

Réseau

Aide d'Urgence et Réhabilitation

Graphic Controls Data for
Priority Printers Only

Graphic Controls Data for
Priority Printers Only

Dossier Thématique N° 3

**Compte Rendu
des Opérations d'Aide d'Urgence
en Bosnie**

Mark Duffield

Mars 1994

Veillez envoyer vos observations sur ce dossier au:

Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"
Overseas Development Institute
Regent's College
Inner Circle
Regent's Park
London NW1 4NS
United Kingdom

Une copie sera envoyée à l'auteur.

Certaines observations seront publiées dans le Bulletin d'Information.

ISSN: 1353-8705

© Overseas Development Institute, London, 1994.

Des photocopies de tout ou partie de la présente publication sont autorisés, dans la mesure où la source d'information est mentionnée. Toutefois, la documentation du réseau reproduite en grand nombre, doit être référée à l'ODI qui en détient les droits d'auteurs. Le coordinateur du Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation" serait reconnaissant d'être informé de tout usage de la documentation du réseau aux fins de la formation, de la recherche ou aux fins de la conception, mise en application ou évaluation de programmes.

Compte Rendu des Opérations d'Aide d'Urgence en Bosnie

Mark Duffield⁽¹⁾

Table des Matières

	Page
1. Introduction	1
2. Le Conflit et ses Conséquences	1
3. FORPRONU	8
4. L'Organisation des Opérations de Secours	12
5. Le Rôle des ONGs	16
6. Les Programmes des Bailleurs de Fonds Opérationnels	19
7. Les Enjeux du Programme d'Aide Humanitaire	20
Références	25
Acronymes	27
Cartes: Yougoslavie	
Les lignes du front "Bosnie-Herzegovine"	

1. *Mark Duffield* est conférencier à: School of Public Policy, University of Birmingham, Birmingham, United Kingdom.

Compte Rendu des Opérations d'Aide d'Urgence en Bosnie

1. Introduction

Les membres du Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation" (RRN) seront au courant du drame affreux qui se déroule en Bosnie-Herzégovine grâce à la couverture intensive qui lui est réservée par les médias internationaux. Si cette couverture met souvent l'accent sur le progrès des efforts de secours par rapport à des communautés particulières, il est difficile pour ceux qui ne sont pas directement impliqués dans les opérations d'urgence de comprendre comment elles sont organisées et dans quelle mesure les dispositions prises diffèrent de celles qui sont familières à la plupart des membres du réseau. Ce document s'inspire d'une récente étude⁽¹⁾ (Duffield, 1994) pour décrire les conséquences du conflit, l'organisation de la protection militaire de l'aide humanitaire, l'organisation du programme d'urgence, soulignant le rôle des agences de l'ONU, des ONGs et des bailleurs de fonds.

2. Le Conflit et ses Conséquences

Le conflit ouvert s'est déclaré en Bosnie-Herzégovine en avril 1992, opposant les Serbes à une alliance croate/musulmane. Au cours de 1993, une confrontation tripartite a vu le jour suite à l'effondrement des pactes antérieurs⁽²⁾. Les estimations

-
1. Les documents utilisés dans ce dossier ont été recueillis pour une étude réalisée à la demande de l'UNICEF. Les points de vue exprimés sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'UNICEF. La visite en Bosnie a eu lieu avant le cessez-le-feu de février 1994 autour de Sarajevo et qui s'étendit plus tard à d'autres régions.
 2. Les facteurs influençant l'effondrement de l'ex-Yougoslavie sont délibérément exclus ici à cause de leur complexité et de l'accent mis sur les opérations d'urgence. Ceux qui souhaitent obtenir davantage de renseignements à ce sujet peuvent consulter Magas, 1993; Schierup, 1993 et Zizmond, 1992. La complexité ethnique de Bosnie-Herzégovine a été, certes, un facteur de taille, mais ces documents révèlent l'importance de la fragmentation économique dans le processus qui a débouché sur le conflit.

font état de 140.000 morts et d'un même nombre de blessés depuis le début du conflit jusqu'au mois de juin 1993.

D'un point de vue humanitaire, le conflit a pour principales caractéristiques le déplacement d'au moins la moitié de la population d'avant la guerre de 4,36 millions d'habitants par une migration forcée et une "purification ethnique", ainsi que par le blocus et la terrorisation générale de la population. Si l'accès peut être parfois négocié, ceci est devenu de plus en plus difficile à mesure que la guerre s'est étendue à travers le centre de la Bosnie. La politique de blocus et de terrorisation revêt actuellement deux formes géographiques essentielles :

- i) l'isolement des zones rurales/urbaines contiguës afin de produire des enclaves ethniques, telles que la poche croate entre Vitez et Kiseljak ou les enclaves musulmanes autour de Srebrenica et Gorazd (voir Carte);
- ii) l'endiguement forcé, le blocus et la terrorisation des populations urbaines immobilisées, comme dans le cas des ghettos où prédominent les Musulmans bosniaques à Sarajevo et Mostar Est (voir Encadré).

D'après les estimations les plus récentes du HCR (HCR, 1994), les opérations d'urgence touchent actuellement 2,74 millions de bénéficiaires à l'intérieur de la Bosnie (chiffre non désagrégé se rapportant aux personnes déplacées sur le plan interne, aux groupes vulnérables et aux réfugiés.) Le pourcentage de personnes déplacées et de réfugiés logés dans des résidences privées est estimé à 90% (DHA, 1993), ceci grâce aux actions directes des autorités civiles ou des réseaux informels de parenté. Le reste des personnes déplacées se retrouvent dans des centres collectifs, le plus souvent dans des immeubles réquisitionnés d'une qualité variable. Exception faite de la zone relativement réduite des Croates Bosniaques, la Bosnie-Herzégovine est en état de blocus. Pratiquement toute la population subit les conséquences directes ou indirectes de la guerre.

Compte tenu de la dépendance d'une grande partie de la population vis-à-vis d'un

emploi régulier et rémunéré et de l'approvisionnement national et régional en eau, en énergie et en nourriture, l'envergure du bouleversement ou de l'effondrement de la structure socio-économique provoqué par la guerre est énorme. La Bosnie s'est retrouvée divisée en trois entités politiques et économiques. L'Herzégovine est sous la domination des Croates Bosniaques et a été intégrée dans l'économie croate. Elle est épargnée par le blocus et se trouve dans de meilleures conditions que les autres zones.

Encadré No. 1

Mostar Est

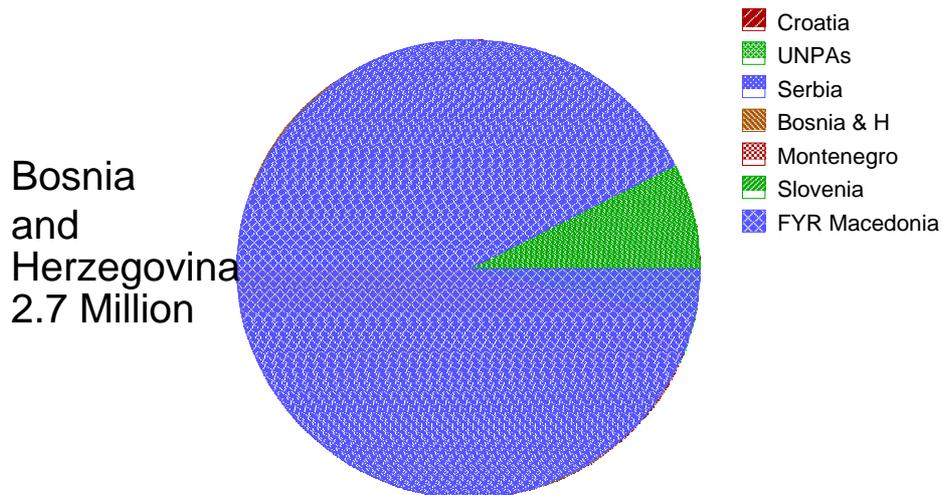
Depuis le début des combats entre Croates et Musulmans à Mostar en mai 1993, environ 58.000 de Musulmans ont été concentrés et détenus dans la mince bande de territoire que représente Mostar Est. Plus de la moitié d'entre eux ont été déplacés d'autres zones. La zone urbaine de Mostar Est couvre une superficie d'environ 2 km de long et 1 km de large. Elle est séparée par un fleuve de la partie occidentale et croate plus grande. Plus de 20.000 personnes vivent dans des conditions épouvantables dans la zone urbaine de Mostar Est. Chaque bâtiment porte les traces des bombardements fréquents et certains quartiers sont entièrement détruits. Il n'y a ni électricité ni eau courante et les convois du HCR protégés par des soldats espagnols assurent un lien fragile avec le monde extérieur. Même par une journée "calme", les tireurs isolés terrorisent la population. Tout comme à Sarajevo, Mostar Est a développé une structure de ghetto. A moins d'un kilomètre de la privation forcée, les restaurants et magasins fonctionnent normalement à Mostar Ouest. Le gouvernement croate a récemment libéré environ 2.000 prisonniers musulmans qu'il a forcés à regagner Mostar Est.

Au sein du ghetto fonctionne un Conseil de Guerre bosniaque qui a assumé la responsabilité de la défense et de la fourniture des produits de première nécessité. Toutes les habitations ont été réquisitionnées et une étude de l'espace disponible a été menée. Là où il y a de la place, elle est affectée à l'importante population de personnes déplacées et de réfugiés. Les biens productifs sans utilité immédiate ont été mis en magasin. L'aide alimentaire et d'urgence est contrôlée au niveau central. La population est nourrie à partir de cuisines communales. Plus de 38.000 personnes ont été reçues ce genre d'appui pendant le mois de décembre 1993. L'eau est puisée directement dans la rivière et distribuée en ville par un camion-citerne rafistolé et criblé de balles. Il n'y a pas d'argent en circulation et les petits paiements supplémentaires en nature offerts aux agents de l'administration civile servent à soutenir une économie de troc. Contrairement au cas de Sarajevo, Mostar Est n'a pas produit de devise de siège. Il existe un système où les individus sont obligés de contribuer dans l'intérêt public pour assurer la sécurité et la fourniture des produits de première nécessité. Depuis la fin de 1993, des enseignants essaient de redémarrer et maintenir l'instruction dans des conditions épouvantables.

Figure 1: Source UNHCR, janvier 1994.

Refugees and Displaced in Former Yugoslavia

Total 3.8 Million



Contrôlée pour la plupart par les forces du Président bosniaque, la région centrale de la Bosnie a été victime de la destruction d'une grande partie de ses immeubles et installations. Le gouvernement bosniaque a estimé le coût financier des dégâts, jusqu'au mois d'avril 1993, à 150 - 180 milliards de dollars. Compte tenu du blocus qui n'épargne que l'aide d'urgence, l'économie

industrielle et commerciale de la région s'est complètement effondrée. Le PNB a dû chuter de presque 100%. L'immense majorité de la population se trouve effectivement au chômage. Suivant les zones, 10 ou 30 pour cent des travailleurs continuent de rallier leur poste même en l'absence de salaire. Cela permet de

maintenir les contacts sociaux et d'éviter l'oisiveté. Quelque 3 - 4% seulement ont ce que l'on pourrait appeler un emploi rémunéré. En effet, ce ne serait pas exagérer que de dire que les principaux employeurs en Bosnie sont les organisations d'aide. Les agences de l'ONU et les ONGs en Bosnie ont probablement les chauffeurs les mieux qualifiés du monde et comptent parmi leur personnel des ingénieurs, des médecins et des architectes.

Le dinar bosniaque n'a plus de valeur du fait de l'hyper-inflation. Pour les rares personnes employées en dehors du programme d'aide qui paie des salaires en devise forte, c'est-à-dire essentiellement celles qui assurent les services publics de base, les salaires mensuels équivalent à peine à 2 DM (1\$US). A Sarajevo, l'administration civile a émis ce qui fait office de monnaie de siège : des bons pouvant être échangés contre des denrées de base dans les centres de distribution contrôlés par le gouvernement. Ici, et sur un plan plus large, l'hyper-inflation a suscité l'émergence d'une économie de troc. Selon les régions, les valeurs sont calculées à partir du poids des différentes fournitures de l'aide humanitaire : farine, sucre,... (Alikadic, 1994). Cette situation a également favorisé l'essor du marché noir. Il s'agit d'un marché qui a, par nécessité, des liens étroits avec les combattants. Pour ceux qui en ont les moyens, un approvisionnement limité en biens et services est disponible dans des endroits tels que Sarajevo, Zenica et Tuzla.

L'infrastructure pour l'électricité, le gaz et l'eau dans le centre de la Bosnie a subi des dégâts importants. Néanmoins, des systèmes plus ou moins rafistolés parviennent à assurer une distribution limitée dans de nombreux endroits. Dans un pays industrialisé, ce n'est pas seulement la nourriture qui fait figure d'arme de guerre mais également les services publics de base qui font l'objet d'une manipulation politique et qui peuvent être retirés. Puisque ces services font partie de réseaux régionaux, les systèmes de distribution ont souvent tendance à traverser et à retraverser les lignes. Dans certains endroits, cela a suscité une espèce de "politique des services publics". A titre d'exemple, l'eau destinée à l'enclave des Musulmans bosniaques à Zenica est canalisée à travers l'enclave croate autour de Vitez. En cherchant à faire pression sur Vitez, les forces bosniaques doivent tenir compte de la pénurie d'eau qui s'ensuit à Zenica. A Sarajevo, le gaz, l'eau et

l'électricité constituent des armes de guerre depuis le début des conflits. L'approvisionnement en énergie et en eau a été sévèrement limité et la ville s'est retrouvée sans eau pendant un mois à au moins deux reprises. Dans d'autres endroits, tels que Mostar Est, tous les services publics ont été interrompus.

Dans les zones urbaines et les enclaves, les autorités du gouvernement bosniaque ont mis sur pied une administration de guerre et ont assumé la responsabilité de la défense et de la fourniture des nécessités (Alikadic, 1994) (pour une description de la situation à Mostar Est, voir Encadré à la page 4). Dans certaines zones, la population civile peut accéder aux terres agricoles. Il s'agit toutefois d'un accès le plus souvent précaire et, dans les ghettos et les enclaves où le blocus est implacable, les civils ont peu ou pas de moyens de subsistance indépendants. La plus grande partie de la population bosniaque dépend de l'aide alimentaire livrée grâce au filet de sécurité humanitaire. Dans certaines zones et pour certains groupes sociaux, cette dépendance est presque totale. Etant donné qu'une grande partie des personnes déplacées logent dans des résidences privées, les conditions et les circonstances des populations déplacées et d'accueil sont souvent indifférenciables.

Des enquêtes nutritionnelles menées en Bosnie suggèrent que le programme d'urgence, associé aux stratégies de survie des populations, a pu prévenir la sous-alimentation généralisée mais pas le amaigrissement. Depuis le mois de décembre 1992, l'OMS contrôle l'état nutritionnel de la population bosniaque. Il existe des raisons de croire qu'une grande partie de la population avait des kilos en trop avant la guerre, mais de nombreuses personnes ont depuis épuisé leurs réserves corporelles. Une enquête menée par l'OMS en juillet 1993 a permis de constater que les hommes ont perdu 9-10 kg en moyenne, les femmes 12-15 kg et les enfants 1,5 kg. La perte de poids des enfants rentre dans les limites de l'acceptable et il n'y a pas d'indicateurs d'une sous-nutrition importante. Cette tendance a été confirmée en septembre (OMS, 1993). Il a été suggéré que la perte de poids a été plus marquée chez les femmes et relativement peu importante chez les enfants parce que les parents (surtout les mères) ont "sacrifié leurs rations au profit de leurs enfants" (UNICEF, 1993).

Les organismes d'aide prétendent que les personnes les plus vulnérables en Bosnie sont les soi-disant "cas sociaux". Il s'agit des personnes institutionnalisées, à savoir les orphelins, les malades mentaux, les handicapés physiques et les vieillards, en plus des sans abri et des personnes âgées démunies. Les cas sociaux, privés de l'appui institutionnel qu'ils recevaient auparavant, sont souvent les plus durement touchés.

La séparation de la Bosnie-Herzégovine en trois entités distinctes a été accomplie grâce au processus de purification ethnique. A cause de la grande diversité ethnique d'avant la guerre, chaque zone a été victime d'un processus vicieux d'échange de populations qui a eu pour conséquence la concentration des ethnies. A titre d'exemple, Zenica a accueilli plus de 45.000 Musulmans bosniaques fuyant d'autres zones. Des 58.000 Musulmans bosniaques concentrés dans le ghetto de Mostar Est, la moitié environ provient d'autres zones (Alikadic, 1994).

La répartition des ressources humaines et des compétences en Bosnie a été complètement faussée. La purification ethnique, tout en provoquant des concentrations ethniques, a bouleversé la situation de la main d'oeuvre qualifiée dans des régions entières. Auparavant, les populations Musulmanes en Bosnie étaient essentiellement urbaines, les Serbes habitant plutôt en zones rurales. La purification ethnique dans certaines zones serbes en Bosnie aurait déséquilibré la répartition des compétences à tel point qu'elles ne sont pas viables en l'absence d'une forme quelconque de réunification future (Fontaine, 1994). Le ghetto de Mostar Est où prédominent les Musulmans bosniaques a également perdu une grande partie de ses anciens résidents qualifiés et professionnels (Alikadic, 1994). Un déséquilibre du même ordre existe à Sarajevo. En plus de la purification ethnique et des déplacements, l'ensemble de la main d'oeuvre qualifiée a également subi les conséquences de la tuerie, des blessures, de l'exode et du service militaire. Le gouvernement bosniaque estime que le corps médical, par exemple, a perdu un tiers de ses effectifs, passant de 30.147 en 1991 à 19.600 en mai 1993. Ceci va de pair avec la destruction des installations par la guerre et la réduction de la disponibilité de médicaments et d'énergie du fait du blocus.

Des remarques semblables s'appliquent dans le domaine de l'éducation. Le système

d'instruction était bien développé en Bosnie avant la guerre. La proportion enseignants/élèves, par exemple, dans les établissements scolaires du niveau primaire, secondaire et tertiaire à Sarajevo dépassait la moyenne européenne. De nombreux bâtiments scolaires ont été réquisitionnés et mis en service sous forme de centres d'accueil pour réfugiés. A l'intérieur des enclaves et des ghettos, l'insécurité et la pénurie de ressources ont perturbé le système d'instruction. A Sarajevo et Mostar Est, dans des conditions extrêmement difficiles et après des délais considérables, les enseignants ont lutté pour maintenir un programme scolaire. Ils ont dû souvent se contenter de locaux de fortune et de matériel rudimentaire. A Mostar Est, les enfants suivent leurs cours dans des caves froides et sombres. Par ailleurs, de nombreux enfants ont été témoins d'événements horribles qui les ont traumatisés. L'UNICEF et des ONG telles que International Rescue Committee ont élaboré des programmes psycho-sociaux pour enfants traumatisés.

La répartition du personnel qualifié en Bosnie a été altérée du fait de la guerre et de l'effondrement de l'économie officielle. De nombreux professionnels se trouvent sans travail tandis que les autorités civiles s'efforcent de satisfaire les besoins fondamentaux en dépit des ressources limitées. Par ailleurs, même si la paix s'installe, les effets cumulatifs de la guerre ont pu déjà engager la région dans une spirale de déclin.

3. FORPRONU

La Force de Protection des Nations-Unies (FORPRONU I) a été mise en place en décembre 1991 afin de maintenir le fragile cessez-le-feu négocié par l'Union Européenne en Croatie. En février 1992, FORPRONU II a été créée avec pour objectif de patrouiller en Bosnie. Faiblement dotée de ressources au début et lente à se mettre en place, cette force n'a assumé la totalité de ses responsabilités qu'en juin 1992, quelques mois après l'éclatement du conflit ouvert. Dès la fin de 1993, FORPRONU avait mobilisé 29.000 soldats en ex-Yougoslavie, dont 9.700 intervenant en Bosnie. La FORPRONU est devenue l'opération la plus grande et la plus coûteuse de son genre que l'ONU ait jamais montée.

Pendant l'été 1992, plusieurs résolutions clefs ont été approuvées par le Conseil de Sécurité des Nations-Unies qui ont défini un rôle de protection pour la FORPRONU (ONU, 1993). Elles ont autorisé la FORPRONU à prendre "toutes les dispositions nécessaires" pour assurer la livraison de l'aide humanitaire et élargi son mandat afin de couvrir la protection des convois. Les vols militaires au-dessus de la Bosnie ont également été interdits. Entre septembre 1991 et mai 1993, plus de 70 résolutions et déclarations concernant l'ex-Yougoslavie ont été votées par l'ONU (Ibid.). Hormis les demandes de cessez-le-feu et d'une protection plus importante, presque 20% de ces dernières ont porté dans une certaine mesure sur les demandes d'accès, notamment après mi-1992. En avril 1993, l'ONU a été déclarée Srebrenica "Zone Protégée", c'est-à-dire que l'ONU a exigé qu'elle "soit libre de toute agression armée ou autre action hostile". Un mois après, Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde et Bihac étaient intégrés à la ZP. En dépit de ces résolutions, de ces exigences et de l'augmentation des effectifs militaires, la guerre en Bosnie a continué de s'intensifier devant l'impuissance de l'ONU à y mettre fin.

Les moyens d'appui aux convois, utilisés par la FORPRONU, varient d'une zone à l'autre. A titre d'exemple, le bataillon britannique qui couvre la zone centrale de la Bosnie a développé un système de "tunnels" en raison des ressources limitées. Des véhicules blindés sont postés à des intervalles de 10 à 15 km le long des routes et aux postes fixes de contrôle des combattants. Les camions faisant partie du convoi sont comptés à mesure qu'ils avancent dans le tunnel. Des recherches sont effectuées chaque fois que les chiffres ne correspondent pas. Dans d'autres zones, la FORPRONU fournit une escorte permanente. Les Britanniques disposent également d'une unité de génie civil qui a construit de nouvelles routes à certains endroits et a effectué d'importants travaux de réparation.

L'accès de l'aide humanitaire en Bosnie passe par la négociation. Si la FORPRONU a le mandat de protéger les convois par tous les moyens nécessaires, elle a exclu la force armée dans l'interprétation dudit mandat. Dans les zones plus sûres, les convois avancent généralement sans problèmes. Néanmoins, à mesure que la guerre s'est étendue et que la Bosnie s'est divisée en enclaves ethniques séparées (voir Carte), certains convois sont contraints à traverser et à retraverser plusieurs lignes militaires au cours d'un même voyage. En dépit des accords écrits entre le

HCR et les autorités politiques des différentes régions, les convois sont souvent retardés par les objections des chefs des milices locales. Dans le cas de plusieurs enclaves et ghettos, de telles objections ont créé un véritable blocus. C'est dans ces zones, notamment lorsque quelques irréguliers ivres ou munis d'armes légères constituent la source du problème, que l'impuissance de la FORPRONU est évidente.

Le déploiement de la FORPRONU en Croatie et en Bosnie a été critiqué d'avoir créé des frontières *de facto* et d'avoir préservé le *statu quo* établi par la violence et la purification ethnique (Traynor, 1994). Les Serbes, en particulier, ont profité du déploiement de la FORPRONU pour consolider leur territoire et organiser des échanges de population. Certains prétendent que le prestige de la FORPRONU a rarement été aussi bas que lors de la déclaration de Srebrenica en "Zone protégée" en avril 1993. A cette époque, le secrétaire d'Etat des Etats-Unis voulait faire lever l'embargo sur les armes en Bosnie. Les Serbes subissaient alors des pressions diplomatiques pour qu'ils acceptent le plan VANCE-OWEN qui aurait restitué la souveraineté bosniaque plutôt que serbe dans la zone de Srebrenica. Sur le terrain, la FORPRONU avançait sur Srebrenica afin de désarmer les Bosniaques dans le cadre d'un accord de reddition essentiellement rédigé par les Serbes. En même temps, au lieu d'assurer la souveraineté bosniaque, sa politique de zones protégées ne faisait qu'immobiliser les lignes de siège serbes autour de l'enclave. Pour les habitants, l'ONU a fait figure de geôlier.

Tout en imposant certaines contraintes, le déploiement de la FORPRONU a bien souvent été incapable d'empêcher la poursuite de la terrorisation de la population civile. Sarajevo est un exemple parmi d'autres. Bien qu'étant "Zone protégée" de l'ONU jusqu'au retrait récent des armements serbes sous la pression de l'OTAN, la présence de la FORPRONU n'a pas réussi à éviter à Sarajevo un taux quotidien de morts et de blessés depuis la mi-1992. Il en est de même pour les autres enclaves et ghettos.

Face aux critiques visant à donner un caractère plus énergique à la FORPRONU, les responsables occidentaux ont généralement prétendu que cela ne ferait qu'aggraver la situation. La guerre s'étant étendue à l'ensemble de la Bosnie,

déracinant la moitié de sa population, il est bien difficile d'imaginer comment la situation aurait pu être pire. Le standing et la réputation de l'ONU dans la région et au-delà en ont souffert. En ex-Yougoslavie, elle est méprisée et dans certaines parties de la Bosnie ses véhicules sont la cible régulière de jets de pierres, tandis que son personnel se voit insulter. Les organismes humanitaires s'inquiètent notamment du fait que, dans l'esprit de la population, le personnel des agences spécialisées de l'ONU et des ONGs fait partie de la FORPRONU. Il en va de même pour les agents humanitaires. A titre d'exemple, dans l'enclave bosniaque autour de Zenica, l'hostilité envers les agents humanitaires de l'ONU et des ONGs est très prononcée. Les vols de véhicules et de biens, le détournement de voitures, les menaces et les insultes sont fréquents. Comme dans le cas de la Somalie et de l'Irak, certaines ONG ont dû recourir à des gardes armés pour protéger les logements et le matériel (Bartolini, 1994).

L'impression créée par la FORPRONU varie selon la région et le bataillon concernés. Il y a apparemment une grande différence entre les soldats professionnels et conscrits. Certains bataillons scandinaves et le bataillon britannique, par exemple, jouissent d'une meilleure réputation que d'autres. En dépit des limitations de la situation et peut-être grâce à leurs expériences en Irlande du Nord, les Britanniques donnent le ton en ce qui concerne la liaison militaire/civile. Si les briefings de sécurité sont généralement rétrospectifs plutôt qu'analytiques, les Britanniques organisent des briefings quotidiens pour le personnel de l'ONU et des ONGs à Split, à partir d'où l'opération de secours pour la Bosnie est montée. Ils produisent également des résumés de presse réguliers et des cartes. D'après un officier, il est actuellement courant dans l'armée britannique de songer à une carrière au sein de l'ONU ou d'une ONG. Dans le passé, une opération de l'ONU avait le prestige d'une "médaille de surfing à Chypre", mais constitue maintenant un chemin d'avancement éventuel. Si l'on considère le nombre d'anciens militaires britanniques qui commencent à intégrer le système ONU et ONG en qualité de conseillers de sécurité, cette tendance est apparemment en train de se confirmer.

Une perception très répandue parmi les organismes participant à l'opération de secours est que la FORPRONU est devenue une force autonome (Fontaine, 1994),

l'auto-préservation étant un but important, voire prépondérant. La FORPRONU a limité son mandat essentiellement à celui de "faire passer les convois". Cela a été renforcé par la couverture médiatique des opérations humanitaires qui s'est généralement concentrée sur les aspects de confrontation tels que le blocage des convois. Les organismes tels que l'UNICEF, qui cherchent à répondre aux besoins d'urgence non alimentaires, auraient préféré voir la FORPRONU établir une présence plus générale afin de donner un champ de manoeuvre plus large aux agents humanitaires et au personnel local (McDermott, 1994). Ceci constitue vraisemblablement un exemple de plus d'un mandat de secours déjà restreint qui se rétrécit davantage du fait des décisions opérationnelles.

4. L'Organisation des Opérations de Secours

Le programme de secours entrepris en Bosnie est d'une énorme envergure. Les dépenses sont estimées actuellement à 1 billion de US\$ par an, ceci excluant le coût de la FORPRONU.

Le HCR joue le rôle d'organisme de tête au niveau des opérations d'urgence en ex-Yougoslavie. Une partie de ce rôle a été d'assumer la responsabilité de la logistique, du transport et de la garantie d'accès. Le HCR dispose du plus grand parc de camions, avec plus de 20 équipes logistiques pour quelques 250 véhicules en ex-Yougoslavie. D'autres agences spécialisées de l'ONU interviennent dans les domaines de leur compétence. L'UNICEF gère des programmes d'alimentation supplémentaire pour les femmes enceintes ou qui allaitent, des programmes psycho-sociaux pour enfants traumatisés et des programmes de réhabilitation de l'approvisionnement en eau. Cette structure comprend également un système bien établi de sous-traitance ONU/ONG des opérations de secours. A titre d'exemple, le HCR a sous-traité une grande partie de ses programmes de préparation pour l'hiver⁽³⁾ et programmes sociaux à des ONGs.

3. Ces programmes sont destinés à préparer la population pour faire face à l'hiver bosniaque - plusieurs mois de températures en-dessous de zéro et d'importantes chutes de neige. Si ces programmes portent parfois sur la réhabilitation des systèmes de génération d'énergie et de chauffage, ils concernent essentiellement la réparation des toits abîmés

En règle générale, les activités réalisées et financées par les agences de l'ONU passent par une collaboration étroite avec les autorités gouvernementales dans les différentes zones. A titre d'exemple, le programme de distribution des rations générales du HCR effectue des livraisons aux autorités locales. Par contraste, les programmes directement opérationnels et ONG soutenus par l'Union Européenne et les bailleurs de fonds bilatéraux ont tendance à éviter les autorités locales en raison de leur manque de neutralité, se chargeant de la livraison finale ou demandant à leurs partenaires ONG de s'en charger.

L'organisation de l'opération de secours en Bosnie s'inspire effectivement de trois principes, à savoir :

- ! l'association avec le HCR ;
- ! l'accès négocié ;
- ! la coordination et la protection.

L'idéal serait de procéder de la façon esquissée ci-dessous. Dans la pratique, les choses ne sont pas toujours si simples.

L'Association

Tout organisme ou ONG qui souhaite intervenir dans le cadre du programme de secours doit obtenir l'accord et l'autorisation du HCR. Ceci est automatique pour les agences de l'ONU et s'applique principalement aux ONGs. Pour accéder au statut "d'organisme d'exécution" accrédité, les ONGs doivent adhérer aux principes de l'aide humanitaire neutre, accepter de fournir des rapports réguliers, etc. En échange, ils reçoivent des cartes d'identité et bénéficient de l'accès au soutien logistique et opérationnel, au transport et à la protection de la FORPRONU. Les ONGs non accréditées doivent travailler seules.

A l'heure actuelle, le HCR est associé à plus de 60 organisations non

et le remplacement des vitres cassés par du polyéthylène dans les maisons et les bâtiments publics.

gouvernementales et bilatérales en Bosnie (HCR, 1994). Il existe également des ONGs qui travaillent en dehors du système. La plupart de celles-ci sont des ONGs nouvelles et petites. Il convient de signaler cependant que certaines organisations bien établies, telles que MSF-F, ont cherché à garder leurs distances par rapport à l'ONU tout en s'associant, en principe, au HCR. Cette prise de distance vise à augmenter la neutralité de l'ONG.

L'Accès Négocié

Seuls l'Envoyé spécial et les Chefs de Mission HCR sont autorisés à signer des accords généraux concernant l'accès de l'aide humanitaire avec les gouvernements de Bosnie-Herzégovine (Sarajevo), Croatie (Zagreb) et Serbie (Belgrade), ainsi qu'avec les autorités politiques représentant les Croates bosniaques (Medjugorje) et les Serbes bosniaques (Pale). De tels accords généraux sont coordonnés par les sous-agences compétentes du HCR. Afin de faciliter les opérations à travers les lignes, les accords signés au sujet de l'accès humanitaire ont été traduits et des copies ont été distribuées sur place (HCR, 1994).

La Coordination et la Protection

Le Plan Mensuel du HCR constitue l'instrument fondamental de coordination entre les organismes associés, la FORPRONU et les autorités politiques. Faire part aux combattants des mouvements prévus des convois de secours est une pratique courante dans le cadre des programmes d'accès négocié. Les organismes associés informent le HCR de leurs besoins en transport et celui-ci élabore son plan en conformité. Le HCR se charge de transporter 70% d'aide alimentaire et 30% de secours non alimentaire. La sous-agence compétente du HCR s'occupe de la mise en oeuvre du plan en collaboration avec la FORPRONU et les autorités politiques. La FORPRONU a le rôle d'assurer la protection, compléter les moyens de transport et fournir des évaluations de la sécurité des itinéraires en cas de besoin. La FORPRONU prête également son assistance pour les distributions secondaires

dans certains cas. Les partenaires d'exécution n'ont pas le droit de s'entretenir directement avec la FORPRONU. Les communications doivent passer par le HCR.

Le réduction de l'efficacité du système de convois vers la fin de 1993 s'explique en large mesure par la demande croissante des autorités locales d'une notification quotidienne des mouvements et des modifications du plan.

Exception faite de l'association de l'opération d'urgence à la protection militaire de l'ONU, le programme de secours en ex-Yougoslavie présente des similitudes structurelles avec ceux qui ont évolué face à la complexité des urgences en Afrique. Il existe des liens évolutifs. En dépit du développement d'un élément de protection, comme le suggère la description précédente de la FORPRONU, l'accès négocié continue dans la pratique de représenter sa caractéristique politique dominante et sa principale faiblesse. Hormis l'envergure et les frais de sécurité élevés, la structure est familière du point de vue organisationnel, y compris une division du travail reconnue entre les agences spécialisées de l'ONU. Il y a cependant plusieurs éléments nouveaux. A titre d'exemple, de nombreuses ONGs nouvelles interviennent au niveau des opérations de secours, tandis que certaines ONGs internationales plus connues sont absentes. L'Union Européenne et plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux ont également un rôle opérationnel direct et gèrent leurs propres programmes. Ces innovations sont présentées ci-après.

5. Le rôle des ONGs

En comparaison avec d'autres opérations d'aide humanitaire à grande échelle, par exemple celles dans la Corne de l'Afrique, relativement peu d'ONGs interviennent en ex-Yougoslavie. Comme on pourrait le prévoir, elles ont fait leur apparition assez récemment. Seules quelques-unes étaient opérationnelles en 1992 et la plupart d'entre elles sont arrivées depuis le début de 1993. La distribution géographique des ONGs est inégale. En règle générale, les ONGs sont concentrées dans les zones moins sensibles sur le plan politique où les conditions de sécurité sont assurées, encore qu'il y ait quelques exceptions notables telles que les agences françaises de secours bien établies. Elle se trouvent donc pour la plupart en Croatie

et sont présentes en très faible nombre en Serbie et dans les zones des Serbes Bosniaques.

La guerre et l'insécurité présentent des risques personnels et des coûts de fonctionnement accrus que de nombreuses ONGs ne sont pas prêtes à assumer. Depuis la Guerre du Golfe, il s'est avéré que de nombreuses ONGs sont également peu disposées à intervenir dans des zones, ou prendre des positions, qui ne correspondent pas aux orientations politiques des bailleurs de fonds ou font l'objet de sanctions internationales. Il en découle des conséquences importantes pour le système d'opérations conjointes ONU/ONG qui a émergé lors de plusieurs situations d'urgence très complexes. Un tel modèle collaboratif semble marcher le mieux dans des conditions relativement sûres ou de paix. Les urgences politiques imposent quelques modifications des relations et des rôles établis dans d'autres contextes.

Il y a environ 65 ONGs en Bosnie, dont peut-être 40 d'opérationnelles (Bartolini, 1994). Pour la plupart, elles limitent leurs activités aux zones relativement sûres. Par conséquent, il y a peu ou pas d'ONGs intervenant dans des endroits tels que Sarajevo, Zenica et Mostar Est. Certains intervenants clefs en Bosnie sont les différentes sections nationales de MSF, l'Action Internationale contre la Faim (AICF), International Rescue Committee (IRC), Pharmaciens sans Frontières (PSF), CARE International, Equilibre et Feed the Children. Pour les ONGs qui sont prêtes à intervenir dans les zones peu sûres, les implications financières sont considérables. A titre d'exemple, le budget 1993 de l'IRC était de 50 millions de dollars US, grâce essentiellement à la sous-traitance du HCR et de l'OFDA, c'est-à-dire sensiblement plus important que le budget actuel de l'UNICEF pour l'ensemble de l'ex-Yougoslavie.

La situation des ONGs en ex-Yougoslavie se caractérise également par l'émergence d'une nouvelle génération. Des ONGs établies qui ont travaillé et acquis de l'expérience en Afrique, seules quelques-unes, telle que les MSF, ont réussi la transition vers l'Europe. Par ailleurs, une nouvelle génération de petites ONGs a vu le jour, dont certaines ont été créées expressément à cause de la crise dans les Balkans. Compte tenu de la proximité de cette zone à l'Europe occidentale, les

ONGs françaises et britanniques sont bien représentées à cet égard, y compris Sans Limites, British Direct Aid, Intervener, Bosnia Aid, Atlas, Edinburgh Direct Aid, The Serious Road Trip et Children in Crisis. La plupart des nouvelles ONGs interviennent en dehors du système HCR, ce qui explique en partie la concentration de l'activité ONG dans les zones plus sûres.

Une grande partie de ces nouvelles ONGs va certainement disparaître une fois que la crise se stabilise, mais certaines ont déjà fait preuve d'un développement institutionnel. Quelques-unes, telles qu'Equilibre et Première Urgence, ont trouvé un créneau dans le domaine de la logistique. D'autres, par exemple, Feed the Children, ont pris de l'essor par rapport à l'alimentation supplémentaire. De telles ONGs sont typiquement accréditées auprès du HCR et l'on peut supposer qu'elles étendront leurs activités, une fois que la situation en ex-Yougoslavie se stabilise, vers d'autres Etats balkaniques et la Transcaucasie.

Les nouvelles ONGs ont pour caractéristique importante le fait d'avoir été créées dans une situation de guerre et d'avoir été "socialisées" dès le début pour accepter des risques personnels importants. Même pour ces ONGs établies qui ont fait la transition, l'acceptation des risques accrus en Bosnie a fait l'objet d'un grand débat interne. Cette caractéristique des nouvelles ONGs pourrait suffire à elle seule à assurer un développement institutionnel ultérieur.

S'il est trop tôt pour porter un jugement définitif, il se peut qu'une division soit en train de s'installer, en ce qui concerne les opérations de secours, entre les ONGs internationales, le groupe établi se concentrant sur l'Afrique et le nouveau groupe se spécialisant dans l'Europe et la Transcaucasie. Les rares ONGs qui réussissent à assurer les deux sont en train de devenir, par là même, les acteurs clefs dans le domaine des opérations de secours. Il est intéressant de noter que ce sont précisément ces organisations de premier plan, telles que MSF(F), qui sont moins portées à s'intégrer dans une structure ONU/ONG de secours.

Les ONGs qui souhaitent démarrer des projets doivent obtenir l'autorisation des autorités politiques, mais les modalités ne sont pas toujours les mêmes. En Croatie, les ONGs sont tenues d'obtenir l'accord du Bureau des Personnes déplacées et des

Réfugiés (service gouvernemental) pour toute intervention. Ceci est en plus des accords locaux éventuels. Très peu de restrictions s'appliquent à l'aide alimentaire, ce qui n'est pas le cas pour l'abri et la santé. Le Bureau précité se réserve le droit de distribution dans tout programme d'abri et les activités dans le domaine de la santé font également l'objet de restrictions. Une tendance au dumping de médicaments par certains organismes s'est développée en Croatie, notamment sur la côte dalmatienne, du fait des conditions de sécurité relative (De Schryver, 1994). Les autorités cherchent à limiter ce phénomène. Par contraste, probablement parce que les besoins sont plus importants et qu'il y a moins d'intervenants, la Bosnie est relativement libre de contrôles. En règle générale, les accords sont passés projet par projet avec les autorités civiles individuelles.

Compte tenu de l'émergence de nouvelles ONGs, le fait que de nombreux intervenants sont arrivés avec très peu de fonds propres est un élément de contraste entre l'ex-Yougoslavie et l'Afrique. En Croatie, l'UE est une source de fonds importante. Pour des raisons de neutralité, l'UE a pour principe d'apporter son appui considérable uniquement par l'entremise d'ONGs européennes. Ceci explique en partie la concentration géographique et certains estiment que le nombre d'ONGs intervenant en Croatie est trop important. Etant donné qu'elles ont tendance à assumer la responsabilité directe des camps individuels, il y a un risque de miner la capacité civile et de fragmenter la prestation de services. Dans des sociétés ayant des structures civiles relativement fortes, l'impact dysfonctionnel des opérations ONGs est considérablement plus visible qu'en Afrique.

En Bosnie, le HCR et les autres agences spécialisées de l'ONU sont des sources importantes de financement pour les ONGs. Le HCR a sous-traité une grande partie de son programme de distribution de semences et de préparation pour l'hiver à des ONGs. En dehors de Sarajevo, l'UNICEF a également sous-traité une partie de ses activités de santé et d'alimentation supplémentaire. Des ONGs gèrent également des programmes dans les domaines de l'eau et de l'hygiène, de la génération de revenus et du traumatisme psycho-social.

6. Les Programmes des Bailleurs de Fonds Opérationnels

L'émergence d'une nouvelle génération d'ONGs en ex-Yougoslavie est intervenue au même moment qu'une autre tendance se concrétise. Certains bailleurs de fonds ont pris un rôle opérationnel direct, ce qui fait qu'ils gèrent leurs propres programmes sur le terrain au lieu de compter uniquement sur les agences de l'ONU ou des ONGs pour les mettre en oeuvre. De telles initiatives sont apparemment le résultat du nombre limité d'ONGs présentes dans la zone et éventuellement d'une mécontentement face à la performance des ONGs dans de telles situations, voire d'un désir de jouer un rôle dans les actions de livraison.

Cette tendance se manifeste assez clairement en ce qui concerne l'Office Humanitaire de la Communauté Européenne (ECHO) créé en avril 1992. Les subventions d'ECHO pour les opérations humanitaires en ex-Yougoslavie se sont montées à 395 millions d'ECU (environ 450 millions de \$US) en 1993, représentant pas moins de 63% des dépenses totales d'ECHO au courant de cette année se montant à 600 millions d'ECU (ECHO, 1994). Les contributions globales de l'Union Européenne (la Communauté plus les Etats membres) ont constitué environ 65% du total de l'aide internationale pour l'ex-Yougoslavie (ECHO, 1994).

Grâce à l'aide active d'ECHO, une "Task Force" de la Communauté Européenne (ECTF) a été créée pour coordonner et mettre en oeuvre les programmes de l'UE en Croatie et en Bosnie. Il s'agit en Croatie d'un programme d'aide alimentaire directe suivi par du personnel ECTF. En Bosnie, un programme d'approvisionnement médical direct et une unité d'ingénierie d'urgence pour la réparation des services publics ont été mis en place.

La Grande Bretagne, à travers le Service d'Aide d'Urgence de l'ODA (Coopération britannique), intervient essentiellement dans le domaine de la logistique (ODA, 1993). Ses 62 camions accompagnés de chauffeurs font partie du système de transport du HCR. Elle fournit également une assistance médicale et un appui technique pour la réhabilitation des services publics. Des 73 millions de £stg. (l'équivalent d'environ 103 millions de \$US) d'aide bilatérale fournie par l'ODA à l'ex-Yougoslavie, moins de 6% est passé par l'intermédiaire des ONGs, contrairement aux 80-90% de l'aide d'urgence de l'ODA pour certaines opérations de secours en Afrique.

7. Les Enjeux du Programme d'Aide Humanitaire

Le détournement et la neutralité

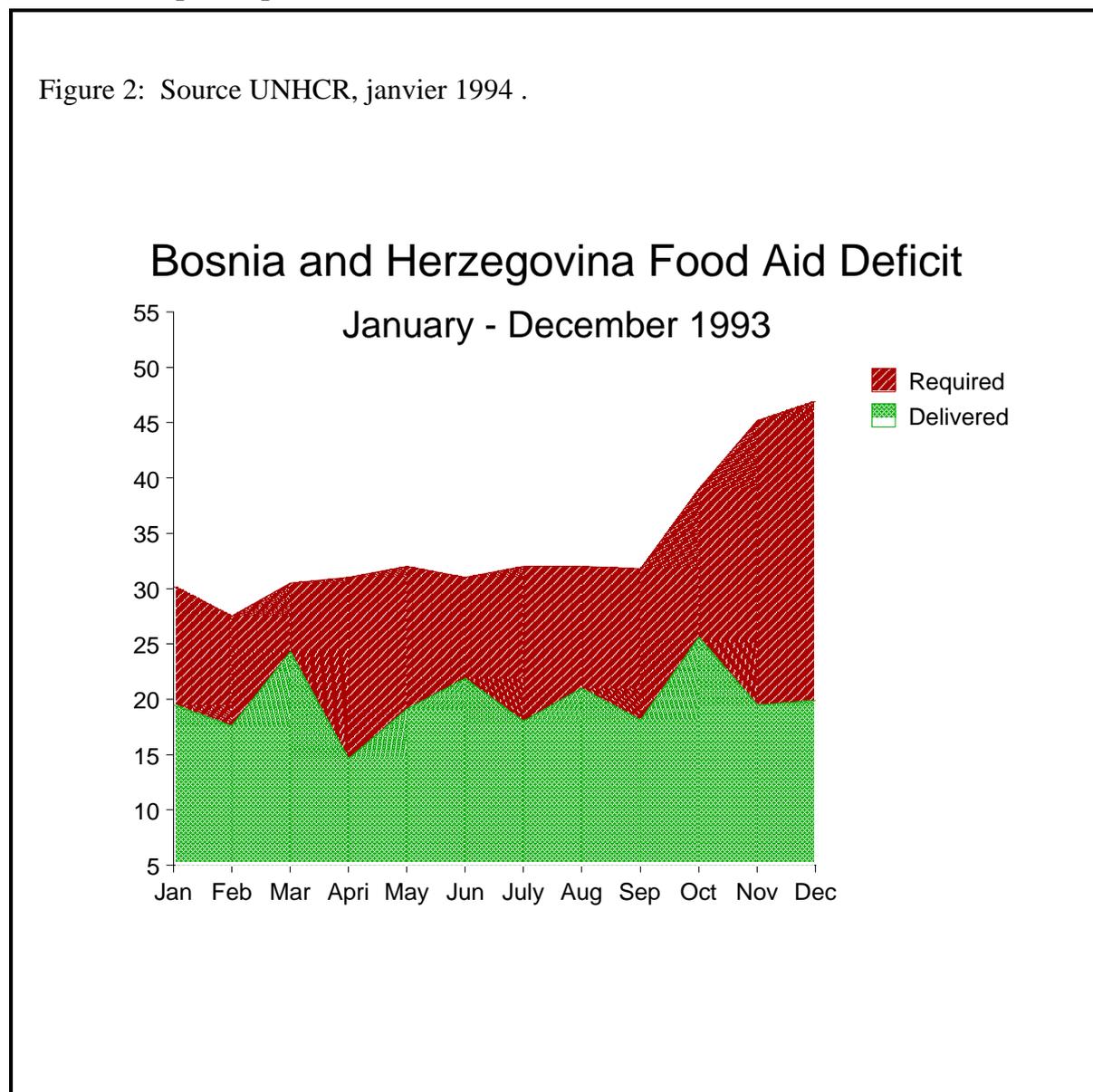
Il arrive souvent lors des guerres civiles qu'une certaine partie de l'aide humanitaire de l'extérieur soit détournée par les autorités vers le secteur militaire. En Bosnie, l'aide, et notamment la ration générale, est remise aux autorités civiles. Ceci a suscité une certaine spéculation quant au détournement à grande échelle. En effet, ce qui est inhabituel dans le cas d'un appel consolidé, le DHA cite un taux de détournement de 35-40% pour la région centrale de la Bosnie (DHA, 1993). Néanmoins, certaines ONGs prétendent qu'en vérité jusqu'à 75% de l'aide humanitaire globale parvient aux militaires (HCR, 1994). En traversant les zones des Serbes bosniaques notamment, les intervenants sont contraints de marchander. On demande normalement une proportion fixe de l'envoi. A titre d'exemple, à Sarajevo, les Serbes ont l'habitude de prendre 30% de l'aide qui parvient à la ville. Ce serait prudent de considérer ces demandes par rapport à la politique de sanctions. Le détournement et les demandes vont pourtant à l'encontre de toute évaluation objective des besoins, fût-ce possible.

Le terme "détournement" est plutôt inexacte. La plupart des hommes adultes de la Bosnie centrale ont été mobilisés pour l'effort de guerre. Les villes et les enclaves sont agressées et défendues, en fin de compte, par des milices civiles (Bayisa Wak-Woya, 1994). La nourriture livrée aux épouses et aux mères sera certainement partagée avec les maris et les fils. Les comités alimentaires urbains et régionaux établis par les autorités civiles donnent également de la nourriture directement aux militaires. Compte tenu de l'effondrement de l'économie officielle, il n'y a pas de budget spécifique d'approvisionnement militaire. Le filet de sécurité doit combler la lacune. L'expérience de certaines zones indique que, si les livraisons d'aide sont en faible quantité, les autorités civiles privilégient les militaires.

Compte tenu de la liaison étroite entre les milices et la population civile, la "neutralité" de l'aide humanitaire n'a aucun sens. Il est très difficile, voire impossible, de distinguer les combattants des non combattants lors d'une guerre

civile. Ceci ébranle également l'argument de ceux qui prétendent que l'aide humanitaire ne fait que prolonger la guerre. Cela ne fait aucun doute, mais à quoi s'attend-on ? Il s'agit d'une conséquence inévitable d'une politique qui a substitué la fourniture d'aide humanitaire à toute tentative énergique d'imposer une solution politique. Une grande partie des hommes politiques qui s'inquiètent maintenant de voir la guerre se poursuivre sont précisément ceux qui ont approuvé cette substitution par le passé.

Figure 2: Source UNHCR, janvier 1994 .



L'évaluation et la performance

L'appréciation de l'efficacité d'un programme de livraison passe par une évaluation et un suivi fiables. La Bosnie ressemble à d'autres urgences politiques de nature complexe dans le sens que l'évaluation et le suivi sont faibles et que peu ou pas de données disponibles sont fiables. En dépit de son mandat dans le cadre de l'appel consolidé, le HCR n'a jamais eu de capacité indépendante d'évaluation ou de suivi. En ce qui concerne la ration générale, l'évaluation est effectuée pour la plupart par les autorités civiles. Exagérer les chiffres est une pratique établie qui s'explique par le désir d'augmenter le flot d'aide, la certitude que les agences de secours ne pouvant bien souvent atteindre leurs objectifs et l'idée qu'un village réputé d'avoir 10.000 plutôt que 3.000 habitants est moins susceptible d'être attaqué,... (Fontaine, 1994).

Le HCR n'a jamais eu de système global de suivi en Bosnie. Avant l'effondrement de l'alliance entre Musulmans et Croates au courant de 1993, le HCR remettait les provisions à des Comités alimentaires officiellement établis, qui regroupaient Caritas, Mahamet (une ONG bosniaque musulmane), la Croix Rouge locale et des fonctionnaires. Certains s'imaginait que ces comités n'auraient pas besoin de suivi externe (Bayisa Wak-Woya, 1994). Ces comités constituaient les moyens principaux d'évaluation, de distribution et d'information. A mesure que la guerre s'est étendue, les comités se sont fragmentés ; Caritas se limite aux zones croates et Mahamet aux zones musulmanes. En l'absence de toute structure alternative, le HCR a continué de remettre l'aide alimentaire à des organismes devenus unitaires qui fonctionnent souvent sous des pressions politiques extrêmes. A titre d'exemple, à Zenica, on considère que les civils ne reçoivent qu'une faible proportion de l'aide qui leur est adressée. Si les comités locaux continuent de rédiger des rapports, très peu d'agents humanitaires se fient aux chiffres fournis. Dans certaines zones des Croates bosniaques, le HCR s'est même vu refuser le droit de se rendre dans les municipalités.

De tels commentaires rendent difficile l'interprétation de la Figure 2. Il y a lieu de croire que 48% seulement des besoins estimés d'aide alimentaire ont été livrés, en moyenne, pendant 1993 en Bosnie. Vers la fin de l'année et en janvier 1994, la

performance a été plus faible encore. Dans certaines parties de la Bosnie centrale, 20% seulement des besoins estimés ont été livrés. Ce déclin s'explique par les conditions hivernales et surtout par l'augmentation de l'obstruction par les militaires. Il est difficile de juger de l'exactitude de cette évaluation de la performance, mais il y a d'amples témoignages de l'amaigrissement qui se produit partout en Bosnie. En janvier 1994, à Gornji Vacuf et ailleurs, des civils désespérés bloquaient les convois en réclamant de la nourriture. De tels événements témoignent de l'existence de disettes, ce qui va sans dire dans le cas des ghettos en état de blocus, mais il est impossible de réaliser une évaluation objective des besoins dans les circonstances actuelles.

L'aide alimentaire contre l'aide non alimentaire

La perception d'une performance insuffisante du HCR par rapport aux objectifs a des conséquences importantes pour la détermination des priorités de transport. Le HCR s'engage à affecter 70% des moyens de transport disponibles à l'aide alimentaire et le reste à l'aide humanitaire diverse. Compte tenu de sa responsabilité vis-à-vis du bien-être immédiat de la population déplacée et touchée par la guerre, il a accordé la priorité à l'aide alimentaire et, pendant les derniers mois, aux besoins du programme de préparation pour l'hiver. La performance apparemment insuffisante par rapport à l'aide alimentaire fait que les moyens de transport affectés au secours non alimentaire sont constamment réduits.

Ceci touche surtout les organismes tels que l'UNICEF dont le mandat s'étend au secours non alimentaire. A titre d'exemple, à Sarajevo en janvier 1994, le HCR a réduit à 15% du total les moyens de transport affectés à l'aide non alimentaire. Il a surtout du mal à transporter les lourds tuyaux et les grosses pièces détachées dont l'UNICEF a besoin pour ses programmes de réhabilitation de la canalisation d'eau (HCR, 1991). Dès la fin de 1993, alors que le HCR ne livrait que 20% des besoins estimés dans certaines parties de la Bosnie centrale, l'UNICEF était pratiquement dans l'impossibilité de faire transporter son matériel par les convois du HCR (Pintos, 1994). La mise en oeuvre des programmes de vaccination de l'UNICEF dans certains endroits est assurée uniquement parce que le matériel peut être

transporté en hélicoptère.

Cette question revêt également une dimension politique. Exception faite de l'accès à certains ghettos et enclaves, les autorités politiques opposent peu d'objections à l'aide alimentaire en tant que telle. Le transport de la nourriture à travers les lignes ne pose généralement pas beaucoup de problèmes. L'autorisation d'accès pour le secours non alimentaire est plus difficile à obtenir du fait de sa valeur stratégique présumée. Les produits chimiques nécessaires pour la purification de l'eau, les pièces détachées pour les pompes, les tuyaux, les engrais, etc. sont autant d'articles régulièrement rejetés par l'un ou l'autre des belligérants parce qu'ils peuvent servir à des fins militaires (HCR 1994b ; Alikadic, 1994). Aussi, les contraintes du transport, la politique de priorités du HCR et les considérations de sécurité font que le programme d'urgence en Bosnie concerne principalement l'aide alimentaire. Les organismes qui cherchent à organiser des programmes de livraison d'aide non alimentaire sont effectivement pénalisés.

Références

Alikadic, Alja, 1994, War Presidency, Mostar East, "Interview".

Bartolini, M, 1994, International Rescue Committee and NGO Coordination Office, Representative, Split, "Interview".

Bayisa Wak-Woya, 1994, UNHCR, Protection Officer, Split, "Interview".

DHA. 1993, *United Nations Revised Consolidated Inter- Agency Appeal for Former Yugoslavia*, Geneva: Department of Humanitarian Affairs.

Duffield, Mark, 1994, 'Complex Political Emergencies - An Exploratory Report for UNICEF', Birmingham, UK.

ECHO - European Community Humanitarian Office, 1993, 'Humanitarian Aid - Annual Report', Brussels, Belgium.

Fontaine, M, 1994, UNICEF, Resident Project Officer, Sarajevo, "Interview".

Magas, Branka, 1993, *The Destruction of Yugoslavia: Tracking the Break-Up of 1980-92*, London: Verso.

McDermott, T, 1994, UNICEF, Special Representative, Zagreb, "Interview".

ODA, 1993, *UK Bilateral Humanitarian Aid For the Former Yugoslavia*, London: Overseas Development Administration.

Pintos, A, 1994, UNICEF, Resident Project Officer, Split, "Interview".

Schierup, C. U, 1993, 'Prelude to the Inferno: Economic Disintegration and the Political Fragmentation of Yugoslavia', *Balkan Forum* 1(8):80-120.

de Schryver, D, 1994, MSF(H), Representative, Split, "Interview".

Traynor, I, 1994, "As Life Returns to Sarajevo They Wonder What Comes Next", *The Guardian*.

UN, 1993, Reference Paper *The United Nations and the Situation in the Former Yugoslavia*, New York: United Nations Department of Public Information.

UNHCR, 1994a, *Information Notes on Former Yugoslavia No 1/94*, Zagreb: Office of the Special Envoy for Former Yugoslavia.

UNHCR, 1994b, Notes of *UNHCR/NGO Coordination Meeting on Supplementary Feeding*, Split.

UNICEF, 1993, *Children and Women of Bosnia and Herzegovina: Opportunities For Action*, Zagreb: UNICEF Area Office for Former Yugoslavia.

WHO, 1993, *Nutritional Health Survey Carried Out in Zenica During July 1993*,

Zagreb: WHO Nutritional Unit.

Zizmond, E, 1992, 'The Collapse of the Yugoslav Economy', *Soviet Studies* 44(1):101-112.

Acronyms

AICF	Action Internationale Contre la Faim
DHA	Bureau des Affaires Humanitaires (UN)
ECHO	Office Humanitaire de la Communauté Européenne
ECTF	"Task Force" de la Communauté Européenne
FORPRONU	Force de Protection des Nations Unies
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
IRC	International Rescue Committee
MSF	Médecins Sans Frontières
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
ODA	Overseas Development Administration (Coopération Britannique)
ODPR	Bureau des Personnes Déplacées et des Réfugiés
OFDA	Bureau pour l'Assistance en cas de Catastrophes à l'étranger
OMS	Organisation Mondiale pour la Santé
ONG	Organisation Non-Gouvernementale

ONU	Organisation des Nations Unies
PNB	Produit National Brut
PSP	Pharmaciens Sans Frontières
RRN	Relief and Rehabilitation Network
UE	Union Européenne
UNICEF	Fonds d'Urgence des Nations Unies pour l'Enfance

Yougoslavie

Financial Times, juillet 1990

Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"

L'objectif du Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation" (RRN) est de faciliter la communication et l'échange d'idées et d'expériences entre membres clés des ONGs intervenant dans le domaine de l'aide d'urgence et de la réhabilitation. Les membres du réseau sont soit désignés par leur organisation, soit inscrits à titre individuel. Chaque année, les membres du réseau recevront 4 envois en anglais ou français : en mars et septembre le Bulletin d'Information et les Dossiers Thématiques et en juin et décembre, les Revues pluridisciplinaires sur l'actualité en matière de connaissances et techniques. Les membres du Réseau peuvent également obtenir des conseils sur tout problème technique ou opérationnel en faisant appel à l'expertise du ODI ou de ses partenaires européens. La cotisation annuelle varie selon le genre d'organisations.

Le RRN est administré par le ODI (Overseas Development Institute) en collaboration avec l'Association Européenne des Organisations Non-Gouvernementales pour l'Aide Alimentaire et l'Aide d'Urgence (EuronAid).

Le ODI est un institut de recherche indépendant, à but non-lucratif. L'Institut est engagé dans la recherche liée aux politiques sur un grand nombre de thèmes et problèmes affectant les relations économiques entre le Nord et le Sud et qui influencent les politiques sociales et économiques des pays en voie de développement.

EuronAid a pour but de fournir la logistique et des services financiers aux ONGs utilisant l'Aide Alimentaire de la CEE dans leurs programmes de développement et d'aide d'urgence. EuronAid est basé à la Haye et comprend 25 organisations membres et 4 ayant le statut d'observateur.

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter:

*Relief and Rehabilitation Network - Overseas Development Institute
Regent's College - Inner Circle, Regent's Park
London NW1 4NS - United Kingdom
Tel: (+44 71) 487 7413 - Fax: (+44 71) 487 7590
Email: 10074:SKK1133 (Dialcom)
Internet: odi@gn.apc.org (Inscrire à l'attention du RRN)*