

**DEPARTEMENT DES AFFAIRES HUMANITAIRES
DAH-GENEVE**

ETUDE

sur les

DEPOTS DE BIENS DE SECOURS

(Deuxième édition)



NATIONS UNIES
Octobre 1994

DEUXIEME EDITION
(octobre 1994)**

La présente édition est publiée suite à un avis du deuxième Atelier sur les dépôts de biens de secours (Atelier-94) organisé dans le cadre de la Réunion de 1994 sur les dépôts de biens de secours, les 11 et 12 octobre 1994 à Pise (Italie).

Elle tient compte des modifications (au résumé analytique et aux paragraphes 7.5 et 7.7) préconisées par l'Atelier-94 et de l'évolution des données relatives aux dépôts de biens de secours (par. 2.2 à 2.4, 2.8, 2.9 et annexe 1) observée entre mai et septembre 1994.

**** La première édition n'a pas été traduite en français**



Sommaire

	<u>Page</u>
Résumé analytique	1
1. Introduction	2
2. Situation actuelle	3
3. Motifs de la constitution d'un dépôt de biens de secours	6
4. Facteurs pris en compte	7
5. Des dépôts de biens de secours centraux ou régionaux	11
6. Propositions visant à améliorer la capacité opérationnelle des dépôts de biens de secours	14
7. Conclusions et recommandations	17

Annexes

1. Dépôts de biens de secours constitués en prévision d'une aide internationale en cas de catastrophe	19
2. Département des affaires humanitaires de l'Organisation des Nations Unies (DAH) - Résumé des réponses	24
3. Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC) - Résumé des réponses	30
4. Secrétariat de l'équipe chargée des opérations de secours de l'Organisme japonais de coopération internationale (JICA) - Résumé des réponses ..	35
5. Système norvégien de préparation aux réponses aux urgences (NOREPS) - Résumé des réponses	38
6. Bureau d'assistance en cas de catastrophe à l'étranger de l'Agence pour le développement international des Etats-Unis (OFDA) - Résumé des réponses	41
7. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) - Résumé des réponses	44
8. Division des fournitures du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) - Résumé des réponses	46



RESUME ANALYTIQUE

Conformément au paragraphe 20 de la résolution 48/57 de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Département des affaires humanitaires (DAH) a réalisé une étude "sur les moyens d'améliorer le potentiel opérationnel des dépôts de biens de secours, ainsi qu'une étude des avantages ou inconvénients, notamment du point de vue de la rapidité fonctionnelle et du rapport coût-utilité, que présenterait la création d'entrepôts régionaux, compte tenu des installations existantes et de la possibilité de les renforcer".

Les résultats de cette étude indiquent clairement que le système actuel de dépôts de biens de secours est le fruit d'un compromis entre les besoins recensés, d'une part, et les ressources et mandats conférés à l'ONU et à d'autres organisations d'assistance internationale, d'autre part. Cela dit, la capacité opérationnelle des dépôts de biens de secours existants peut être améliorée, notamment par les moyens suivants: une meilleure information sur les capacités de chacun, coopération en vue de l'achat, du stockage et de la distribution des biens de secours dans le cadre d'accords de partage des coûts, conception et utilisation d'emballages adaptés aux opérations de secours, application de formalités douanières et autres procédures simplifiées pour l'acheminement des secours.

Les dépôts régionaux de biens de secours jouent également un rôle dans la rapidité et la rentabilité des interventions en cas d'urgence imprévue. A cet égard, de nombreux facteurs entrent en ligne de compte: type d'activité et champ d'action de l'organisme qui constitue le dépôt, ressources disponibles, prévisions concernant l'évolution à long terme d'une situation de catastrophe, autres circonstances à prendre en considération dans la région, etc. Pour l'heure, seul un petit nombre d'organismes gèrent des dépôts régionaux. L'étude montre que les dépôts centralisés et les dépôts régionaux présentent à la fois des avantages et des inconvénients. Il convient donc d'évaluer soigneusement la situation avant de faire son choix.



1. INTRODUCTION

1.1 La présente étude a été entreprise à titre de contribution au rapport annuel que doit présenter le Secrétaire général à l'Assemblée générale des Nations Unies à sa quarante-neuvième session, conformément au paragraphe 20 de la résolution 48/57 de l'Assemblée, qui est libellé comme suit:

"20. Prie le Secrétaire général d'inclure, dans le rapport annuel qu'il présentera à sa quarante-neuvième session, des recommandations sur les moyens d'améliorer le potentiel opérationnel des dépôts de biens de secours destinés, ainsi qu'une étude des avantages ou inconvénients, notamment du point de vue de la rapidité fonctionnelle et du rapport coût-utilité, que présenterait la création d'entrepôts régionaux, compte tenu des installations existantes et de la possibilité de les renforcer".

1.2 Les informations suivantes ont été utilisées pour cette étude:

- Réponses au questionnaire du DAH concernant la création d'un Registre des Dépôts de biens de secours disponibles aux fins de l'assistance internationale (Registre des Dépôts de biens de secours);
- Débats de l'Atelier pour les organisations qui constituent des dépôts de biens de secours dans le cadre d'une aide internationale et/ou qui sont engagées dans des opérations de secours en cas de catastrophe (4 et 5 mars 1993, Palais des Nations, Genève, Suisse) (Atelier sur les dépôts de biens de secours);
- Entretiens avec les représentants de diverses organisations ayant constitué des dépôts de biens de secours (institutions des Nations Unies, organisations gouvernementales ou non gouvernementales) et appliquant différents systèmes (dépôts centralisés et/ou régionaux);
- Données d'expérience acquises par le DAH dans la gestion de son dépôt de Pise (Italie).

1.3 Aux fins de la présente étude, on entend par:

dépôt de biens de secours, une réserve de biens de première nécessité en cas de catastrophe répondant aux conditions suivantes:

- les biens de secours entreposés peuvent être mis à la disposition de l'aide humanitaire internationale par le truchement de l'ONU;
- les biens de secours sont fournis sans but lucratif;
- les activités du dépôt ne sont pas limitées aux opérations de secours locales;



dépositaire, un département ou une institution des Nations Unies ou une organisation gouvernementale ou non gouvernementale qui supervise et gère, directement ou par l'intermédiaire de représentants, un dépôt de biens de secours;

opérations de secours locales, des opérations menées exclusivement dans le pays où se trouve le dépôt.

1.4 Liste des abréviations:

DAH	Département des affaires humanitaires de l'Organisation des Nations Unies
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IFRC	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
JICA	Organisme japonais de coopération internationale (Japan International Cooperation Agency)
MSF	Médecins sans frontières
NOREPS	Système Norvégien de Préparation aux Réponses aux Urgences (Norwegian Emergency Preparedness System)
OFDA	Bureau d'assistance en cas de catastrophe à l'étranger de l'Agence pour le Développement International des Etats-Unis (USAID Office of Foreign Disaster Assistance)
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

2. SITUATION ACTUELLE

2.1 De nombreux dépôts de biens de secours ont été créés et/ou sont administrés par diverses organisations dans le monde. Certains ont été constitués en vue d'un projet particulier ou d'opérations de secours locales uniquement. D'autres sont gérés par des entreprises commerciales à des fins lucratives.

2.2 A l'heure actuelle, le DAH a recensé 51 dépôts de biens de secours répondant à la définition donnée plus haut, c'est-à-dire dont le stock peut être mis au service de l'aide internationale par l'intermédiaire des Nations Unies, gratuitement ou sans but lucratif.

2.3 Ces dépôts ont été créés ou sont supervisés par 22 organismes d'aide humanitaire, que l'on peut regrouper de la manière suivante (le chiffre entre parenthèses indique le nombre de dépôts supervisés):

Organismes du système des Nations Unies:	5 (5)
Organisations non gouvernementales internationales:	5 (11)
Organisations gouvernementales nationales:	8 (31)
Organisations non gouvernementales nationales:	3 (3)
Organisations privées à but non lucratif:	1 (1)



Une liste des dépositaires et des dépôts de biens de secours qu'ils supervisent figure à l'annexe 1.

2.4 Les dépôts de biens de secours se répartissent comme suit:

Afrique	- 4	dépôts (1 en Ethiopie, 1 au Kenya, 1 au Mozambique et 1 au Soudan)
Asie	- 3	dépôts (1 au Japon, 1 à Singapour et 1 en Thaïlande)
Europe	- 29	dépôts (1 au Danemark, 2 en France, 3 en Italie, 12 en Norvège, 2 aux Pays-Bas, 3 au Royaume-Uni, 4 en Suède et 2 en Suisse)
Amérique latine	- 4	dépôts (1 au Chili, 1 au Costa Rica et 2 au Panama)
Amérique du Nord	- 3	dépôts (2 aux Etats-Unis et 1 au Mexique)
Pacifique/Océanie	- 8	dépôts (3 en Australie, 1 à Fidji, 1 à Guam, 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée, 1 dans les Iles Salomon et 1 à Vanuatu).

2.5 Selon les informations communiquées par les dépositaires, le nombre de dépôts dont le stock peut être engagé en totalité dans n'importe quelle partie du monde s'élève à 31. En ce qui concerne les autres dépôts, seule une partie du stock peut être engagée au profit d'opérations de secours menées dans une région déterminée (la proportion varie généralement selon la région).

2.6 Pour bénéficier de l'aide d'un dépôt de biens de secours, le demandeur doit remplir certaines conditions et formalités fixées par le dépositaire. Ainsi, sur 22 dépositaires, 7 seulement ont indiqué que toute organisation était libre de déposer une demande d'assistance. Sur les 15 autres dépositaires, 10 préfèrent ne pas recevoir de demande émanant directement d'une organisation non gouvernementale nationale, 9 d'une organisation gouvernementale, 7 d'une organisation non gouvernementale internationale et 6 d'un organisme du système des Nations Unies autre que le DAH.

2.7 Le dépositaire ne facture pas au pays bénéficiaire les biens de secours acheminés au profit d'une opération humanitaire qu'il exécute. Dans les autres cas (livraison au profit d'une autre organisation humanitaire, par un autre donateur ou pour un autre pays bénéficiaire), les articles livrés sont facturés au coût de remplacement (prix d'achat plus frais de stockage, frais généraux, de manutention, de douane et de transport), moyennant remboursement ou au prix de catalogue ou encore à un prix convenu. Les biens peuvent également être livrés contre remboursement des coûts de stockage, de manutention ou de transport seulement, voire même gratuitement.



2.8 Selon les informations communiquées, les dépôts de biens de secours conservent en permanence un éventail de 72 articles entrant dans les sept catégories suivantes:

Alimentation (à base de céréales)	-	1 article
Autres denrées alimentaires	-	7 articles
Santé	-	19 articles
Logistique	-	10 articles
Abri	-	7 articles
Survie	-	23 articles
Eau	-	5 articles

2.9 Les articles les plus couramment stockés sont les suivants:

Couvertures	dans 31 dépôts
Tentes	dans 30 dépôts
Feuilles de plastique	dans 23 dépôts
Réservoirs à eau	dans 17 dépôts
Générateurs	dans 16 dépôts
Batteries et ustensiles de cuisine	dans 14 dépôts
Récipients	dans 13 dépôts
Articles pour la purification de l'eau	dans 12 dépôts

2.10 L'avion est le mode de transport le plus couramment utilisé pour assurer l'acheminement urgent des secours aux populations touchées par une catastrophe. Beaucoup plus onéreux que le transport maritime, routier ou ferroviaire, il représenterait entre 50 et 90 % de la valeur totale des livraisons pour des articles tels que les tentes, les couvertures ou les éléments de cuisine. Cependant, tous les dépositaires ont fait valoir que dans ce genre de situation la rapidité d'intervention était cruciale et le coût de transport, secondaire. D'ailleurs, sur certaines destinations, comme les pays sans littoral, le transport aérien peut se révéler plus rentable.

Les transports par route et par chemin de fer sont également utilisés pour desservir certaines destinations et les étapes locales des plans de livraison. On fait appel aux transports maritimes principalement pour reconstituer les stocks.

2.11 Les dépôts de biens de secours sont très variés. En superficie, ils peuvent occuper de 10 à 15 000 m². En outre, les articles entreposés répondent souvent à des besoins propres au dépositaire.

2.12 Dans le cadre de leurs activités opérationnelles, ils doivent observer certaines règles imposées par leurs organes directeurs. Les sources d'approvisionnement utilisées pour la reconstitution des stocks font parfois l'objet de restrictions.



3. MOTIFS DE LA CONSTITUTION D'UN DEPOT DE BIENS DE SECOURS

3.1 Il ressort des données recueillies que la majorité des dépôts n'a été créée qu'au cours des 10 dernières années. La nécessité d'adapter les capacités d'intervention à l'évolution de la conjoncture ou du mandat de l'organisation de secours est la raison la plus citée.

3.2 Plus précisément, les dépositaires interrogés ont indiqué avoir créé des dépôts pour les motifs suivants:

- participation permanente et croissante à des opérations de secours en cas de catastrophe imprévue;
- impossibilité d'assurer (par l'intermédiaire de sources commerciales et d'autres sources extérieures) la livraison immédiate des secours essentiels conformément à leur mandat.

3.3 Dans le passé, en cas de catastrophe imprévue un prestataire d'assistance (pays donateur ou agent d'exécution) pouvait assurer la livraison urgente des biens de première nécessité en les achetant directement, au cas par cas, auprès des fournisseurs.

3.4 Cependant, en raison de l'augmentation du nombre, de l'ampleur et de la complexité des catastrophes (tant naturelles que provoquées par l'homme) au cours des 10 dernières années environ, les prestataires d'assistance n'ont plus été en mesure d'intervenir à temps et de manière appropriée en cas de catastrophes imprévues.

3.5 Les sources traditionnelles et peu onéreuses d'approvisionnement en biens de première nécessité se sont progressivement épuisées, les délais de fourniture et de livraison devenant excessivement longs pour des coûts de plus en plus élevés.

3.6 Tous ces facteurs, associés aux contraintes financières et budgétaires généralement inhérentes à ce type d'activités, ont conduit plus d'une vingtaine de prestataires de secours internationaux à créer leur propre dépôt, voire plusieurs.

3.7 Parmi les avantages que présente la création de son propre dépôt, les plus fréquemment cités sont les suivants:

- **Cette formule offre les meilleures conditions d'économie et d'efficacité pour remplir la mission de fourniture d'une aide humanitaire d'urgence.** (Les biens de secours peuvent être achetés à l'avance au prix le plus intéressant dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres normale et acheminés au dépôt par le moyen de transport le plus économique).
- **C'est la solution la plus fiable pour se procurer immédiatement des biens de secours en cas de catastrophe soudaine.** (Même la conclusion d'un accord avec un autre dépôt n'apporte pas une sécurité absolue: les dépôts visent avant tout à appuyer les activités opérationnelles propres au dépositaire; dès lors, emprunter auprès d'un autre organisme est aléatoire, surtout lorsque ce dernier et l'organisation qui souhaite emprunter participent à la même opération de secours ou à des opérations similaires).



3.8 Toutefois, lorsque ces avantages deviennent moins évidents ou disparaissent, ou en cas de changement de mandat, la raison évoquée au paragraphe 3.1 (nécessité d'adapter la capacité d'intervention à l'évolution de la conjoncture ou du mandat de l'organisation de secours) conduit souvent le dépositaire à décider de suspendre les activités du dépôt, soit en le fermant purement et simplement (par exemple, les dépôts du PAM et de l'IFRC à Singapour), soit en réduisant son volume d'activité au seul soutien de ses propres opérations de secours (par exemple, l'entrepôt de l'organisation "Save the Children" situé à Londres).

4. FACTEURS PRIS EN COMPTE

4.1 Comme l'ont souligné les participants à l'Atelier sur les dépôts de biens de secours et les personnes interrogées par la suite, la création d'un dépôt est une entreprise coûteuse dans la mesure où elle mobilise en permanence des ressources financières et humaines considérables.

4.2 Les avantages potentiels d'un dépôt peuvent être moindres (par exemple, aux économies éventuelles réalisées en achetant et en acheminant à l'avance les secours dans un dépôt central ou régional), alors que les inconvénients et/ou les dépenses liées à sa création et à sa gestion. Par conséquent, avant de prendre une décision, tous les dépositaires ou presque ont demandé une procédure d'évaluation.

4.3 Bien que la procédure et les critères retenus pour l'évaluation soient propres à chaque organisation, les facteurs suivants ont généralement été pris en considération pour décider de la création d'un dépôt de biens de secours:

4.3.1 Finalité

L'objectif principal de la création d'un dépôt de biens de secours, tel qu'il ressort des déclarations, est de permettre au dépositaire d'appuyer les opérations de sauvetage dans les tout premiers jours qui suivent le déclenchement d'une catastrophe imprévue en fournissant immédiatement le matériel de secours nécessaire. Les situations d'urgence prolongée ou qui ne se déclarent pas brusquement laissent généralement assez de temps pour acheter et acheminer le matériel de manière plus économique.

Les précisions suivantes ont été apportées:

Le DAH a souligné qu'un dépôt de biens de secours n'était pas une fin en soi mais un instrument spécifique destiné à appuyer les activités fondamentales du dépositaire. Entreprise onéreuse, la création d'un tel dépôt n'était viable que si les activités à appuyer devaient durer suffisamment longtemps.

Le HCR a fait valoir que tous les secours d'urgence (y compris les dépôts de biens de secours) ne devaient - et ne pouvaient -, être utilisés qu'au cours de la phase initiale de l'opération de secours, qui est la phase la plus critique.



4.3.2 Durée de vie d'un dépôt

Les données d'expérience recueillies indiquent qu'une espérance de vie de plusieurs années est une condition indispensable à la création d'un dépôt de biens de secours. En effet, il faut plusieurs années avant de réaliser des économies et commencer ainsi à amortir les coûts d'établissement du dépôt.

Ce critère souligne la dualité du dépôt de biens de secours: provisoire par essence, il ne peut exister que lorsque les situations d'urgence imprévue ou les opérations de secours atteignent un certain degré de stabilité (par exemple, les dépôts du NOREPS en Afrique).

4.3.3 Composition du stock

De nombreux dépositaires reconnaissent qu'il n'est pas aisé de choisir les biens de secours à entreposer. La diversité et la quantité des articles stockés dépendent dans une large mesure de l'expérience des décideurs et des antécédents du dépositaire en matière d'opérations de secours. Bien souvent, les organisations procèdent en fait par tâtonnement.

Cela étant, des principes communs sont généralement appliqués:

- le temps de stockage d'un article doit être inférieur de plusieurs fois à sa durée habituelle de vie en entrepôt (c'est pourquoi les articles les plus fréquemment stockés sont ceux dont la durée de conservation est pratiquement illimitée, comme les couvertures, les tentes et les feuilles de plastique);
- la quantité de biens de secours doit être suffisante pour répondre initialement à la demande de biens de première nécessité sur le lieu d'une catastrophe le temps qu'ils commencent à arriver par les canaux habituels;
- il convient de ne stocker que les biens de secours qu'il est impossible de se procurer dans les zones traditionnellement dites à risques.

Les faits suivants ont été rapportés:

L'OFDA a cessé de stocker des couvertures en coton après avoir observé qu'elles se détérioraient considérablement lorsqu'elles étaient entreposées pendant plusieurs années en sacs comprimés. Même des articles comme les tentes et les feuilles de plastique, dont la durée de stockage est pratiquement illimitée, peuvent se détériorer à la longue. La méthode de roulement des articles "premier entré, premier sorti" est donc toujours appliquée.

Le HCR a pour principe que le stock doit être assez fourni pour répondre aux besoins minimums de secours en cas d'urgence tout en permettant un taux de rotation suffisant pour éviter que les articles ne se détériorent sous l'effet d'un séjour prolongé en entrepôt.



La politique du JICA consiste à conserver dans chaque dépôt régional des biens de première nécessité en variété et en quantité suffisantes pour faire face à une catastrophe soudaine dans la zone d'activité du dépôt en question.

4.3.4 Emplacement du dépôt

La quasi-totalité des dépositaires prennent en considération les critères suivants pour choisir le lieu d'implantation:

- risques majeurs (tremblements de terre, inondations, émeutes ou autres), susceptibles de limiter les arrivages et les expéditions de biens de secours (l'accès au dépôt doit être assuré en toutes circonstances);
- existence d'infrastructures de transport internationales perfectionnées et faciles d'accès (la proximité d'un port ou d'un aéroport international est indispensable);
- possibilité d'utiliser ou de louer des installations de stockage appropriées et des compétences locales à des clauses et conditions acceptables (compte tenu de la nature provisoire des dépôts de biens de secours et des spécificités liées à leur fonctionnement, ce facteur est parfois décisif);
- coûts locaux d'exploitation d'un dépôt de biens de secours (ils sont principalement liés à l'acquisition, à la construction ou à la location d'un entrepôt et à la rémunération du personnel chargé d'en assurer la gestion);
- formalités, procédures et pratiques douanières locales influant sur la gestion du dépôt (il faut au minimum que les formalités douanières du pays d'implantation n'entravent pas la circulation des biens de secours. Il est souhaitable que les bureaux de dédouanement soient ouverts 24 heures sur 24 et que la procédure ne prenne pas plus de quelques heures).

4.4 Cela étant, l'importance relative des critères susmentionnés diffère pour chaque dépositaire, selon la situation dans laquelle il se trouve. Les participants à l'Atelier sur les dépôts de biens de secours ont reconnu que, outre les éléments susmentionnés, le choix de l'emplacement d'un dépôt dépendait également de considérations économiques et politiques.

4.5 La volonté de l'administration ou des pouvoirs publics locaux de couvrir tout ou partie des coûts encourus sur place est un autre facteur très important (surtout pour les organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales, dont les activités sont financées au moyen de contributions volontaires).

Par exemple:

Certains pays ont constitué des dépôts de biens de secours à partir de leurs dépôts nationaux. Ainsi, les **Pays-Bas** ont créé un dépôt en prélevant des articles sur les stocks du Centre logistique national pour l'aide humanitaire internationale. Ce centre avait été créé plusieurs années auparavant pour appuyer les activités des organisations nationales néerlandaises de secours en cas de catastrophe.



Des dépôts de biens de secours relevant du **NOREPS** ont été créés sous forme de "stocks permanents d'urgence" (Permanent Emergency Preparedness Stores - PEPS) alimentés par des fournisseurs norvégiens et susceptibles d'être livrés par avion dans les 24 heures. Le **NOREPS** fixe deux conditions préalables à l'établissement de ces dépôts:

- tous les coûts afférents aux stocks doivent être supportés par les producteurs;
- le personnel affecté au dépôt doit faire état d'une expérience sur le terrain.

Pour l'**OFDA**, il importe que ses dépôts soient situés d'une part, près des zones sujettes à des catastrophes naturelles et d'autre part, dans une zone protégée, afin de garantir en toutes circonstances le bon déroulement des livraisons et des expéditions.

En outre, l'**OFDA** a choisi de louer les emplacements nécessaires dans des entrepôts existants et de déléguer la gestion de ses stocks de biens de secours aux organisations concernées sur une base contractuelle. Ces dispositions permettent à l'**OFDA** de bénéficier des meilleures installations et compétences professionnelles disponibles sur place.

Le **JICA** applique deux conditions supplémentaires concernant l'implantation de dépôts de biens de secours en dehors du Japon:

- l'existence dans le pays concerné d'un bureau extérieur du **JICA** afin de mieux contrôler le fonctionnement du dépôt;
- la présence dans la zone concernée d'une entreprise agréée disposant d'un entrepôt et capable d'administrer le dépôt au nom du **JICA** et sous son contrôle.

Pour le **DAH**, la situation géographique d'un dépôt de biens de secours financé par des donateurs, tel l'entrepôt de Pise, est capitale: le dépôt doit être à la portée des pays donateurs comme des pays bénéficiaires. Il est également souhaitable d'avoir accès à des installations d'assemblage ou d'emballage, à des entrepôts frigorifiques et à d'autres installations, de manière à bénéficier d'un centre d'assemblage et/ou de regroupement lorsqu'il existe plusieurs donateurs. Ces conditions étaient remplies lorsque le Gouvernement italien a proposé de financer la construction d'entrepôts pour le compte du **DAH** à Pise.

L'**OMS** a signé un contrat avec une entreprise spécialisée d'Amsterdam (Pays-Bas) concernant la gestion d'un dépôt de trousse de santé pouvant répondre aux besoins de 100 000 personnes pendant trois mois. Ce contrat prévoit des conditions d'entreposage et de renouvellement appropriées, ce qui est très important pour ce type de secours (principalement des médicaments).

Le **HCR** s'efforce de faire stocker les articles de secours par les fournisseurs dans l'optique d'un renouvellement régulier du stock. Toutefois, certains fournisseurs ont refusé d'assurer le stockage de certains articles (véhicules, tentes, etc.).

Le dépôt de biens de secours créé par l'**UNICEF** fait partie intégrante de l'entrepôt de la Division des fournitures établi à Copenhague (Danemark) en vue d'appuyer les projets en cours du Fonds. Les activités du dépôt représentent seulement 25 % des opérations de l'entrepôt (15 à 20 % dans les interventions en cas de situation d'urgence



complexe et 5 à 10 % dans les opérations en cas de catastrophe soudaine). Cette solution permet de stocker même des articles ayant une durée de conservation réduite (notamment les médicaments), dans la mesure où le stock est régulièrement renouvelé dans le cadre des livraisons effectuées pour les projets en cours.

L'UNICEF recommande d'éviter de créer un dépôt de biens de secours dans un pays qui ne dispose pas d'une infrastructure et d'une administration stables car les livraisons de marchandises entre le dépôt et un pays tiers risquent d'être retardées de plusieurs jours, voire de plusieurs semaines.

L'UNICEF estime que lorsque le dépôt est situé entre les pays fournisseurs et les pays bénéficiaires, le coût supplémentaire afférents à la dépose des biens de première nécessité sont négligeables. Il est donc plus intéressant d'installer les dépôts près des pays fournisseurs (étant donné qu'ils sont plus groupés) qu'à proximité des pays bénéficiaires.

Les dépôts régionaux de l'IFRC ont été créés à partir des dépôts locaux constitués précédemment pour appuyer les opérations de secours menées dans certains pays. Au terme de ces programmes, quatre dépôts locaux ont été convertis en dépôts régionaux, la situation dans les régions concernées justifiant une participation accrue de l'IFRC.

5. DES DEPOTS DE BIENS DE SECOURS CENTRAUX OU REGIONAUX ?

5.1 De nombreux facteurs, propres à chaque organisation, interviennent dans le choix entre un (ou des) dépôt(s) central(aux) ou un réseau de dépôts régionaux. Sur ce point, les opinions et/ou les expériences divergent quand elles ne se contredisent pas.

5.2 Cinq organisations qui ont des dépôts de biens de secours (la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Médecins sans frontières, le JICA, le NOREPS et l'OFDA) ont constitué des stocks régionaux.

Ainsi:

5.2.1 Pour la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les stocks régionaux permettent une rapidité d'intervention plus grande en cas d'urgence soudaine mais moins évidentes dans les situations d'urgence prolongée lorsque les biens de secours arrivent régulièrement de sources extérieures par tous les moyens de transport autres que par avion.

La Fédération estime en outre que les dépôts régionaux permettent d'améliorer le rapport coût-efficacité de l'acheminement des biens de secours, ceux-ci pouvant alors être transportés par tous les moyens de transport autres que par avion.

Elle considère qu'il est préférable que les dépôts régionaux soient gérés par du personnel local car celui-ci connaît la langue, les coutumes, les procédures, la



géographie, les coûts et les préférences des bénéficiaires de l'aide fournie. Les organisations internationales devraient s'associer avec des organisations locales pour garantir la transparence des opérations et donner satisfaction aux donateurs.

Cependant, la Fédération n'est pas sans savoir que la formule régionale peut présenter des inconvénients liés, par exemple, au coût de l'entreposage, au renouvellement des stocks et au fait que certaines des fournitures entreposées peuvent ne pas correspondre à une demande.

C'est pourquoi, chaque fois qu'il est question d'un dépôt régional de biens de secours, elle ne s'engage financièrement que si son utilité peut être absolument prouvée. Elle s'informe en particulier du passé de la région quant à ses besoins en matière de biens de secours, de la fréquence des catastrophes, de la possibilité d'acquérir des secours auprès de vendeurs locaux si nécessaire, de la géographie, des installations et de la logistique existantes, des formalités et des droits de douane, ainsi que des fonds disponibles.

- 5.2.2** Le JICA indique que les dépôts régionaux ont permis de réduire le temps d'acheminement des secours tant pour les catastrophes à déclenchement soudain que pour celles qui surviennent plus lentement. Dans une certaine mesure, cela s'explique par le fait que le JICA combine, pour chaque dépôt régional, un système de contrôle de gestion et de responsabilité à la fois central et local. Cet arrangement a permis de réduire considérablement les pertes de temps dues à la distance entre Tokyo et les dépôts de biens de secours.

Le JICA indique en outre que les dépôts régionaux ont permis d'améliorer le rapport coût-efficacité de l'acheminement des secours aux pays sinistrés. Quand c'est possible, ces biens sont achetés sur place, ce qui réduit au minimum le coût du transport jusqu'au dépôt (par ailleurs, la préférence est donnée aux achats sur place parce que les marchandises achetées au Japon sont parfois accompagnées d'instructions rédigées en japonais seulement.)

- 5.2.3** Pour le NOREPS, les dépôts régionaux sont une solution pour les régions où se produisent régulièrement des catastrophes. Le NOREPS a pris la décision de constituer des stocks permanents d'urgence (PEPS) en Afrique (en plus des dépôts de biens de secours en Norvège) après plusieurs années d'expérience pratique dans cette région et compte tenu du nombre accru d'interventions d'urgence et du besoin permanent de secours d'urgence auxquels on s'attend dans les années à venir.

Pour le NOREPS, le principal avantage des dépôts régionaux réside dans la réduction des frais de transport. Lorsque des secours sont acheminés par avion de la Norvège au lieu de la catastrophe, le rapport "coût des fournitures/coût du fret" est de 1 à 1,5. Ce rapport est de 1 à 0,05 lorsque les marchandises sont expédiées par bateau. D'autre part, la livraison, qui peut être effectuée par la route, par la mer ou même par avion (d'ordinaire, la solution la moins coûteuse au niveau local) est plus rapide à partir d'un entrepôt régional.

Le NOREPS estime qu'il n'est pas plus coûteux de gérer un entrepôt régional qu'un entrepôt en Norvège. Les secours stockés (dans des conteneurs, sur des



palettes, etc.) sont prêts à être enlevés. Manutention et entretien sont réduits au minimum et ne nécessitent pas de personnel qualifié.

Avant d'ouvrir des dépôts régionaux, le NOREPS s'assure qu'ils ne feront pas concurrence aux producteurs locaux. (L'idée d'ouvrir un PEPS à Bangkok, en Thaïlande, a été rejetée pour cette raison.) S'il y a un risque de concurrence, le NOREPS encourage les fabricants de biens de secours qui le fournissent à déplacer une partie de leur processus de production au lieu d'entreposage.

5.2.4 L'OFDA est favorable aux dépôts régionaux parce qu'il est convaincu, de par sa propre expérience, qu'ils permettent de réaliser des économies substantielles. Comme il a été dit à l'Atelier sur les dépôts de biens de secours, le coût des dépôts régionaux de l'OFDA a déjà été amorti plusieurs fois grâce aux économies réalisées sur les frais de transport lors de catastrophes soudaines.

5.3 Cependant, la plupart (17 sur 22) des organismes qui ont des dépôts de biens de secours préfèrent les installer dans un pays seulement. Ils estiment que la formule régionale présente plus d'inconvénients que d'avantages.

En particulier:

5.3.1 Le HCR déclare qu'il a toujours agi avec prudence en ce qui concerne l'installation de dépôts régionaux. Il n'a jamais eu jusqu'à présent de dépôt régional car les avantages d'une telle formule n'ont jamais été clairement prouvés, une fois prises en considération les ressources considérables que nécessitent la constitution des stocks, leur gestion et leur renouvellement.

5.3.2 L'UNICEF estime qu'un dépôt régional ne permet pas nécessairement d'intervenir plus rapidement en cas de catastrophe soudaine. Il sait par expérience, par exemple, que des pays limitrophes peuvent ne pas être en bons termes et que, pour franchir certains obstacles administratifs, il faut parfois des jours et des jours, alors qu'à partir de l'Europe on peut envoyer un avion sans problème. Dans un pays qui a une administration centrale faible, on peut perdre des journées entières en formalités douanières.

Un dépôt régional ne permet pas forcément de réduire le coût des interventions lors d'une catastrophe soudaine. L'UNICEF a constaté que la différence de prix des transports de marchandises par air entre l'Europe et l'Afrique et à l'intérieur du continent africain, tenant à la différence de kilométrage, était infime et négligeable. En outre, dans un dépôt régional, les commandes sont plus petites et, par conséquent, reviennent plus cher, et les frais généraux (locaux, formation du personnel, etc.) sont généralement plus élevés que pour un grand dépôt central.

Un dépôt régional est plus difficile à gérer de manière efficace pour les raisons suivantes:

- la rotation des stocks est moindre, d'où la difficulté de renouvellement des biens de secours, en particulier les médicaments, avant qu'ils ne se détériorent;



- il est plus difficile de ne pas se tromper dans le choix des fournitures à stocker ainsi que dans les quantités;
- il ne dispose pas forcément d'installations d'assemblage pour préparer des assortiments de biens de première nécessité reçus de fabricants différents.

5.3.3 Pour le **Département des affaires humanitaires**, les dépôts régionaux risquent d'être difficiles à gérer et nécessitent une forte capacité d'organisation et une source de financement stable. Il serait difficile pour une petite organisation comme le Département, qui vise la rapidité et la souplesse d'action et qui dépend entièrement des contributions des donateurs, de mettre sur pied et de gérer des dépôts de biens de secours régionaux.

6. PROPOSITIONS VISANT A AMELIORER LA CAPACITE OPERATIONNELLE DES DEPOTS DE BIENS DE SECOURS

6.1 A l'Atelier sur les dépôts de biens de secours, le Département des affaires humanitaires a présenté un document de travail intitulé "Measures to Achieve the Best Use of Emergency Stockpiles" (Mesures visant à une utilisation optimale des dépôts de biens de secours) qui contient des propositions fondées sur ses données d'expérience ou sur celles qui lui ont été rapportées. Après un échange de vues, les participants se sont mis d'accord sur un certain nombre de propositions qui, en résumé, portent sur:

- la mise au point définitive et la tenue à jour du Registre des dépôts de biens de secours, en y incorporant des données spécifiques sur les articles stockés qui sont le plus fréquemment utilisés dans les opérations de secours;
- l'encouragement de la coopération entre les dépositaires, pour ce qui concerne notamment la gestion des dépôts et le transport des secours jusqu'aux régions sinistrées, avec un système de partage des frais;
- la mise au point de spécifications standard pour les biens de première nécessité habituellement envoyés dans les 72 heures après une catastrophe et la normalisation des emballages pour leur stockage et leur transport;
- l'analyse des mesures actuelles, tendant à faciliter la livraison des secours, et de la possibilité d'en élaborer de nouvelles, en collaboration avec le Conseil de coopération douanière et les fédérations internationales de transporteurs.

6.2 Lors des entretiens, tous les interlocuteurs ont indiqué que les mesures ci-dessus constituaient une bonne base pour améliorer la capacité opérationnelle des dépôts existants et que leur mise en oeuvre était la première étape nécessaire en ce sens.



En outre:

6.2.1 Le NOREPS souligne que pour mieux utiliser les dépôts existants, il faut qu'ils soient mieux connus des utilisateurs potentiels, tout d'abord des organismes de secours (organismes des Nations Unies, organisations non gouvernementales, etc.) puis des gouvernements.

6.2.2 La **Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge** indique qu'elle soutiendra la gestion conjointe des dépôts fondée sur la répartition des coûts entre les partenaires opérationnels, le stockage d'articles de fabrication locale, l'utilisation d'emballages d'un maniement plus facile et la création d'un système de livraisons coordonnées avec tous les partenaires opérationnels.

La Fédération serait également favorable à la création de nouveaux dépôts à condition d'étudier au préalable quelles sont, parmi les régions réputées à risques, celles qui ne peuvent faire face à leurs besoins en achetant ce qu'il leur faut sur place. Il faudrait faire ce genre d'étude régulièrement car les besoins et les régions changent, et faire preuve de suffisamment de souplesse pour déplacer des stocks depuis longtemps inutilisés vers des régions plus exposées à mesure que celles-ci sont définies.

La Fédération a indiqué qu'on pourrait encore améliorer la capacité opérationnelle des dépôts en facilitant toutes les procédures douanières à chaque étape du processus, en préemballant les marchandises dans des colis facilement maniables, en soignant le marquage des emballages et en préparant d'avance les documents pour l'exportation.

6.2.3 L'UNICEF suggère que le DAH renforce son rôle de coordination dans les opérations humanitaires:

- en définissant et en proposant une spécialisation pour chacun des organismes des Nations Unies concernés;
- en lançant des opérations globales de financement sans attribution des fonds à tel ou tel organisme au stade de l'appel; une fois les fonds reçus, le Département devrait alors les remettre à l'organisme concerné en fonction de sa spécialisation.

L'UNICEF considère que la spécialisation devrait être imposée aux organismes des Nations Unies par une décision du Secrétaire général de l'ONU, agissant par l'intermédiaire du DAH qui devrait l'élaborer et l'appliquer.

L'UNICEF a déclaré qu'il était disposé à participer à l'effort de "coopération fondée sur la spécialisation" proposé en assurant les activités ci-après pour le compte des organismes des Nations Unies et d'autres organisations de secours:

- Acheter et stocker, le matériel de secours habituel de l'UNICEF en quantités suffisantes pour couvrir les besoins des autres organismes des Nations Unies (l'unique condition étant que ceux-ci achètent ces biens



à l'UNICEF, lorsqu'ils en ont besoin. Les frais de manutention et de stockage se monteraient à 6 %);

- Assurer l'entreposage des marchandises achetées par d'autres organisations (une condition préalable étant le paiement garanti).

L'UNICEF a aussi indiqué qu'il faudrait améliorer l'information sur les dépôts des uns et des autres et, pour cela, que les dépositaires (au moins les principaux) échangent des informations et des données d'expérience et que leurs représentants se rendent visite.

6.2.4 L'OFDA est d'avis que, pour accroître la capacité d'intervention de l'ONU en cas de catastrophe soudaine, le DAH devrait envisager de créer des dépôts régionaux analogues à celui de Pise, en Italie. A cet effet, le Département pourrait peut-être demander aux principales organisations qui ont des dépôts régionaux de lui céder une partie de la surface de leurs dépôts. Ensuite, d'autres donateurs pourraient être invités à fournir des secours pour ces "dépôts de biens de secours régionaux de l'ONU" qui seraient placés sous le contrôle opérationnel du DAH.

6.2.5 Le JICA suggère que l'on accorde une attention spéciale à la mise au point et à la promotion d'emballages pratiques pour l'utilisateur. En outre, le JICA propose de rechercher les moyens d'améliorer la capacité d'intervention internationale dans les nouveaux pays indépendants, celle-ci étant entravée par des conditions de transport difficiles.

6.2.6 Le DAH souligne qu'il importe de mettre en oeuvre les mesures adoptées, concernant notamment la coopération entre les dépositaires.

De l'avis du DAH, il conviendrait de développer tout particulièrement l'aspect coopération en ce qui concerne l'utilisation du dépôt de biens de secours de Pise (Italie) afin d'en faire un véritable instrument interorganismes d'intervention en cas d'urgence. Pour le moment, les efforts visent à accroître le nombre des donateurs et à utiliser Pise comme point de rassemblement des biens de secours envoyés par les gouvernements et les organisations non gouvernementales.

Le Département a suggéré un autre type de coopération pour accroître la capacité régionale d'intervention de l'ONU. Il pourrait essayer de mettre au point des arrangements avec les organisations qui ont des dépôts de biens de secours (par exemple le JICA), qui permettraient à l'ONU, par son intermédiaire, de se fournir auprès de leurs dépôts régionaux en cas de besoin.



7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

7.1 Les organismes d'aide constituent des stocks de biens de secours pour répondre aux besoins dans le cadre des opérations de sauvetage mises sur pied (conformément à leur mandat) dans les premiers jours qui suivent une catastrophe soudaine, lorsque la livraison immédiate des secours nécessaires ne peut être assurée par les circuits commerciaux ou d'autres sources extérieures à l'organisme en question. Un dépôt de biens de secours peut être fermé si un changement de situation et/ou de mandat le justifie.

7.2 Les activités des dépôts de biens de secours et des organisations dont ils dépendent sont régies par des règles et des orientations fondamentales qui leur sont propres. Ainsi, on peut décrire le système existant comme étant constitué d'unités quasi indépendantes qui s'adaptent à l'évolution des circonstances.

7.3 Au moment où l'étude a été faite, on avait identifié 51 dépôts de biens de secours mis sur pied par 22 organismes d'assistance, y compris des organismes des Nations Unies, des organisations gouvernementales et des organisations non gouvernementales. Il y en avait 29 en Europe et 22 répartis dans cinq autres régions comme suit: huit dans la région Pacifique/Océanie, trois en Asie, quatre en Amérique latine, trois en Amérique du Nord et quatre en Afrique.

7.4 A tout moment, la composition du système reflète un équilibre dynamique entre les besoins tels qu'ils ont été identifiés, les ressources disponibles et les missions confiées à l'ONU ainsi qu'aux autres organisations internationales de secours. Elle se modifie lorsque les éléments qui la constituent changent.

7.5 Il est généralement reconnu que l'on peut améliorer la capacité opérationnelle des dépôts de biens de secours existants en appliquant les mesures suivantes:

- meilleure connaissance des possibilités de chaque dépositaire et des capacités existantes, parmi les pays donateurs et les pays bénéficiaires, le Registre des dépôts de biens de secours, ainsi que les échanges d'informations et de données d'expérience et les visites entre représentants des dépositaires, sont très importants à cet égard;
- coopération accrue pour ce qui concerne les achats, le stockage et la livraison des biens de secours, fondée sur le partage des coûts et la collaboration;
- mise au point et utilisation de spécifications normalisées et d'emballages adaptés aux opérations de secours;
- promotion des procédures douanières simplifiées qui existent, de celles qui viennent d'être élaborées, et de toute autre procédure de nature à faciliter l'acheminement des secours.

7.6 On a vu que, dans certaines circonstances, les dépôts régionaux pouvaient contribuer à la rapidité et à la rentabilité des opérations lors de catastrophes soudaines dans les régions où elles se produisent. Cela dépend de nombreux facteurs, tels que l'ampleur et le genre des activités du dépositaire dans une région donnée, les ressources disponibles, l'évolution à long



terme supposée de la situation créée par la catastrophe, des autres conditions dans la région, etc.

7.7 Jusqu'à présent, seuls cinq dépositaires ont créé des dépôts régionaux, les 17 autres (soit les trois-quarts du total) ayant préféré la formule du dépôt central. D'après les témoignages qui ont été recueillis, on peut conclure que la décision d'ouvrir des dépôts régionaux dépend de facteurs qui sont propres à chaque organisation. Lorsque la création d'un dépôt régional est envisagée, il convient d'en évaluer les avantages et les inconvénients.

7.8 Pour améliorer la capacité opérationnelle des dépôts de biens de secours existants, il faut que toutes les parties intéressées (les dépositaires, les pays donateurs, les pays de transit et les pays bénéficiaires, les organisations intergouvernementales et les autres organisations internationales) participent à la mise en oeuvre des mesures décrites ci-dessus. Etant donné la nature de sa mission, le DAH a des responsabilités et un rôle particuliers à remplir et devrait agir en tant qu'animateur et coordonnateur de ce processus.
