

Zones grises, crises durables, conflits oubliés : les défis humanitaires

par

FRANÇOIS GRUNEWALD ET LAURENCE TESSIER

Le concept à multiples facettes des « zones et périodes grises » interpelle à la fois le géopoliticien, l'acteur humanitaire et le juriste. La gestion « politique » de ces situations complexes et celle de leurs répercussions humanitaires représentent des défis considérables, tant méthodologiques et éthiques qu'opérationnels (Duffield, 1998)¹.

Il s'agit d'abord d'éclaircir le débat par un premier positionnement sémantique. Certains conflits contemporains trouvent une conclusion heureuse. Dans ces contextes, on appelle « périodes ou zones grises » le laps de temps qui relie la crise et la période post-crise.

FRANÇOIS GRUNEWALD est ingénieur agronome. Il travaille depuis plus de vingt ans dans l'humanitaire. Depuis 1997, il préside le Groupe URD (Urgence-Réhabilitation-Développement), réseau de recherche et de formation sur les crises et les pratiques humanitaires (voir <www.urd.org>). Depuis 2000, il dirige le DESS « Action humanitaire et de développement, gestion des ONG » à l'Université Paris XII, en qualité de professeur associé. — LAURENCE TESSIER travaille en tant que chargée de recherche. Elle a coordonné l'organisation du colloque « Crises durables, crises oubliées : défis humanitaires, enjeux européens ». Texte établi d'après les conclusions du colloque « Crises durables, crises oubliées : défis humanitaires, enjeux européens », organisé par le Groupe URD, Médecins du Monde et la Plate-forme française des ONG auprès de l'Union européenne, et financé par ECHO (Office d'aide humanitaire de la Communauté européenne) et le ministère français des Affaires étrangères (Paris, 15-16 décembre 2000).

Le concept de « continuum urgence-réhabilitation-développement » a été défini par rapport à ces situations. Depuis le milieu des années 90, les répercussions pratiques de travaux d'universitaires et d'organisations non gouvernementales (Pirotte/Husson/Grunewald, 1999 ; Green, 2000) sur le continuum ont commencé à modifier en profondeur les pratiques humanitaires (Grunewald, 1995 ; Perrin, 1998 ; White/Cliffe, 2000). La Commission européenne elle-même a publié en 1996 une Communication au Parlement européen et au Conseil des ministres intitulée *Lier l'assistance d'urgence, la réhabilitation et le développement (COM (96) 153)*.

Mais on appelle parfois aussi « zones grises » ces régions du monde qui, confrontées à des crises sans fin ou à des conflits gelés, s'enfoncent dans des espaces de « non-droit » (Rufin, 1992). Dramas souvent internes pour lesquels n'apparaît aucune solution, ces conflits interminables ne font recette ni auprès des médias ni auprès des pouvoirs publics, et finissent par tomber dans l'oubli. En fait, ces crises oubliées n'intéressent plus que les humanitaires. S'il est clair que le concept de « continuum » ne s'applique pas à ces crises qui durent, il n'en demeure pas moins que les réponses classiques de l'aide d'urgence y sont souvent complètement inadaptées (Hendrickson, 1998). Il apparaissait alors important de remettre ces crises sans fin et souvent oubliées au cœur des réflexions, tant des praticiens de terrain que des bailleurs de fonds.

Enfin, certaines situations dramatiques de pauvreté extrême résultant du « mal » ou du « non-développement » constituent une interface, que certains auteurs appelleront là encore « zone grise ». Dans les cas où la réponse est nécessairement « développementale » mais qui passera parfois, face à l'urgence physiologique, par des formes s'apparentant fortement à de l'aide humanitaire d'urgence, le « nomenclaturiste de l'action humanitaire » s'interrogera.

Autour de la question des crises durables, des enjeux humanitaires et des défis européens correspondants, un colloque s'est tenu en décembre 2000, qui a réuni 240 participants : représentants de gouvernements (français, britanniques, colombiens, etc.), de la

1 Voir la bibliographie en fin de texte.

Commission européenne et de l'Office d'aide humanitaire de la Commission (ECHO), du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), de cinq institutions des Nations Unies, d'une quarantaine d'organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que des chercheurs européens, des étudiants et des journalistes. Cette réunion a été l'occasion d'un débat entre acteurs humanitaires, responsables politiques, universitaires et témoins. Comment mieux aider et protéger les populations civiles dans le contexte de ces crises durables? Le colloque a permis de renforcer les réflexions en cours dans l'Union et à la Commission européennes sur les modalités de gestion de ces situations, tant sur les plans politiques et financiers de l'aide, que sur celui des pratiques humanitaires.

Le présent article va tenter, entre autres, d'en restituer les principaux apports conceptuels et méthodologiques.

En laminant de façon profonde les acquis du développement et les bases économiques, morales et éthiques des sociétés, les crises sans fin génèrent une profonde détresse humaine. Année après année, elles dégradent les systèmes de production et les économies des pays. Les combats, l'insécurité et les difficultés pour survivre au quotidien génèrent d'importants déplacements de population (Grunewald, 1999; HCR, 2001). Des processus de décapitalisation et d'appauvrissement s'instaurent. Les personnes perdent leurs moyens de subsistance et se trouvent totalement et durablement démunies, tandis que ce qui reste des États est de moins en moins capable d'assurer un minimum de services sociaux, de santé, d'éducation. Sur la base des économies de pénurie et du contrôle des ressources du sous-sol, les systèmes mafieux se développent, entretenant les tensions. Ni la palette actuelle des pratiques humanitaires, ni les instruments existant pour financer l'aide ne sont adaptés à ces situations complexes qui ont une caractéristique principale : s'installer dans la durée.

Ces réflexions concernent tous les acteurs, notamment le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qu'il s'agisse du CICR, des Sociétés nationales du Nord, du Sud et de l'Est ou de leur Fédération internationale. La carte des interventions du monde Croix-Rouge et Croissant-Rouge, tant au cœur qu'à la périphérie de ces crises durables, couvre l'ensemble des zones touchées.

Il s'agira d'abord de cerner les caractéristiques communes des crises durables et des dynamiques qui les entretiennent. Ensuite, l'attention portera sur les pratiques elles-mêmes et les défis méthodologiques et opérationnels qui se posent aux acteurs humanitaires. Enfin, quelques pistes de proposition seront abordées.

Crises durables, crises oubliées : essai d'analyse polémologique

La fin de la guerre froide laissait espérer une diminution du nombre de conflits. L'*Agenda pour la paix* et l'*Agenda pour le développement* du secrétaire général des Nations Unies tentait d'installer cette perspective (Boutros-Ghali, 1992 et 1994). Il n'en a rien été. Les conflits périphériques, les conflits de basse intensité, et surtout les crises sans fin caractérisent désormais le nouveau « désordre » international (Goodhand/Hulme, 1999). Ces crises durent souvent du fait de l'absence de volonté des États de les résoudre. Parfois, c'est tout simplement l'incapacité de la communauté internationale à faire face à un nombre élevé de crises simultanées qui entraînera des choix : on s'intéresse à celle-ci — en général une crise aiguë et médiatique — plutôt qu'à celle-là — une crise de basse intensité, à répétition, qui lasse l'opinion publique. Fréquemment, les conflits deviennent interminables, car la réponse à leurs causes profondes est très complexe, politiquement difficile à mettre en œuvre et financièrement coûteuse ; elle devrait prendre ses racines à la fois loin dans l'histoire et très près de nous, dans les enjeux de la redistribution des richesses et de l'équité de l'accès aux ressources.

Mais certaines de ces crises durent parce qu'il y a des intérêts « cachés » qui ont besoin de la prolongation du désordre et de l'affaiblissement des États. Ces crises et conflits, issus de dynamiques internes mais souvent renforcés par des influences extérieures, perturbent profondément les dynamiques sociales, modifient les sociétés et les cultures. L'analyse « polémologique » de ces crises durables ne se résume ni à l'interprétation de l'histoire ni simplement à l'observation de la conduite des hostilités. Les déterminants politiques et économiques du processus du conflit, de sa dynamique et du jeu complexe des acteurs internes et externes qui y

interfèrent prennent alors une place primordiale dans la lecture des situations.

La majeure partie des conflits contemporains déchire le monde depuis plusieurs décennies. Certaines crises, comme celle du Sri Lanka ou du Soudan, datent de l'ère de la décolonisation. A travers des générations d'instabilité, certains pays, comme le Mali ou le Mozambique, ont réussi à en sortir ; toutefois, la stabilité politique reste très vulnérable. La carte des conflits démontre l'importance des pays touchés par ces crises durables dans le monde.

Désintégration des États

La croissance démographique, l'urbanisation galopante, l'élévation du niveau d'éducation chez les élites, le développement des moyens de communication créent des besoins économiques et politiques que les États ne sont plus en mesure de satisfaire. La mondialisation, la dégradation des termes de l'échange sur le marché mondial, la pression croissante sur les ressources naturelles, l'accaparement de secteurs entiers de l'économie par un nombre réduit de *happy few*, créent des inégalités sociales et des tensions difficiles à gérer. Les économies parallèles fleurissent, notamment un secteur informel des services permettant à une partie de la population de survivre (Jean/Rufin, 1996). La fracture économique et l'absence de politique de développement, dont souffrent de nombreux États à l'Est et au Sud, provoquent une marginalisation de certains groupes sociaux ou de régions entières. Les courants idéologiques et religieux profitent de ce sentiment de frustration pour canaliser les revendications et proposer des systèmes de normes répondant aux attentes d'une population manquant de repères. Ces nouveaux acteurs agressent et remettent en cause la légitimité du pouvoir des États déjà affaiblis, qui perdent le contrôle des populations et des frontières. Ces frontières elles-mêmes, héritées des découpages coloniaux, deviennent de nouveaux facteurs de conflits durables, puisque le principe d'intangibilité des frontières empêche tout redécoupage. Les gouvernements ne peuvent plus répondre aux revendications des habitants ni gérer les tensions, excepté par la répression. Ces conditions sont favorables à l'apparition de régimes autoritaires et antidémocratiques. Elles induisent aussi une

perte de plus en plus marquée de la légitimité des gouvernements pour leurs propres populations. Les États n'ont plus le monopole de la violence, ni de l'autorité sur leurs pays et se voient obligés de traiter avec les groupes remettant en cause leur suprématie. L'aire des crises durables recouvre largement celle des États en cours de désintégration. L'ère des crises oubliées se superpose largement à une période de perte de légitimité des États.

Dynamiques centripètes, dynamiques centrifuges

Les dynamiques des crises durables s'appuient sur les tensions politiques qui se renforcent au cours du temps et fragilisent les États. L'explication de la persistance de ces crises repose sur la compréhension des deux doublets ci-dessous :

1. Décentralisation/désintégration

Alors que la décentralisation et la remise de certaines responsabilités de l'État aux institutions et pouvoirs locaux font partie de la panoplie de remèdes pour la bonne gouvernance prônés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, les dynamiques observables sur le terrain sont tout autres. Induisant une perte de légitimité de l'État, des groupes locaux aux références identitaires découpent le territoire national et s'imposent comme représentants de l'autorité sur ces zones. Si, au cours de l'histoire, les États se sont souvent constitués à l'occasion de guerres, les conflits contemporains contribuent à les démanteler. Là encore, le poids de l'histoire, notamment des épisodes coloniaux, influent lourdement sur les dynamiques des conflits. On assiste alors à une prolifération d'entités non étatiques à la recherche des attributs de l'État, mais pas de ses responsabilités. Au sein de ces zones se développent des systèmes d'économie de prédation, d'administration arbitraire et de politique parallèle qui contribuent à brouiller le futur.

2. Conflits internes/crises transnationales

Avec la fin des confrontations Est-Ouest, ces conflits qui durent sont théoriquement devenus internes. Néanmoins, la disparition des « parrains de la guerre froide » oblige les nouveaux acteurs de la violence à trouver des ressources propres pour financer leur guerre. Cela se fait à travers des réseaux transnationaux aux ramifications

multiples. L'existence d'un *no man's land* frontalier devient, pourvu qu'il y règne une réelle absence d'ordre, une condition suffisante, si ce n'est nécessaire, pour l'implantation des espaces de trafic. De plus, ces déflagrations durables s'enracinent dans les incohérences des découpages frontaliers des périodes coloniales. Des zones homogènes ont en effet été établies à partir de logiques d'influence de cette époque, tandis que des groupes traditionnellement hostiles ou en compétition se sont retrouvés à devoir vivre «un destin national commun». Le développement des diasporas est aussi devenu un facteur qui contribue à accentuer l'internationalisation des conflits internes. Ils se régionalisent donc et s'exportent *de facto* dès qu'ils s'installent dans la durée. La qualification de ces types de crises est un problème en soi.

Les sociétés malades de la crise durable

Les crises durables laminent profondément les sociétés et érodent les systèmes sociaux. Il en résulte des systèmes profondément bouleversés dans lesquels les bases du droit, de la justice, et même de la morale sont fortement mises à mal. Les sociétés sont malades de la guerre (Grunewald, 1994). Plus grave, parce qu'il y a des «gagnants de la prolongation de ces crises», on assiste à la pérennisation artificielle des conditions de leur prolongation.

Économies délinquantes

Certains groupes s'approprient une des fonctions de l'État – la levée de l'impôt – et la transforment en pratique mafieuse. Ils exercent alors un contrôle économique (douanes, taxes, «impôt contre sécurité», racket) sur la population de leur territoire. Dans les économies de pénurie qui caractérisent les contextes de crises durables, les chefs de guerre tirent aussi leurs pouvoirs de la circulation des biens sur leurs zones (Jean/Rufin, 1996). Ils développent et taxent les trafics illicites de biens de consommation afin de financer leurs actions. Les colonnes de camions traversant dans les deux sens la Passe Khebir entre le Pakistan et l'Afghanistan en ont été, pendant longtemps, une belle illustration. Le contrôle du commerce illicite de produits agricoles ou de ressources du sous-sol (drogue en Afghanistan, caoutchouc au Libéria, pierres précieuses en Sierra Leone) est ainsi

présent dans la plupart des conflits. Il constitue le nerf de la guerre, mais surtout, il forme la base de processus d'enrichissement qui ne pourraient exister dans des conditions normales de loi et d'ordre. De fait, les acteurs de la violence ont un intérêt direct à attiser les conflits et à les voir se prolonger (Labrousse, 1999).

De la lutte pour légitimer son existence à la prolongation de la crise pour s'enrichir

L'État se définit en général par un territoire, une population, un gouvernement et la reconnaissance de l'État par ses pairs. Si la plupart des conflits chroniques se déroulent en dehors d'un référent idéologique, ils n'existent plus que par la recherche de la domination d'une partie de la population, du territoire et des ressources qu'on peut en extraire. La légitimité n'est plus un enjeu pour les nouveaux acteurs de la violence durable, si son absence n'entrave pas l'appropriation des processus d'enrichissement. Ainsi la recherche de l'adhésion des populations à une cause est-elle difficile. Ne resteront alors que les mécanismes les plus abjects de manipulation, comme le culte du caractère ethnique, le fondamentalisme, etc. En tant qu'alibis de la prolongation des crises, les extrémismes divers sont, de plus en plus souvent, les paravents derrière lesquels prolifèrent trafics de matières premières et enrichissement personnel.

1. Crises durables et dynamiques des déracinements

Les conflits génèrent des déplacements importants de populations. Les personnes se réfugient dans les pays voisins ou se déplacent à l'intérieur même du pays, fuyant les zones de combats. Dès que la crise s'installe dans la durée, les dynamiques de déplacement deviennent complexes. Certaines de ces situations de déracinement, héritées de la guerre froide, ont été réactualisées par des rebondissements de leur « conflictualité » : c'est le cas de la crise afghane actuelle. Aux millions de réfugiés au Pakistan et en Iran non encore rapatriés se sont ajoutées de nouvelles vagues de demandeurs d'asile de la guerre des taliban et, depuis peu, de la sécheresse, tandis que des centaines de milliers de personnes déplacées tentent, année après année, de se recréer un semblant de normalité entre deux déplacements sous les bombardements. Mais les crises « post-guerre froide » ont aussi produit

de nouveaux réfugiés: région des Grands Lacs africains, avec les millions de réfugiés en République démocratique du Congo ou en Tanzanie; Golfe de Guinée avec les centaines de milliers de Sierra-Léonais et de Libériens dans les pays voisins; Caucase; Balkans. L'afflux massif de personnes fragilise l'équilibre des zones d'accueil. Ces dernières voient leur population augmenter brutalement, mais ne sont pas en mesure d'absorber le flux de réfugiés. L'arrivée de personnes étrangères en nombre important génère fréquemment des tensions avec les communautés d'accueil. Les épisodes de la crise des Grands Lacs, à partir de 1995, ont trouvé en partie leur origine dans ce phénomène.

À côté des situations «classiques» de réfugiés, les crises contemporaines se caractérisent par la croissance exponentielle des populations déplacées dans leur propre pays. Leur nombre est très difficile à chiffrer. Alors que durant la guerre froide, les réfugiés représentaient une «chair à canon» bienvenue, la communauté internationale tente maintenant de contenir le plus longtemps possible ces populations au sein des pays en crise, notamment lorsque la prolongation, si ce n'est la chronicité, de la crise fait peser le risque de voir des camps de réfugiés être installés pour durer. Des millions de personnes déplacées hantent la «planète de toutes les crises». Au total, sans doute, plus de trente millions de déracinés qu'il faut protéger et assister. Dans les neiges du Caucase ou les jungles asiatiques, dans les sables somaliens ou les contreforts andins, ils ont froid, faim, et surtout, peur. Ils comptent souvent dans leurs rangs une majorité de femmes et d'enfants, vulnérables parmi les vulnérables. Ces déplacements représentent des facteurs de déséquilibres locaux et sont porteurs de risques d'extension régionale. Ces deux dynamiques potentielles sont à la fois aggravées et, de plus en plus, causes directes de la prolongation des conflits.

2. Crises durables, crises du droit

Dans la plupart des conflits, les populations civiles deviennent les acteurs, les enjeux et les victimes de la violence. Le droit humanitaire international est loin d'être respecté et l'accès aux victimes devient un véritable problème. Cela est rendu d'autant plus difficile que la question de la qualification de la nature de certains conflits est en fait une question politique *per se*, ce qui tend à affaiblir le droit. Le droit international humanitaire, dans son état de développement

actuel, est parfois difficile à expliquer à ces acteurs non étatiques de la violence, qui sont à la base de tant de violations dramatiques de cette dernière défense face aux abus des hommes en armes. De plus, dès qu'une crise s'installe dans la durée, les groupes qui contrôlent zones et populations ont tendance à recréer leur propre « droit », comme attribut de leur puissance. En effet, dans les étendues souvent immenses touchées par les crises durables, les acteurs de la violence devenus détenteurs du pouvoir tentent d'établir le semblant de règles qui les arrangent et de l'appeler « droit ». C'est souvent le droit du plus fort. Lorsque la communauté internationale cherche, par divers mécanismes comme l'élaboration des « *Ground Rules* » au Sud-Soudan (Bradbury *et al.*, 1999) ou des *Principes directeurs pour les personnes déplacées internes* (NRC, 1998), à créer du *soft law*, n'affaiblit-elle pas le droit existant ?

Enjeux humanitaires

L'objectif ici est de mettre en exergue les enjeux spécifiques de l'action humanitaire au sein des crises qui durent, de ces situations complexes qui n'ont pas de « sortie » évidente ou sont devenues des conflits gelés ou chroniques.

L'inadaptation des pratiques d'assistantat à court terme dans le cadre des crises durables

Les acteurs humanitaires, soucieux d'alléger les souffrances des populations, interviennent depuis plusieurs décennies dans le cadre de conflits récurrents. Cependant, la situation des populations demeure toujours critique, et l'humanitaire est devenu un véritable enjeu des crises. Les modes classiques d'intervention de ces organisations génèrent des risques importants d'effets secondaires négatifs, dès que les pratiques d'urgence s'instaurent dans la durée (Grunewald, 1996). Les « développeurs » restent absents des zones grises, car ils ne sont pas prêts à s'investir eux-mêmes ni à agir dans des contextes à hauts risques ou des situations de grande instabilité. L'assistance humanitaire se trouve dans une impasse. En fait, il y a confusion entre un critère de temporalité (urgence = agir vite), des critères de contenu (aide alimentaire, médicale, etc.) et un critère de contexte (l'action humanitaire se met en place dans les contextes de crise et de conflit). Il est nécessaire d'ap-

profondir l'analyse des dysfonctionnements des pratiques et de réfléchir à de nouvelles approches.

Le débat sur l'inadaptation des pratiques de l'urgence aux besoins d'assistance et de protection dans les contextes de crises chroniques prolongées s'organise autour de trois axes: Quel contenu? Quelles modalités opérationnelles? Quelles stratégies pour assurer la durabilité des programmes?

La réponse des humanitaires aux crises chroniques consiste à 80 % en des pratiques d'assistance à court terme, visant à répondre ponctuellement à des besoins de nutrition, de santé ou d'accès à l'eau. Les mêmes pratiques sont mises en œuvre au cœur de la crise, durant les pics d'urgence physiologique, et dans la durée. Est-ce justifié? Les ONG d'urgence déploient des moyens logistiques considérables afin d'apporter les vivres et le matériel nécessaires à la survie des populations. Les humanitaires sont passés maîtres dans l'art d'implanter un camp de réfugiés « clé en main » permettant d'accueillir des milliers de personnes. Pour cette approche standardisée (SPHERE, 1999), les humanitaires sont de plus en plus en compétition avec les militaires et les entreprises, comme la récente crise du Kosovo l'a démontré (de Geoffroy, 2001). Cependant ces activités, et surtout leur mode de mise en place, sont rarement adaptés aux crises chroniques et provoquent un certain nombre d'effets négatifs dès que l'assistance s'installe dans la durée. Les acteurs humanitaires restent, au mieux, réticents, mais sont souvent incapables de concevoir et de mettre en place des stratégies novatrices d'assistance à moyen et à long terme dans l'environnement instable qui caractérise les crises durables. Alors, ils se recentrent autour d'une pratique rassurante : fixer des objectifs par rapport à des normes préétablies, à valeur prétendument universelle, dans un nombre limité de secteurs. L'ensemble des contextes de l'action humanitaire et des besoins des populations confrontées à des crises est ramené au cas d'un camp de réfugiés calme. C'est sur cette approche naïvement universaliste, extrêmement limitative quant au domaine d'application et dangereuse politiquement que s'est construit le projet SPHERE. Pourtant, comme l'ont démontré à maintes reprises des crises comme celles du Sud-Soudan, de l'Afghanistan, des Balkans ou des Grands Lacs, ces standards et le nombre limité de domaines qu'ils concernent

sont largement inadaptés pour apporter une réponse appropriée dès que l'on sort d'un camp de réfugiés.

L'aide humanitaire, carburant des crises durables ?

Le débat autour de l'application du premier aphorisme d'Hypocrate — «*primum non nocere*» — au secteur humanitaire s'est longtemps concentré autour d'une interrogation cruciale : l'action humanitaire peut-elle devenir un facteur contributif à la prolongation des crises (Anderson, 1996) ? Si la réflexion a démontré que le lien de causalité entre pérennisation des crises et assistance humanitaire n'était pas si simple, la question reste pertinente. Elle se décline selon trois axes : l'assistance comme carburant direct, la relation «organisations humanitaires — parties au conflit» comme instrument de la légitimation des acteurs de la violence, enfin, l'aide humanitaire partie prenante aux économies parallèles qui se mettent en place dans les contextes de crises durables.

Certaines parties au conflit sont prêtes à affamer leur population, afin d'attirer l'aide alimentaire de la communauté internationale et de la détourner au profit de leurs forces armées. Ces stratégies prédatrices prennent d'autant plus d'ampleur que la crise dure et que les acteurs de la violence s'organisent. Dans ce contexte, l'aide humanitaire perpétue la crise dans laquelle la survie des victimes dépend de l'aide extérieure. L'injection de nourriture dans un pays risque également de se répercuter sur les prix du marché, déstabilisant l'économie (Jackson, 1982). Mais si l'aide humanitaire n'est pas forcément détournée, son acheminement peut parfois générer des taxes qui financent les activités des factions rebelles et enrichissent leurs chefs. Dans certains contextes de crises chroniques, l'aide étrangère se substitue totalement et durablement au fonctionnement de l'État, et prend en charge les domaines de la santé, de l'éducation, etc. Les ressources ainsi libérées peuvent être réorientées vers d'autres secteurs, notamment celui de l'armement. Parce qu'il représente une ressource économique, l'humanitaire devient, dans les contextes de pénurie, un enjeu, un prétexte d'affrontements et peut, dans la durée, modifier sensiblement les rapports de force dans une région (Anderson, 1996).

De plus, pour les parties au conflit, la présence prolongée d'humanitaires sur leur territoire représente un véritable enjeu, car la relation avec les organisations des Nations Unies et les ONG leur confère une certaine notoriété et, à long terme, légitime leur pouvoir. C'est de cette logique que procède la tentative du Mouvement populaire de libération Soudan (SPLM) d'imposer aux ONG et aux Nations Unies la signature d'un accord-cadre (*Memorandum of Understanding*). Lorsqu'elles sont laissées dans l'isolement qui accompagne souvent l'oubli, les parties aux conflits font fi des opinions mondiales. Dès qu'elles sont confrontées de façon durable aux efforts de la communauté internationale et aux mouvements des opinions publiques mondiales, ces organisations armées redécouvrent d'un coup la nécessité de se créer une légitimité. Quoi de mieux alors que d'obliger les intervenants internationaux à passer sous les fourches caudines de contraintes administratives et relationnelles donnant ainsi une apparence de réalité étatique à des acteurs de la violence qui en sont souvent dépourvus? Ce piège, bien connu des négociateurs politiques, des responsables d'ONG et des délégués du CICR, ne trouve pas de réponse opérationnelle simple.

Enfin, les crises durables favorisent la mise en place de systèmes complexes de gestion de la pénurie et des ressources rares. Englobés sous le vocable d'«économies des guerres civiles» (Jean/Rufin, 1996), ces systèmes deviennent souvent mafieux, et les humanitaires sont néanmoins obligés de traiter avec eux. Travailler dans ces contextes veut souvent dire injecter des ressources importantes. Le volume de matériel disponible sur les projets, les gros tonnages de nourriture acheminés et distribués perturbent ces réseaux et redistribuent les cartes, en général dans les mains d'hommes puissants. Les distributions deviennent la cible d'actes de prédation. Cela a souvent des conséquences graves sur le personnel expatrié et local.

Comment, dans ces contextes, recréer des conditions de vie acceptables et le minimum de sécurité alimentaire qui prévient, non seulement faim et souffrances pour les générations actuelles, mais aussi réduction des impacts sur les générations futures (ces dernières, en effet, fortement touchées, elles aussi, par des situations prolongées de sous-nutrition vécues par les générations précédentes)?

Dans les crises de longue durée, l'impact micro-économique de l'aide humanitaire, notamment alimentaire, prend une dimension considérable. L'aide gratuite représente un transfert de revenus, puisqu'elle libère des ressources qui seraient autrement consacrées à l'alimentation. Cela peut être positif si les ressources libérées sont investies dans la santé, la production agricole, ou si l'injection d'aides extérieures au niveau des familles permet d'éviter des processus de décapitalisation qui rendraient les populations encore plus durablement dépendantes. Lorsque l'aide humanitaire n'est pas mobilisée dans un cadre micro- et macro-économique clair, elle peut créer des phénomènes de dépendance, déstabiliser les stratégies de survie des populations et affaiblir les réseaux d'entraide et les capacités d'initiative locales. Face à cela, diverses pistes ont été explorées : monétisation de l'aide, mise en place de fonds de contrepartie, programmes «vivres contre travail» ou «rémunération contre travail», mise en place de systèmes de recouvrement des coûts. Faut-il, par le biais de tels mécanismes, faire payer les bénéficiaires pour l'aide qu'ils reçoivent ? Comment les humanitaires peuvent-ils intervenir afin d'alléger les souffrances des personnes, sans alimenter le conflit, sans entraver les efforts locaux et sans induire des effets pervers de dépendance ?

Gestion humanitaire des déplacements des populations : «pull/push factors»

Les acteurs humanitaires ont tendance à implanter d'énormes camps, proposant nourriture, services de santé et d'assainissement. L'assistance disponible dans ces camps modifie les dynamiques des déplacements. Les personnes prennent parfois des risques de sécurité importants afin de rejoindre les points de distribution de nourriture et de biens de première nécessité. C'est le fameux *pull factor* si largement utilisé dans les camps de réfugiés de la guerre froide. Mais ces «sanctuaires humanitaires» influent aussi largement sur la dynamique de la crise elle-même. On l'a vu en Afghanistan et au Cambodge, dans des contextes de guerre froide (Rufin, 1986). On l'a, revu depuis, dans les Grands Lacs. Les Tutsis rwandais réfugiés en Ouganda ont été le fer de lance de la guerre du Front patriotique rwandais contre le régime de Kigali. Les Interahamwe hutus s'abritant dans les camps en

République démocratique du Congo (maintenant disséminés dans la forêt frontalière) constituent un important facteur d'insécurité pour le régime du président rwandais Paul Kagame.

D'un point de vue logistique, l'implantation d'immenses camps de réfugiés est pratique. Mais cela représente-t-il le meilleur mécanisme d'assistance et de protection de populations dont les déplacements fluctuent en fonction de la stabilité de la situation, dont la sécurité physique dépend largement du degré de tolérance des populations locales et dont la place dans les enceintes humanitaires (et donc dans les budgets) est souvent inversement proportionnelle à la durée du déplacement ?

L'intégration locale a longtemps été vue comme la meilleure option dans ces situations de crises durables. En Guinée forestière, les populations réfugiées libériennes et sierra-léonaises avaient été accueillies avec une grande générosité par les autorités et les communautés de la zone. Les organismes internationaux assuraient que, grâce à cela, ces réfugiés avaient atteint un niveau réel d'autosuffisance, et que l'on pouvait alors réduire l'assistance. Une étude fine de la sécurité alimentaire (Grunewald, 2000) a démontré que la réalité était beaucoup plus complexe ; en outre, si, pour certains groupes et dans certaines zones, il y avait en effet eu une réelle intégration, cela était loin d'être général et avait été payé un prix élevé en termes de dégradation des ressources des agro-écosystèmes, mettant en cause la survie des agricultures locales. Dans ce contexte, comment les acteurs humanitaires peuvent-ils répartir l'assistance entre ces communautés, sans aggraver les inégalités et alimenter les facteurs latents de conflit ? Le fait de n'avoir pas pris cette question en compte est un des facteurs qui a conduit à la crise qui ravage actuellement la Guinée.

Les déplacements de populations peuvent modifier les équilibres démographique et ethnique des régions. Dans de nombreux cas, ce phénomène est une source nouvelle de conflit, qui affecte des zones calmes, élargissant la zone géographique touchée par la guerre. On l'a vu avec les crises diverses du Masisi et du Kivu dans les Grands Lacs (Godding *et al.*, 1997). En Europe, l'arrivée massive de réfugiés albanais en ex-République yougoslave de Macédoine a fortement déstabilisé l'équilibre du pays et a suscité de nombreuses tensions. Dans

de nombreuses situations, il ne s'agit plus de se demander quel est l'impact de l'action humanitaire sur les dynamiques des déplacements des populations dès que les situations de déplacements s'installent dans la durée. Des tensions fortes peuvent se créer entre les réfugiés et les communautés vivant dans la zone. Il s'agit de trouver au plus vite des solutions.

La question du retour des réfugiés et des déplacés dans leurs zones d'origine reste épineuse (HCR, 1995). Dans les cas de conflits réellement résolus, ces retours aboutissent à un simple transfert des réfugiés du point A au point B. Les enjeux seront alors la réalité de la réconciliation, de la réintégration économique et de l'accès à la terre. Dans d'autres situations, notamment celles des crises durables, les choses sont beaucoup plus compliquées. Suite à la signature d'un accord international, les populations sont invitées à retourner dans leur pays, alors que, sur le terrain, la situation reste souvent explosive. Lorsque la crise apparaît sans fin, c'est la fatigue des bailleurs de fonds ou du pays hôte qui conditionnera l'assistance. Alors interviendra le *push factor*, qui consiste en la réduction de l'assistance dans les camps. Le principe du non-refoulement pèsera peu face à la baisse des ressources à la disposition du Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) et aux crises foncières, écologiques ou de l'emploi qui accompagnent souvent la présence durable de réfugiés nombreux dans des contextes écologiquement ou économiquement fragiles (comme, par exemple, autour des camps de réfugiés hmong en Thaïlande, de réfugiés somaliens au Kenya et en Somalie ou de réfugiés sierra-léonais en Guinée forestière). Dans ces contextes, les programmes d'aide à la réinstallation offrent rarement une réponse adaptée aux situations et aux besoins.

Aussi, les réfugiés appliquent-ils depuis quelques années la stratégie du risque minimum ; certains retournent chez eux, mais laissent une personne de leur famille dans le camp dans l'éventualité d'une dégradation de la situation. Ainsi, sous la triple pression des autorités pakistanaises, iraniennes et du conflit interne afghan, la dynamique des déplacements des réfugiés d'Afghanistan est-elle d'une grande complexité : retour de la faction pachtoun des anciens réfugiés de la guerre soviétique, départ des Tadjiks sous la pression des taliban,

déplacements internes liés au conflit actuel dans le Panshir et le Hazaradjat, nouveaux départs liés à la dégradation générale des conditions d'éducation, de santé (notamment pour les femmes) et de la grave sécheresse affectant toute la sous-région.

Protection des populations et sécurité des acteurs humanitaires

Les contextes de crises durables se caractérisent souvent par des violations des droits de l'homme en général et, lors des périodes de conflit actif, du droit international humanitaire. Selon la nature des structures étatiques ou quasi étatiques «en charge» de la zone concernée, ces situations se caractérisent soit par une absence quasi totale de droit, d'ordre et de justice (cas des États désintégréés), soit par des systèmes bafouant de façon large et organisée les droits civiques (cas des régimes autoritaires), soit enfin par l'utilisation systématique de la terreur, de la faim et de la destruction comme arme de guerre. Quel que soit le contexte, la protection des populations civiles et la sécurité des acteurs humanitaires sont, de façon concomitante, de plus en plus souvent au centre des enjeux (Dind, 1998 ; URD, 1999).

La protection de ces populations, théoriquement de la responsabilité des autorités de la zone, repose souvent sur les épaules du CICR et, dans les contextes de réfugiés, du HCR. Dans ces situations complexes de conflits sans fin, les acteurs de la violence peuvent parfois être sensibles aux arguments tirés du droit international humanitaire, notamment lorsqu'ils sont à la recherche d'une légitimité. Trop souvent, parce que l'anéantissement de l'autre, la destruction de ses moyens de survie sont des objectifs autant que des moyens, le droit international humanitaire, dernier recours pour défendre les populations civiles, a bien du mal à se faire entendre. Conscientes que la protection de ces populations est devenue une priorité, les ONG commencent tout doucement à s'engager dans ce type d'activité (Bague, 1999). Entre les atteintes aux droits de l'homme et au droit international humanitaire et les violations du droit commun national, les outils adaptés aux contextes particuliers des crises durables sont encore à définir et à perfectionner.

« Instrumentalisation » de l'humanitaire

Les conflits qui durent tombent souvent dans l'oubli. Cela peut parfois avoir des retombées favorables, notamment lorsqu'on évite ainsi la surenchère médiatique et la chasse aux images-chocs et souvent perverses. Mais, pour peu qu'un conflit oublié revienne à la une de l'actualité et devienne l'un de ces « cirques humanitaires » auxquels la presse des dernières années nous a habitués, un nouveau danger guettera les humanitaires : celui du mélange des genres et des mandats. Lorsque le conflit se prolonge, il entraîne de grandes confusions entre acteurs humanitaires, intervenants politiques et, quand ceux-ci sont mis à contribution, militaires. Ces confusions sont sources de nouveaux dangers sur le terrain (de Geoffroy, 2001).

Dans certains cas, et notamment face aux crises qui durent ou aux crises oubliées, les États ne prennent pas de décisions politiques. Parfois parce qu'ils ne veulent pas. Souvent parce qu'ils ne peuvent pas, ou pensent ne pas pouvoir. Ils se déchargent de la gestion des crises durables sur les humanitaires, qui sont envoyés en première ligne. Ces derniers assurent une présence et représentent parfois des sources d'information indispensables pour gérer à distance les évolutions possibles : il ne faudrait pas, en effet, que la crise durable ne se transforme en explosion. Or, les acteurs humanitaires n'ont pas pour mandat d'intervenir dans des questions politiques, ni de faire des activités de renseignement.

Parfois, dans les conflits très médiatisés, les États se substituent totalement aux organisations non gouvernementales, prétextant une cause humanitaire, pour mener une action politique. L'outil préféré alors est l'armée (Minear *et al.*, 2000), qui se trouve à faire des tâches qui relèvent plus du travail du volontaire associatif que de celui de l'homme en armes (Blanchard, 2000). Cela a rarement eu lieu dans le cas de crises durables, dans ces contextes terriblement difficiles que sont les jungles du continent africain ou les montagnes d'Asie centrale. Et encore moins lorsqu'une des parties à cette crise sans fin est directement ou indirectement impliquée dans les délibérations du Conseil de sécurité. Là, l'instrumentalisation des humanitaires est celle de la bonne conscience, pour cacher l'impuissance.

Mais les gouvernements du Nord ne sont pas les seuls à vouloir récupérer l'intervention des acteurs humanitaires. De plus en plus, les organisations humanitaires courent le risque d'être instrumentalisées par les parties au conflit, en vue d'influencer les décisions de politique internationale. Danger réel, que certaines ONG assument sans problème, lorsqu'elles ont pris fait et cause pour l'une ou l'autre des parties. Pour les autres, ce risque d'instrumentalisation conduit à une grande prudence dans leurs contacts et leur présence aux côtés des acteurs étatiques. Mais il n'y a pas de solution simple. Conscientes qu'une partie de la population vit dans des conditions de dénuement total, et qu'il y a donc un impératif d'intervention, les acteurs humanitaires savent qu'ils doivent naviguer à vue, avec, pour toute boussole, leurs principes éthiques, leurs capacités d'analyse et leur maîtrise de l'art de la communication.

Pour une nouvelle approche des crises durables Pratiques humanitaires en question

De nombreuses ONG intervenant dans les contextes de conflits interminables sont entrées dans une phase de réflexion sur leurs activités. Conscientes que l'aide d'urgence classique qu'elles apportent aux populations n'est plus adaptée à des périodes de crises récurrentes, elles envisagent des actions beaucoup plus flexibles, ne nécessitant pas toujours des moyens financiers importants (que les populations ne pourraient pas prendre en charge) et pouvant s'adapter aux situations de grande instabilité. Face à des pays touchés durablement par une crise, les développeurs hésitent à lancer des programmes tant que la sécurité des biens et des personnes n'est pas assurée. L'aide d'urgence — qui devrait rester limitée dans le temps — tend alors à se prolonger. Quelles nouvelles stratégies d'intervention inventer ?

Le concept « d'urgentier » et de « développeur » est aujourd'hui dépassé. Le renforcement des capacités des hommes et des sociétés visant à durer à travers des crises prolongées implique des savoir-faire provenant des domaines de l'urgence, du développement, du droit, de l'évaluation et de la coordination. Les acteurs humanitaires ont tendance à se limiter à l'une de ces activités ; or, l'assistance dans le cadre de crises récurrentes nécessite une vision et une application glo-

bales de ces domaines d'action. Il s'agit de combiner les actions et, si la gamme des savoir-faire nécessaires implique une diversité d'acteurs, de créer des mécanismes de coordination en vue de permettre aux personnes de ne pas se trouver totalement démunies lors des phases d'instabilité. Si la nécessité d'un dialogue sur ces sujets ne fait aucun doute pour les acteurs humanitaires, la pratique démontre les difficultés de cette démarche. Il est nécessaire de repenser les mandats de chacun, de définir un cadre légal d'intervention et de créer des instruments financiers adaptés, permettant de répondre aux nouvelles attentes des humanitaires. Cette nouvelle approche de l'aide permettrait d'éviter les effets pervers des pratiques classiques du fait de l'amenuisement des ressources générées par les organisations internationales. Le défi, pour les acteurs humanitaires, sera de repenser leurs modes d'intervention, afin d'inverser la tendance vers des programmes de soutien à la résilience, comportant des volets d'urgence, de soutien aux stratégies de survie et de développement à long terme, plutôt que de proposer une assistance opérationnelle.

Renforcer la résilience

Lors de crises chroniques, réversibles, durables ou à épisodes multiples, la situation n'est jamais figée et la réponse la plus pertinente reste celle du soutien à la résilience. Il s'agit de renforcer la capacité à résister et à absorber les chocs lors de la crise. Elle permet de diminuer le degré de vulnérabilité de la population, faisant évoluer son statut de victime vers une catégorie potentiellement à risque, et d'éviter la dégradation de la situation humanitaire. Cette stratégie doit être envisagée à plusieurs niveaux :

- *résilience des individus*

Il s'agit de permettre aux personnes de faire face aux chocs épidémiologiques et climatiques, aux stress alimentaires et concernant la sécurité. Cela passe par des programmes qui, tout en comblant leurs besoins vitaux, ne les mettent pas dans une position de dépendance. Les combinaisons « aide alimentaire limitée — soutien à la relance agricole » ont prouvé leur capacité à éviter les dynamiques de décapitalisation et ont ainsi permis à des agriculteurs de préserver et de faire fonctionner leur exploitation agricole pendant des crises

durant des années. L'assistance ne doit surtout pas accentuer la vulnérabilité des femmes et des hommes touchés par la crise. Pour y arriver, il est fondamental d'être d'abord à l'écoute des besoins, d'essayer de comprendre les capacités et les contraintes, et non pas d'arriver avec des réponses toutes prêtes et préformatées.

- *résilience de la famille et de la communauté*

Il s'agit de préserver les moyens de subsistance des populations et de renforcer leurs capacités à garder un accès aux services indispensables. Pour ce faire, il faudra s'appuyer sur les stratégies de survie collectives, et notamment celles qui passent par un renforcement ou une recréation des liens sociaux. Dans certains cas, la mobilisation des populations autour de l'entretien des infrastructures de santé et la mise en place de systèmes de recouvrement des coûts ont permis aux systèmes de santé de fonctionner au niveau local, même si la crise en cours avait profondément érodé les structures nationales. Parfois, l'enjeu sera de préserver, au cœur de la crise et tout au long de celle-ci, la biodiversité, et notamment l'accès aux semences traditionnelles, clés de ses stratégies anticataclismiques.

- *résilience des programmes*

Les programmes doivent être capables de s'adapter rapidement aux situations versatiles, et donc y être préparés. L'action humanitaire dans les crises durables ne doit pas être exclusivement dépendante de la présence d'expatriés, mais doit reposer sur des ressources et des capacités locales renforcées. Le système de suivi des programmes (*monitoring*) doit permettre des adaptations rapides.

- *résilience des institutions*

La survie des organisations et des programmes ne doit pas être dépendante de la mode et du « syndrome CNN ». Les crises durables, hélas, sont souvent des crises oubliées. Quelles pratiques de la communication mettre alors en place ? Celles-ci devront s'appuyer sur la stimulation des solidarités, et sur une politique de qualité. La résilience des institutions passe par une pratique systématique de l'évaluation et par une transparence de la gestion.

Améliorer les diagnostics

Dans nombre de situations d'urgence, les diagnostics sont souvent rapides, et pour tout dire, superficiels. La réponse qui suit est alors plus souvent conditionnée, préformatée par le savoir-faire de l'organisation et les priorités des bailleurs de fonds que par la réalité du contexte, la complexité des besoins et la diversité des capacités locales et des opportunités (URD, 2000). Cette réalité pose d'autant plus de problèmes que la crise s'est installée dans la durée, que les populations essayent de s'y adapter et d'y survivre, et que les mécanismes profonds qui conduiront tôt ou tard à des effets négatifs sont à l'œuvre. La capacité de produire des diagnostics de qualité est alors au cœur de la possibilité de soutenir les différents niveaux de résilience nécessaires pour assurer une survie des hommes, une cohésion des familles, et la continuation d'un tissu social et de « filets de sécurité » sociétaux. Les savoir-faire des économistes, des agronomes, des ethnologues, des économistes de la santé deviendront au moins aussi importants, si ce n'est plus, que ceux des nutritionnistes, des chirurgiens, des ingénieurs sanitaires ou des planificateurs de sites pour réfugiés.

Revoir les mécanismes de financement

Beaucoup a déjà été dit sur certains méfaits des politiques des bailleurs de fonds. Les humanitaires ont pu jusqu'à présent s'appuyer sur plusieurs alliés solides, dont le *Department for Foreign International Development (DFID)* britannique, les bureaux d'assistance humanitaire de nombreux pays nordiques, ainsi que ECHO, l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne. Plus que la plupart des mécanismes communautaires, ECHO a su créer de véritables partenariats avec les sociétés civiles des pays européens, ainsi qu'avec de nombreux autres partenaires, dont le CICR et les organes spécialisés de l'ONU. Même si cela ne s'est pas fait sans difficulté, l'élaboration du contrat-cadre de partenariat et ses différentes révisions restent des exemples réussis de travail collectif entre fonctionnaires de la Commission européenne et acteurs de la solidarité internationale et de l'action humanitaire. ECHO avait notamment pu s'impliquer dans de nombreuses opérations liées soit à des sorties de crises en l'absence de tout autre mécanisme, soit au soutien des stratégies de survie des

populations confrontées à des crises durables. De plus, ECHO a été jusqu'à présent, pour les acteurs humanitaires, un partenaire flexible et réactif, justement adapté à la fois aux urgences aiguës et aux fluctuations inhérentes à la nature même des conflits sans fin.

Les réformes des systèmes de financement de l'aide internationale semblent en cours dans de nombreux pays, notamment pour mieux gérer les urgences et mieux répondre aux besoins spécifiques du lien urgence-développement lors des sorties de crises. Mais ces recherches d'amélioration des mécanismes ont pour l'instant peu pris en compte les besoins très particuliers des crises durables. Alors que tous les partenaires d'ECHO soutiennent les efforts de l'Office pour une plus grande rigueur de gestion, il ne faudrait pas que les réformes actuelles lui fassent perdre ses avantages comparatifs.

Restaurer un cadre juridique à l'action humanitaire

Le droit international humanitaire s'est construit en même temps que les guerres et les technologies militaires évoluaient (Bugnion, 1994). Dans ces crises sans fin, où le poids des États tend parfois à disparaître, parfois au contraire à devenir insupportable, la dernière ligne de défense de la vie et de la dignité reste le cadre défini par le droit, et notamment le droit international humanitaire. Si son champ d'application le plus parlant reste celui des opérations militaires, il n'en demeure pas moins qu'il comporte de longs développements s'adaptant à ces contextes complexes de conflits gelés, de guerres interminables, ainsi qu'aux situations si fréquentes de «ni paix – ni guerre». Outre l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949, la plupart des dispositions de la (IV^e) Convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre et des deux Protocoles additionnels de 1977 sont extrêmement pertinentes par rapport à ces situations.

De plus, et notamment lorsqu'un conflit armé s'accompagne de mouvements massifs de populations à travers des frontières internationales, les dispositions de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, le protocole additionnel de New York de 1967 et, pour l'Afrique, la Convention de l'Organisation de l'unité africaine de 1964 pour les réfugiés en Afrique complètent de façon relativement

adéquate les dispositions du droit international humanitaire s'appliquant aux pays en guerre. On entend souvent des interrogations sur la valeur de ce droit, créé par des États et pour les États, lorsque la crise qui dure voit s'affronter des entités non étatiques : chefs de guerre, bandes mafieuses, groupes à revendications ethniques et identitaires. Dans ces cas, le débat sur les instruments juridiques risque de se trouver vite à court d'arguments. Il convient alors de rappeler que ces droits ont valeur coutumière et que leur respect est en général une des clés de sortie de crises moins difficiles, une des bases pour la convalescence des sociétés « malades de la guerre » (Grunewald, 1994). Les ONG elles-mêmes sont devenues, au cours des dernières années, de fervents soutiens à la cause du droit international humanitaire (Bague, 1999).

Remarques finales

Comme elle a su le faire face aux déflagrations violentes mais limitées dans le temps, la communauté internationale devra définir son attitude vis-à-vis des acteurs de la violence dans le contexte des crises durables. Elle devra le faire à l'aune des limites qu'elle s'est elle-même imposées, c'est-à-dire à l'aune de l'éthique (Mileham/Willett, 1999 ; Moore *et al.*, 1998 ; CICR, 1999 ; Brauman, 1996). Après, tout sera affaire de volonté politique, de pouvoir de conviction, de capacité d'empathie, et de stratégie pédagogique. En dernier ressort, on retiendra que c'est bien de la volonté des États à peser sur les acteurs étatiques et non étatiques que tout dépendra. Qui, à part ces États, a un poids et une légitimité pour s'interposer dans le jeu complexe des porteurs d'armes et des « parrains » de la violence ? Et au final, en cas d'échec, reviendra à la société civile le rôle de dénonciation de ces parrains, de ces puissances économiques qui tirent souvent les ficelles derrière la scène.



Bibliographie

Anderson, M., *Do No Harm – Local Capacity for Peace Projects*, Boston, 1996

Bague, N., *Le droit international humanitaire, un nouvel outil pour les ONG*, Groupe URD/Université d'Aix-en-Provence, 1999

Blanchard, L., *Organisations non gouvernementales, service de santé des armées: l'humanitaire main dans la main?*, Université Pierre Mendès-France, Grenoble, 2000

Boutros-Ghali, B., *Un Agenda pour la Paix*, Nations Unies, New York, 1992

Boutros-Ghali, B., *Un Agenda pour le Développement*, Nations Unies, New York, 1994

Bradbury, M., Leader, N., et Mackintosh, K., *The Agreement on Ground Rules in South Sudan, Study 3: The Politics of Principles*, HPG Report 4, London, 1999

Brauman, R., *Humanitaire, le dilemme*, Textuels, Paris, 1996

Bugnion, F., *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, CICR, Genève, 1994

CICR, *Food Security and Conflict*, texte présenté lors du Sommet mondial de l'alimentation, Rome, 1996

CICR, *L'humanitaire en échec?*, Actes du Colloque organisé le 4 février 1999 à la Sorbonne (Paris), CICR, Genève, 1999

De Geoffroy, «Militaro-humanitaire ou civilo-militaire», *Revue Mouvements*, n° 13, Éditions La Découverte, 2001, pp. 49-53

Dind, Ph., «Les opérations du CICR sur le terrain: la question de la sécurité», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 830, juin 1998, pp. 359-370

Duffield, M., *Aid Policy and Post Modern Conflicts*, Occasional Paper No. 19, School of Public Policy, Birmingham, 1998

Godding *et al.*, *Réfugiés rwandais au Zaïre: sommes-nous encore des hommes?*, Collection L'Afrique des Grands Lacs, L'Harmattan, Paris, 1997

Goodhand, J., et Hulme, D., «From war to complex political emergencies: understanding conflicts and peace building in the new world disorder», *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 1, 1999, pp. 13-26

Green, R., «Rehabilitation: strategic, proactive, flexible, risky?», in *Complex Political Emergencies, Disasters*, Vol. 24, No. 4, 2000, pp. 343-362

Grunewald, F., «Les sociétés malades de la guerre», *Cultures de guerre, cultures de paix: Histoire de développement*, n° 26, 1994, pp. 35-38

Grunewald, F., «De la prévention à la réhabilitation: pendant, avant, après les crises. Le CICR en perspective», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 813, mai-juin 1995, pp. 292-311

Grunewald, F., «Pour ou contre l'aide alimentaire», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 822, novembre 1996, pp. 633-654

Grunewald, F., «Les 4 R: retour, réconciliation, réhabilitation, reconstruction», *Déplacés et réfugiés: la mobilité sous contrainte*, Éditions IRD, Paris, 1999, pp. 409-427

Grunewald, F., *La sécurité alimentaire en Guinée forestière*, étude réalisée pour ACF-Madrid, 2000

Haut Commissariat pour les réfugiés, «Les réfugiés dans le monde : en quête de solutions», *La Découverte*, Paris, 1995

Haut Commissariat pour les réfugiés, «Les réfugiés dans le monde : cinquante ans d'action humanitaire», *Autrement*, Paris, 2001

Hendrickson, D., *L'action humanitaire dans les situations de crise prolongée : un nouvel « ordre du jour de l'aide d'urgence » et ses limites*, RRN, n° 25, ODI, Londres, 1998

Jackson, T., *The Grain Against the Grain*, OXFAM, Oxford, 1982

Jean, F., et Rufin, J.-C., *Economie des guerres civiles*, Lattès, Paris, 1996

Labrousse, A., *La drogue, l'argent et les armes*, Fayard, Paris, 1991

Labrousse, A., *Conflits, drogues et activités mafieuses*, Observatoire géopolitique des drogues, Contribution aux travaux préparatoires de la Conférence de La Haye sur la Paix (11-16 mai 1999), Paris, 1999

Mileham, P., et Willett, L., *Ethical Dilemmas of Military Interventions*, Proceedings of a seminar held in London (25-26 November 1998), Royal Institute of International Affairs, London, 1999

Minnear, L., et al., *Nato and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, Watson Institute, Providence, 2000

Moore, J., et al., *Des choix difficiles : les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Gallimard, Paris, 1997

National Refugee Council (NRC), «Rights have no borders : world-wide internal displacement», *Global IDP Survey*, Parachment, Oxford, 1998

Perrin, P., «L'impact de l'assistance humanitaire sur l'évolution des conflits», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 830, juin 1998, pp. 343-358

Pirotte, Husson et Grunewald, *Responding to Emergency or Fostering Development : Humanitarian Dilemmas*, Zed Book, London, 1999

Rufin, J.-C., *Le piège humanitaire*, Collection Pluriel, Lattès, Paris, 1986

Rufin, J.-C., *L'empire et les nouveaux barbares*, Collection Pluriel, Lattès, Paris, 1992

SPHERE, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, Geneva, 1999 <www.sphereproject.org>

Sécurité du personnel humanitaire : entre compréhension, protection, dissuasion et acceptabilité, Quelques éléments de stratégie, Urgence-Réhabilitation-Développement (éd.), Paris, 1999, <www.urd.org>

Les dangers techniques, politiques et éthiques des approches normatives de l'action humanitaire, Urgence-Réhabilitation-Développement (éd.), Paris, 2000, <www.urd.org>

White, P., and Cliffe, L., « Matching response to context in complex emergencies: Relief, development, peace building, or something in between? Complex political emergencies », *Disaster*, Vol. 24, No. 4, 2000, pp. 314-342

Abstract

Grey zones, lasting crises, forgotten conflicts: humanitarian challenges

by FRANÇOIS GRUNEWALD ET LAURENCE TESSIER

Grey zones, lasting crises and forgotten conflicts are typical of our times. Even though certain conflicts come to an end, many do not because no solution is found for the underlying causes. The great majority of these conflicts are internal and involve non-State entities; they are civil wars. Such complex and interminable crises are a challenge not only for statesmen and diplomats but also for “humanitarians”, in particular the international organizations in charge of humanitarian action. The authors examine the causes and characteristics of such conflicts. They particularly highlight the fact that unending wars not only create short-term humanitarian problems but in the long run destroy civil society. What are the solutions to such conflicts? The authors call for a change of attitudes and a new approach to lasting crises and suggest various forms of action to be taken by the international community. While adequate measures for dealing with humanitarian issues have been found for traditional wars, lasting crises and forgotten conflicts are still awaiting a response by the humanitarian community.

