



Note du Secrétariat de l'OMD

Comment établir et utiliser des listes de produits essentiels pendant une catastrophe

I. Énoncé du problème et objectifs possibles des listes de produits essentiels

Pour faire face à la pandémie de Covid-19, maladie à nouveau coronavirus, un certain nombre de Membres de l'OMD ont désigné des couloirs prioritaires et mis en place des mesures visant à faciliter la circulation transfrontalière des produits essentiels. Cependant, il n'existe pas de définition reconnue au niveau international de ce que sont les produits essentiels, pour aider les Membres n'ayant pas encore envisagé un traitement prioritaire et des mesures de facilitation à l'égard de ces produits.

En général, la liste des produits, équipements et services essentiels est établie par l'autorité nationale de gestion des catastrophes ou par l'autorité nationale équivalente chargée des interventions en réponse à une catastrophe en particulier. Dans le contexte de la gestion coordonnée des frontières, il conviendrait de reconnaître le rôle de la douane dans les secours apportés en cas de catastrophe et d'intégrer comme il se doit les administrations des douanes dans les mécanismes de préparation et d'intervention.

Une liste de produits, d'équipements et de services essentiels peut répondre à plusieurs objectifs :

- indiquer plus précisément aux intervenants sur la scène internationale quels sont les besoins d'un pays touché par une catastrophe et ainsi contribuer à éviter les dons bilatéraux non sollicités, qui génèrent souvent des problèmes comme le blocage d'espaces de stockage très demandés, des coûts de stockage et des perturbations dans la chaîne d'approvisionnement humanitaire ;
- servir à établir un ordre de priorité pour le dédouanement des articles et à faciliter leur traitement, par exemple avec un dédouanement en dehors des heures habituelles ou en dehors des bureaux des douanes ; les priorités peuvent être définies selon les codes du SH dans lesquels entrent les produits en question, selon les codes de procédures douanières ou selon les organismes importateurs autorisés ; une fois la liste établie par le gouvernement, il est recommandé que l'administration des douanes la complète en indiquant les codes des tarifs douaniers applicables aux produits figurant sur la liste ;
- servir de base aux décisions visant à annuler les droits et taxes d'importation et les interdictions ou restrictions concernant l'importation de produits qui figurent sur la liste ;
- répondre à plusieurs des objectifs précités.

Il est absolument indispensable de rendre publique la liste des produits, équipements et services essentiels. Cela profitera à l'ensemble des acteurs intervenant dans la chaîne logistique.

Le présent document n'a pas pour objectif de donner une définition de ce que sont les produits essentiels mais de mettre en exergue certaines dispositions d'outils et d'instruments existants de l'OMD, d'autres sources de référence et de pratiques de Membres.

II. Définition des envois de secours selon la CKR

La Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers sous sa forme révisée (Convention de Kyoto révisée, CKR), instrument phare de l'OMD fixant des normes pour des régimes douaniers simples mais efficaces, traite des envois de secours dans un

chapitre spécifique, le Chapitre 5 de l'Annexe J. Ce chapitre complète les dispositions et définitions de base figurant dans l'Annexe générale de la CKR pour une application généralisée à toutes les procédures et pratiques douanières.

Les « envois de secours » y sont définis comme suit :

On entend par « **envois de secours** » :

- les marchandises, y compris les véhicules ou autres moyens de transport, les denrées alimentaires, les médicaments, les vêtements, les couvertures, les tentes, les maisons préfabriquées, le matériel de purification ou de stockage de l'eau ou les autres marchandises de première nécessité, acheminées pour aider les victimes de catastrophes; et
- tout le matériel, les véhicules et autres moyens de transport, les animaux dressés à des fins particulières, les vivres, les fournitures, les effets personnels et autres marchandises destinées au personnel de secours pour lui permettre de s'acquitter de sa mission ou l'aider à vivre et à travailler pendant la durée de sa mission dans le pays touché par la catastrophe.

Le Chapitre 5 de l'Annexe spécifique J de la CKR expose par ailleurs les mesures de facilitation des échanges concernant l'exportation, le transit, l'admission temporaire et l'importation des envois de secours : traitement prioritaire, exigences visant à faciliter la déclaration de marchandises, examen et/ou échantillonnage des marchandises uniquement dans des circonstances exceptionnelles, dispositions relatives à l'exonération de droits, etc.

III. Dispositions pertinentes de la Loi-type de la FICR sur les secours en cas de catastrophe

En 2013, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) a lancé la « Loi-type relative à la facilitation et à la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe », connue plus généralement sous le nom de Loi-type sur les secours en cas de catastrophe, en collaboration avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) des Nations Unies et de l'Union interparlementaire (UIP). L'OMD a participé à l'élaboration de cette Loi-type, qui prend dûment compte des outils, instruments et initiatives de l'OMD.

La Loi-type sur les secours en cas de catastrophe est conçue comme un outil de référence pour utilisation volontaire par les responsables de la gestion des catastrophes et/ou les législateurs souhaitant élaborer une législation, une réglementation et/ou des procédures nationales dans leurs pays, leur permettant de gérer à l'avenir l'assistance internationale en cas de catastrophe. La Loi-type vise à aider les États à se préparer aux problèmes juridiques et réglementaires les plus courants, pouvant se poser lors d'opérations internationales majeures de secours en cas de catastrophe. Ces problèmes se rapportent à l'entrée et au fonctionnement des acteurs internationaux prêtant assistance, ainsi qu'à la coordination de leur aide, en particulier durant la phase de secours et de relèvement initial.

Selon la Loi-type, l'« aide internationale en cas de catastrophe » désigne les secours et l'assistance au relèvement initial qui, lors d'une catastrophe, sont fournis par des acteurs internationaux prêtant assistance, ou importés ou apportés d'une autre manière au pays touché, depuis l'étranger, par des acteurs nationaux prêtant assistance ou en leur nom.

Le Chapitre II de la Loi-type, intitulé *Déclenchement et fin des opérations d'aide internationale en cas de catastrophe*, contient un article appelé *Évaluation des besoins d'aide internationale en cas de catastrophe*.

Selon cet article, « dès le début d'une catastrophe majeure, et après consultation avec les autorités provinciales/de district/nationales et locales compétentes, l'autorité compétente en matière de gestion des catastrophes doit déterminer, sur la base d'une estimation initiale, les besoins et les dommages, si les capacités nationales seront vraisemblablement suffisantes pour répondre aux besoins de secours et/ou d'assistance au relèvement initial. Il peut également être procédé à cette évaluation des capacités nationales, si l'autorité compétente en matière de gestion des catastrophes le juge approprié, avant la survenue d'une catastrophe majeure imminente.

S'il est déterminé que les capacités d'intervention nationales seront vraisemblablement dépassées par l'ampleur de la catastrophe, l'autorité compétente en matière de gestion des catastrophes doit en aviser le président/premier ministre et recommander qu'une demande d'aide internationale en cas de catastrophe soit immédiatement lancée.

Si une telle recommandation est formulée, l'autorité compétente en matière de gestion des catastrophes doit, après consultation avec les autorités provinciales/de district/nationales et locales compétentes, élaborer une liste préliminaire des biens, équipements et services nécessaires. L'autorité compétente en matière de gestion des catastrophes devra mettre cette liste à la disposition de potentiels acteurs internationaux prêtant assistance dès le début de la phase des secours internationaux. La liste sera mise à jour autant que de besoin pour tenir compte d'informations nouvelles et de l'évolution de la situation.

S'il est estimé que les capacités nationales seront vraisemblablement suffisantes et qu'il est dès lors inutile de recourir à une aide internationale, cette décision peut être réexaminée et annulée en tout temps par l'autorité compétente en matière de gestion des catastrophes, à la lumière d'informations nouvelles. »

Dans ces conditions, il convient de noter que la liste des produits, équipements et services nécessaires dépendra de la nature de la catastrophe, des caractéristiques du pays touché (climat, culture locale et religion, structure de l'économie, etc.) et des capacités nationales à intervenir pour faire face à la catastrophe.

IV. Aspects à prendre en compte au niveau mondial pour déterminer les éléments intervenant dans la chaîne logistique

De nombreux pays disposent de solides prévisions de ce qui leur serait nécessaire si une catastrophe nationale ou régionale survenait. Néanmoins, face à un dérèglement mondial tel que la pandémie de Covid-19, des critères supplémentaires peuvent s'ajouter et la liste des fournitures essentielles peut aller au-delà des envois de secours prévisibles en temps normal.

Sachant que la plupart ou la totalité des pays seront touchés et que l'on ignore le temps qu'il faudra pour retrouver complètement les capacités de production et de transport, compte tenu des effets qui en découleront sur les chaînes logistiques mondiales, il pourra être nécessaire de s'appuyer davantage et à nouveau sur la production locale. Même si les produits essentiels ou indispensables sont fabriqués dans le pays, tout élément importé qui les compose devra éventuellement être considéré aussi comme un produit essentiel. Les aspects à prendre en compte pour déterminer si une facilitation supplémentaire s'impose sont les suivants : est-ce que des produits de remplacement sont disponibles localement ? Pendant combien de temps la production peut-elle être assurée avec les niveaux de stocks disponibles dans le pays ? Dans quelle mesure la fiabilité et la ponctualité de l'approvisionnement ont-elles été affectées et dans quelle mesure le produit fini est-il indispensable ou essentiel pendant la pandémie ? Si, au vu de ces considérations, l'éventail de produits jugés essentiels s'élargit, les administrations des

douanes devront éventuellement adapter les mesures prévues afin d'identifier les produits qui ne sont normalement pas prioritaires dans des situations d'urgence et de faciliter leur circulation.

V. Autres sources de référence

Le 30 avril 2020, l'OMD a publié une mise à jour de la 2^{ème} édition de l'outil intitulé « [Classement de référence dans le SH des fournitures médicales liées à la Covid-19](#) ». Le Système harmonisé (SH) est régi par la Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, autre instrument phare de l'OMD constituant la « langue » universelle du classement des marchandises dans le commerce international. La liste des fournitures médicales répertoriées dans le SH comprend des produits essentiels pouvant être utilisés pour la prévention et le traitement de la Covid-19, par exemple : les tests de diagnostic de la Covid-19, les équipements de protection personnelle, les dispositifs médicaux tels que les respirateurs et les appareils d'oxygénation par membrane extra-corporelle (ECMO), les consommables, les produits désinfectants, etc. Cette liste a été établie pour aider les pays à accélérer la circulation transfrontalière de ces produits indispensables. Elle contient uniquement une sélection de produits ainsi que leur classement indicatif. Pour obtenir une liste plus complète des produits médicaux essentiels, voir les documents de l'OMS intitulés [Liste des fournitures nécessaires en liaison avec la maladie à nouveau coronavirus \(Covid-19\)](#) et [Lignes directrices sur la maladie à coronavirus \(Covid-19\) : planification des ressources essentielles](#).

Le 30 avril 2020, l'OMD a publié également une mise à jour de la [Liste OMD/OMS des médicaments prioritaires](#). Cette liste contient les codes SH proposés pour les médicaments i) utilisés lors de la prise en charge générale des patients hospitalisés, ii) utilisés dans le cadre du traitement direct de la maladie Covid-19 et iii) dont la rupture de l'approvisionnement pourrait avoir des conséquences graves sur la santé. Cette liste vise à aider les douanes et les opérateurs économiques à classer ces médicaments.

D'autres organisations internationales telles que la FICR et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) disposent également de listes d'articles requis pour des interventions humanitaires.

Voici les liens vers ces listes ou catalogues :

FICR - <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/logistics/procurement/catalogue/>

UNICEF - <https://supply.unicef.org/>

VI. Pratiques des Membres

Pour faire face à la pandémie de Covid-19, plusieurs Membres ont prévu des exonérations de droits d'importation ([Antigua-et-Barbuda](#), [Brésil](#), [Niger](#)) et d'autres mesures de facilitation ([Brésil](#), [Cameroun](#)) basées sur le Classement de référence dans le SH des fournitures médicales liées à la Covid-19.

D'après les informations fournies par les Membres, les listes de produits essentiels pourraient comprendre les éléments suivants :

	Médicaments	Fournitures médicales	Équipements médicaux	Denrées alimentaires	Matériel utilisé pour la production d'électricité et/ou d'énergie	Eau et/ou articles intervenant dans la purification de l'eau	Biens de secours
Bahreïn	Y		Y	Y	Y	Y	
Canada	Y			Y	Y		
Chine	Y	Y					
République dominicaine		Y	Y				
Union européenne		Y	Y	Y			
Japon		Y	Y		Y	Y	
Moldova		Y	Y	Y			Y
Panama		Y					
Qatar		Y		Y			
Arabie saoudite	Y			Y			Y

Certains Membres ([Corée](#), [Indonésie](#)) se sont particulièrement attachés à faciliter les entrées et sorties de matières premières pour les industriels locaux. La [Thaïlande](#) a mis en place une exonération des droits d'importation pour les masques chirurgicaux et les masques anti-poussière mais aussi pour les matières premières utilisées dans la production des masques.

Il est recommandé d'inclure, dans la liste des produits, équipements et services essentiels, des articles faisant partie d'équipements professionnels et importés pour permettre aux organisations humanitaires de mener à bien leurs tâches pendant toute la durée des interventions en réponse à la catastrophe, par exemple : ambulances, véhicules, téléphones mobiles, etc.

Dans l'un des documents fournis par l'Agence des services frontaliers du Canada, il est indiqué : « L'utilisation du mot « essentiel » vise simplement à distinguer les loisirs des activités professionnelles ».

Dans les *Lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels*, publiées par la Commission européenne le 16 mars 2020, il est indiqué : « Les États membres doivent préserver la libre circulation de toutes les marchandises. En particulier, ils doivent garantir la chaîne d'approvisionnement des produits de première nécessité tels que les médicaments, le matériel médical, les denrées alimentaires périssables et de première nécessité ainsi que le bétail. Il

convient de n'imposer aucune restriction à la circulation des marchandises au sein du marché unique, en particulier (mais pas uniquement) en ce qui concerne les biens de première nécessité, les biens sanitaires et les biens périssables, notamment les denrées alimentaires, sauf dans des cas dûment justifiés. Les États membres doivent assigner des voies prioritaires au transport de marchandises (par exemple des «voies réservées») et envisager de lever les éventuelles interdictions de circuler le week-end. » En outre, le 3 avril 2020, la Commission européenne a adopté une décision relative à la franchise des droits à l'importation et à l'exonération de TVA sur les importations octroyées pour les marchandises nécessaires à la lutte contre les effets de la pandémie de Covid-19, autrement dit pour les équipements de protection, les kits de test ou les appareils médicaux tels que les respirateurs.

Le 15 avril 2020, la Nouvelle-Zélande et Singapour ont lancé une nouvelle initiative commerciale pour assurer la connectivité des chaînes logistiques et supprimer les blocages au commerce pour une liste de produits essentiels. La [déclaration](#) qui décrit cette initiative comprend une liste de produits liés à la pandémie de Covid-19, pour lesquels la Nouvelle-Zélande et Singapour s'engagent à supprimer les tarifs douaniers, à ne pas imposer de restrictions à l'importation et à supprimer les obstacles non tarifaires. Cette déclaration comprend aussi un engagement à faire en sorte que les chaînes logistiques demeurent opérationnelles pour ces produits. La liste comprend des équipements de protection personnelle, des médicaments et des denrées alimentaires.
