

LOGISTIQUE D'URGENCE HUMANITAIRE : REVUE CRITIQUE DES DIX DERNIÈRES ANNÉES

ABSTRACT

Au lendemain du Tsunami qui déferla sur l'Océan Indien en 2004, l'action humanitaire va essayer de **vives critiques** quant à son efficacité, son efficience, voire sa pertinence. La logistique humanitaire – considérée comme un des moteurs du secourisme international – n'échappera pas à ces critiques, bien au contraire. Elle sera rapidement priée de se coordonner et de se professionnaliser afin d'améliorer le support apporté aux réponses d'urgence à venir. Dès lors, une multitude d'acteurs vont soudainement s'intéresser à ce domaine jusque-là encore méconnu pour tenter de guider ce **processus de transformation** de la logistique humanitaire.

Dix après, et malgré la multiplication des initiatives allant dans ce sens-là, il est malheureusement difficile de dresser un bilan positif de ce changement, avec des orientations données à une nouvelle logistique qui – peu à peu – semblent s'éloigner des besoins des opérations d'urgence. Les catastrophes majeures survenues dans des pays à faible capacité de réponse comme ce fut le cas en 2010 après le tremblement de terre en Haïti, ont mis en lumière des difficultés persistantes de réactivité des organisations humanitaires, et parfois même de pertinence opérationnelle. Un constat similaire peut s'appliquer aux situations d'**épidémie**, aux **crises alimentaires** ou aux **situations de conflit** qui ont sévi pendant cette période. Le peu d'activités humanitaires indépendantes déployées aujourd'hui en Syrie ou en Afrique de l'Ouest pour lutter contre l'épidémie d'Ebola – malgré l'ampleur de ces deux crises¹ – sont, à ce titre, préoccupants et posent question. Il ne fait aucun doute que les difficultés des organisations internationales à apporter des solutions logistiques adaptées à ce type de contexte font partie de la réponse à ces questions.

En dépit des efforts consentis pour améliorer les performances de la logistique humanitaire, si le bilan est aujourd'hui loin de correspondre aux espérances initialement affichées, c'est que le plus gros de ces efforts a été engagé sur une mauvaise compréhension de la réalité des terrains d'intervention avec peu de considération des **spécificités de la logistique humanitaire d'urgence**. En cherchant à appliquer à un domaine très particulier des modèles existants principalement issus d'une réalité commerciale, ces tentatives se sont rapidement transformées en un rendez-vous manqué face à des attentes importantes en matière d'amélioration des réponses humanitaires d'urgence. Les enjeux auxquels les organismes humanitaires internationaux font aujourd'hui face demeurent en effet très importants pour notamment pallier les lacunes actuelles constatées en matière de **formation professionnelle**, d'**approvisionnement** et d'**innovations logistiques**.

Dès lors, le processus de professionnalisation de la logistique humanitaire ne doit plus se concevoir sur des théorisations trop académiques mais bien sur une **mutualisation des expertises du terrain** autour d'une compréhension commune de services logistiques agiles et éphémères, capables de s'adapter à un environnement opératoire imprévisible, volatile et souvent hostile. Cela implique également un engagement désintéressé de tous les acteurs de l'aide quels qu'ils soient, où les besoins humanitaires passent avant tout autre enjeu politique ou commercial. Face à une **complexité croissante** des contextes d'intervention, il est important que les pratiques de la logistique humanitaire et les retours d'expérience des terrains servent de modèles fondateurs à toute amélioration suggérée par les centres de réflexion, et non l'inverse. Contrairement à ce que l'on entend parfois – la logistique humanitaire n'a pas quinze ans de retard sur son homologue du secteur privé. Ces deux domaines ne sont tout simplement pas comparables ni ne répondent aux mêmes exigences.

¹ L'épidémie d'Ebola survenue au printemps 2014 en Guinée est la plus grave depuis l'apparition de cette fièvre hémorragique en 1976

TABLE DES MATIÈRES

1- PRÉAMBULE POUR NON INITIÉS _____ page 3

- 1.1 DÉFINITION DES URGENCES HUMANITAIRES
- 1.2 DÉFINITION DE LA LOGISTIQUE HUMANITAIRE
- 1.3 DÉFINITION DE L'APPROVISIONNEMENT HUMANITAIRE

2- CADRE DE RÉFLEXION _____ page 4

3- REGARD CRITIQUE PORTÉ SUR LOGISTIQUE HUMANITAIRE _____ page 5

- 3.1 MISE EN ROUTE D'UN BOULEVERSEMENT
- 3.2 LE NOUVEAU VISAGE DE LA LOGISTIQUE HUMANITAIRE
 - 3.2.1 Clusterisation de la logistique humanitaire
 - 3.2.2 Privatisation de la logistique humanitaire
 - 3.2.3 Théorisation de la logistique humanitaire
- 3.3 LES LIMITES D'UNE LOGISTIQUE UNIVOQUE ET SIMPLIFIÉE
 - 3.3.1 Un moule commun sous influence des Nations Unies
 - 3.3.2 Des modèles commerciaux peu adaptés
 - 3.3.3 Le cercle incestueux de la réflexion logistique
 - 3.3.4 Rapprochement humanitaire/militaire à haut risque
 - 3.3.5 Les conséquences néfastes d'un système grippé

4- LES NOUVEAUX ENJEUX _____ page 12

- 4.1 S'ADAPTER À UNE DEMANDE PLUS EXIGEANTE
- 4.2 MAINTENIR UNE CAPACITÉ DE DÉPLOIEMENT RAPIDE
- 4.3 PASSER DE L'EFFICACITÉ A L'EFFICIENCE LOGISTIQUE
- 4.4 PROPOSER DES SOLUTIONS PLUS AUDACIEUSES

5- QUELS INVESTISSEMENTS FUTURS ? _____ page 15

- 5.1 UNE PROFESSIONALISATION EN DEVENIR
- 5.2 MIEUX COMPRENDRE LE CONTEXTE D'INTERVENTION
- 5.3 DÉVELOPPER UN SAVOIR FAIRE (avant de faire faire)
- 5.4 LES CENTRALES HUMANITAIRES COMME FER DE LANCE

6- CONCLUSION _____ page 17

1- PRÉAMBULE POUR NON INITIÉS

Afin de mieux comprendre l'analyse exposée dans ce document, il est nécessaire de garder à l'esprit trois notions importantes qui sont régulièrement interprétées de manière très différentes, y compris par les humanitaires entre eux, lorsqu'il s'agit de définir ce qu'est une situation d'urgence, d'expliquer le fonctionnement des services de la logistique humanitaire ou celui de l'approvisionnement humanitaire.

1.1 DÉFINITION DES URGENCES HUMANITAIRES

« La médecine d'urgence est née avec l'idée de sa projection en dehors des murs de l'hôpital : non pas pour amener le blessé à l'hôpital mais l'hôpital au blessé². » Les opérations humanitaires d'urgence reposent sur un concept similaire, basé sur une assistance apportée à des populations en danger face à une possible morbidité / mortalité importante à très court terme. Ces interventions dites « **par défaut** » sont généralement déclenchées à la suite de conflits armés, de catastrophes naturelles ou d'épidémies, y compris lors de crises alimentaires aiguës. Après quelques mois, elles se transforment pour la plupart en situation de post-urgence dont les réponses sont davantage dédiées à un travail de réhabilitation ou de reconstruction (interventions « par choix »). Pour obtenir des fonds supplémentaires, les acteurs humanitaires ou les gouvernements affectés par une catastrophe ont parfois tendance à **exagérer** une situation de crise pour la rendre plus urgente qu'elle ne l'est³. De fait, la grande majorité des réponses humanitaires se passent hors situation d'urgence. D'après Rauny Brauman, - ancien Président de Médecins Sans Frontières – *les conflits entraînent trois à cinq fois plus de blessés que de morts, alors que les catastrophes naturelles provoquent généralement plus de morts que de blessés, lesquels sont en majorité légers, nécessitant des soins relativement simples*⁴. Si les catastrophes affectent souvent un territoire nettement délimité dans un temps très court, laissant des populations sans abris dans ces zones, les situations de guerre génèrent quant à elles davantage de destruction sur un temps long dans des régions entières, créant des déplacements importants des populations les plus affectées et une vulnérabilité plus accrue en terme de malnutrition et d'épidémies.

Le travail d'anticipation des risques humanitaires liés aux situations d'urgence reste néanmoins un exercice difficile qui – pour des raisons politiques – est parfois **minimisé** par les gouvernements affectés par une crise, la plupart du temps lorsqu'il s'agit d'une épidémie⁵.

1.2 DÉFINITION DE LA LOGISTIQUE HUMANITAIRE

L'organisation structurelle des réponses humanitaires étant fortement influencée par le contexte opératoire, il existe autant de définitions possibles de la logistique humanitaire qu'il y a de programmes humanitaires (on parle aussi de logistique ad hoc). Pour l'auteur, la logistique humanitaire se définit au travers d'activités d'appui aux opérations humanitaires, aussi appelée **logistique de support** qui s'oppose généralement à la logistique des flux⁶. Née des opérations militaires mais aujourd'hui étendue à d'autres secteurs (aéronautique, énergie, industrie, etc.), la logistique de support – lorsqu'elle s'applique aux urgences humanitaires - consiste à organiser tout ce qui est nécessaire pour **déployer, maintenir et approvisionner** des programmes d'urgence en situation de crise majeure. Les performances de la logistique humanitaire sont avant tout guidées par des objectifs de rapidité de déploiement et de **fiabilité des solutions** apportées (fiabilité des fournisseurs, maintenabilité des équipements, sécurité des structures,

² 'Penser dans l'urgence' - Rony Brauman - Seuil

³ Au lendemain du Tsunami de 2004 des alertes furent lancées par un grand nombre d'ONG et de gouvernements – y compris par l'OMS et OCHA – concernant de possibles épidémies qui pourraient faire autant de victimes que le raz de marée qui tua près de 230.000 personnes.

⁴ R. Brauman – Catastrophes naturelles : mythes et réalités – Nov. 2006

⁵ Au printemps 2014, des organisations humanitaires alertaient sur les risques d'une épidémie d'Ebola sans précédent, une position considérée à l'époque comme excessivement « alarmiste » par certains pays affectés ainsi que par l'Organisation Mondiale de la Santé qui refusaient alors d'employer le terme « sans précédent ».

⁶ Pour Y. Pimor et M. Fender, la logistique des flux s'occupe principalement de transports, d'entreposage et par extension de la régulation des flux d'approvisionnement, de production et de distribution

transportabilité, etc.) qui priment généralement sur les contraintes de coût d'acquisition ou d'approvisionnement.

Pour garantir une force de déploiement à la fois agile et fiable, les organisations humanitaires les plus présentes sur des contextes d'urgence s'appuient généralement sur des **logisticiens polyvalents** capables de fournir des solutions adaptées à chaque nouvelle situation d'urgence: installation d'un hôpital de campagne à Tacloban (Philippines - 2013), approvisionnement en eau des camps de réfugiés soudanais (Maban - 2012), mise en place d'unités de traitement choléra à Port au Prince (Haïti - 2010) ou montage de centres nutritionnels en région Oromyia (Ethiopie - 2008), etc.

Bien que la logistique humanitaire soit unique en son genre, certaines théories visant à un rapprochement avec la logistique du secteur privé ou – plus rarement – avec la logistique militaire ont poussé vers une **simplification** dans sa représentation, quitte à s'éloigner de la réalité des opérations sur le terrain. Cette tendance à une logistique simplifiée conduit généralement à une réduction fréquente des activités logistiques à l'approvisionnement humanitaire tel que défini ci-dessous.

1.3 DÉFINITION DE L'APPROVISIONNEMENT HUMANITAIRE

Composante essentielle de la logistique humanitaire, l'approvisionnement humanitaire regroupe les différents services de planification, d'acquisition (y compris la production de kits), de stockage, d'expédition ainsi que d'import/export d'articles et de kits d'urgence. Les chaînes d'approvisionnement de matériel humanitaire ont pour objectif de satisfaire non pas les besoins des populations bénéficiaires - comme cela est parfois expliqué⁷ - mais les commandes émises par les services utilisateurs, la grande majorité étant issue des **services programmatiques** (services médicaux, nutritionnels, EHA⁸, etc.). C'est la raison pour laquelle un logisticien humanitaire n'est généralement - et fort heureusement - pas responsable de l'identification des besoins humanitaires ni de définir le type ou la qualité des produits commandés (sauf s'il s'agit de produits dédiés aux activités de soutien), ou encore de préciser les lieux et timing de leur livraison.

L'approvisionnement international des urgences repose généralement sur **des stratégies poussées** d'expéditions pour la plupart aériennes de **kits d'urgence** depuis des entrepôts pré-positionnés vers les lieux de la catastrophe. Un kit d'urgence rassemble les articles et modules nécessaires à une prise en charge rapide d'un certain nombre de victimes lors d'une situation de crise bien précise (kit Ebola, kit vaccination, kit hôpital, etc.).

2- CADRE DE RÉFLEXION

L'auteur tente d'analyser la logistique d'urgence humanitaire sous un angle différent de celui qui est habituellement abordé dans le cadre des conférences spécialisées, dans la littérature ou au sein des centres de réflexion dédiés à l'humanitaire. Davantage orienté par la réalité des réponses engagées sur les terrains d'urgence, il porte un **regard rétrospectif et critique** sur le soutien logistique apporté aux actions de secours international en contexte d'urgence. Cette analyse s'est construite au fur et à mesure des principales interventions d'assistance humanitaire dans lesquelles il s'est impliqué lors de ces dix dernières années:

- A la suite de **catastrophes naturelles** survenues au Pakistan (séisme 2005), au Myanmar (Cyclone 2008), ou en Haïti (tremblement de terre 2010);
- En réponse à des **épidémies**, qu'il s'agisse de fièvre hémorragique (Marburg, Angola – 2005. Ebola d'Afrique de l'Ouest en 2014) ou de choléra (Haïti 2010/2011);
- Lors de **crises alimentaires** (Ethiopie – 2008, Corne de l'Afrique – 2010);
- En situations de **conflit armé**, qu'elles soient considérées comme temporaires (Liban, 2006 – Gaza, 2009 et 2014 - Libye, 2011) ou plus chroniques comme en Afghanistan, en Somalie, au Soudan du Sud, RDC, RCA, y compris lors de la guerre civile syrienne.

⁷ Cf. définition Thomas et Mizushima (2005)

⁸ Eau, Hygiène et Assainissement

Les réflexions apportées par l'auteur ont également été alimentées lors d'échanges qu'il a pu engager durant son travail de consultant depuis 2011 avec les services logistiques ou les représentants d'**une centaine d'organisations humanitaires** qu'elles soient indépendantes (Save the Children, Oxfam, Concern, ACF, etc.), mandatées (agences UN, IOM, CICR, IFRC, etc.), académiques (INSEAD, Bioforce, HumLog, etc.), gouvernementales (CDC français, B-Fast, MSB, THW, etc.), ou issues du secteur privé (DHL, UPS, K&N, Maersk, etc.). Certains de ces échanges ont été nourris par les réflexions également partagées avec des bailleurs de fonds institutionnels comme ECHO, DFID, et USAID.

Cette analyse vise in fine à dresser les **principaux enjeux** et besoins d'un secteur d'activité peu commun, méconnu et dont l'importance mérite aujourd'hui davantage d'investissement. Des pistes d'investissements prioritaires sont également proposées afin de faciliter le **processus de professionnalisation** de la logistique humanitaire en plaçant les spécificités de ce domaine et les praticiens qui opèrent en situation de crise aiguës au cœur de ce processus.

3- REGARD CRITIQUE PORTÉ SUR LOGISTIQUE HUMANITAIRE

3.1 MISE EN ROUTE D'UN BOULEVERSEMENT

Pour qui veut bien se donner la peine de prendre un peu de recul historique, il pourra s'apercevoir que l'impact du tsunami survenu dans l'Océan Indien il y a dix ans déjà, aura occasionné un bouleversement allant bien au-delà des effets destructeurs du raz de marée sur les populations affectées. Une des conséquences indirectes les plus visibles de ce désastre fut sans nuls doutes la vague de critiques à l'égard de l'action humanitaire internationale soulevée à la suite de cette catastrophe: retard dans les opérations de secourisme, manque de coordination humanitaire, envoi de donations et de personnel de secours inappropriés, mauvaise utilisation des dons en argent,... en bref, tout ce qui constitue cette fameuse **deuxième vague** survenue dans le sillage du tsunami et qui, elle aussi, choqua l'opinion publique, provoquant un climat de défiance de la part des donateurs.

Qu'elles soient fondées ou non (les acteurs humanitaires pouvaient-ils réellement limiter les effets chaotiques d'une catastrophe aussi soudaine que violente étalés sur des zones opératoires confinées?), ces critiques ont en premier lieu pointé du doigt ce qui représente le moteur de toute opération d'urgence conduite dans ce type de contexte, à savoir la logistique humanitaire⁹. Chargée du déploiement, de l'installation/maintenance et de l'approvisionnement des programmes d'urgence, la logistique humanitaire doit pouvoir répondre en toute circonstance à des exigences d'agilité, d'efficacité et de sécurité dans des contextes d'intervention à la fois complexes et changeants.

Cette remise en cause va être au cœur d'**une profonde métamorphose** de la logistique humanitaire qui sera soudainement vue sous un autre regard, avec de nouvelles ambitions, et de nouvelles exigences aussi. Au lendemain de cette crise identitaire, ce domaine de soutien aux opérations humanitaires pouvant représenter jusqu'à 80% de ses dépenses¹⁰ – est alors prié de se professionnaliser au plus vite¹¹. Il devra s'appuyer sur des modèles logistiques du secteur privé tout en s'inscrivant dans un mouvement de coordination générale impulsé par la **Réforme Humanitaire** de 2005, sous leadership des Nations Unies.

Dix années ont passé depuis le tsunami, qu'en est-il réellement ? Cette transformation forcée de la logistique humanitaire a-t-elle permis de développer des réponses aux crises humanitaires de meilleure qualité, de rendre le travail de secours aux populations en danger plus pertinent, plus efficace, voire plus efficient ? Rien n'est moins sûr, même si le chemin était pourtant pavé de bonnes intentions.

⁹ Trends and developments in humanitarian logistics – a gap analysis ' – Gyongy Kovacs & Karen M. Spens- 2011

¹⁰ Long & Wood – 1995 - à propos de l'aide alimentaire

¹¹ R. Tomasini & L. Wassenhove – Humanitarian Logistics – Palgrave McMillan - 2009

3.2 LE NOUVEAU VISAGE DE LA LOGISTIQUE HUMANITAIRE

Cette période de grande remise en question va être le déclencheur d'un vaste chantier de remodelage de la logistique humanitaire qui reposera sur trois axes majeurs: la clusterisation, la privatisation, et la théorisation d'une nouvelle logistique plus performante.

3.2.1 Clusterisation de la logistique humanitaire

Cette réforme visait avant tout à « édifier un système humanitaire **efficace et prévisible** », sur base d'une meilleure identification des besoins en situation d'urgence. Parmi les principaux piliers soutenant cette réforme, la mise en place de clusters sectoriels (santé, nutrition, abris etc.) et le renforcement de partenariats entre agences humanitaires seront identifiés comme prioritaires. S'agissant du cluster logistique, des objectifs spécifiques supplémentaires lui seront rajoutés. En complément des services de coordination proposés par les autres clusters, celui de la logistique aura pour but de fournir des services logistiques en cas de besoins communs aux organisations humanitaires en matière de transport et de stockage. Le Programme Alimentaire Mondial (PAM), en tant que leader de ce cluster, est alors chargé de fournir des **solutions en dernier ressort**. D'autre part, le travail de synergies et partenariats inter-agence initié en 2002 par UNJLC¹² (toujours au sein du PAM), servira quelques années plus tard de tremplin au Cluster Logistique pour dessiner des **stratégies globales** communes avec des acteurs issus de la logistique privée et du monde académique. Le PAM, dont la logistique est souvent considérée comme la référence dans le monde humanitaire, va continuer quant à lui à mettre disposition de la communauté humanitaire ses services de transport aérien (UNHAS) et plus tard d'entreposage (UNHRD¹³).

3.2.2 Privatisation de la logistique humanitaire

En plus des difficultés de coordination, le manque de professionnalisme de la logistique humanitaire fut également mis sur la sellette à la suite du tsunami de 2004. Quelques mois après cette catastrophe, Lynn C. Fritz – ancien président d'une des plus importantes entreprises logistiques au monde – décide de rassembler pour la première fois lors d'une conférence à Genève les directeurs logistiques des principales agences humanitaires, des bailleurs de fonds, des académiciens et des professionnels du secteur privé. Ce regroupement qui se clôturera par la création d'un réseau de praticiens logistiques impliqués dans l'humanitaire (*l'Association Logistique Humanitaire - HLA*), servira de tremplin à d'autres types d'initiatives similaires poursuivant les mêmes objectifs¹⁴: adapter **les bonnes pratiques du secteur privé** au contexte de l'assistance humanitaire pour la rendre plus efficace. C'est également la période où d'importantes compagnies privées liées à la logistique consolident leurs politiques de Responsabilité Sociale d'Entreprise (RSE) dans le secteur de la solidarité internationale (Maersk, DHL, Kühne & Nagel, etc.). Certaines organisations humanitaires vont alors décider de développer un niveau de collaboration plus poussé, **sous-traitant** tout ou partie de leur logistique à des groupes privés (WFP avec TNT, Care avec UPS, etc.).

3.2.3 Théorisation de la logistique humanitaire

La logistique humanitaire est une jeune dame d'une 30aine d'années environ, conçue dans les années 80 pour répondre à des opérations d'urgence principalement orientées vers **l'assistance aux populations déplacées** et réfugiées. L'intensification des tensions engendrées par la guerre froide et les affrontements indirects qu'elle nourrit vont susciter de la part des organisations humanitaires occidentales une mobilisation de grande envergure pour porter assistance aux personnes qui fuient la répression des régimes socialistes ou communistes de l'époque¹⁵. On assiste alors à une remarquable augmentation du nombre de volontaires qui s'engagent dans l'action humanitaire¹⁶ ainsi que des besoins en médicament, matériel et produits essentiels à la **conduite d'opérations d'urgence** en zones reculées. La logistique devient soudainement un élément indispensable à

¹² United Nation Joint Logistics Coordination

¹³ UNHAS (United Nations Humanitarian Air Service): Service de transport aérien passager + cargo destiné à la communauté humanitaire (350.000 pers. transportées en 2010). UNHRD (United Nations Humanitarian Response Depots). Mis en place en 2000, les dépôts permettant le stockage et transport de produits humanitaires répartis dans cinq hubs: Brindisi, Dubai, Subang, Panama, Accra

¹⁴ Kühne Logistics Conference à Hamourg, Aidex à Bruxelles, DIHAD à Dubai, etc.

¹⁵ A la fin des années 1980, la population de personnes réfugiées dans le monde est passée de près 15 Mo, alors que l'agence UNHCR n'en enregistrait que 2.8 Mo en 1975 ('50 ans d'action humanitaire – UNHCR – 2000)

¹⁶ Ex. le personnel du CICR est passé de 340 collaborateurs en 1971 à 5.200 à la fin des années 80

l'action humanitaire et va – en l'espace de trois décennies – se construire en tentant de s'adapter à la complexification graduelle des opérations d'assistance aux victimes de crises aiguës. Malgré sa forte expansion, la logistique humanitaire n'aura néanmoins – jusqu'en 2004 – suscité que peu d'intérêt de la part du monde académique.

Face à ce vide et pour assurer aux logisticiens avant leur départ une **base minimum de savoir-faire** dans un domaine qui réunit une multitude de métiers, certaines ONG vont développer en interne et de manière isolée des formations courtes et élaborer des manuels relatifs aux bonnes pratiques logistiques¹⁷. Le mouvement de professionnalisation précité devient l'occasion de développer des réflexions davantage partagées sur la logistique humanitaire: son identité, son rôle, ses limites, etc. De nombreuses plateformes de discussion ainsi qu'une **littérature nourrie** voient alors le jour sous la direction des centres de recherche qui s'y intéressent (Georgia Tech, Humlog, INSEAD, Rensselaer, etc.). En marge des formations existantes proposées depuis 1983 par l'Institut Bioforce à Lyon, de nouveaux cursus pédagogiques en logistique humanitaire emboîteront également le pas (ex. Master HLM¹⁸ de l'université de Lugano, MIT Zaragoza, etc.). Enfin, ce mouvement de théorisation donnera naissance à des **certifications logistiques** visant à faire grandir et reconnaître les compétences des logisticiens terrains (ex. Certification Humanitaire Logistique – CHL – créée en septembre 2006 par la Fritz Institute).

3.3 LES LIMITES D'UNE LOGISTIQUE UNIVOQUE ET SIMPLIFIÉE

Malgré tous ces efforts, le mouvement de professionnalisation de la logistique humanitaire envisagé il y a dix ans ressemble davantage à **un rendez-vous manqué** qu'à l'avènement d'un nouveau pilier de soutien aux actions de secours international spécialement repensé pour être plus performant. Force est de constater aujourd'hui que les réponses logistiques développées lors des crises humanitaires majeures enregistrées pendant cette période – qu'elles soient d'origines naturelles ou non – n'ont toujours pas montré les changements tant attendus. Plusieurs éléments concomitants, décrits ci-dessous, peuvent éclairer sur l'origine de cette désillusion :

3.3.1 Un moule commun sous influence des Nations Unies

En écoutant bon nombre d'acteurs concernés par ce domaine, la clusterisation de la logistique humanitaire semble être un succès. Les services de transport et d'entreposage délivrés par le Cluster Logistique - la plupart du temps à titre gratuit en situation d'urgence - vont permettre au cours des principales crises survenues depuis 2005 d'apporter à une multitude d'organisations **une capacité opérationnelle** qu'elles n'avaient pas. La mise en place de cette coordination inter-agence est supportée dans ses premières années par des bailleurs de fonds qui cherchent à simplifier leurs mécanismes de financement en réduisant le nombre d'interlocuteurs et de contrats à gérer. Malgré la satisfaction affichée par ses principaux protagonistes et certains de ses utilisateurs, cette coordination logistique - six ans après sa première organisation à la suite du tremblement de terre survenu au Cachemire en octobre 2005 – suscite un certain nombre d'interrogations :

- La gratuité des services et la réallocation vers le cluster des fonds initialement dédiés à la logistique des organisations humanitaires ont fortement accentué leur **degré de dépendance** – déjà important – à l'égard des agences onusiennes. Les conséquences de cette dépendance sont notamment mesurables en cas d'intervention en zone de conflit où les agences des Nations Unies – pour des raisons de mandat ou/et de sécurité interne – ont parfois du mal à s'inscrire. En perdant leur support logistique du Cluster, on observe – comme ce fut le cas lors des guerres civiles déclenchées en 2011 en Libye en Syrie – une faible présence des acteurs humanitaires ainsi qu'un déploiement trop long de leurs interventions qui laissent souvent les organisations logistiquement plus autonomes opérer seules dans ces zones sensibles. La décision du Comité International de la Croix Rouge (CICR) et de l'organisation Médecins Sans Frontières (MSF) de se placer en observateurs et non en utilisateurs des clusters n'est finalement pas qu'un positionnement de principe mais relève aussi certainement d'un choix stratégique. A l'instar de la mobilisation au Pakistan en 2010 à la suite des inondations dans le nord du pays, les **missions intégrées** des Nations Unies – combinant dans certains contextes la réponse politique, militaire et humanitaire - peuvent

¹⁷ Ex. Création des centres de formations de Médecins Sans Frontières en 1999 en France puis en 2008 en Belgique

¹⁸ Humanitarian & Logistics Management

mettre mal à l'aise certaines ONG qui souhaiteraient s'en démarquer mais n'ont pas ou plus les moyens de monter rapidement une logistique indépendante parallèle.

- Le cluster logistique – sous influence du PAM dont la logistique se limite au transport et à l'entreposage d'un nombre réduit de produits pour la plupart thermorésistants – propose des services qui sont souvent **peu adaptés** à des programmes autres que nutritionnels. La part croissante des activités « Cash and Vouchers » qui correspondent à des transferts bancaires proposés par le PAM risque de renforcer d'autant plus cette réalité¹⁹. A l'image du manque d'acteurs impliqués pendant le pic de l'épidémie de choléra en Haïti entre octobre 2010 et mars 2011²⁰ et celui de l'Ebola en Afrique de l'Ouest (printemps/été 2014), malgré la présence massive d'organisations internationales dans les pays concernés au moment de ces crises, les agences humanitaires ont tendance à orienter leurs priorités opérationnelles vers des programmes logistiquement supportables par les Nations Unies. Ces **interventions par « facilité »** sont d'autant plus marquées chez les agences qui connaissent une forte dépendance à l'égard de bailleurs de fonds institutionnels de plus en plus exigeants dans l'atteinte des objectifs opérationnels. Pour satisfaire cette exigence, les organisations vont naturellement hésiter à s'engager dans des programmes plus sophistiqués et logistiquement plus compliqués à supporter comme celui de la médecine d'urgence. Si le phénomène de **démédicalisation de l'aide humanitaire** issue de cette frilosité n'est pas un processus nouveau, force est de constater qu'il s'est accéléré depuis 2005 avec peu d'investissement réalisé dans les réponses d'urgence dédiées à la santé des personnes malades ou blessées depuis lors²¹.

- Enfin, lors des réponses aux catastrophes naturelles de grande envergure généralement synonymes de rapide et massive levée de fonds financiers, les efforts du cluster logistique vont alors se focaliser sur la coordination et le support de plusieurs centaines d'organisations humanitaires pour la plupart dépourvues de capacité logistique. La réponse au séisme d'Haïti en 2010 a montré les limites d'une **approche trop inclusive** des clusters, avec un impact opérationnel vraisemblablement minime. Certains experts estiment aujourd'hui que 80% des secours apportés dans les premiers mois l'ont été par les plus importantes organisations humanitaires qui n'ont généralement pas eu besoin du cluster logistique pour opérer²². Lorsque l'Etat concerné reste encore maître de la situation comme ce fut le cas au Myanmar (Cyclone Nargis), en Chine (séisme Sechuan) en 2008, et surtout en Syrie dans les zones contrôlées par le régime, on assiste alors à une mise en coordination forcée qui certes facilite l'organisation logistique inter-agence mais sera possiblement accompagnée d'une entrave avérée à l'action humanitaire indépendante avec une **instrumentalisation de l'aide humanitaire** (choix ciblé de populations bénéficiaires, blocage d'accès à certaines zones, interdiction de distribution de certains produits, etc.). Instrumentalisation que les agences UN auront généralement du mal à dénoncer lorsqu'elle est perpétrée par un Etat membre des Nations Unies²³.

3.3.2 Des modèles commerciaux peu adaptés

Quelles que soient les motivations des sociétés privées dans l'action humanitaire – recherche de profits à courts termes²⁴, repositionnement d'image de marque associée à une action désintéressée, volonté d'insuffler une motivation nouvelle à leurs employés – leur engagement ne date pas d'hier. La pression de professionnaliser la logistique humanitaire a cependant donné l'occasion au secteur privé – principalement pour les grandes sociétés de transport international – de passer d'un support ponctuel *pro bono* ou à prix coûtant, à un niveau d'implication plus important au travers d'un **apport d'expertise et de partenariats** définis sur du long terme. Néanmoins, ce mouvement d'adaptation des modèles privés à la logistique humanitaire s'est développé en omettant – volontairement ou non – deux éléments essentiels :

¹⁹ Le PAM prévoit que, d'ici à 2015, presque un tiers de ses programmes d'assistance recourront aux transferts monétaires, aux bons et à de nouvelles formes de distribution d'aliments faisant appel à la technologie numérique.

²⁰ Un bataillon de casques bleus Népalais au début du mois d'octobre 2010 a été identifié comme la source du choléra à Haïti provoquant deux ans après le début de l'épidémie la contamination de 685.000 personnes et la mort de 7.550 d'entre elles.

²¹ Le budget annuel alloué par ECHO à des programmes de santé a rarement dépassé les 17% de son budget total.

²² Inter-agency Real-Time Evaluation in Haiti – 2010 – GPPI/URD

²³ Les agences humanitaires opérant depuis Damas sont contraintes de collaborer avec le SARC (Croissant Rouge Syrien) et ne peuvent généralement pas choisir ni contrôler l'affectation finale de leur assistance

²⁴ Durant le Tsunami de 2004, certaines offres de prix des transporteurs aériens ont été multipliées par six en l'espace d'une semaine

- Le premier est l'**aspect pluridisciplinaire** de la logistique humanitaire qui va bien au-delà du simple transport et stockage de matériel. Pour garantir un niveau élevé de réactivité et d'agilité opérationnelle, les services logistiques des agences humanitaires indépendantes sont généralement organisés sur le modèle des armées. Cette **logistique de support intégré** (LSI), concerne la gestion des transports des équipes et de leur matériel, l'installation des structures de travail et de vie d'équipe, leur approvisionnement ainsi que la mise en place de réseaux et moyens de télécommunication visant notamment à garantir la sécurité des équipes. Elle permet d'apporter des solutions techniques en matière de support hospitalier, de programmes EHA²⁵, d'assistance à des populations déplacées / sans abris, d'épidémies, etc. dans des **zones isolées** et dépourvues d'infrastructures et de fournisseurs fiables. En dehors des organisations humanitaires et des armées, il n'existe que peu d'entreprises privées capables d'offrir un tel support. En voulant davantage participer à l'effort humanitaire, les grands groupes privés se sont logiquement appuyés sur des modèles commerciaux davantage orientés par une **logistique de flux**, sans réaliser qu'ils ne correspondent pas nécessairement à une majorité de réalités humanitaires.

- Le second élément essentiel et pourtant souvent oublié dans la construction de cette logistique professionnelle, est lié aux **spécificités de la logistique humanitaire d'urgence** en milieu isolé, dont les principales sont :

- Une **demande volatile**, aussi **soudaine qu'imprévisible** ;
- Un niveau de **criticité élevé** en matière de secours (ex. conséquences dramatiques en cas de rupture de stock) ;
- Un **déploiement incertain** (absence d'infrastructures de qualité, insécurité dominante, etc.) et **éphémère** (généralement de 1 à trois mois) ;
- Des **ressources limitées** (forte rotation RH, peu de capacité de sous-traitance, insuffisances technologiques, etc..) ;
- Une importante **prise de risque** (environnement à forte insécurité, certaines actions développées en marge de la légalité²⁶, pertes financières potentiellement élevées, etc.) ;
- Et enfin la nécessité de travailler selon une logique de **désintéressement commercial**²⁷.

Face à ces **incertitudes opérationnelles**, la réponse aux urgences demande un coût important d'immobilisation des ressources matérielles (stocks d'urgence) et humaines (équipes d'urgence) que les sociétés privées ne sont généralement pas prêtes à supporter. C'est la raison pour laquelle, de plus en plus d'experts reconnaissent depuis quelques années que les modèles de planification et d'approvisionnement – très performants lorsqu'ils s'adressent à l'industrie ou à la grande distribution – sont difficilement applicables à la réalité des urgences humanitaires.

Pour des raisons de visibilité médiatique et des contraintes de sécurité, l'apport humanitaire du secteur privé se focalise généralement sur des interventions de courtes durées réservées aux catastrophes naturelles, mêmes si ces dernières ne représentent qu'une part relativement faible des crises humanitaires²⁸ avec - dans ce type de contexte - un **impact très limité** sur les populations affectées.

3.3.3 Le cercle incestueux de la réflexion logistique

Le monde académique est une vitrine des tendances du moment. Face au processus de simplification et de recherche de rentabilité, les centres de recherche et autres instituts académiques qui se sont intéressés à la logistique humanitaire, ont globalement suivi le mouvement, au risque de l'influencer par moment. Depuis 2004, une intense réflexion a été menée par plusieurs académiciens (professeurs, étudiants en Phd, chercheurs universitaires, etc.) détaillant à foison les défaillances de la logistique humanitaire et sa nécessité d'appliquer les modèles privés qu'eux-mêmes enseignent depuis longtemps. Ce vif intérêt soudainement marqué par les instituts académiques était non seulement attendu mais aussi souhaité par les praticiens pour mieux faire comprendre un domaine encore **trop méconnu** du public et souvent déconsidéré par les équipes de

²⁵ Eau, Hygiène, Assainissement

²⁶ Ex. Opérations logistiques transfrontalières opérées à partir de mars 2011 depuis les pays limitrophes vers la Syrie

²⁷ Ex. Il aurait par exemple été difficile à DHL d'opérer en zones occupées par l'opposition syrienne sans compromettre ses activités commerciales réalisées depuis Damas pendant la guerre civile syrienne.

²⁸ Seulement 3 % des crises seraient issues de causes naturelles, les autres étant liées à des crises politiques, des conflits, des épidémies et pandémies (Luk Wassenhove, 2006)

Direction des organisations humanitaires. Malheureusement, la lecture des nombreuses publications réalisées dans ce contexte (articles, livres, thèses, etc.) fait généralement apparaître une **vision trop éloignée** de la logistique humanitaire telle qu'elle est organisée sur les terrains d'urgence. Plusieurs éléments peuvent expliquer ce décalage :

- Par manque de moyens sûrement, les études menées sur la logistique humanitaire l'ont été – pour la plupart part – par des personnes n'ayant pas ou **peu d'expérience terrain**, faisant apparaître des erreurs récurrentes de représentation de la logistique humanitaire ;

- Par manque de temps certainement, ces études se concentrent généralement sur un ou deux types d'organisations générant d'importants volumes logistiques (ex. le PAM ou/et la Fédération de la Croix Rouge). Face à une réalité plus complexe car plus variée, cette restriction d'analyse s'appuie généralement sur une **perception partielle** de la logistique humanitaire et débouche souvent sur des conclusions partiales à son sujet ;

- Sans davantage d'effets miroirs provenant des praticiens du terrain, le monde de la recherche a tendance à se nourrir de lui-même, à s'auto-référencer, créant la sensation d'une pensée largement partagée, presque universelle. Ce cercle incestueux de la pensée permet également de véhiculer dans le temps des informations qui malheureusement sont parfois **obsolètes ou erronées**.

Ces digressions dans le développement de la réflexion logistique sont également visibles lors de nombreuses conférences qui cherchent à envisager la logistique de demain : ses bonnes pratiques, les modèles les plus performants, les synergies gagnantes. Ces meetings, en rassemblant des habitués issus des agences UN, du secteur privé, académique et bailleurs de fonds, ne laissent finalement que peu de place à la logistique humanitaire indépendante, avec une inévitable dérive d'**un futur polarisant** : rentrer dans la danse ou disparaître.

3.3.4 Rapprochement humanitaire/militaire à haut risque Un dernier élément est venu se greffer de manière intéressée aux critiques de la réponse humanitaire à la suite du Tsunami de 2004 en ce qui concerne la faiblesse des moyens logistiques des organisations humanitaires comparée à la puissance de déploiement des armées. Il est vrai que la différence de capacité d'intervention rapide-dans des contextes d'urgence éloignée est considérable et rend la réponse des armées et des services de protection civile davantage **légitime en situation de catastrophe naturelle**. Au-delà d'une expertise de plusieurs siècles en matière de logistique d'urgence, une armée bénéficie de budgets largement plus conséquents qu'une organisation humanitaire, même de grande taille²⁹. En se plaçant comme acteur humanitaire incontournable, les armées ont pu ainsi trouver une nouvelle justification à des budgets élevés de plus en plus critiqués par les contribuables en période de tension financière. D'autre part, certaines **interventions militaro-humanitaires** – comme celles déclenchées à la suite du 11 septembre 2001 en Afghanistan par les armées impliquées dans l'opération « Enduring Freedom » – cherchent à donner un visage plus humain aux conflits concernés, en dépit des dommages désastreux sur les principes de neutralité et d'impartialité de l'action humanitaire.

Face à cette légitimité, certains experts préconisent depuis 2004 un rapprochement souhaitable entre logistique militaire et logistique humanitaire³⁰, en passant toutefois sous silence deux éléments de taille :

- Il y a de fortes chances que ce rapprochement mette en danger les organisations humanitaires qui souhaitent opérer en zone de conflit, surtout lorsqu'il s'agit de contextes de jihad ou de guerre contre le terrorisme. La négociation d'espaces humanitaires en zones contrôlées par l'opposition syrienne par exemple n'est à ce jour pas possible – ou alors à haut risque - sans un démarquage clair de l'organisation humanitaire à l'égard des moyens logistiques et financiers issus d'un gouvernement³¹. Et quand bien même elle s'appuierait sur des moyens logistiques indépendants financés sur fonds propres, une organisation humanitaire pourrait difficilement faire prévaloir sa neutralité si elle collabore dans d'autres contextes avec des Etats, surtout s'il s'agit d'une opération combinée militaro-humanitaire. L'accès instantané à

²⁹ Ex. en 2012, le budget de l'armée française était fixé à 41,23 milliards d'euros, celui d'ACTED – une des plus importantes ONG françaises – à 117 millions.

³⁰ Yves Pimor, Michel Fender – Logistique – DUNOD – 5ième édition

³¹ Cette réalité est davantage applicable aux organisations humanitaires indépendantes qu'aux agences mandatées comme celle du CICR.

l'information et sa globalisation ont davantage encore accentué la capacité des combattants à **estimer le niveau d'indépendance** d'une organisation humanitaire.

- Les interventions militaires déployées en réponse à des catastrophes naturelles sont encore une fois largement justifiées car plus adaptées à ce type de situation. En revanche, cette légitimité risque de faire place à un **conflit d'intérêt** politique ou/et économique si le pays affecté par la catastrophe est directement impliqué dans un conflit comme ce fut le cas au Pakistan en 2005 (tremblement de terre au Cachemire en zone contestée avec l'Inde) puis en 2010 (inondations dans un contexte de guerre avec les talibans). Les freins au déploiement de l'aide humanitaire internationale mis en place par la Junte militaire du Myanmar en 2008 à la suite du Cyclone Nargis ne sont pas non plus étrangers à ce conflit d'intérêt.

3.3.5 Les conséquences néfastes d'un système grippé

En conséquence à ces nouveaux développements, les choix opérationnels de certaines agences humanitaires ne semblent désormais plus guidés par les besoins des populations affectées mais par un souci de limiter les risques inhérents aux contraintes logistiques. Néanmoins, cette **approche logistique simplifiée** peut difficilement venir en support à des opérations déployées en zone de conflit (sauf si sécurisée par une présence militaire internationale) ou en appui des interventions complexes et coûteuses comme celles basées sur la médecine d'urgence. Il est raisonnable de penser que le phénomène de **désengagement de l'aide humanitaire** observé depuis quelques années dans les actions médicales d'urgence est lui aussi lié en grande partie aux contraintes logistiques (contraintes de validation pharmaceutique des sources de production/distribution, limitations des importations, maîtrise permanente des températures, respect des dates de péremption, etc.). Il est important de noter que le grippage de ce nouveau modèle logistique est également survenu au cours d'une période où de nombreuses organisations humanitaires ont rencontré de grandes difficultés à **investir dans la réponse aux urgences**. Il existe toujours aujourd'hui des écarts importants entre les ambitions affichées par certaines de ces agences qui se veulent urgentistes et la réalisation concrète de leurs ambitions sur le terrain.

Ces difficultés s'expliquent en grande partie par l'absence encore trop marquée pour bon nombre d'organisations humanitaires d'**Unité d'urgence indépendante** de leurs programmes humanitaires réguliers qui soit capable de mobiliser en 24h des moyens humains, matériels et financiers conséquents. Supportées par une logistique puissante, les équipes d'intervention rapide prennent généralement le leadership sur les situations d'urgence, y compris lorsque l'organisation était déjà active dans le pays affecté par la catastrophe. Pour garantir les automatismes d'urgence et une disponibilité physique/mentale optimale, les équipes des Unités d'Urgence sont généralement envoyées depuis le siège de l'organisation ou depuis des postes régionaux décentralisés non pas pour renforcer mais remplacer des équipes des programmes réguliers qui vont soudainement jouer un rôle d'appui qui n'est plus décisionnel³². L'absence de ces deux piliers – Unité d'Urgence combinée à une **logistique puissante et stratégique** - sanctionne généralement l'organisation concernée par un minimum de trois à quatre semaines de retard dans ses réponses aux urgences. Le manque de fonds financiers immédiatement mobilisables ne fera qu'allonger ces délais.

Dans une perspective plus large qui dépasse le domaine de la logistique mais qui peut en découler, on est en droit de se demander si les difficultés persistantes des acteurs humanitaires à opérer efficacement en situation d'urgence n'a pas nourri les discours repris depuis quelques années par la communauté humanitaire en matière de **résilience des populations affectées**, sonnante quelque part comme un aveu d'échec. Avec la meilleure des préparations, on voit en effet difficilement à quelle résilience pouvaient prétendre les victimes du Tsunami de l'Océan Indien, celles du séisme haïtien ou – aujourd'hui encore – la population syrienne.

³² A la suite du tremblement de terre en Haïti, certaines organisations ont par exemple fait le choix d'évacuer leurs équipes régulières – y compris le Directeur de pays – pour éviter que les équipes ne se retrouvent à la fois secouristes et victimes

4- LES NOUVEAUX ENJEUX

Et pourtant, les difficultés enregistrées au sein de ce mouvement de cohabitation / collaboration multisectorielle (humanitaire, privé, académique) ne doivent pas masquer les véritables enjeux de la logistique d'urgence humanitaire. Depuis plusieurs années, de nouveaux défis logistiques majeurs sont apparus auxquels la communauté humanitaire doit répondre au travers de différents mécanismes d'adaptation. On distingue aujourd'hui quatre enjeux majeurs :

4.1 S'ADAPTER UNE DEMANDE PLUS EXIGEANTE

Tout d'abord, et c'est peut-être le plus spectaculaire, on assiste à un changement des demandes exprimées par les terrains d'intervention. Cela se traduit par un accroissement de la **variété, du volume et de la soudaineté**, mais aussi par une **sophistication** et personnalisation des commandes de matériel humanitaire. Face à ce changement de la demande, les services logistiques d'une organisation humanitaire font face à un double défi:

- **Pour les demandes éphémères** : Comment mobiliser rapidement et massivement des moyens matériels mais aussi humains et financiers sur des opérations à grande échelle – principalement en réponse aux **catastrophes naturelles de grande envergure**³³ - sans compromettre la qualité des services préalablement engagés auprès d'autres programmes post-urgence ou plus stables (réhabilitation, développement ou chronique) ?

- **Pour les demandes qui s'inscrivent dans un temps long** : Comment apporter des solutions à la fois **taillées sur mesure** en fonction du contexte (réponse ad-hoc) et techniquement plus pointues (modernité des structures et des équipements sanitaires, nouvelles techniques d'extraction/purification de l'eau, unification des moyens de communication, etc.) tout en conservant des modèles et produits standards indispensables aux réponses d'urgence ?

Avec une complexification des opérations d'urgence d'un côté et une spécialisation des programmes plus stables de l'autre, la logistique humanitaire doit aujourd'hui réconcilier deux dynamiques qui parfois s'opposent. L'une d'urgence requière une logistique très impulsive et automatique poussée vers les terrains (**stratégie logistique « PUSH »**). L'autre relative aux programmes plus stables oriente la préparation des commandes, les stratégies de stockage et les flux des produits dans une logique plus réfléchie de la part des utilisateurs (**stratégie logistique « PULL »**). Dans des contextes à forte variation opérationnelle, un point de découplage sera prédéfini lorsque un même programme passe de l'urgence à une situation de post urgence, et vice-versa (ex. enchaînement des urgences haïtiennes liées au tremblement de terre et au choléra en l'espace de neuf mois).

D'autre part, les départements logistiques qui s'appuient majoritairement sur des donations en nature ou sur des kits d'urgence standards peinent à répondre à des demandes spécifiques ou sophistiquées qui nécessitent un investissement conséquent en matière d'acquisition. A ce jour, il n'existe que très peu de centrales humanitaires d'achat (HPC) ou de donation (HDC)³⁴ capables d'apporter aux organisations humanitaires des **solutions sur mesure** et de proposer un support transversal sur l'ensemble de leurs chaînes d'approvisionnement (approvisionnement international, régional, national et local).

4.2 MAINTENIR UNE CAPACITÉ DE DÉPLOIEMENT RAPIDE

L'autre enjeu majeur est relatif à une **réduction de la mobilité** des agences humanitaires sur le terrain. Plusieurs facteurs ont vraisemblablement conduits à cette perte graduelle d'agilité opérationnelle :

- Les **restrictions croissantes d'importation** dans des pays de plus en plus protecteurs (Inde, Pakistan, Thaïlande, Ethiopie, etc.)³⁵. Ces restrictions obligent les agences internationales à constituer

³³ Selon un rapport publié par Oxfam en 2007, le nombre de catastrophes naturelles liées au climat a quadruplé en vingt ans avec une progression massive du nombre de population affectée

³⁴ Humanitarian Procurement Centers et Humanitarian Donation Centers

³⁵ En 2012, certaines organisations humanitaires indépendantes estimaient 25 à 30% des pays d'intervention où il est difficile voire impossible d'importer

localement leurs équipements d'urgence avec une inévitable **perte de temps** qui s'accompagne souvent d'une **perte de qualité** des produits d'urgence et génèrent parfois des dépenses prohibitives malgré des coûts de transport nettement plus réduits³⁶.

- Un **accès plus difficiles à négocier** depuis le 11 septembre 2001, date à laquelle on assiste à un glissement vers un nouveau type de conflits qui prend sa justification dans la guerre contre le terrorisme. Face à la **polarisation** engendrée par ce nouveau genre de conflictualité (être pour ou contre cette guerre) et qui est toujours d'actualité en Afghanistan, au nord de l'Irak ou à Gaza par exemple, le travail de négociation de l'accès humanitaire est rendu plus complexe et surtout plus limité, avec des conditions de déploiement logistique plus contraignantes. Cet accès humanitaire est tout aussi difficile à préserver lorsqu'un conflit déborde en tensions inter-ethniques comme ce fut le cas en RCA à l'automne 2013.

- Les **limitations des mouvements** dans les zones à forte insécurité (Afghanistan, Irak, Somalie, Darfour, Syrie, etc.) avec un ciblage plus systématique de l'aide humanitaire. Si certaines agences indépendantes ont décidé depuis quelques années d'opérer au cœur des zones de violence armée avec une inévitable **exposition au danger** plus importante, la plupart préfèrent ne pas intervenir ou opter pour des programmes de donations dont certains peuvent s'avérer peu appropriés si ces dernières ne sont pas sollicitées. C'est la raison pour laquelle, la grande majorité de l'aide humanitaire internationale déployée pendant l'insurrection syrienne ou durant les guerres Israélo-Palestiniennes s'est faite au travers d'un support à distance des organisations locales (appelé aussi '**proxy-assistance**'). Enfin, ces limitations de déplacement sont également importantes lors des interventions d'urgence après une catastrophe naturelle de grande envergure avec des infrastructures partiellement endommagées ou complètement détruites, retardant ainsi l'évaluation rapide des besoins et l'accès aux victimes³⁷.

- La **multiplication des acteurs** dans les réponses aux crises humanitaires dites 'spectaculaires' car fortement médiatisées représente également un frein au déploiement opérationnel. Au-delà de la confusion créée par la **prolifération d'acteurs** parfois improvisés dans l'urgence, cette dernière limite les possibilités de s'appuyer sur des fournisseurs locaux, voire des marchés internationaux fiables car **vite saturés**³⁸. L'absence de régulations internationales concernant le statut des agences humanitaires (accréditation officielle, certification, etc.) facilite à la fois la présence d'acteurs non sollicités mais aussi la **convergence massive de matériel** souvent inutilisable, créant un frein réel au déploiement de l'aide aux points d'entrée du pays affecté³⁹. Cela soulève aussi des questions éthiques importantes en matière de qualité de l'aide humanitaire apportée en situation d'urgence⁴⁰.

En résumé, un des défis logistiques majeurs est de savoir comment approvisionner en produits de qualité les programmes stables dans des contextes contraignants d'importation, et ceux des urgences où les frontières sont généralement ouvertes pour la cause mais dont les marchés fournisseurs sont vite saturés, voire inexistantes avec des risques d'insécurité plus élevés.

4.3 PASSER DE L'EFFICACITÉ A L'EFFICIENCE LOGISTIQUE

Les coupes budgétaires liées aux tensions financières enregistrées depuis 2008 vont elles aussi certainement obliger les agences humanitaires les plus touchées par cette crise à repenser leur déploiement pour qu'il devienne plus efficient. Cependant, pour beaucoup d'agences, ce passage vers l'efficacité logistique représente un défi parfois bien difficile à surmonter, et ce pour plusieurs raisons :

- Une grande partie des principales agences humanitaires s'est construite sur des réponses développementalistes après la deuxième guerre mondiale⁴¹, ne nécessitant pas l'emploi d'Unité d'Urgence

³⁶ Le coût de certains articles achetés en Turquie lors de la crise syrienne était 5 à 6 fois plus élevé que les mêmes produits achetés en Europe

³⁷ Certaines agences n'ont pu commencer leurs actions d'assistance aux victimes philippines du typhon Haiyan qu'à J+5 alors que leurs personnels et matériels étaient arrivés dans le pays à J+1.

³⁸ Ex. Saturation des lignes de production des solutés de perfusion lors de l'épidémie de choléra de 2010 à Haïti, et celles dédiées à la production des équipements de protection du personnel de santé lors de l'épidémie d'Ebola en 2014

³⁹ Cf. Matériel Convergence and its determinants: the case of hurricane Katrina - José Holguin Veras, Lisa Destro – Nov. 2010

⁴⁰ Cf. Plan stratégique visant à mieux canaliser les donations non sollicitées et autres produits humanitaires inappropriés – mai 2003 - OCHA

⁴¹ En 1975, 88% des activités humanitaires du PAM étaient dédiées à l'aide au développement. Ce support ne représentait plus que 14% en 2005 ('40 Years of Fighting Against Hunger' – WFP – 2005)

pilotée par le siège ni de **logistique stratégique**, c'est à dire impliquée dans les décisions opérationnelles dès la phase d'évaluation des besoins. Poussé par des financements et une couverture médiatique davantage ciblés sur les urgences, bon nombre de ces organisations cherchent aujourd'hui à se doter de moyens suffisants pour assurer un déploiement rapide et efficace en situation de crise aiguë. Pour beaucoup d'entre elles, cette transformation est encore trop jeune pour s'appuyer sur une logistique stratégique qui assure une **meilleure maîtrise des coûts** de support. Optimisation qui permettrait de surcroît de réduire leur empreinte écologique.

- L'objectif d'efficacité de l'action humanitaire passe inévitablement par un investissement significatif visant à **développer des compétences** en logistiques humanitaires. Conscients de cet impératif et en l'absence de cursus académique répondant aux besoins de polyvalence logistique des terrains⁴², les services logistiques des agences humanitaires les plus importantes ont développé en interne des formations dédiées à cet effet. Aujourd'hui, la crise financière cumulée à la frilosité chronique des bailleurs institutionnels à financer des coûts qui ne sont pas directement liés aux opérations sont les deux principaux facteurs dissuasifs d'un tel investissement. Cette réticence des bailleurs pour aider les agences humanitaires à mieux se préparer aux urgences ne se limite pas au financement de la formation professionnelle. Elle s'applique également au financement anticipé des stocks de matériel d'urgence (achat du matériel et pré-positionnement des stocks), de telle sorte que lorsqu'une crise survient - bien des départements logistiques ne sont alors pas en mesure de négocier auprès des fournisseurs les conditions d'achat (prix, délais de livraison, etc.) ni la qualité du matériel acquis dans la précipitation.

- Enfin, la croissance régulière de leurs ressources a poussé depuis quelques années certaines organisations humanitaires à investir dans des systèmes informatiques de gestion selon un processus d'acquisition parfois coûteux en matière de **progiciels intégrés** type ERP. Compte tenu de la rigidité de ces systèmes à s'adapter à une réalité changeante et des ressources limitées pour les supporter sur le terrain, les services logistiques humanitaires peinent encore à répondre adéquatement à une demande croissante de **rendu de compte** (accountability) et de **transparence** dans un domaine devenu hautement compétitif. Rares sont les agences humanitaires qui – par exemple – possèdent à l'heure actuelle des systèmes performants de traçabilité et de valorisation de leurs inventaires sur le terrain.

4.4 PROPOSER DES SOLUTIONS PLUS AUDACIEUSES

Certaines interventions requièrent une agilité logistique qui va au-delà du déploiement rapide et efficace des opérations d'urgence. Parce qu'elles s'inscrivent de plus en plus dans des contextes extrêmement contraignants, les réponses humanitaires doivent pouvoir s'appuyer sur des **modes opératoires inhabituels** et une prise de risque plus accrue si elles souhaitent apporter une assistance aux populations affectées par ces crises dites « complexes ». A ce titre, la crise syrienne est sans nul doute le contexte qui a le plus éprouvé - au cours de ces dix dernières années - la capacité des organisations internationales à sortir des sentiers battus et trouver des solutions logistiques innovantes.

A l'instar du détournement de l'aide humanitaire lors de la famine en Corée du Nord à la fin des années 90, le régime syrien est accusé d'avoir fait main basse sur l'aide humanitaire apportée principalement par les Nations Unies en zones tenues par le Gouvernement afin de pouvoir s'en servir comme arme de guerre⁴³. Face à cette **aide sous haute surveillance** qui n'autorise pas la distribution impartiale de nourriture ou de médicaments de première nécessité, la majorité des ONG internationales ont préféré opérer depuis la Turquie ou dans une moindre mesure depuis le Liban. Cependant, en conservant une approche opérationnelle classique, la plupart de ces agences sont restées en dehors des frontières syriennes, loin des populations les plus affectées par la guerre.

Avec le refus de Damas de laisser rentrer de l'aide humanitaire non contrôlée par ses soins, les **opérations transfrontalières** organisées de manière illégale depuis les pays limitrophes requièrent une organisation logistique très particulière qui doit pouvoir s'adapter à des changements réguliers des points d'entrés, à

⁴² A ce jour, l'institut Bioforce est un des rares centres susceptibles de délivrer des formations d'état en matière de logistique humanitaire généraliste

⁴³ Amnesty International - Syria: Yarmouk under siege - a horror story of war crimes, starvation and death – Mar. 2014

des blocages inopinés de l'acheminement du matériel d'urgence, ou encore à des destructions ou pillages de stocks. Dans certaines circonstances plus graves encore, les efforts logistiques ont dû être suspendus à la suite d'arrestations arbitraires, d'exécution et de violences faites sur du personnel humanitaire. Les incidents sécuritaires étant plus accrus lors des mouvements à l'intérieur de la Syrie, se sont logiquement les équipes logistiques qui ont souvent été **les plus exposées** à ce type de risques.

Mais paradoxalement, ce ne sont pas les contraintes sécuritaires relatives au conflit qui ont été le frein le plus important au déploiement des ONG internationales dans le nord de la Syrie mais avant tout **des blocages internes** à ces organisations et – pour la plupart – à leur incapacité à mettre en place des solutions innovantes. Soucieuses de répondre aux exigences financières de leurs bailleurs de fonds, certaines de ces agences furent davantage concentrées à se débarrasser des stocks de matériel inutilisé avant que l'année budgétaire ne soit écoulée plutôt que de définir des stratégies logistiques adaptées au contexte syrien. Si les agences UN furent très sévèrement critiquées pour leur contribution silencieuse à la récupération politique d'une aide humanitaire rendue asymétrique par le régime⁴⁴, les ONG internationales basées dans les pays limitrophes furent tout autant pointées du doigt pour leur frilosité opérationnelle en choisissant de se comporter en bailleurs de fonds plutôt que de travailler au côté des organisations syriennes. Cette situation embarrassante explique peut-être pourquoi en trois ans de conflit, la réponse humanitaire en Syrie n'a **toujours pas été évaluée**, alors qu'il aura fallu à peine trois mois au IASC (Inter-Agency Standing Committee) pour publier une évaluation en temps réel de l'assistance humanitaire apportée aux victimes du séisme haïtien.

Sans une approche plus audacieuse qui réponde à ces problématiques d'accès humanitaire et de « **logistique à risque** », parions que les organisations humanitaires internationales seront encore souvent tenues à l'écart des futures crises complexes comme ce fut le cas en Syrie.

5- QUELS INVESTISSEMENTS FUTURS ?

5.1 UNE PROFESSIONNALISATION EN DEVENIR

Pour faire face aux quatre défis majeurs précités, les agences humanitaires le savent ; elles n'ont pas d'autres choix que d'accroître le niveau de **professionnalisation de leurs services logistiques**. Cependant, pour ne pas réitérer les erreurs passées, cette professionnalisation ne peut pas s'envisager à partir de modèles et principes du secteur privé, bien au contraire. Il est important de placer au cœur de ce processus les spécificités et les enjeux de la logistique humanitaire déployée sur les terrains d'urgence.

Aborder la professionnalisation de la logistique humanitaire sous un angle nouveau ne peut pas non plus se concevoir par une exclusion dogmatique et systématique des potentialités que peuvent offrir les acteurs commerciaux ni par un rejet des capacités de réflexion et des méthodes pédagogiques générées par le monde académique. Il s'agit avant tout de rassembler l'ensemble des intervenants humanitaires – indépendants, privés et étatiques – autour d'une **compréhension commune des caractéristiques** de ce domaine qui n'a pas d'équivalent dans le monde privé. Cette mise en commun des réflexions stratégiques doit également se faire avec des représentants de la logistique militaire dont les modèles comme ceux proposés dans le cadre du support logistique intégré (SLI) peuvent inspirés à bien des égards les logisticiens humanitaires.

Plus que d'une compréhension, il s'agit ici d'une **reconnaissance interne comme externe** du travail réalisé en urgence par des équipes multifonctionnelles qui tentent de garantir une haute fiabilité de services logistiques taillés sur mesure au travers de montages organisationnels flexibles et temporaires (cf. concept de l'adhocratie en milieu extrême⁴⁵).

⁴⁴ Il aura fallu attendre trois ans de conflit pour voir le premier convoi humanitaire organisé par les Nations Unies rentrer en zone de l'opposition syrienne depuis la Turquie

⁴⁵ Cf. Configurations organisationnelles - Mintzberg (1982)

5.2 MIEUX COMPRENDRE LE CONTEXTE D'INTERVENTION

Cette recherche de **compréhension des spécificités** de la logistique humanitaire doit obligatoirement s'accompagner d'une analyse des différents acteurs humanitaires, de leur mandat et type d'assistance proposée. Cela permettra certainement de mieux comprendre pourquoi les services logistiques d'une organisation comme Care International, World vision ou Oxfam initialement orientées sur des actions de développement non que peu de points communs avec ceux de Médecins Sans Frontières ou du CICR et n'adopteront certainement pas les mêmes stratégies d'amélioration de leurs performances⁴⁶. Cette distinction aiderait à mieux comprendre aussi pourquoi la comparaison des chaînes d'approvisionnement d'agences onusiennes qui n'opèrent pas en direct (modèle de proxy assistance) avec d'autres organismes non mandatés ne fait que peu de sens. Pourquoi enfin des projets humanitaires entièrement financés par un ou plusieurs bailleurs de fonds ne vont pas pouvoir s'appuyer sur la même logistique que ceux entièrement supportés en fonds propres.

La quasi absence de **mutualisation des retours d'expérience** logistique après chaque grande crise humanitaire reste de loin l'élément qui fait le plus défaut aux réflexions stratégiques engagées lors des plates-formes de coordination du cluster, dans les conférences inter-agences ou dans les travaux d'études du monde académique. Les difficultés rencontrées par ce dernier pour tenter d'établir une définition commune de la logistique humanitaire ne sont finalement pas dues à l'immaturation d'un secteur en plein essor mais bien liées à la complexité d'**organisations dynamiques et organiques** qui se modélisent en fonction des changements de leur environnement opératoire. Le manque de référents logistiques au sein des bailleurs de fonds institutionnels et le peu de considération de leur rôle stratégique dans le processus de financement des organisations humanitaires ne facilitent pas non plus le développement de **visions en matière d'investissement** logistique⁴⁷.

5.3 DÉVELOPPER UN SAVOIR-FAIRE (avant de faire faire)

Le monde de la logistique humanitaire souffre d'un important déficit de **centres de formation, de recherche et d'innovation** qui devraient servir de référence en la matière. Pour ce faire, il est essentiel que la matière grise qui nourrit ces centres soit développée par des praticiens de haut niveau capables d'aborder de manière professionnelle l'ensemble des métiers techniques qui composent la logistique humanitaire, dont les principaux sont:

- **La gestion des approvisionnements** (gestion des commandes, achats, entreposage, production de kits, import/export, etc.) ;
- **La gestion des transports** (parcs de véhicules et opérations aériennes) ;
- **La gestion des actifs** (structure de travail, logements, équipements, etc.) ;
- **L'ICT** (Technologie de l'Information et Télécommunication).

Ces centres doivent également articuler leurs formations autour d'une **logistique de programme**, selon des approches sectorielles de l'humanitaire, à savoir :

- **La logistique de santé** (logistique hospitalière, services ambulanciers, logistique appliquée aux épidémies) ;
- **L'assistance logistique aux populations déplacées**, réfugiés ou sans abris (abris, distribution de matériel de première nécessité, protection,..) ;
- **La logistique alimentaire** (support aux centres nutritionnels, programmes de distribution alimentaire, etc.) ;
- **Les aspects logistiques de l'EHA** (Eau, hygiène et assainissement).

Enfin, les services apportés par ces centres doivent être en connexion directe avec la réalité des opérations d'urgence dont les caractéristiques sont à chaque fois différentes d'une intervention à une autre. Cette

⁴⁶ Cf. Mémoire de recherche – Loïc Cohen – 2012 – Pilotage des chaînes logistiques par le 4PL : le mode Plug & Play/Unplug

⁴⁷ Jusqu'à peu, les Coordinateurs Logistiques d'ECHO sur le terrain étaient principalement responsables de la gestion des bureaux des délégations que de l'analyse des chaînes d'approvisionnement des partenaires financés par la Commission Européenne.

interface essentielle peut s'articuler autour d'un **soutien apporté sur les terrains d'urgence** aux agences humanitaires qui le souhaitent sous la forme de conseil, d'encadrement ou d'évaluation de leurs performances logistiques.

5.4 LES CENTRALES HUMANITAIRES COMME FER DE LANCE

L'autre besoin criant en matière d'investissement est sans aucun doute lié au développement de **centrales d'approvisionnement humanitaire** (Humanitarian Procurement Centers – HPC) avec – là encore – un important besoin de guidance technique en ce qui concerne le type de matériel (médical, food, et non-food items), son conditionnement (article, module ou kit d'urgence) et l'information relative à son utilisation (catalogues, manuels, etc.), qui doit être acheté puis livré sur les terrains d'intervention d'urgence. Paradoxalement, alors que le procurement représente 80 % à 90 % des coûts logistiques d'une intervention humanitaire, l'ensemble des efforts de coordination inter-agence ainsi que du support issu du monde privé se concentre essentiellement sur le stockage et le transport du matériel humanitaire qui varient généralement entre 10 et 15% des frais logistiques. Face au manque de financement des bailleurs institutionnels en matière d'achat centralisé, le secteur privé peut apporter beaucoup en matière de développement de centrales d'approvisionnement humanitaire si tant est qu'il accepte de sortir de son champ d'expertise classique pour rentrer sur un mode novateur et non lucratif.

Au regard des contraintes croissantes d'importation dans les pays d'intervention et afin d'assurer un approvisionnement de **bout en bout de la chaîne** (end-to-end), il est là aussi important que les services proposés par les HPC puissent intégrer dans leur support les trois niveaux de gestion des approvisionnements habituellement couverts par les acteurs humanitaires : approvisionnement local, national et international. Ce support pourrait aider les organisations indépendantes à mieux maîtriser les contraintes d'import / export et de **dédouanement** qui représentent aujourd'hui l'un des freins les plus importants dans leur réactivité opérationnelle.

Enfin, de plus en plus d'initiatives visant à consolider les donations en nature de produits humanitaires ont vu le jour depuis quelques années au travers de **centrales de donations humanitaires** (Humanitarian Donation Centres). Certaines de ces centrales qui combinent les donations avec de l'achat, offrent une option d'approvisionnement intéressante en période de tension financière tout en facilitant un processus de régulation des donations non sollicitées, toujours difficile à canaliser lors des réponses d'urgence à des catastrophes de grandes envergure comme ce fut le cas en Haïti en 2010 ou dans une moindre mesure aux Philippines fin 2013⁴⁸.

6- CONCLUSION

Les acteurs humanitaires spécialisés dans l'urgence ont l'habitude des **remises en question** à la fois fréquentes et profondes. Ils évoluent généralement dans une culture d'attention portée aux échecs plutôt qu'aux succès afin de pouvoir impulser un processus d'amélioration et d'adaptation de l'assistance apportée aux victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine.

Cette revue critique de la logistique humanitaire apporte un regard certes assez critique sur une situation qui appelle d'importants changements. Toutefois, son objectif n'est pas de démotiver l'ensemble des personnes et institutions engagées depuis une dizaine d'années dans le travail de professionnalisation de la logistique humanitaire, au contraire. Un rendez-vous manqué n'est pas une fin en soi mais un **appel à un repositionnement** de tous les acteurs impliqués et un ajustement de leurs efforts pour rendre le prochain rendez-vous plus concluant.

Enfin, tenter de prendre une photographie d'une situation en marche rapide selon des rythmes variables et des réalités différentes est toujours un exercice périlleux, et il est fort probable que certains lecteurs ne

⁴⁸ Cf. Plan stratégique visant à mieux canaliser les donations non sollicitées et autres produits humanitaires inappropriés – mai 2003 - OCHA

partagent pas toutes les conclusions de cette analyse. Si tel était le cas, qu'ils n'hésitent pas à faire part de leurs commentaires et remarques sur le blog :

<http://emergency-log.weebly.com>

Pierre Boulet-Desbureau

Août 2014

Version anglaise disponible sur <http://emergency-log.weebly.com>

A propos de l'auteur : *Pierre Boulet-Desbureau est un expert en logistique humanitaire spécialisé dans les réponses médicales en situation d'urgence.*

Pendant plus de quinze années, Pierre a évolué en tant que Manager logistique ou Coordinateur d'Urgence principalement au sein de l'organisation Médecins Sans Frontières. Il a passé près de la moitié de son engagement auprès de MSF comme Directeur du Département Logistique du Centre Opérationnel de Bruxelles.

Il est régulièrement sollicité pour conseiller d'autres organisations (agences des Nations Unies, instituts de recherche, sociétés privées, etc.) ou pour donner des formations sur la logistique humanitaire. Ses derniers travaux de recherche ont porté sur les contraintes médicales de la logistique humanitaire (mars 2011) ainsi que sur les innovations de la logistique humanitaire (déc. 2012).

En 2013, Pierre a rejoint l'Unité des Urgences de MSF en charge de couvrir la crise syrienne et de la réponse à l'épidémie d'Ebola qui sévit en Afrique de l'Ouest.

NB : *les opinions exprimées dans cette revue sont celles de l'auteur uniquement et ne reflètent en aucun cas la position officielle de Médecins Sans Frontières.*