

# Quelques aspects logistiques des activités d'assistance du CICR<sup>1</sup>

par A. Lendorff

## INTRODUCTION

Je suis honoré et content également d'avoir l'occasion d'exposer devant vous le rôle du Comité International de la Croix-Rouge (CICR) et certains aspects logistiques de ses activités d'assistance. Je suis sûr que nombre d'entre vous connaissez déjà de façon générale ce que fait la Croix-Rouge, mais il vous intéressera peut-être de découvrir la position et le rôle particuliers du CICR à l'intérieur du mouvement de la Croix-Rouge et parmi les nombreuses autres organisations humanitaires. Dans la seconde partie de mon exposé, je vous parlerai des problèmes logistiques rencontrés par le CICR dans ses activités d'assistance.

## I. LE RÔLE DU CICR

Le CICR est un organisme privé suisse, fondé il y a 119 ans, à Genève, ville où se trouve encore son siège. Bien que soumis aux lois suisses et composé de citoyens suisses, le CICR est indépendant du gouvernement suisse ou de tout autre gouvernement. Il intervient surtout en temps de guerre (qu'il s'agisse d'un conflit armé international ou d'une guerre civile), lors de troubles intérieurs et de tensions; ses activités se fondent sur un mandat défini dans les quatre Conventions de Genève de 1949. Les sept principes de la Croix-Rouge — Humanité, Impartialité, Neutralité, Indépendance, Caractère bénévole, Unité et

---

<sup>1</sup> Allocution présentée devant le 3<sup>e</sup> Congrès européen de Logistique, à Amsterdam, le 23 novembre 1982.

Universalité — constituent les principes directeurs de ses interventions. La mission principale du CICR consiste à apporter protection et assistance aux victimes de conflits armés, aux blessés, aux prisonniers de guerre, aux internés civils, aux civils en territoires occupés, aux personnes déplacées, etc. En outre, le CICR visite des détenus politiques, mais cette dernière activité n'est pas régie par les Conventions de Genève.

Le CICR n'est pas le seul membre dans la famille de la Croix-Rouge : il y a, à part lui, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, formant une grande famille groupant environ 230 millions de membres. Ces Sociétés déploient leurs activités dans leurs propres pays, comme auxiliaires des autorités. Elles assistent leur propre population et leurs services comprennent des programmes de santé et de soins infirmiers, d'assistance, des activités de jeunesse, de dissémination des principes de la Croix-Rouge, de don du sang, etc.

La Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge est la Fédération mondiale des Sociétés nationales et agit comme organe de coordination dans les activités en temps de paix. La Ligue organise notamment, au niveau international, l'envoi de secours de la Croix-Rouge lors de catastrophes naturelles, telles qu'inondations, tremblements de terre, etc. Elle aide également au développement de nouvelles Sociétés nationales.

Bref, la Ligue fournit surtout de l'aide en temps de paix, en cas de catastrophes naturelles, alors que le CICR s'occupe principalement de catastrophes provoquées par l'homme et apporte protection et assistance pendant et après les guerres.

Les principales activités du CICR sont dans le domaine de la protection et de l'assistance.

## **Protection**

Le CICR se préoccupe du sort des prisonniers de guerre, des détenus politiques et des internés civils, et s'efforce d'améliorer leurs conditions de détention. Pour ce faire, il envoie des délégués visiter les lieux de détention ou d'internement ; le cas échéant, le CICR intervient auprès de la puissance détentrice pour qu'elle apporte des améliorations à ces conditions et assure un traitement humain aux détenus.

Le travail de l'Agence centrale de recherches du CICR fait également partie des activités de protection. Il consiste à obtenir, centraliser et transmettre tous les renseignements sur les victimes civiles et militaires de la guerre, vivantes ou décédées. Les renseignements rassemblés au cours de cette activité remplissent environ 50 millions de cartes, qui

forment le fichier central de l'Agence, à Genève. De plus, l'Agence transmet des messages familiaux entre parents séparés, des documents, recherche des personnes disparues, réunit des familles dispersées, rapatrie des prisonniers, établit des attestations de captivité, des certificats de maladie et de décès.

## **Assistance**

Le travail de protection s'accompagne très souvent d'opérations de secours, dont l'ampleur dépasse fréquemment les possibilités du CICR. Lorsque tel est le cas, le CICR fait appel à l'aide internationale, notamment aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi qu'aux gouvernements, afin qu'ils mettent à sa disposition les ressources nécessaires en personnel, en secours matériel et en espèces.

En 1981, le CICR a employé jusqu'à 400 personnes sur le terrain (délégués et personnel médical), réparties dans 43 délégations et sous-délégations, en Afrique, en Amérique latine, en Asie, en Europe et au Moyen-Orient. Au cours des missions de protection effectuées en 1981, les délégués du CICR ont effectué quelque 5000 visites dans près de 500 lieux de détention, où ils ont vu quelque 44 000 personnes privées de liberté. Pendant la même période, l'Agence centrale de recherches a reçu et enregistré 2,3 millions de noms. Plus de 800 000 messages familiaux furent transmis. L'Agence a fait près de 35 000 enquêtes pour retrouver des personnes disparues. Pour ce qui concerne l'assistance, le CICR a apporté une aide matérielle et médicale dans une quarantaine de pays, représentant quelque 18 000 tonnes de marchandises pour un montant d'environ 60 millions de francs suisses.

## **II. ASPECTS LOGISTIQUES**

Je suis pleinement conscient de m'adresser à un public composé d'experts en logistique — ce que je n'ai nullement la prétention d'être. Je ne puis que vous donner un aperçu de certains problèmes que vous n'avez, heureusement, pas l'occasion de rencontrer très souvent, et qui vous montreront certaines des difficultés logistiques que le CICR peut rencontrer. J'en ai répertorié une dizaine, il se peut qu'il y en ait davantage.

1. Le CICR opère principalement dans des pays du Tiers-Monde, c'est-à-dire dans des pays se trouvant loin de son siège et où les conditions climatiques, de vie et de travail sont difficiles; où les langues, les coutumes

et les religions sont multiples et où le personnel étranger est obligé de fournir un effort physique considérable.

2. Dans la plupart des cas, ces pays sont affectés par une situation de conflit, ce qui signifie que :

— les autorités gouvernementales et administratives fonctionnent mal ou plus du tout,

— l'infrastructure économique, sociale et logistique est bouleversée ou paralysée,

— il y a des dangers pour les bénéficiaires de l'assistance de la Croix-Rouge aussi bien que pour les délégués du CICR eux-mêmes,

— la plus grande partie des secours doit être envoyée de l'étranger jusqu'à la destination finale, car le marché local est difficilement exploitable, étant donné que, dans de telles situations, il est généralement trop affaibli et trop vulnérable, et risque d'être déstabilisé par des achats de moyennes ou de grandes quantités de vivres et d'autres produits.

3. Les situations de conflit peuvent rarement être anticipées. Toute planification à long terme est donc de ce fait virtuellement impossible.

4. Le CICR profite certainement de ses expériences passées, mais on peut dire que chaque nouvelle intervention diffère néanmoins considérablement, par son ampleur, sa nature, et son contexte politique, des précédentes. En d'autres termes, l'application de méthodes standard n'est possible que dans un cadre très limité.

5. L'information ne circule que de manière très restreinte, tous les moyens de communication étant paralysés dans la plupart des lieux d'intervention du CICR. Cela implique donc l'installation d'un réseau de communication propre au CICR. Pour votre information, sachez que le réseau de radio du CICR comprenait, à la fin de 1982, 19 stations reliées à Genève; 36 autres stations assuraient, sur le terrain, des liaisons internes ou régionales. Il faut ajouter que l'installation d'un tel système de communication indépendant fait souvent l'objet de négociations difficiles avec les autorités intéressées, et qui n'aboutissent pas toujours positivement.

6. Le CICR doit agir rapidement. Dans de nombreux cas, c'est une question de vie ou de mort que les secours médicaux ou alimentaires arrivent à temps. Concrètement, cela signifie que, dans de telles situations, il se peut que nous devions nous contenter de produits plus chers mais disponibles immédiatement et que nous soyons obligés d'utiliser des moyens de transport plus coûteux mais plus sûrs, comme l'avion.

7. La plupart des pays où nous travaillons ont un climat peu propice à la conservation, à moyen ou à long terme, des produits alimentaires et médicaux.

8. Etant donné la situation générale dans la région, il est très rare que nous puissions utiliser l'équipement technique local pour faciliter le transport des marchandises; il ne nous est généralement guère plus facile de trouver du personnel local bien formé.

9. Le CICR ne dispose que de stocks d'urgence limités, ce qui implique que, dans la plupart des cas, il est obligé d'entreprendre des achats rapides et, une fois de plus, d'accorder la priorité au délai de livraison plutôt qu'au prix. J'ajouterai que le financement de la plupart de nos opérations est le résultat d'un appel *ad hoc* aux donateurs pour une intervention spécifique dans une zone conflictuelle nouvelle. Ces donateurs — constitués à près de 90% par des gouvernements et à 10% par des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge — fournissent au CICR les fonds ou les dons en nature nécessaires pour une opération particulière, limitée dans le temps et dans l'espace. Il est ainsi très difficile de rassembler, d'une manière similaire, des fonds pour constituer des stocks d'urgence, comprenant des produits qui ne sont pas encore destinés à une opération de secours spécifique.

10. Il est difficile, sinon impossible, de faire une estimation du succès ou même de la marche de nos opérations. Nous fournissons des statistiques — j'en ai mentionné quelques-unes dans mon introduction — mais qui peut vraiment dire ou mesurer quels effets nos tâches de protection et de recherches ont eus; qui peut prouver, statistiques à l'appui, le nombre de personnes qui ont été sauvées d'une grave malnutrition, de la maladie ou même de la mort, grâce à notre assistance médicale et alimentaire ?

Si je mentionne ces difficultés générales et spécifiques, c'est pour vous donner une idée de la portée et de la complexité des problèmes que nous rencontrons. Il en existe malheureusement bien d'autres, en particulier de nature politique: refus de nous laisser accéder à des prisonniers ou à des détenus, refus de la part d'Etats, voisins des zones de conflit, de nous accorder l'autorisation de transiter ou de survoler ou d'atterrir pour amener des secours urgents, etc.

### III. EXÉCUTION DES OPÉRATIONS DE SECOURS

Dans la pratique, nous distinguons trois phases principales dans nos opérations: préparation, exécution, désengagement, cette dernière phase étant souvent la plus difficile.

#### **Préparation**

Nous partons du principe que le CICR est bien informé de ce qui se passe sur la scène politique internationale, des tensions latentes et des zones de conflits potentiels. Cette information est assurée par une liaison par le telex avec les principales agences de presse, par des contacts réguliers avec toutes les missions permanentes représentant leur gouvernement auprès de l'ONU, à Genève, par un bureau du CICR aux Nations Unies, à New York, et par les rapports arrivant régulièrement des délégations du CICR dans le monde entier.

Les conséquences humanitaires de toute situation conflictuelle nouvelle doivent d'abord être évaluées par nos propres délégués. Cette évaluation est pour nous extrêmement importante; nous ne nous contentons pas simplement en effet des rapports et des requêtes provenant de sources extérieures, car l'expérience nous a maintes fois prouvé que ces demandes étaient souvent exagérées, peu réalistes et ne correspondaient pas à la situation sur le terrain. Les résultats de ces évaluations, effectuées par des spécialistes de la division médicale et des secours, permettent d'estimer avec précision les conditions qui règnent dans la région étudiée, les besoins existants et ils servent de base aux propositions d'action du CICR.

Une évaluation des besoins comprend toujours les points suivants:

- Situation géographique,
- Nombre et catégories de bénéficiaires,
- Nature et quantité de secours nécessaires,
- Durée de l'intervention,
- Priorités,
- Situation du marché local,
- Eléments logistiques, c'est-à-dire une estimation détaillée de l'infrastructure existante et une étude des moyens de transport, de l'équipement et du personnel techniques supplémentaires qui seraient nécessaires,
- Justification du programme.

Le dernier élément, la justification, est d'une importance cruciale pour le processus de décision au siège du CICR.

Les critères suivants doivent être remplis :

— Urgence, à définir comme suit: il y a urgence lorsque les besoins vitaux des victimes ne sont pas satisfaits.

— Les personnes assistées doivent être victimes d'une situation de conflit.

— Unicité, c'est-à-dire: il n'existe pas d'autre source d'assistance sûre et impartiale.

— Contrôle, c'est-à-dire: le CICR n'intervient pas s'il n'a pas la possibilité de contrôler les distributions.

Ce projet de programme d'action est transmis à Genève, où il est discuté, modifié, calculé puis soumis à décision, avec un budget, au Conseil exécutif du CICR. Son approbation déclenche simultanément l'appel de fonds officiel destiné à tous les donateurs et la seconde phase, l'exécution du programme.

## **Exécution**

L'objectif évident d'un tel programme est de devenir opérationnel dans un laps de temps aussi bref que possible. Il faut distinguer entre deux situations fondamentalement différentes: les zones de conflit où se trouve déjà une délégation CICR et celles où le CICR n'a pas de représentants. Dans le premier cas, nous n'avons qu'à renforcer l'infrastructure existante alors que dans le deuxième, il faut commencer à zéro. Toutefois, dans les deux cas, nous nous appuyons fortement sur la Société nationale locale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge.

Comme vous vous en doutez, les questions ayant trait au personnel sont très importantes. En juin 1982, le personnel non local travaillant pour le CICR au Liban et dans les pays voisins passa, en une semaine, de sept à une centaine de délégués. Comment fut-il possible de réaliser cela? Nous disposons, au siège à Genève, d'environ 10-15 spécialistes dans différents domaines, qui peuvent se libérer pratiquement en l'espace de 24 heures. Il s'agit de délégués expérimentés, spécialisés dans le lancement rapide d'une nouvelle opération. Certains autres délégués travaillant sur le terrain doivent être retirés temporairement de la délégation où ils se trouvent, ce qui a malheureusement pour effet de l'affaiblir. Enfin, nous pouvons recourir aux ressources humaines de différentes Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

qui sont à même, dans les plus brefs délais, de nous fournir du personnel technique, par exemple des équipes médicales et des spécialistes des secours.

Les problèmes qui viennent en second lieu par ordre d'importance sont bien sûr les questions logistiques liées à la nature et à l'origine des secours, les transports extérieurs et intérieurs, le stockage, la distribution et les rapports d'utilisation des secours.

Nous avons délibérément limité l'éventail des produits faisant partie de nos secours. Etant donné son mandat, qui est de subvenir aux besoins les plus vitaux des victimes, le CICR se limite à quelques produits, médicaux, alimentaires et non alimentaires, sélectionnés avec soin. L'expérience a montré qu'un programme est plus facile à réaliser si on utilise pour la distribution des « unités » préemballées standardisées. Voici ce dont il s'agit: la distribution de produits en vrac est très souvent peu pratique, lente et difficile à contrôler. C'est pourquoi nous travaillons depuis plusieurs années — surtout dans le domaine médical — avec des « unités », par exemple: unité de pansement, unité pour le front, pour pédiatrie, pour hôpital ou dispensaire; ces différentes unités contiennent des médicaments et du matériel répondant aux principaux besoins médicaux pendant une période limitée. Pour les secours alimentaires également, nous utilisons de plus en plus le système des « unités familiales », contenant des produits alimentaires de base, suffisants aux besoins d'une famille moyenne de cinq personnes pendant un mois. Nous distribuons aussi d'autres « unités », consistant en ustensiles de cuisine, couvertures, tentes, etc.

\* \* \*

L'origine de ces secours varie considérablement.

Nous pouvons faire face aux besoins, dans la période initiale, à l'aide de nos stocks d'urgence se trouvant à Genève. Cela est valable essentiellement pour les produits médicaux.

Les autres produits de secours devraient en principe être achetés dans la zone affectée, afin que l'économie du pays en question profite aussi d'une telle opération. De plus, les aliments achetés sur place sont souvent mieux adaptés aux habitudes alimentaires des bénéficiaires. Il arrive toutefois que nous soyons confrontés à des situations où de tels achats déstabiliseraient le marché local, ce qui nous oblige à nous procurer ces produits soit dans les pays voisins, soit plus loin. Certains de nos donateurs désirent que les fonds qu'ils nous octroient soient utilisés pour des achats dans leur propre pays, obligation certes com-



préhensible, mais qui ne nous facilite toutefois pas nécessairement la tâche.

Le CICR recourt aussi fréquemment aux réserves d'urgence des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ces produits sont soit reçus comme dons en nature, soit remplacés plus tard avec des fonds du CICR; en d'autres termes, nous utilisons ces Sociétés comme une sorte de fournisseurs.

\* \* \*

Quant au transport extérieur, c'est-à-dire jusqu'au pays où une action de secours est effectuée, le CICR doit recourir dans une large mesure au transport aérien. Il choisit alors entre plusieurs formules.

Il arrive que les gouvernements donateurs mettent un avion à notre disposition, pour une période plus ou moins longue. Cette solution est la plus intéressante pour le CICR, car c'est la plus économique.

Ou bien, des envois, en petites quantités, sont faits par freight aérien sur des lignes commerciales. Dans certains cas, nous bénéficions de la Résolution N° 200 de la IATA, qui accorde le transport gratuit ou des taux réduits pour des envois de secours d'urgence.

La troisième option, souvent inévitable, consiste à affréter un avion cargo. Des études détaillées ont été faites, pour déterminer si le CICR ne devrait pas acheter un avion, éventuellement avec d'autres organisations humanitaires. Ces études sont arrivées à des conclusions plutôt décourageantes, car l'utilisation d'un tel avion serait trop irrégulière et les besoins, déterminants pour choisir le type d'avion nécessaire, trop variés.

La plus grande partie de notre approvisionnement est toutefois transportée par bateau jusqu'à sa destination finale, car c'est plutôt pendant la période initiale d'une opération qu'il nous arrive de devoir recourir au marché local ou de transporter les produits les plus urgents par avion. Les expéditions par bateau, même de nos jours, restent encore souvent hasardeuses, surtout celles à destination de l'Afrique. A ce risque s'ajoute le fait que le transport terrestre, par camion ou chemin de fer, du port au lieu de distribution ou d'utilisation, dure souvent très longtemps, ce qui signifie que nous devons souvent compter jusqu'à quatre mois entre le moment où nous avons passé une commande et l'arrivée des marchandises dans la zone affectée, délai difficilement compatible avec une intervention urgente.

\* \* \*

Les problèmes des transports intérieurs, à partir des ports ou des entrepôts centraux du CICR jusqu'aux lieux de distribution doivent généralement être résolus dès le stade initial d'une opération, avec les moyens de transport locaux disponibles. Il arrive toutefois qu'il soit nécessaire d'importer des camions, soit des pays voisins, soit d'autres pays. Nos périodes d'intervention étant relativement courtes, nous nous heurtons au même dilemme à chaque opération : vaut-il mieux acheter ou louer les véhicules ? Une telle question ne peut être résolue que cas par cas, la situation étant différente à chaque fois.

\* \* \*

Les entrepôts sont, partout, difficiles à trouver, mais encore plus dans nos zones d'intervention. Plusieurs essais ont été tentés par le passé d'utiliser de grandes tentes et même des structures préfabriquées ultra-légères, consistant en armatures d'acier recouvertes de feuilles de plastique. Ces tentatives n'ont toutefois pas été très positives, car ces structures n'offrent pas de garanties de sécurité suffisantes. On pourrait penser que ce problème de sécurité se résoudrait aisément en engageant des gardiens. Là aussi, nos expériences se sont soldées par des échecs. C'est pourquoi nous exigeons maintenant des entrepôts solidement bâtis, à l'abri des voleurs, qui sont ainsi également conformes aux exigences de nos compagnies d'assurance.

\* \* \*

Nous en arrivons maintenant à la distribution des secours, opération souvent fort délicate, qui doit donc être soigneusement préparée à l'avance. La première phase consiste à enregistrer, c'est-à-dire à dresser la liste des bénéficiaires, ou « clients », comme nous les appelons parfois. Pour ce faire, nous distribuons des bons, permettant à ces personnes de venir chercher leur part, à date, heure et lieu donnés. Nous avons mis au point différents types de bons : des cartes de distribution, des coupons, des bracelets (comme ceux qui sont utilisés dans les hôpitaux pour l'identification des nouveau-nés), le marquage à l'encre indélébile, etc. Il est essentiel que les bénéficiaires soient clairement informés à l'avance de la date, de l'heure, du lieu et du contenu de la distribution. C'était là notre problème principal en 1980, à la frontière entre la Thaïlande et le Kampuchéa, où nous devons nourrir quelque cent mille personnes à la fois, qui venaient aux centres de distribution de lieux parfois éloignés de 80 km. Des retards dans la distribution auraient forcé des groupes nombreux à attendre pendant des jours, ou même

des semaines, dans une zone de guerre dangereuse, sans abri, sans nourriture et sans eau.

La dernière phase du processus de distribution est la vérification. Cela consiste à assurer que, premièrement, les groupes les plus vulnérables (enfants, femmes enceintes et personnes âgées) ont bien reçu leur part et, deuxièmement, que nos rations ne sont pas distribuées deux ou plusieurs fois aux mêmes personnes. Pour effectuer ces contrôles, nous procédons généralement de la même manière que pour l'enregistrement, et demandons en plus à nos délégués de faire des contrôles au hasard.

\* \* \*

La dernière phase de l'opération est le rapport d'utilisation. Afin de pouvoir coordonner notre programme de secours, nous exigeons du terrain des informations régulières et à jour. Pour l'action qui se déroule actuellement au Liban, par exemple, le siège recevait, au début de l'opération, des rapports quotidiens, puis plus tard des rapports hebdomadaires, comprenant toutes les données concernant les arrivées, les distributions et la position des stocks, des secours médicaux et des autres secours. Ces informations sont immédiatement transmises à nos ordinateurs, ce qui nous permet d'avoir à tout moment une image complète de la situation de l'approvisionnement. Des rapports statistiques plus détaillés nous sont fournis chaque mois, ce qui nous permet de suivre chaque produit depuis le départ jusqu'à la distribution finale. Nous sommes ainsi à même de fournir des rapports précis à tous les donateurs, de leur indiquer comment, où, à qui, leurs fonds ou leurs dons en nature ont été distribués.

\* \* \*

J'espère par ces quelques mots vous avoir donné au moins un aperçu de nos activités, de nos problèmes logistiques et de nos limites. Nous avons à intervenir dans des situations provoquées par la cruauté de l'homme vis-à-vis de l'homme, en temps de guerres et de conflits, autant de facteurs, qui, malheureusement, n'encouragent nullement le bon fonctionnement de la logistique; nous faisons néanmoins de notre mieux pour améliorer les conditions de vie de nos semblables dans des conditions difficiles.

**Andreas Lendorff**

*Chef de la division des Secours au CICR*