Sud-Soudan : les ONG dans la guerre

DEPUIS 1963, le Soudan vit une guerre civile (la seconde depuis son indépendance) qui oppose la SPLA *(Sudanese Popular Liberation Army)*, implantée dans le Sud du pays, au pouvoir politique de Khartoum. Lentement, la SPLA conforte son assise dans le Sud tandis que les régimes se succèdent à Khartoum : le 30 juin 1989, le général Beshir a réalisé un coup d'État militaire et a mis fin au multipartisme.

Un marché humanitaire florissant

La plupart des ONG sont arrivées au Soudan il y a dix à quinze ans, pour assister les réfugiés éthiopiens et/ou ougandais, et sont ensuite restées, passant de l'urgence à l'aide au développement (1). Leurs projets se sont développés à l'ouest, après la famine de 1986, bien couverte par les médias. A cette époque, la guerre civile atrophiait les programmes humanitaires au Sud, et, dans cette région, la situation tournait au génocide (surtout chez les Dinkas du Bahr el-Ghazal, au sud-ouest du pays) : récoltes saccagées, transports paralysés, bétail volé, villageois assassinés. Ces exactions pouvaient être commises par l'armée soudanaise, la SPLA, des *raiders* armés ou résultaient de conflits locaux. En 1986, il y a eu environ cent mille morts au Sud et cinq fois plus de déplacés (vers Khartoum principalement) ; ni le gouvernement, ni la SPLA ni les plus importantes ONG n'ont jugé utile d'en faire mention ou de lutter contre. Pour les deux belligérants, il y avait au moins un consensus : les populations du Sud étaient des otages.

Fin 1987, la SPLA modifie son attitude (mais pas sa logique) en « créant du réfugié » : elle incite des milliers de personnes du Bahr-el-Ghazal à affluer en Ethiopie (l'UNHCR en dénombrera trois cent trente mille un an plus tard). L'été 1988, les inondations à Khartoum provoquent l'arrivée de journalistes. Impressionnés par le million de Sudistes installés dans les bidonvilles de Khartoum, quelques-uns arrivent à faire un saut dans la région de Wau et ramènent des images de cadavres qui alarment l'opinion américaine. La famine au Sud devient médiatique. De fait, environ deux cent mille personnes sont mortes en 1988 au Sud-Soudan. Pour éviter la poursuite de cette hétacombe, ONG et ambassades se concertent avec le gouvernement soudanais de Sadiq el-Mahdi (Premier ministre de 1986 à 1989) et la SPLA ; en mars 1989, l'opération *Life Line Sudan* est lancée. Le but est de distribuer environ cent mille tonnes de nourriture, de médicaments et de matériel aux populations du Sud, qu'elles soient dans des villes tenues par l'armée soudanaise ou dans les zones libérées du *New Sudan*. Le projet, à réaliser entre avril et juin, est coordonné par l'UNICEF ; son budget est de 132 millions de dollars.

Point fort — et nécessaire — de

cette convention, les belligérants acceptent le principe de la constitution de couloirs de sécurité partant du Nord, de l'Ouganda et du Kenya pour alimenter les populations, quelle que soit l'armée qui les contrôle. C'est le prélude à un cessez-le-feu qui sera effectif le 18 mai 1989. La diffusion de l'aide va se faire par train (qui, quand il ne déraille pas, se fait attaquer par des groupes « non identifiés »), par barges (projet en fait « tombé à l'eau »), par convois de camions (qui atteignent avec plus de succès les principales villes de l'Equatoria), par avion.

Mais les organisateurs de cette opération, placée sous le signe de l'urgence, ont négligé les problèmes logistiques (pistes rares, inondées ou minées) et surestimé l'homogénéité et la puissance de la SPLA, qui ne contrôle pas tout le Sud. Par ailleurs, la SRRA (2) n'a alors qu'une poignée de représentants et ses relations avec les militaires de la SPLA, vaguement définies au niveau de l'état-major, n'ont pas encore été confrontées au réel.

Entre le 1er avril et le 28 juin, la moitié du programme est réalisée. La diffusion de l'aide dépend en fait de la personnalité du représentant des ONG sur le terrain, de celui de la SRRA, de la bienveillance du chef militaire local et du consensus entre « tribus » de la région. Tout se passe bien à Leer, à Pochala, et mal à Pibor et à Narus.

A partir de l'été, l'heure de l'urgence est passée ; il n'y a pas eu de problème de soudure, et Occidentaux et Sudistes communiquent mieux. De plus, Sadiq el-Mahdi vient d'être renversé par une équipe militaire composé d'inconnus, dont tous pressentent l'orientation islamique et l'humeur belliqueuse ; ceci aide au rapprochement des ONG et de la SPLA. La SRRA, aidée par des Occidentaux mais aussi par des commandants de la SPLA, est de plus en plus autonome, et dispose de plus en plus de moyens. L'heure est à la reconstitution de la société civile.

En octobre, la SPLA rompt le cessez-le-feu. Des combats ont lieu à Kurmuk, à Rumbeck, des villages du Sud sont bombardés, Khartoum interdit le survol du Soudan par les avions des ONG (3). Les programmes humanitaires sont quasi gelés. D'autant que les chefs de la SPLA (y a-t-il plus de quinze décideurs dans cette organisation ?) sont occupés par les préparatifs de guerre, par une tentative de dialogue avec Khartoum impulsée par J. Carter, et doivent aussi régler de graves conflits internes (4). Le 21 décembre est abattu un avion de MSF France qui décolle d'Aweil (ville gouvernementale du Sud). Par qui ? Par l'armée soudanaise prétend l'ONG. Mais peut-être était-ce une unité de la SPLA, très autonome, ou en conflit avec le haut-commandement. MSF paie ainsi douloureusement ses tentatives de travailler des deux côtés. En janvier, la situation continue de se détériorer et les ONG qui ne plient pas bagage doivent limiter leurs activités dans la région qui jouxte le Kenya.

(1) Cette enquête a été réalisée au Kenya en novembre et décembre 1989. La majorité des informations proviennent d'entretiens avec les membres d'agences humanitaires travaillant au Sud-Soudan, dans les zones contrôlées par la SPLA.

(2) *Sudan Relief and Rehabilitation Association* ; Branche humanitaire de la SPLA, la SRRA a une fonction de contrôle et de coordination de l'action humanitaire.

(3) Mais le pont aérien entre Khartoum et les villes du Sud tenues par l'armée soudanaise reprendra en décembre.

(4) *Africa Confidential*, 31 (2), 26 janvier 1990.

Des conditions de travail difficiles

On le voit, il est difficile aux organismes humanitaires d'intervenir au Sud : juridiquement, il n'y a que des embûches ; à plus forte raison s'ils sont impliqués au Nord. Le CICR *(Comité international de la Croix-Rouge)* est la seule organisation qui, de par ses statuts et son poids économique, a réellement les moyens d'intervenir des deux côtés. Après une tentative humiliante à Narus (côté SPLA, à la frontière soudano-kenyane) en 1986, et de longs pourparlers, il obtient de Sadiq el-Mahdi une reconnaissance de l'état de guerre ; mieux, en mai 1988, ce dernier demande à l'agence suisse d'intervenir au Sud comme au Nord, « en vertu de la convention de Genève signée par l'État soudanais ». La SPLA, qui a tout à gagner, politiquement et socialement, d'un tel accord, le signe vite mais crée tant de problèmes pratiques que sa concrétisation ne se réalise qu'en novembre 1988.

Les structures de l'ONU (UNICEF, PNUD, FAO) ont intérêt à faire preuve de dynamisme pour améliorer leur image de marque, et celle des USA en corollaire, en promouvant des pratiques qui dépassent le respect de « l'État-toujours-légitime » pour venir en aide à « tous les déshérités du pays », quitte à faire concurrence au CICR. Mais diplomatiquement, l'exercice est délicat. Cependant, leur statut supranational leur offre un confort juridique que n'ont pas les simples ONG.

Les organismes soudanais, comme *Sudan Aid* (association chrétienne), ne peuvent travailler dans les « zones libérées » avec leurs bureaux à Khartoum. Au mieux peuvent-ils offrir leur réseau et leurs compétences aux intervenants étrangers, et servir de médiateurs entre le gouvernement soudanais, la SPLA et les Eglises.

Les ONG qui, comme *Oxfam* GB, sont bien implantées au Nord, risquent de se faire expulser et de perdre un marché important. D'autres, par contre, ont tout à gagner à s'investir aux côtés de la SPLA, soit parce qu'elles viennent de se faire expulser du Soudan, telle ACROSS *(Association of Christian Ressource Organizations Serving the Sudan*, protestants prosélytes) en mars 1988, soit parce qu'elles veulent mettre un pied dans le marché humanitaire soudanais (*Oxfam* USA).

Logique et discours

Pour les ONG étrangères, la pratique du terrain soudanais constitue une excellente expérience professionnelle, tant ce pays est complexe et démuni. L'extension de la guerre civile les oblige à faire des choix, pour conserver des parts du marché humanitaire, et à prendre des risques, pour soigner ou affiner leur image de marque. Il en est ainsi de MSF France, qui veut rester l'ONG la plus intrépide.

La majorité des ONG ne raisonnent plus en termes de charité ou de morale, mais en termes « d'éthique professionnelle ». Cette analyse a au moins le mérite de réduire la part du leurre et de la mauvaise conscience tiers-mondiste au profit de l'efficacité : une agence expérimentée sait qu'une guérilla luttant contre un pouvoir central a rarement plus de respect pour la population dont elle défend les « droits » que le régime qu'elle combat, et ce, quel que soit son discours ; qu'il n'y a aucune raison, a priori, pour

que la « politique du ventre » soit l'exclusive d'un camp. Elle sait aussi que le sentimentalisme occidental, dont elle se sert pour récupérer des fonds, s'accorde difficilement avec la réalité d'une guerre et comprend parfois que cultures chrétiennes et cultures païennes n'ont pas les mêmes rapports à la mort.

IRC (*International Rescue Committee*, agence américaine) et MSF France sont de bons exemples de telles agences. Cependant, leur « pragmatisme » les mène parfois à des dérapages intellectuels difficilement contrôlés : les thèses diffusées en Europe sur le droit à l'ingérence humanitaire mettent bien en évidence leur malaise, entre le désir d'être des acteurs politiques à part entière dans certains pays du Tiers monde et leur respect de la différence, surtout si elle est exotique. Enfin, leur discours laïc et indépendantiste les empêche de reconnaître la séduction qu'exerce sur elles le discours de la SPLA (liberté religieuse, démocratie) et d'évaluer leur dépendance vis à vis des choix géopolitiques de leurs principaux donateurs (CEE ou USA).

A l'opposé sont les chrétiens et/ou les tiers-mondistes, souvent activistes et peu portés sur le doute, qui critiquent violemment toutes les autres agences, voire même la SPLA. Au moins les chrétiens ne dissimulent pas leur statut d'antennes du Vatican ou des Eglises américaines. Mais ils pensent trop souvent que le développement du Soudan passe par la diffusion de Bibles de poche. NPA *(Norwegian People Aid)*, représentée à Nairobi par un ancien parachutiste de l'armée norvégienne, qui fut ensuite casque bleu au Liban, a choisi son camp dès octobre 1986, et a été très généreuse avec la SPLA. Malgré les critiques de sectarisme et d'éthique douteuse qui lui ont été faites, il faut reconnaître que, quantitativement, elle a été efficace ; et comme elle était bien introduite auprès de la SPLA, elle a pu servir de poisson pilote aux grosses structures qui voulaient s'établir au Sud : ainsi, juste avant le lancement de l'opération *Life Line Sudan*, NPA s'est vue offrir trois millions de dollars par les USA pour acheminer quinze mille tonnes de nourriture, à condition de travailler avec une organisation américaine. Ce qui ne l'empêche pas de critiquer violemment la gestion et les pratiques de l'ONU. Mais son engagement net aux côtés de la SPLA a fait que ses convois sont les plus fréquement attaqués par les Toposas (un groupe ethnique à la lisière du Kenya).

Entre ces deux pôles, on rencontre des agences comme MSF Hollande (tiers-mondiste courtois) et AMI (Aide médicale internationale). Cette dernière est un bon exemple des agences trop faibles (en personnel comme en moyens), qui fonctionnent encore en termes de « don de soi pour l'amour du prochain ». Un tel idéal se fait impitoyablement laminer par des officiers pleins de convoitise : AMI a envoyé une infirmière et une sage-femme à Narus (sans même leur offrir une compensation financière pendant leur séjour, et sans avoir un coordinateur à Nairobi) ; elles n'ont eu que le temps de faire du tourisme à 7 à 9 soldats dans leur véhicule offert par l'ONU, de voir la garnison se nourrir à l'Uminix (prévu pour les enfants dénutrits), de remarquer que les soldats Dinkas s'appropriaient les femmes Toposas de la région, comme un butin de guerre (pratique fort peu subtile quand on connaît l'esprit d'indépendance des Toposas, leur puissance guerrière et le discours fédéraliste

de John Garang (5), avant de se faire expulser le 15 décembre dernier.

Au plus haut niveau sont les organismes de l'ONU, qui ont vite pris conscience de leur inexpérience et leur inertie. Ils ont glissé du discours tiers-mondiste au discours « efficace » et ont aussi vite sous-traité avec des agences plus modestes, qui, souvent, connaissaient déjà le pays. Principal acteur économique, l'ONU, aidée par les difficultés et la taille du terrain soudanais, ainsi que par les exigences parfois démesurées de la SPLA, a limité la compétition inter-ONG en les protégeant, en les faisant toutes profiter de sa manne et les a incitées à se concerter, à former un front relativement uni. S'est-elle ainsi donnée les moyens de concurrencer le CICR sur le plan politique, tout en étant aussi très généreuse avec cet ennemi intime ?

On le voit, l'humanitaire est bien loin des enjeux économiques et politiques des ONG au Soudan. En dehors de leurs problèmes de survie, elles cernent difficilement leur dépendance vis à vis de leur culture chrétienne, qui les incite à préférer le discours d'une minorité noire, dominée, cherchant la voie de sa liberté, à celui d'un pouvoir central, musulman et oppressif.

Mais par-delà toutes les attentes frustrées, les projections, et les dialogues de sourds, les agents des ONG ont rencontré un mouvement de libération qui, malgré des pratiques discutables, évolue lentement et s'ouvre à la société civile, acquérant dans les faits le statut du « bon » quand Khartoum devient de plus en plus le « méchant » (6). Partiellement libérés de leurs complexes vis à vis du Tiers monde, ils ont défini un nouveau rapport à l'Autre, où l'acceptation de l'irréductibilité de certaines différences et l'approche rationnelle sont valorisées.

Enfin, une forme d'idéal est conservée, à condition de s'en donner les moyens : si 132 millions de dollars représentent le prix de la paix, pour six mois, la paix ne coûte pas plus cher que la guerre (en 1988, Khartoum dépensait un million de dollars par jour pour financer son effort de guerre). On ne combat plus la famine mais la dislocation d'une société civile. Mais ce projet post-humanitaire est aujourd'hui réduit à néant : la guerre a repris. Cet argent aura-t-il au moins permis à l'ONU de devenir la multinationale de l'humanitaire, même si elle a dû s'acheter les faveurs de toutes les ONG qui connaissaient la région ?

Eric Guichard

(5) Le leader de la SPLA. Ancien colonel de l'armée soudanaise.

(6) Principalement aidé par la Chine, l'Irak et la Libye.