaire*, N°15, Automne/Hiver  
*Humanitaires contre Alters ?*

Document en provenance du site internet de Médecins Sans Frontières

<http://www.msf.fr/>

Tous droits de reproduction et/ou de diffusion, totale ou partielle, sous quelque forme que ce soit, réservés pour tous pays, sauf autorisation préalable et écrite de l'auteur et/ou de Médecins Sans Frontières et/ou de la publication d'origine. Toute mise en réseau, même partielle, interdite.

## Darfour : l'action humanitaire en sursis ? Nos représentations de la crise en question<sup>1</sup>

> Par Pierre Salignon

directeur général de Médecins Sans Frontières

Tout le monde l'a vu. L'appel est régulièrement publié depuis plusieurs semaines dans de nombreux journaux nationaux et étrangers. On peut y voir une photo, en noir et blanc, sur laquelle on devine en premier plan, au milieu d'un paysage désertique, des dizaines de tombes, non loin de ce qui ressemble à un camp de réfugiés. Une phrase en lettres capitales traverse la page. On peut y lire : « *When all the bodies have been buried in Darfur, how will history judge US ?*<sup>2</sup> ». Lancée à l'initiative d'un comité d'ONG (*Global Day for Darfur. Stop the slaughter*), cette campagne internationale vise à provoquer une intervention militaire internationale pour mettre un terme au génocide dont seraient victimes les populations du Darfour.

Si un génocide est réellement en cours, seule une intervention militaire internationale est à même d'y mettre un terme. Pourtant sans minimiser la gravité de la crise et des violences terribles exercées par le régime soudanais contre les civils, force est de constater que la situation est plus complexe que ne le suggère cette qualification.

Ma visite récente au Soudan a été en ce sens particulièrement éclairante. Elle a confirmé, d'abord, l'accroissement des difficultés pratiques rencontrées par toutes les organisations de secours pour poursuivre leurs actions et assister les déplacés, et ensuite, la détérioration actuelle des conditions de sécurité<sup>3</sup>. Mais cette visite a surtout permis de souligner le décalage troublant existant entre le discours public sur la tragédie du Darfour porté par la plupart des représentants de la communauté internationale et des acteurs humanitaires, et celui, très différent, qu'ils tiennent dans le *huis clos* des rencontres que j'ai pu avoir

<sup>1</sup> Texte écrit à la fin du mois d'octobre 2006.

<sup>2</sup> « Quand tous les corps auront été enterrés au Darfour, comment l'histoire nous jugera ? »

<sup>3</sup> Mon séjour dans la capitale soudanaise faisait suite à l'attaque extrêmement violente dont a été victime une équipe médicale de MSF le 11 septembre dernier dans la région de Niertiti dans l'Ouest du Darfour alors qu'elle venait de réaliser par la route un transfert de patients en urgence vers l'hôpital de Zalingei. Il s'agissait de faire part aux autorités fédérales et locales de notre mécontentement et de les appeler à prendre leurs responsabilités.

avec eux. Ce n'est pas un détail quand on sait les effets négatifs qu'un tel discours – visant à provoquer une intervention armée internationale – peut avoir sur la perception de ceux qui tentent de porter secours aux victimes du conflit et leur sécurité, et les blocages auxquels cela peut conduire dans l'acheminement des secours.

## **Dramatisation de la situation sanitaire au Darfour**

Malgré les déclarations répétées et toujours plus alarmantes de délégués en vue des Nations unies sur la situation humanitaire au Darfour, les observations en provenance du terrain sont plus rassurantes.

Les indicateurs de mortalité dans les camps de personnes déplacées sont loin d'être inquiétants. La malnutrition ne flambe pas à ce jour. L'épidémie de choléra dans certaines régions est restée limitée même si plusieurs centaines de cas ont été pris en charge notamment dans les localités de Mornay et de Niertiti.

Certes des zones sont inaccessibles en raison de la reprise des combats, mais tant au CICR qu'aux Nations unies, on exprime un certain malaise sur les déclarations alarmantes faisant état de « 350 000 personnes privées d'aide alimentaire » et de « centaines de morts chaque jour ». Sans nier les risques de dégradation en raison de l'insécurité si les ONG devaient réduire leurs activités, la situation n'a rien à voir avec celle de 2003-2004 et les pics de mortalité qui ont caractérisé cette période. Elle est « plutôt sous contrôle ». « Il n'y a pas de crise sanitaire au Darfour aujourd'hui » selon un représentant d'OCHA. Et dans les régions où se déroulent des combats, la situation est incertaine faute de témoins, mais les populations se seraient peu déplacées ou alors en nombre limité.

Le malaise est tel que les représentants de la communauté humanitaire s'inquiètent de la visite annoncée au Darfour de Jan Egeland, le coordinateur des Nations unies pour les affaires humanitaires, et des déclarations « alarmistes » qu'il pourrait faire : « ça ne va faire que brouiller d'avantage les messages. Son objectif est politique, il n'a rien d'humanitaire ».

La réduction de financements institutionnels serait « une autre des causes » de la dégradation de la situation humanitaire (faute d'argent, les ONG ne pourraient plus faire

leur travail...) et de l'extension rapide courant septembre de l'épidémie de choléra dans plusieurs localités du Darfour, comme on a pu le voir écrit dans un communiqué de presse de MSF. Là aussi, les avis sont plus pondérés et la réalité plus balancée. A Mornay par exemple, si l'UNICEF a eu du mal à faciliter la prise en charge des premiers cas de choléra qui sont apparus, ce n'est pas lié à un problème de financement comme cela a été évoqué mais plus à un défaut de réactivité et d'organisation notamment dans le suivi du travail de l'association soudanaise qu'elle finançait ; ce qui a conduit en pratique à une réduction de la quantité et de la qualité de l'eau fournie aux déplacés.

D'autre part, si les rations ont été réduites en mai dernier faute de financement du PAM, ce n'est plus le cas à ce jour. Les gros donateurs semblent avoir décidé d'accroître leur assistance financière aux NU et aussi à certaines ONG. Si cela mérite cependant d'être regardé de plus près, dire aujourd'hui que la situation se dégraderait faute de financements institutionnels relève plus du slogan utile pour démontrer, s'il en était besoin, que la crise est grave.

Ceci dit, une question revient souvent dans la bouche des volontaires : « Ne devenons-nous pas malgré nous les agents du gouvernement en maintenant les déplacés dans les camps ? » Je pense que c'est en partie le cas comme dans de nombreuses situations caractérisées par des déplacements de populations massifs ; mais avons-nous un autre choix ? Notre rôle n'est-il pas d'assister les déplacés dans cette situation de crise que nous n'avons pas créée ? A moins de décider de quitter les camps et de laisser derrière nous des populations qui ne peuvent et ne souhaitent pas rentrer dans leur région d'origine faute de sécurité et qui se retrouveraient alors coupées, faute de résolution politique du conflit, de l'assistance humanitaire. Trancher ce dilemme en quittant les camps aujourd'hui semble inenvisageable et inapproprié ; l'action des organisations humanitaires est importante pour les déplacés alors que de nouveaux épisodes guerriers s'annoncent. Nous devons sans aucun doute être attentifs à la politique menée par le gouvernement vis-à-vis des déplacés, aux phénomènes de prédation de l'assistance, ainsi qu'aux violences qui se poursuivent. Rien n'exclut que nous soyons contraints de nous retirer. Mais ce sont peut-être d'autres raisons qui nous amèneront à questionner les possibilités de travailler au Darfour, voire au Soudan. Je pense à des violences qui seraient commises contre les équipes de secouristes étrangers et

provoqueraient leur repli ; je pense aussi aux contraintes que fabrique le régime pour mieux contrôler les ONG. Une nouvelle loi prévoit par exemple que celles-ci devront désormais recruter leurs employés suite à une présélection réalisée par les autorités fédérales ; sans parler d'autres contraintes administratives. L'accepterons-nous ? Quel est l'objectif attendu ? Mieux surveiller les ONG ? Les remplacer par des ONG soudanaises comme une réunion organisée à Khartoum sur ce thème le suggérait ? Sujets à suivre sérieusement.

## **La poursuite des violences contre les civils**

Les violences se poursuivent dans et autour des camps de déplacés, tout comme les « abus » commis « *par tous les acteurs du conflit* ». Dans les sites de déplacés, les tensions sont importantes, pouvant conduire à des irruptions de violence entre déplacés, leurs leaders et les autorités gouvernementales, parfois avec des actions contre les acteurs des secours, comme cela s'est produit en juillet avec le lynchage dans un camp de déplacés de plusieurs employés soudanais d'une ONG accusés d'empoisonner l'eau alors qu'ils la chloraient.

Les frustrations sont fortes parmi les déplacés contre les représentants de la communauté internationale et ceux faisant la promotion des accords de paix signés début mai. De la même façon, l'adoption de la résolution des NU pour le déploiement d'une force armée des NU au Darfour a créé des attentes chez les déplacés qui ne comprennent pas les attermoissements de la communauté internationale. La frustration est croissante contre ceux qui ne tiennent pas « leurs promesses ».

Les équipes humanitaires, très limitées dans leurs déplacements, ont peu de visibilité sur ce qui se passe autour d'elles. Par exemple, on sait que les viols sont sous-comptabilisés. Les agents de santé sont sous la pression constante de la police, forcés à ne pas rapporter les cas de viols identifiés au risque de représailles individuelles. Les pressions policières et sociales sont telles que les patientes sont peu nombreuses à se faire identifier.

Dans les zones où des combats se développent, au Nord du Darfour et au Sud de Nyala, difficile de dire ce qui se passe. Tout le monde est très prudent faute d'accès pour évaluer et

décrire la situation des populations. Reste le sentiment que la dramatisation médiatisée de la situation humanitaire relayée par certains (médias, ONG et responsables étatiques) est « excessive » et « dangereuse », « sans rapport avec la situation sur le terrain ». Les combats ne sont pas quotidiens et restent limités à des zones très précises.

Aux Nations unies, on souligne néanmoins le fait que des exactions graves contre les civils se poursuivent et que la reprise des combats n'annonce rien de bon « de part et d'autre ». Avec des craintes multiples. La première concerne la multiplication des acteurs armés depuis la signature des accords de paix d'Abuja, et la régionalisation des violences (Tchad et République Centrafricaine). La seconde concerne le fait que l'armée gouvernementale puisse investir de façon plus agressive les camps de déplacés avec les risques que cela comporte de violences contre les civils. Les tendances les plus dures du régime accusent certaines ONG par leur présence de soutenir les leaders politiques dans les camps de déplacés et souhaitent « remettre de l'ordre ». La troisième crainte part d'un constat. La solution militaire est à ce stade la seule envisagée par le régime à la crise du Darfour. La présence militaire du gouvernement ne cesserait de se renforcer. « Dans les 3 mois à venir, les combats vont être plus violents... avant de revenir on l'espère ensuite à la table des négociations » soulignait un diplomate occidental. Pendant cette période « nos » capacités à travailler seront réduites et les risques pris seront très élevés.

Dans un tel climat de violence, il est notable qu'aucune des personnes que j'ai rencontrées ne semble adhérer au discours dénonçant le génocide en cours depuis 2004 au Darfour, notamment parmi les responsables des NU. Oui des exécutions massives ont été commises depuis 2004, et des violences se poursuivent aujourd'hui. Mais « la rhétorique du génocide » relèverait plus de ce que certains observateurs avisés appellent ironiquement la « diplomatie du mégaphone ».

## « La diplomatie du mégaphone »

« L'important n'est pas le résultat mais ce que les opinions publiques en comprennent ». C'est en substance ce que l'on entend dans les cercles diplomatiques et onusiens à Khartoum, avec un sentiment de frustration voire d'incompréhension sur ce que font et déclarent les

principaux Etats-membres du Conseil de sécurité des Nations unies, et un discours de rejet de la politique étrangère américaine vis-à-vis du Soudan qui ne répondrait « qu'à des objectifs de politique intérieure ». « Comment est-il possible d'adopter si facilement une résolution appelant au déploiement d'une force armée internationale de l'ONU alors que tout le monde sait que c'est irréaliste et improbable ? ». Même questionnement teinté d'ironie sur l'accord de paix d'Abuja signé sous pression des Etats-Unis début mai : « L'accord a été arraché en dernière minute avec un supposé représentant des mouvements rebelles. C'est dans les faits un blanc-seing bien opportun donné au régime pour relancer ses opérations militaires et justifier un supposé rétablissement de la sécurité contre ceux qui ont refusé de signer et seraient désormais responsables des violences au Darfour. [...] Les Nations unies et la communauté internationale sont discréditées ». Se développe le sentiment, pour le personnel des NU lui-même, « de tenir un rôle absurde dans un opéra comique » : « Nous devenons avec tous les humanitaires des cibles alors que nos représentants à NY sont aspirés dans une campagne de communication éloignée des réalités du terrain et qui nous expose. [...] Plus personne ne comprend rien à ce qui se passe sur la scène diplomatique... »

Le gouvernement soudanais, de son côté, poursuit ses objectifs, et « a lui de nombreuses cartes dans ses mains ». Sur la scène intérieure, malgré son impopularité, il se retrouve « relégitimé » dans sa lutte contre les « croisés » et les « colonisateurs » qui veulent envahir le pays, ces derniers (NU, UE, EU et Anglais... etc.) agitant des moyens de pression qu'ils n'envisagent pas de mettre en œuvre. Et le discours public du régime se radicalise, tout comme sa volonté de contrôler et d'encadrer le travail des humanitaires.

Certains diplomates occidentaux s'inquiètent : « Attention à ce que la pression des médias ne dicte pas des réactions irrationnelles à nos gouvernements contre celui de Khartoum », du type des bombardements aériens (sans intervention terrestre), comme ceux qui ont frappé le Kosovo alors que l'armée de S. Milosevic en chassait les habitants musulmans. C'est ce que suggèrent désormais des démocrates américains dans la presse outre-manche.

Le mandat des forces de l'Union Africaine a été récemment prolongé jusqu'en décembre prochain. Le gouvernement du Soudan a rapidement laissé entendre que ce mandat ne

serait pas prolongé et qu'il préparait l'envoi de 20 000 hommes pour pacifier le Darfour sans l'aide de la communauté internationale. Khartoum n'a pas hésité à menacer les Etats africains et arabes qui participeraient au renforcement des forces de l'Union Africaine actuellement composée de 7 000 hommes.

## **Les humanitaires pris au piège**

Rien d'étonnant dans ce contexte à ce que les humanitaires soient décrits tantôt comme des « croisés », agents « colonisateurs » aux ordres des Etats-Unis et de tous ceux qui militent pour une intervention armée tantôt comme des agents au service du régime de Khartoum s'ils ne prennent pas position pour une intervention armée internationale et contre le génocide. Difficile de se démarquer, de communiquer sans être aspiré dans un sens ou l'autre.

Le gouvernement soudanais en joue et en abuse, poursuit sa politique sans faillir, et accroît la pression sur les ONG dès qu'elles protestent, quand elles le font, bien sûr... Tous les prétextes pour le faire lui sont donnés par les Nations unies et les dirigeants des Etats occidentaux. Veut-il pour autant se débarrasser des ONG en tant que telles ? Cela ne semble pas le cas même s'il en a expulsé certaines depuis le début de l'année, si les ONG sont perçues comme des « ennemis » ou des « espions » et les contraintes s'accroissent sur elles et certains ressortissants, notamment américains. D'autre part, il ne cache pas qu'il souhaite faire porter le poids financier de la crise, des déplacés et « de leur retour demain chez eux » sur les ONG et les donateurs internationaux.

Reste un discours anti « étrangers » porté par le régime qui fait peur à beaucoup, laisse le champ libre aux plus extrémistes et pourrait produire des réactions anti-occidentales dont les humanitaires seront les premières cibles.

## **La sécurité des acteurs de secours en question**

C'est l'inquiétant constat qu'il faut dresser. La sécurité se dégrade et la liste des incidents des derniers mois contre les ONG, leur personnel ou les convois commerciaux affrétés par les acteurs humanitaires est longue.



Les risques sont très importants pour toutes les équipes humanitaires alors que les combats s'intensifient. Ils sont néanmoins différents d'une zone à l'autre, qu'ils soient plus liés aux opérations militaires en cours dans le Nord du Darfour par exemple, aux actes de banditisme qui se généralisent sur les axes routiers un peu partout, à la multiplication des acteurs militaires faisant suite à l'accord de paix signé à Abuja le 5 mai dernier (et les dissensions entre les rebelles qu'il a provoquées), ou à des attaques plus ciblées contre les voitures et les personnels humanitaires par des nomades, miliciens armés le plus souvent affiliés au gouvernement de Khartoum, comme c'est le cas dans l'Ouest Darfour.

De l'avis de nombreux contacts, certains incidents sérieux dans cette région, dont celui qui a concerné MSF, semblent désormais liés à ce que l'on peut appeler une politique de terreur contre les « étrangers », visant à les cantonner dans les principales villes et sites d'installation des déplacés, et à réduire leur espace d'intervention, voir leur nombre sur le terrain. La nature des actes semble évoluer avec le risque désormais reconnu par tous de violences physiques graves contre les expatrié(e)s et non plus seulement contre le personnel national. Le message se veut clair. « Si on tombe sur vous, vous serez tués ou humiliés. Vous n'avez rien à faire ici. Les étrangers et ceux qui travaillent avec eux doivent partir ! Même si ce sont des médecins ».

Malgré les efforts déployés par certains ONG pour aller à la rencontre des nomades, rien n'a prévenu l'attaque dont MSF a été l'objet dans la région de Niertiti. A ce stade des investigations, nous n'avons pas l'impression que MSF ait été ciblé en tant que tel ou pour telle ou telle « promesse » non tenue. Cette attaque semble davantage correspondre à un mot d'ordre général donné aux chefs de tribus au plus haut niveau du régime, ou alors à la perte d'influence du régime sur certains d'entre eux.

Les routes dans la région de Zalinjei sont par conséquent *off limit* pour tout le monde. Les déplacements ne sont plus possibles que par les airs pour les humanitaires. Les Nations unies renforcent progressivement leurs capacités en ce sens avec l'aide de financements de l'UE notamment. Le trafic routier, civil et commercial, est limité mais existe ; faute de pouvoir faire autrement, il a permis par exemple à Mornay de réaliser des références médicales par la route en voiture privée, qui se sont bien déroulées. Il faudra observer si cette tendance à cibler les « étrangers » se généralise à d'autres régions du Darfour.

Au Nord du Darfour, les risques semblent d'une autre nature toutes proportions gardées. Le CICR a pu, début octobre, envoyer une équipe chirurgicale « volante » à une soixantaine de kilomètres au nord de Kutum et prendre en charge sur quelques jours une soixantaine de blessés de toutes origines (soldats gouvernementaux, rebelles, civils). La zone reste néanmoins très difficile d'accès en raison des combats entre forces gouvernementales et les rebelles, obligeant le CICR, quand c'est possible, à des « notifications aux parties identifiées », ce qui semble parfois possible pour cette action *life saving* qui, pour le CICR, est la seule à justifier cette prise de risque. Car là aussi les acteurs militaires sont multiples dans une région frontalière avec le Tchad, région sensible et dangereuse et lieu de tous les trafics. C'est pourquoi peu d'ONG envisagent d'y positionner des équipes permanentes.

Dans le Sud du Djebel Mara, la sécurité se détériore également et cette fois-ci en raison de la démultiplication des groupes dits « rebelles » ou « ex-rebelles » qui depuis les accords de paix signés le 5 mai dernier à Abuja s'affrontent, leurs dissensions dégénérant en conflit ouvert. L'insécurité est forte, les responsables militaires difficiles à identifier et multiples, les revirements d'alliance soudains et potentiellement meurtriers. Là encore, une équipe de MSF Hollande s'était retrouvée au milieu des combats et dans une situation difficile début octobre.

Enfin, le CICR a arrêté, fin septembre, toutes ses activités dans l'Est du Djebel Mara suite à l'exécution de l'un de ses chauffeurs après le vol par un commandant local, identifié entre temps, de plusieurs véhicules du CICR. Le groupe auquel ce commandant serait affilié a reconnu les faits et s'en est excusé publiquement. Reste « une absence de confiance » chez les différents interlocuteurs identifiés dans cette région, et aussi l'absence d'une situation humanitaire alarmante qui pourrait les amener à revoir leur décision : peu de mouvements de population, des distributions de nourriture suspendues mais qui ne répondaient à aucune situation de crise, des combats ponctuels et sporadiques.

La sécurité des équipes de secours est un réel enjeu pour poursuivre les opérations. Ce n'est pas nouveau mais cela devient plus aigu.

Si les humanitaires ne circulent plus par la route<sup>4</sup>, ils ne sont pas néanmoins à l'abri d'irruption de violences dans les camps de déplacés ni de possibles attaques sur leur

*compound* comme cela s'est déjà produit dans le courant de l'été. Si les équipes se sentent en sécurité actuellement sur les sites où elles sont concentrées, faute de mouvement possible, il convient d'être extrêmement attentif à l'évolution de la situation.

## Perspectives

Comment être optimiste dans de telles conditions ? La *crise* est grave et reste sans solutions simples qui puissent être administrées par la communauté internationale.

Les équipes humanitaires font un travail utile et important, et notre responsabilité est de continuer. Mais les risques et les difficultés sont nombreux et nous aurons à adapter nos opérations, notre présence et notre communication à l'évolution de l'environnement soudanais. Il va nous falloir beaucoup de pragmatisme et de constance. En engageant les tensions nécessaires avec les autorités à chaque fois que cela sera nécessaire, ou que nous serons victimes d'intimidations.

Il nous appartient aussi de ne pas contribuer à une dégradation supérieure de la situation, notamment en reprenant à notre compte un discours belliciste de circonstance, éloigné bien souvent de la réalité de la situation sur le terrain, et en contradiction avec nos engagements humanitaires. Sans quoi, il ne faudra pas s'étonner de devenir des « *cibles* » de la part des différents acteurs armés.

Maintenir le niveau requis de l'aide aux populations déplacées du Darfour est une nécessité vitale pour elles. Ce ne sera pas simple dans ce contexte. A nous d'essayer de le faire en nous démarquant des appels des uns et des autres.

<sup>4</sup> Les personnels des ONG utilisent les hélicoptères du Programme Alimentaire Mondial pour se déplacer dans le Darfour. Certaines, comme MSF, envisagent d'affréter leurs propres aéronefs. Mais utiliser un avion ou un hélicoptère n'est pas sans risques sur un tel théâtre de combats.