

**Commission économique pour l'Europe**

Comité exécutif

**Centre des Nations Unies pour la facilitation
du commerce et les transactions électroniques**

Vingt-septième session

Genève, 19 et 20 avril 2021

Point 6 a) de l'ordre du jour provisoire

Recommandations et normes :**Recommandations présentées pour approbation****Recommandation n° 47 : Mesures relatives au commerce
à prendre face à une crise pandémique****Document présenté par le Bureau pour approbation***Résumé*

La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a révélé les difficultés qu'une crise sanitaire pouvait engendrer et les effets de cette crise sur la société et l'économie. Les dérèglements provoqués par la pandémie risquent en effet de peser durablement sur l'économie mondiale. Animé de la volonté de garantir la continuité du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement mondiales malgré la pandémie, le Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU) a établi le présent document afin de présenter les mesures susceptibles d'atténuer les effets délétères de la pandémie sur les flux commerciaux. Le contenu du présent document avait initialement été rédigé sous la forme d'un livre blanc, mais à la demande du secrétariat, le Bureau a décidé de le transformer en recommandation, avec l'appui des trois chefs de délégation qui avaient soutenu le projet à son lancement.

Publié sous la cote ECE/TRADE/C/CEFACT/2021/9, le présent document est soumis par le Bureau du CEFACT-ONU à la vingt-septième session plénière pour approbation.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (2 mars 2021).



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Recommandation n° 47 : Mesures relatives au commerce à prendre face à une crise pandémique	3
A. Introduction	3
B. Objet et champ d'application	3
C. Avantages	3
D. Normes internationales	4
E. Recommandation	4
II. Lignes directrices relatives à la Recommandation n° 47, intitulée « Mesures relatives au commerce à prendre face à une crise pandémique ».....	5
A. Introduction	5
B. Champ d'application.....	5
C. Complexité d'une pandémie	5
1. Définition	5
2. Effets relatifs au commerce de la lutte contre la pandémie	6
3. Approvisionnements essentiels	7
4. Principaux acteurs	8
D. Lignes directrices visant à faciliter la lutte contre la pandémie	8
1. Une collaboration nécessaire.....	8
2. Procédures opérationnelles standard et procédures opérationnelles d'urgence	12
E. Utilisation d'outils technologiques	18
1. Importance des échanges de système à système (suppression/réduction des contacts humains).....	18
2. Guichet unique et autres mécanismes facilitant le commerce transfrontières	19
3. Les outils de télétravail et les besoins qui en découlent	19
4. Utilisation des nouvelles technologies	20
F. Conclusions	21

I. Recommandation n° 47 : Mesures relatives au commerce à prendre face à une crise pandémique

A. Introduction

1. Outre qu'elle a provoqué des pertes humaines et des souffrances considérables en 2020, la pandémie de COVID-19 a eu d'immenses conséquences sur l'économie mondiale et sur les opérateurs économiques présents sur les chaînes de valeur internationales. La pandémie n'a pas seulement créé des ondes de choc sur la demande et sur l'offre ; elle a aussi entraîné un dérèglement des liaisons commerciales et de la circulation et de l'acheminement des marchandises d'un pays à l'autre. Face à la pandémie, certains pays ont renforcé les mesures de contrôle des importations dans le but de freiner la propagation du virus. Ils ont également imposé des restrictions sur les exportations de biens essentiels pour des raisons de sécurité alimentaire et de santé publique nationales. Des goulets d'étranglement et des retards aux frontières peuvent survenir faute de clarté suffisante, sous la forme de lignes directrices ou de prescriptions, concernant les formalités d'urgence aux frontières, ou bien parce que les organismes chargés de l'application des règlements aux frontières ne disposent pas de capacités suffisantes pour appliquer des procédures de contrôle accélérées au dédouanement de certains lots de marchandises qui ont un caractère prioritaire pendant une pandémie.

B. Objet et champ d'application

2. On trouvera dans la présente recommandation des indications concernant les mesures relatives au commerce qu'il convient d'envisager de prendre face à une crise pandémique. L'élaboration et la mise en place d'un cadre de procédures opérationnelles standard face à une crise pandémique peuvent contribuer à faciliter la mise en œuvre de contrôles aux frontières efficaces et performants et, en fin de compte, à garantir la continuité dans l'application des règlements tout en accélérant le passage des biens essentiels. Les buts de la présente Recommandation sont les suivants :

- Appeler l'attention des autorités nationales sur la nécessité de prendre des mesures destinées à faciliter et à accélérer le contrôle conjoint des marchandises et, ainsi, les flux commerciaux transfrontières pendant et après une crise sanitaire mondiale. De telles mesures peuvent également aider les pays à appliquer le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et, en particulier, l'objectif de développement durable (ODD) 8 relatif à un travail décent pour tous et à la croissance économique, l'ODD 11 relatif à des politiques intégrées visant à renforcer la résilience des populations et l'ODD 17 qui vise à accroître les exportations des pays en développement. En particulier, la mise en œuvre de ces mesures facilitera également le respect par les États membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) des dispositions de l'Accord sur la facilitation des échanges ;
- Montrer que ce travail est important et pertinent pour un large éventail d'acteurs, au sein du secteur privé et parmi les organismes chargés de faire appliquer les règlements et les organisations non gouvernementales.

C. Avantages

3. Il est primordial de faciliter et d'accélérer la circulation transfrontières des marchandises, pour deux raisons :

- En premier lieu, à brève échéance, cela permettra de distribuer rapidement à l'échelle internationale des biens essentiels tels que le matériel médical et les denrées alimentaires pendant une crise sanitaire ;
- En second lieu, à moyenne échéance, cela permettra d'atténuer les effets des dérèglements de l'activité économique mondiale et de la circulation transfrontières des marchandises imputables à la pandémie, en limitant les perturbations de l'offre et de la consommation de biens.

D. Normes internationales

4. Le Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU) a travaillé sur plusieurs concepts fondamentaux tels que le guichet unique, les organismes nationaux de facilitation du commerce et les portails de présentation unique, qui sont examinés dans le présent document et font l'objet de recommandations distinctes de la CEE. Le CEFACT-ONU a en outre élaboré une série de normes relatives aux transactions électroniques visant à harmoniser et simplifier les échanges, lesquelles peuvent aider à faire face à une crise pandémique. Il est recommandé, dans la mesure du possible, d'appliquer les normes internationales qui, à l'image de celles du CEFACT-ONU, sont disponibles gratuitement et sont le résultat d'une démarche d'élaboration éprouvée et ouverte à une large participation.

E. Recommandation

5. Compte tenu de ce qui précède, le CEFACT-ONU, à sa vingt-septième session tenue en avril 2021, recommande de prendre les mesures suivantes dans le cadre de la gestion d'une crise pandémique :

a) Les autorités nationales devraient prendre en considération les aspects relatifs au commerce qui sont décrits dans les lignes directrices relatives à la présente recommandation ;

b) Les pouvoirs publics devraient mettre en place des procédures opérationnelles standard spécifiques à une crise pandémique ;

c) Tous les acteurs concernés par les échanges commerciaux, du secteur public comme du secteur privé, doivent être associés à l'élaboration de mesures de lutte contre la pandémie relatives au commerce, ce qui pourrait se faire par l'intermédiaire d'un organisme national de facilitation des échanges ;

d) Tous les acteurs devraient recourir à la technologie pour freiner la propagation de la pandémie tout en laissant l'activité économique se poursuivre.

II. Lignes directrices relatives à la Recommandation n° 47, intitulée « Mesures relatives au commerce à prendre face à une crise pandémique »

A. Introduction

6. L'histoire retiendra de l'année 2020 qu'elle fut celle de la pandémie de COVID-19 et de ses multiples conséquences. Il en résultera peut-être une redéfinition de ce qui constitue des façons de travailler normales, mais en attendant, de telles pandémies sont susceptibles d'entraîner des dérèglements majeurs des flux commerciaux et d'amoindrir la performance économique globale des pays. Certaines mesures peuvent être prises afin de réduire ces conséquences et de permettre la continuité des échanges commerciaux.

B. Champ d'application

7. La présente recommandation vise à énoncer de manière claire, accessible et concise les meilleures pratiques permettant de mettre en place des mesures efficaces de contrôle, de dédouanement et de traitement et décrit des mesures opérationnelles standard à prendre en cas de crise pandémique. L'objectif est de brosser un tableau général des pratiques optimales. La présente recommandation n'a pas pour objet de dresser une liste d'obligations juridiques.

8. La présente recommandation est axée sur les aspects relatifs au commerce des situations pandémiques, du point de vue des secteurs public et privé. Elle peut également s'appliquer aux épidémies, qui sont limitées à un pays, à un territoire ou à une région donnée.

C. Complexité d'une pandémie

1. Définition

9. Une pandémie est une flambée de maladie à l'échelle mondiale. En règle générale, elle est d'abord classée comme épidémie, c'est-à-dire comme la propagation rapide d'une maladie dans une ou plusieurs régions données. Elle se caractérise d'ordinaire par une flambée soudaine conduisant dans certains cas à des taux de mortalité élevés.

10. L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) définit une pandémie comme la « propagation mondiale d'une nouvelle maladie »¹. Elle cite l'exemple d'une pandémie de grippe qui survient lorsqu'un nouveau virus grippal apparaît en l'absence d'immunité, à l'image de ce à quoi nous avons assisté en 2020 avec la COVID-19. Une épidémie devient pandémie dès lors qu'elle s'est propagée à au moins trois régions de l'OMS.

11. C'est à l'OMS qu'il appartient d'annoncer l'apparition d'une nouvelle pandémie, ce qu'elle fait en se fondant sur la façon dont la maladie se propage. L'apparition d'une pandémie se décompose en six phases, à savoir :

- Phase 1 : Aucun cas d'infection chez l'homme due à un virus circulant chez les animaux n'a été signalé.
- Phase 2 : On sait qu'un virus grippal animal circulant chez des animaux domestiques ou sauvages a provoqué des infections chez l'homme et est de ce fait considéré comme constituant une menace potentielle de pandémie.
- Phase 3 : Un virus grippal réassorti² animal ou animal-humain a été à l'origine de cas sporadiques ou de petits groupes de cas de maladie dans la population, mais n'a pas

¹ Organisation mondiale de la Santé, « Qu'est-ce qu'une pandémie ? », 24 février 2010. Disponible à l'adresse : https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/fr/.

² Le Oxford English Dictionary indique qu'un virus réassorti a un génome constitué de parties des génomes d'au moins deux virus différents, après réassortiment après infection simultanée du même hôte ou de la même cellule. Voir : <https://www.lexico.com/definition/reassortant>.

entraîné de transmission interhumaine suffisamment efficace pour maintenir des flambées à l'échelon communautaire.

- Phase 4 : Transmission interhumaine vérifiée d'un virus grippal réassorti animal ou animal-humain capable de provoquer des « flambées à l'échelon communautaire ». L'OMS classe cette phase comme moyenne à élever, nécessitant un endiguement rapide et une préparation à la riposte à la pandémie.
- Phase 5 : Le même virus a provoqué des flambées soutenues à l'échelon communautaire dans au moins deux pays d'une région de l'OMS. Riposte à la pandémie : chaque pays doit mettre en œuvre les mesures précisées dans son plan national.
- Phase 6 : Outre les critères définis pour la phase 5, le même virus a provoqué des flambées soutenues à l'échelon communautaire dans au moins un pays d'une autre région de l'OMS. La riposte à une telle pandémie doit être basée sur les plans de préparation, et chaque pays doit mettre en œuvre les mesures précisées dans son plan national.

12. Les trois premières phases sont considérées comme des périodes d'incertitude et à ce titre, l'essentiel de la communication et de la gestion des actions repose sur les autorités nationales, qui doivent assurer une communication efficace et rendre compte de l'évolution de la situation.

13. Il est recommandé à tous les organismes et associations professionnels de se tenir informés de l'évolution de la situation afin d'être préparés à maintenir la continuité des flux de marchandises et de services dans l'éventualité où un événement de phase 4 surviendrait. Il est primordial de maintenir les principaux points d'entrée et chaînes de valeur mondiales ouverts de façon à éviter les retards dans la recherche de solutions de remplacement dans le contexte de la pandémie.

14. Au-delà des trois premières phases, il est nécessaire de mettre en place une coordination internationale dans l'application des règles et procédures relatives au commerce. Les pays entrent dans les différentes phases de la pandémie à des moments différents, de sorte que les mesures de lutte contre la maladie prises par les différents gouvernements peuvent varier. Cette situation peut provoquer des dérèglements et une désorganisation du commerce, lesquels peuvent à leur tour faire obstacle aux efforts d'endiguement de la pandémie.

2. Effets relatifs au commerce de la lutte contre la pandémie

15. Les mesures prises par les pouvoirs publics peuvent entraîner des conséquences plus ou moins graves pour l'activité économique et le commerce, qui peuvent aller de perturbations mineures à une rupture presque totale des chaînes d'approvisionnement. Les conséquences sur le commerce peuvent être particulièrement sévères, non seulement pour toute la région, mais encore pour tout le paysage économique mondial.

- Une fermeture des entreprises commerciales ou un confinement décidés dans le but de sauver des vies ont fréquemment pour résultat une diminution de la production manufacturière et de la production globale ;
- Les restrictions à la circulation des personnes et des marchandises et les mesures de confinement strictes décidées dans le but d'endiguer la propagation de la maladie infectieuse peuvent produire des effets particulièrement délétères sur le commerce et les transports et désorganiser les chaînes de valeur. La circulation des biens et des ressources est indispensable à la production et à l'industrie manufacturière. Beaucoup d'entreprises ont recours au flux tendu pour gérer leur trésorerie et optimiser l'efficacité de l'utilisation des ressources, et elles sont exposées à des conséquences immédiates à la moindre perturbation de leur flux de marchandises³ ;

³ Depuis quarante ans, une grande part de la production et de la transformation dans le monde est intégrée à des chaînes de valeur mondiales couvrant plusieurs pays et plusieurs régions. Voir les évaluations réalisées après enquêtes et intitulées « The impact of COVID-19 on trade and structural

- Les prescriptions en matière de dépistage des personnes et des biens, les mesures de quarantaine ou les fumigations sanitaires peuvent donner des assurances aux pouvoirs publics en période de pandémie, mais les nouvelles procédures et la nécessité de fournir des documents supplémentaires (certificats) peuvent également perturber le commerce ;
- Les pouvoirs publics imposent parfois des restrictions sur l'exportation de certains produits pour faire en sorte que certaines ressources essentielles (médicaments, équipements de protection individuelle, matières premières et autres) soient réservées au marché national. Cette situation peut entraver la libre circulation des marchandises et perturber l'exécution de commandes passées avant l'entrée en vigueur des restrictions. De telles restrictions devraient être prises dans le respect des accords conclus antérieurement par les États (engagements commerciaux multilatéraux, bilatéraux ou régionaux).

Encadré 1 : Incidence de la crise provoquée en 2020 par la pandémie de COVID-19

L'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUUDI) s'est appuyée sur les données obtenues à partir de son indice de la production industrielle (IPI) pour analyser « ... 49 pays représentant environ 87 % de la valeur ajoutée manufacturière mondiale (VAM). Si l'on compare les données de l'IPI (ajustées pour tenir compte des variations saisonnières) pour mars 2020 avec celles de décembre 2019, on constate qu'environ 81 % des pays ont vu leur production industrielle reculer, la baisse moyenne étant de 6 %. La même comparaison entre décembre 2019 et avril 2020 révèle une baisse dans 93 % des pays, le recul moyen étant de 20 % . ».

Si le déclin de la production industrielle et de la production manufacturière traduit une tendance générale, il n'en est pas moins vrai que certains pays et certains secteurs d'activité tireront leur épingle du jeu. Cela devrait notamment être le cas des secteurs des technologies de l'information, de l'industrie pharmaceutique, de l'alimentation et des boissons et d'autres secteurs d'activité essentiels.

Source : ONUUDI, <https://www.unido.org/stories/coronavirus-economic-impact-10-july-2020>.

3. Approvisionnements essentiels

16. Une pandémie peut avoir des effets directs ou indirects sur la disponibilité de divers biens et services dans le monde. Tant que la maladie est mal connue, il peut être difficile de recenser ou prévoir les besoins en marchandises et en services. Le risque que du matériel médical ou autre ne soit pas acheté en quantités suffisantes s'en trouve multiplié. Il importe par conséquent de limiter ces risques et de simplifier l'importation de biens essentiels en échangeant en temps voulu et en surveillant constamment et avec précision les données tout au long des chaînes d'approvisionnement (besoins, fournisseurs disponibles et chaînes d'approvisionnement conformes).

17. Comme l'ont amplement démontré la pandémie de COVID-19 et, avant elle, d'autres pandémies, beaucoup de chaînes d'approvisionnement et de services sont susceptibles d'être perturbés au niveau des fournisseurs. Un goulet d'étranglement ou l'incapacité de tel ou tel fournisseur à fournir la marchandise peut entraîner le blocage d'une ou même de plusieurs chaînes d'approvisionnement, surtout lorsqu'il apparaît que plusieurs fournisseurs dépendent directement ou indirectement d'un seul fournisseur ou d'un nombre de fournisseurs très restreint. Beaucoup d'entreprises ne sont peut-être même pas conscientes de l'existence d'un tel risque dans leur chaîne d'approvisionnement. En situation de pandémie, des goulets d'étranglement peuvent survenir de bien d'autres manières : manque de personnel, problèmes logistiques liés à des frontières fermées ou des postes-frontière dotés de capacités réduites,

transformation: Evidence from UNECE's survey of micro, small and medium sized enterprises » (L'incidence de la COVID-19 sur le commerce et les transformations structurelles : éléments d'information tirés de l'enquête sur les microentreprises et les petites et moyennes entreprises) au Bélarus, en Arménie, en Géorgie, en République de Moldova et en Serbie, disponible à l'adresse : <https://unece.org/trade/studies-regulatory-and-procedural-barriers-trade>.

ou encore production ou fourniture de services limitées par des règles sanitaires et de sécurité strictes.

18. Pour atténuer les risques de dépendance vis-à-vis d'un nombre de sources limité, il faut collaborer et échanger des informations pertinentes tout au long des chaînes d'approvisionnement. Cependant, le besoin de transparence et de collaboration peut se heurter aux considérations de confidentialité et de concurrence. Des outils et services informatiques innovants peuvent faciliter la recherche d'un équilibre entre ces notions contradictoires. Il en sera question plus en détail à la section E (Utilisation d'outils technologiques).

4. Principaux acteurs

19. Il est évident que divers acteurs devront être engagés dans les *mesures sanitaires à prendre face à une crise pandémique* : gouvernements, administrations spécialisées dans divers domaines et administrations locales ; entreprises, fournisseurs et donateurs issus de divers secteurs d'activité ; particuliers et consommateurs ; organisations non gouvernementales et acteurs de partenariats public-privé dans le domaine de la santé.

20. S'agissant des *mesures relatives au commerce* à prendre face à une crise pandémique, il conviendra de faire intervenir un certain nombre d'autres acteurs spécialisés dans les questions touchant au commerce, en particulier, mais pas seulement, les acteurs suivants :

- Acteurs du secteur public :
 - Organismes chargés de l'application des règlements relatifs au commerce transfrontières (autorités de contrôle des frontières, dont les douanes, et autres organismes concernés) ;
 - Communautés économiques régionales (voir la section 4 (« Coordination internationale »)) ;
 - Bureaux et chambres de commerce ;
- Acteurs de partenariats public-privé tels que les organismes nationaux de facilitation du commerce ;
- Acteurs du secteur privé ;
 - Opérateurs des transports et de la logistique ;
 - Acteurs de la production industrielle et manufacturière ainsi que leurs agents importateurs et exportateurs (en particulier les fournisseurs de matériel médical, d'équipements de protection individuelle et d'autres biens dont la demande est particulièrement forte en cas de pandémie) ;
- Acteurs des régions non touchées (notamment les pays de transit).

21. Certaines régions d'un pays peuvent être plus touchées que d'autres par une pandémie et donc faire l'objet de mesures de restriction renforcées. Il est par conséquent souhaitable d'associer autant que possible les acteurs locaux de ces régions aux consultations sur les aspects de la pandémie qui touchent au commerce.

D. Lignes directrices visant à faciliter la lutte contre la pandémie

22. Force est de reconnaître que le monde est entré en territoire inconnu en 2020. Le fonctionnement des secteurs public et privé doit être réévalué de toute urgence si l'on veut parvenir au développement durable. Sans cela, des pandémies comparables ou d'autres crises induites par les changements climatiques pourraient bien mettre en danger les populations les plus vulnérables et provoquer des crises sociales.

1. Une collaboration nécessaire

23. Un plan global visant à faire face à une crise pandémique et à en atténuer les effets potentiels sur le commerce sera d'autant plus efficace que tous les acteurs concernés seront associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des solutions. Certaines décisions devront être

prises rapidement, mais des décisions prises sans qu'il soit tenu compte de leurs conséquences pour ceux qui les exécutent ou qui en subissent les effets risquent de déboucher sur des solutions inapplicables ou sur des retards. L'instauration d'une coordination et d'un échange d'information efficaces en préalable à une crise peut permettre de recevoir des informations essentielles en retour et d'apporter des réponses appropriées qui fonctionnent pour tout le monde. Les partenariats public-privé peuvent être des outils de collaboration puissants, car ils permettent de tirer parti à la fois de l'organisation du secteur public et de la capacité d'innovation et de financement du secteur privé.

24. En 2020, la pandémie de COVID-19 a nécessité l'acheminement par les airs de milliers de tonnes d'équipements de protection individuelle pour les personnels soignants du monde entier. Par la suite, il a fallu organiser l'acheminement de flacons de médicaments fragiles et concevoir une approche globale de l'approvisionnement qui a nécessité une coopération entre acteurs du secteur privé et organismes publics.

1.1. *Coopération transfrontières*

25. La reconnaissance des résultats des procédures de dédouanement à l'exportation (inspection, analyse des marchandises, vérification des certificats et autres) appliquées par un pays partenaire peut contribuer à accélérer le passage des marchandises aux frontières. Une telle coopération facilite l'échange d'informations concernant non seulement la progression du virus, mais encore les mesures prises et leurs effets sur le commerce. Le secteur privé peut également instaurer cette forme de coopération avec des partenaires d'autres pays afin de surveiller les effets de l'évolution de la pandémie sur le commerce et d'échanger des informations à ce sujet.

1.2. *Résilience des chaînes d'approvisionnement : mise en commun des capacités entre les pays*

26. Récemment, il a été beaucoup question du terme « résilience » dans le monde des chaînes d'approvisionnement, mais il faut veiller à en comprendre les deux principaux aspects. En premier lieu, la résilience fait appel à plusieurs concepts applicables aux chaînes d'approvisionnement :

- Interopérabilité/modularité ;
- Adaptabilité/flexibilité ;
- Accès aux capacités et aux biens durables ;
- Accès à la connaissance et aux talents ;
- Transparence/traçabilité tout au long des chaînes d'approvisionnement.

27. Le second principe qui caractérise la résilience est qu'elle repose sur un réseau constitué. La diversification des sources d'approvisionnement et des moyens d'acheminement permet de bâtir un réseau solide qui assurera la continuité de l'exploitation d'une chaîne d'approvisionnement en cas de crise. Ce réseau doit faire l'objet d'une surveillance constante au fur et à mesure de l'évolution de la pandémie. C'est le degré de préparation qui déterminera la capacité à allouer des ressources afin de garantir un bon fonctionnement des services de santé publique (disponibilité de ressources et capacité à les allouer précisément pour correspondre en qualité et en quantité pour faire face à la demande de services de santé publique). Il s'ensuit que les ressources et les capacités devront être distribuées ou redistribuées de façon dynamique durant chacune des phases de la pandémie. Par exemple, la phase 5 signifie que la pandémie est imminente et qu'il faut s'attendre à une forte croissance de la demande de services de santé publique et de matériel médical ; si les ressources et les capacités disponibles sont insuffisantes, il restera peu de temps et le risque de ne pas pouvoir subvenir aux besoins de la population dans une structure de santé donnée sera élevé.

1.3. Rôle de l'organisme national de facilitation du commerce

28. La recommandation n° 4 révisée de la CEE⁴ comprend des lignes directrices décrivant en détail la marche à suivre pour créer un organisme national de facilitation du commerce (ONFC), ainsi qu'un modèle de mandat pour cet organisme que les pays pourront utiliser tel quel ou adapter en fonction de leur contexte national. Elle comporte également une liste non exhaustive des parties prenantes qui devraient être représentées au sein d'un ONFC, à savoir : importateurs, exportateurs, transitaires, transporteurs, douanes, autres organismes publics, banques, compagnies d'assurance et autres. Cette liste de parties prenantes reprend la liste énumérée à la section C.4 ; l'ONFC peut être un partenaire stratégique des gouvernements dans la lutte contre les effets relatifs au commerce d'une pandémie.

29. En situation de pandémie, les ONFC devraient être le centre névralgique de coordination d'un pays dans la lutte contre une pandémie (ou une situation d'urgence), dès lors qu'il s'agit de faciliter le commerce et de limiter autant que possible la désorganisation des flux commerciaux⁵. À cette fin, il est essentiel que le/la président(e) de l'ONFC participe en tant que membre à part entière aux travaux de l'autorité ou de l'équipe spéciale créée par le gouvernement pour piloter la gestion de la crise pandémique en ce qui concerne le commerce transfrontières. Cela permettra de mettre en place une liaison véritablement réciproque et d'assurer rapidement une coordination bilatérale et multilatérale de la mise en œuvre des mesures relatives au commerce qui seront proposées et de rendre compte aux organismes nationaux et internationaux désignés.

30. Outre qu'il sera associé à l'élaboration des interventions immédiates et des mesures et procédures relatives au commerce, l'ONFC devrait également participer à l'élaboration d'un plan en prévision de futures crises de même nature, comprenant un cadre d'action bien conçu et éprouvé.

31. Par ailleurs, s'agissant de la communication, les ONFC ont un rôle important à jouer consistant à structurer la circulation de l'information entre les postes-frontière et à faire en sorte que les problèmes et les solutions possibles soient remontés à l'ONFC et que les mesures harmonisées élaborées et recommandées au niveau de l'ONFC ou du gouvernement soient bien communiquées aux postes-frontière.

32. S'agissant de la communication bilatérale et régionale, la présidence de l'ONFC apparaît comme le centre de liaison tout désigné pour assurer la communication et la coordination avec les organismes régionaux et les ONFC des pays voisins. Dans ce contexte, le coordonnateur national du transit au sens du paragraphe 17 de l'article 11 de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC a un rôle indispensable à jouer et devrait également faire partie de l'ONFC et être associé à la lutte contre la pandémie.

33. Pour mener une action efficace face à la crise pandémique, l'ONFC devra intervenir dans au moins quatre domaines :

- Optimisation des procédures (élaborer des recommandations et des mesures propres à simplifier et accélérer le traitement et le dédouanement des biens essentiels et assurer la distribution des vaccins à l'échelle mondiale) ;
- Réduction des coûts (alléger les charges financières qui pèsent sur les opérateurs économiques touchés par la pandémie) ;
- Renforcement de la transparence et de la coopération (renforcer la transparence afin de promouvoir la coopération, et inversement) ;

⁴ CEE (2015). Recommandation n° 4 : Organismes nationaux de facilitation du commerce (ECE/TRADE/425).

Disponible à l'adresse : <http://tfig.unece.org/FR/contents/recommandation-4.htm>.

⁵ Cette directive est également examinée dans le rapport final de la Réunion du Groupe d'experts de la CESAP sur la facilitation du commerce en temps de crise et d'épidémie (29 et 30 juillet 2020). Disponible à l'adresse <https://www.unescap.org/sites/default/files/EGM%20on%20TF%20in%20times%20of%20crisis%20and%20epidemic-final%20report.pdf>.

- Recours à la technologie (utiliser les technologies de l'information et de la communication afin d'assurer la continuité du commerce transfrontières tout en réduisant les contacts interpersonnels grâce aux opérations effectuées à distance)⁶.

34. Dans bien des pays en développement et pays les moins avancés (y compris certains pays en transition), l'efficacité avec laquelle les ONFC joueront leur rôle dans la lutte contre la pandémie dépendra des mesures prises pour remédier à certains problèmes structurels, parmi lesquels on peut notamment citer les suivants : l'absence de base de données nationale des principaux points de contact aux frontières, le fait que les ONFC ne sont pas étroitement associés à l'équipe spéciale d'urgence chargée de la gestion de la crise pandémique à l'échelle nationale, avec pour conséquence que les questions urgentes telles que la désorganisation aux frontières sont traitées uniquement au niveau politique ; ou encore le manque de connectivité numérique aggravé par l'absence de lignes directrices réglementant le télétravail, les réunions en ligne et les services de messagerie (dont il est question plus loin à la section 5)⁷.

1.4. *Coordination internationale, multilatérale, régionale et bilatérale*

35. Chaque pays ou chaque économie a mis en place une coordination à différents niveaux : aux niveaux multilatéral par l'intermédiaire d'organisations telles que l'ONU ou l'Organisation mondiale du commerce, régional (Union européenne, Union économique eurasiennne ou Association des Nations de l'Asie du Sud-Est) et bilatéral par des accords commerciaux entre deux pays. Chacun de ces niveaux de coordination peut potentiellement jouer un rôle déterminant dans la prise en compte des effets d'une pandémie relatifs au commerce.

36. Les organisations multilatérales peuvent assister les pays en leur soumettant des recommandations, des normes et des pratiques optimales et en organisant des réunions en ligne afin de permettre la mise en commun d'informations. Un accord bilatéral ou multilatéral de libre-échange peut contribuer à renforcer la coopération transfrontières, par exemple en permettant la reconnaissance mutuelle des contrôles et des analyses et en facilitant les passages aux frontières.

37. Les communautés économiques régionales peuvent potentiellement aider leurs États membres à mettre en commun leurs ressources et à coordonner les mesures relatives au commerce mises en place pour aider leurs parties prenantes. Une action coordonnée peut aider les opérateurs à prendre connaissance des dispositifs réglementaires et à maintenir leur activité pendant une pandémie. La mise en commun d'informations sera essentielle pour garantir l'efficacité de l'action des États membres. Elle aidera également les communautés économiques régionales à mettre en place un mécanisme officiel préétabli, que ce soit par voie de réglementation ou dans le cadre de groupes informels spéciaux, afin d'assurer cette coordination en période de crise⁸.

1.5. *Zones économiques spéciales*

38. Les zones économiques spéciales peuvent également contribuer à la simplification des procédures et à l'allègement des charges financières des entreprises souhaitant se développer sur les marchés internationaux. Leur rôle peut être particulièrement important auprès des microentreprises et des petites et moyennes entreprises (MPME). Elles peuvent faciliter la

⁶ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), How Countries can Leverage Trade Facilitation to Defeat the COVID-19 Pandemic, 22 avril 2020, (UNCTAD/DTL/INF/2020/2). Disponible à l'adresse https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlinf2020d2_en.pdf.

⁷ Poul Hansen et Celine Bacrot, « The role of the National Trade Facilitation Committees in the global economic recovery following COVID-19 », UNCTAD Newsletter, 7 juillet 2020. Disponible à l'adresse <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2420>.

⁸ La CESAP, en coopération avec la CNUCED, l'OMC, la CEE et les autres commissions régionales de l'ONU, a organisé en juillet 2020 un Hackathon qui a offert l'occasion de réunir des contributions en vue d'élaborer des dispositions types susceptibles de combler les lacunes dans les accords commerciaux régionaux existants, promouvoir la coopération et améliorer la prévisibilité lors des crises à venir et développer la résilience au lendemain de la pandémie. Rapport disponible à l'adresse <https://www.unescap.org/resources/online-repository-contributions-policy-hackathon-model-provisions-trade-times-crisis-and>.

constitution de stocks régulateurs susceptibles de garantir la disponibilité de marchandises essentielles en cas de catastrophe, lesquelles peuvent être conservées dans des entrepôts. Le paiement des taxes et redevances peut ainsi être suspendu jusqu'à ce que les marchandises quittent la zone économique spéciale.

39. Il convient toutefois de souligner qu'il n'existe pas de modèle unique pour de telles zones et que les mécanismes de vérification, les mesures d'incitation fiscale et les réglementations peuvent varier d'une zone économique à l'autre. Il serait peut-être utile que les responsables de ces zones envisagent d'intégrer les catastrophes et les crises pandémiques aux mécanismes de facilitation qu'ils proposent.

2. Procédures opérationnelles standard et procédures opérationnelles d'urgence

2.1 Mesures de renforcement de l'exactitude

40. Lorsqu'une pandémie perturbe les activités habituelles, elle est généralement accompagnée d'un grave manque de connaissances et de lourdes incertitudes à l'échelle des personnes, des entreprises et des institutions. Ce savoir manquant et ces incertitudes peuvent conduire à de mauvaises décisions et à une répartition incorrecte des efforts, des demandes et des approvisionnements, lesquelles peuvent, à leur tour, conduire à un cercle vicieux d'aggravation de l'incertitude et du manque de prévisibilité. Pour atténuer ces risques, il faut fournir des informations dignes de confiance et actualisées et disposer de systèmes fiables permettant de les diffuser aux parties prenantes à tous les niveaux pertinents afin qu'elles prennent des décisions éclairées concernant la pandémie et les échanges commerciaux.

2.2 Fiabilité de l'information

41. Il va de soi que l'on ne peut prendre des décisions éclairées que si l'on a accès à des informations fiables. Face à une pandémie, il est donc essentiel de diffuser le plus rapidement possible les informations suivantes :

- Des précisions sur la manière dont la maladie se propage et sur les lieux où se produisent les contaminations ;
- Les points de contact ;
- Les obligations en matière de protection personnelle ;
- Des indications sur les chaînes d'approvisionnement, les voies de transport, les frontières, etc. ;
- Les incidences sur les conditions de travail, telles que des restrictions des heures de travail aux points d'entrée habituels ;
- Les exigences spéciales en matière de documentation ;
- Les mesures de traitement spécial telles que la fumigation ;
- Les mesures localisées concernant des zones particulières d'un pays.

42. Toutefois, comme l'a montré la récente pandémie, il est important d'établir des normes mondiales et de mettre en place des outils d'information et flux de travail internationaux validés sur les données relatives à la pandémie. Cela permet d'atténuer les risques liés à la coexistence de diverses sources de données difficilement comparables, qui laissent trop de place à l'interprétation et à l'incertitude.

43. Pour garantir que des informations fiables seront disponibles pour toutes les parties prenantes touchées par une pandémie, ces dernières doivent non seulement évaluer et apprécier en permanence la fiabilité des informations qu'elles reçoivent (et la manière dont celles-ci répondent à leurs besoins), mais aussi révéler la source des informations qu'elles diffusent à leur public. Cette transparence peut non seulement aider à ce que l'on recense les informations fiables et à ce qu'on les distingue de celles qui ne le sont pas, mais aussi contribuer à faire connaître davantage de sources dignes de confiance et de meilleures pratiques au niveau mondial.

2.3 *Des systèmes d'information et de notification validés*

44. On peut en particulier atténuer le risque de voir apparaître des goulets d'étranglement dans la circulation transfrontières des marchandises en mettant en place des systèmes de notification pour les parties concernées et leur public et en adoptant les meilleures pratiques mondiales. Pour éviter toute perturbation des échanges commerciaux, il est important de diffuser des informations officielles en temps utile, dès qu'elles sont disponibles.

45. Dans la mesure du possible, des systèmes de notification validés et fiables devraient être reliés entre eux, afin de donner la possibilité de lancer des cascades de notifications touchant toutes les étapes des chaînes d'approvisionnement transfrontières et l'ensemble des parties prenantes. Il est important que les sources, les liens et les cascades soient rendus transparents, de sorte que la qualité et l'efficacité des systèmes de notification puissent être contrôlées et dûment évaluées par toutes les parties prenantes et leurs publics.

46. Une structure comme une équipe spéciale d'urgence, un organisme national de facilitation du commerce ou l'équipe de gestion d'un portail d'information commerciale (voir ci-dessous) peut créer un site Web consacré à des sources d'information validées qui sont pertinentes pour les activités de lutte contre la maladie ayant une incidence sur le commerce. En outre, cette équipe spéciale peut mettre en place des flux de travail et des outils pour la traduction de l'information en plusieurs langues et sa diffusion multilingue. Ces outils pourraient fournir aux parties intéressées des options leur permettant de recevoir des informations validées sur certains indicateurs et sur les activités d'intervention et recommandations correspondantes. Par exemple, l'application associée à un service d'information pourrait permettre à un importateur qui livre habituellement des produits dans certaines régions de s'abonner à des nouvelles sélectionnées, comprenant par exemple :

- Les données locales sur les taux d'infection ;
- Les effets sur le commerce qui en découlent (par exemple pour les fournisseurs, les entreprises de logistique, les sociétés d'import-export) lorsque des indicateurs particuliers sont atteints ;
- Des alertes rapides relatives à des régions présentant un intérêt pour l'abonné, envoyées par notification Push.

47. De tels services peuvent collecter en temps réel des données mises à jour et les diffuser immédiatement.

48. Un organe ou une équipe spéciale, tels que ceux mentionnés ci-dessus, pourrait également proposer aux fournisseurs de marchandises des options ou incitations pour la collecte de données validées sur leurs approvisionnements au cas où ils seraient directement touchés par les activités de lutte contre la maladie des autorités locales. Ce « retour d'information » pourrait être diffusé aux autorités locales et aux autres parties prenantes. Des outils interactifs et des flux de travail itératifs peuvent aider les décideurs à prendre des décisions en connaissance de cause et à s'adapter aux changements sans tarder.

2.4 *Points d'information pour la diffusion de renseignements sur les restrictions et règles liées à la crise*

49. Un point d'information – un fonctionnaire ou un service des pouvoirs publics chargé de répondre aux questions des organismes publics, des opérateurs économiques et des autres parties intéressées sur les questions liées au commerce – est un bon mécanisme pour la diffusion de renseignements sur les restrictions et les règles liées à la crise. De nouveaux points d'information peuvent être créés à cette fin ou les points d'information existants peuvent voir leur mandat élargi pour couvrir la fourniture de ces renseignements. Au-delà de la fourniture de renseignements actualisés sur les restrictions et les règles, les points d'information peuvent également être des sources importantes d'informations sur les effets immédiats et à moyen terme que ces restrictions et règles peuvent avoir sur la circulation transfrontières des personnes et des marchandises. Cela pourrait inclure l'impact d'une crise sanitaire et des mesures connexes prises par les pouvoirs publics sur la disponibilité du fret aérien et maritime, les changements dans la capacité de travail dans les ports en raison de mesures de protection accrues pour les travailleurs, et les changements dans les délais et les coûts du commerce international. En outre, assurer la transparence des mesures de crise liées

aux marchandises essentielles, telles que les fournitures médicales, peut jouer un rôle important dans la coordination internationale et contribuer à éviter des scénarios tels que la thésaurisation et les restrictions déraisonnables à l'exportation.

2.5 Mesures d'ordre opérationnel

50. La plupart des situations d'urgence créent une demande soudaine et urgente de matériel médical et de produits alimentaires, dont beaucoup ne peuvent être obtenus qu'à l'étranger. Les pandémies créent une difficulté bien particulière, car elles font généralement naître un autre impératif : prévenir la propagation transfrontières de la maladie. Il est particulièrement difficile de contenir la propagation d'un virus comme le coronavirus 2019, lorsqu'il existe un risque d'infection à partir de marchandises particulières (par exemple, les denrées alimentaires réfrigérées) et de certains types d'emballages, ou par transmission humaine au contact de professionnels de la logistique. L'arbitrage qu'impose une situation pareille est aussi difficile qu'inévitable : comment faciliter le franchissement efficace des frontières par les marchandises essentielles, afin qu'elles puissent parvenir aux populations qui en ont besoin, tout en renforçant les contrôles et en atténuant le risque de transmission transfrontières ?

51. Les mesures opérationnelles énoncées dans la présente section combinent certaines techniques de gestion des frontières fondées sur le bon sens avec les principes de base de la facilitation des échanges – transparence, partage des informations, gestion des risques et collaboration basée sur la confiance – pour une action plus efficace et efficiente face à la pandémie.

2.6 Mesures à prendre par les organismes chargés de l'application des règlements aux frontières

Régimes spéciaux pour le dédouanement accéléré du matériel médical essentiel et de denrées alimentaires de base

52. Avant tout, les gouvernements et les autorités douanières doivent comprendre que les situations d'urgence provoquent une augmentation soudaine et drastique de la demande de certaines marchandises⁹, lorsque des personnes tombent malades ou lorsque les entreprises commencent à constituer des stocks en prévision des pénuries d'approvisionnement prévues. Dans le même temps, les producteurs de ces marchandises (ou les entreprises qui les transportent) peuvent s'avérer incapables de satisfaire cette demande en raison de contraintes de capacité, de pénuries soudaines de main-d'œuvre (dus à la maladie) ou de restrictions à l'activité industrielle ou aux mouvements transfrontières imposées par les pouvoirs publics. Par conséquent, lorsque ces marchandises essentielles peuvent être obtenues, il est important que les pouvoirs publics des pays importateurs leur accordent un traitement prioritaire dans les procédures de dédouanement, même si cela entraîne des délais accrus pour les biens non essentiels. L'Union européenne et la Zone de libre-échange de l'Europe centrale, par exemple, ont toutes deux établi des voies réservées pour les approvisionnements prioritaires dans le cadre de leur lutte contre la pandémie de COVID-19.

Traitement des déclarations et mainlevée avant l'arrivée des marchandises

53. Dans la mesure du possible, les autorités douanières devraient mener à bien les procédures de dédouanement avant que les marchandises n'arrivent au port d'entrée, afin de s'assurer qu'il n'y aura pas de perte de temps à l'arrivée à la frontière. Comme les procédures de dédouanement consistent généralement en un simple contrôle des documents, ces procédures peuvent être effectuées sans que la cargaison ne soit physiquement présente à la frontière. Même dans les cas où des inspections physiques sont obligatoires, elles peuvent dans certains cas être menées loin de la frontière (par exemple dans les locaux d'un négociant de confiance ou d'un opérateur économique agréé), ce qui permet une mainlevée préalable

⁹ L'Organisation mondiale des douanes propose une liste de ces marchandises : http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/covid_19/hs-classification-reference_edition-2_en.pdf?la=en.

des marchandises et élimine le goulot d'étranglement logistique qui résulte de longues procédures à la frontière même.

Gestion des risques efficace

54. Le recours à la gestion des risques est désormais assez courant parmi les autorités douanières, car il leur permet d'optimiser l'utilisation de leurs ressources : les contrôles et vérifications documentaires se concentrent sur les marchandises à haut risque (qui sont dirigées vers la file « rouge »), tandis qu'une proportion importante de marchandises à faible risque peuvent être dispensées de contrôles (file « verte »).

55. Les audits postdédouanement font partie intégrante de la gestion des risques et éloignent les contrôles de la frontière. L'objectif de ces audits est de permettre un dédouanement plus rapide des marchandises tout en garantissant que le respect des règles est assuré par un mécanisme d'audit qui peut être mené efficacement après la mainlevée des marchandises. Les audits postdédouanement peuvent avoir lieu dans les locaux du négociant et peuvent soit se concentrer sur des transactions individuelles, soit couvrir les importations ou exportations effectuées sur une certaine période. Pendant une pandémie, ces audits sur place réduisent les contacts physiques et les éventuels goulets d'étranglement aux points d'entrée et peuvent libérer de l'espace pour les infrastructures publiques (entrepôts, stockage) à la frontière¹⁰.

Utilisation étendue de la gestion intégrée des risques

56. Les systèmes de gestion des risques des autorités douanières sont souvent orientés vers les objectifs des autorités fiscales (par exemple, la détection de la sous-facturation, des classements dans une catégorie incorrecte ou des fausses déclarations de pays d'origine), tandis que les systèmes d'autres organismes chargés de l'application des règlements aux frontières, notamment ceux des autorités sanitaires et phytosanitaires, fonctionnent séparément et ont des priorités différentes. La pandémie de COVID-19 est l'occasion d'étendre l'utilisation des techniques de gestion des risques pour y inclure des critères liés à la santé, ce qui permettrait aux autorités de contrôle des frontières de détecter avec précision les chargements qui présentent un risque pour la santé humaine tout en accélérant le dédouanement des marchandises à faible risque. Les autorités sanitaires et phytosanitaires, en particulier, devraient plaider pour que l'on investisse dans les compétences et le matériel nécessaires à la mise en œuvre de bons systèmes de gestion des risques.

Coordination renforcée entre les organismes chargés de l'application des règlements aux frontières

57. L'utilisation des techniques de gestion intégrée des risques décrites ci-dessus peut devenir pratiquement impossible si les séries de données sur les flux transfrontières collectées par chaque autorité (douanes, santé) ne sont pas recueillies de manière cohérente, ou s'il y a incompatibilité entre les systèmes informatiques utilisés par chaque autorité pour gérer ses données. Pour un contrôle efficace et coordonné des frontières, les données doivent pouvoir être facilement partagées ou combinées dans une base de données d'État centralisée, qui est ensuite rendue accessible à tous les organismes intéressés. Les politiques doivent ensuite être élaborées et mises en œuvre de manière coordonnée¹¹. Il se peut par exemple que les autorités sanitaires doivent communiquer régulièrement avec les douanes pour s'assurer que la liste des fournitures médicales essentielles remplissant les conditions pour un dédouanement accéléré (ainsi que la nomenclature douanière correspondante) est à jour ; elles pourraient également devoir communiquer régulièrement avec les services chargés de l'immigration

¹⁰ L'édition 2021 de l'Enquête mondiale sur la facilitation du commerce numérique et durable comprend un module consacré aux mesures de facilitation du commerce en temps de crise, qui donne un aperçu de leur mise en œuvre dans plus de 115 pays. Disponible sur untfsurvey.org à partir de juin 2021.

¹¹ La recommandation n° 34 de la CEE (2011) (Simplification et normalisation des données pour le commerce international) fournit une méthode permettant d'harmoniser les exigences en matière de données, d'éliminer les doubles emplois et de créer un ensemble de données national unique. Disponible à l'adresse https://unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec34/ECE_TRADE_400_DataSimplificationand_Rec34F.pdf.

pour s'assurer que les restrictions à la circulation des personnes n'empêchent pas l'entrée de fournitures médicales essentielles ou des techniciens nécessaires pour installer ou réparer du matériel (par exemple, des respirateurs). Les règles de distanciation physique peuvent également pousser les autorités de contrôle des frontières vers davantage de collaboration, car la délégation ou le partage des responsabilités peut optimiser l'utilisation des ressources humaines et réduire le nombre de fonctionnaires présents à la frontière.

Systèmes d'opérateurs agréés ou de négociants de confiance

58. Les pouvoirs publics souhaitent peut-être recourir davantage à des systèmes d'opérateur économique agréé ou de négociant de confiance et y inclure (temporairement ou définitivement) plus d'entreprises qui contribuent à l'approvisionnement en marchandises essentielles ou à leur fabrication ou leur transport. Pour devenir un opérateur économique agréé ou négociant de confiance, les entreprises doivent fournir aux autorités de contrôle des frontières des informations sur leurs opérations internes, y compris les structures et les procédures de gestion qu'elles ont mises en place pour gérer les transactions commerciales internationales. Il pourrait s'agir d'informations concernant leurs processus de gestion de la chaîne d'approvisionnement, leurs équipes chargées du contrôle de la conformité et de la diligence raisonnable, leurs codes de conduite internes (normes déontologiques, santé et sécurité au travail) ainsi que leurs propres stratégies de gestion des risques. Ces informations peuvent être combinées aux données que les pouvoirs publics possèdent déjà sur les antécédents des entreprises en matière de conformité, ce qui permet aux organismes chargés de l'application des règlements aux frontières de recenser les opérateurs qui ne présentent qu'un faible risque de non-conformité et d'assouplir ou de supprimer certains des contrôles que ces entreprises devraient normalement subir. Tout comme la gestion des risques, les programmes d'opérateur économique agréé ou de négociant de confiance utilisent des informations pour évaluer les risques et renforcer la confiance entre les autorités de contrôle des frontières et les opérateurs respectueux des règles, facilitant ainsi les contrôles aux frontières pour toutes les parties concernées. L'inclusion de critères liés à la santé présuppose une collaboration harmonieuse et efficace entre les différentes autorités de contrôle des frontières, telles que les douanes et les services sanitaires et phytosanitaires.

Accords de reconnaissance mutuelle conclus d'urgence pour les marchandises prioritaires

59. Il est essentiel de veiller à ce que les produits prioritaires dont on a un besoin urgent pendant une pandémie (par exemple, le matériel médical et les denrées alimentaires) répondent aux normes techniques et de qualité appropriées pour protéger la santé et la sécurité de la population. Les pays peuvent appliquer des normes et des régimes réglementaires différents au traitement des marchandises et des certifications professionnelles, créant ainsi des divergences dans leur reconnaissance et leur acceptation par d'autres pays qui appliquent des règles différentes. Les accords de reconnaissance mutuelle favorisent l'acceptation de l'équivalence des exigences de sécurité et de santé, ou des procédures ou résultats d'évaluation de la conformité, s'appliquant aux marchandises et aux certifications dans les pays qui ont adopté des normes similaires ou supérieures. L'acceptation mutuelle des résultats des évaluations de la conformité pour le matériel médical, les denrées alimentaires essentielles et les intrants agricoles permet d'accélérer la circulation des marchandises entre pays partenaires en réduisant le nombre d'évaluations de la conformité que les produits doivent subir lorsqu'ils font l'objet de transactions transfrontières, c'est-à-dire qu'elle facilite l'acceptation des marchandises dans un pays sur la base des résultats d'une évaluation effectuée dans un autre.

Encadré 2 : Reconnaissance mutuelle

Les pays peuvent reconnaître ou adopter unilatéralement des normes techniques pour les dispositifs médicaux émises par l'autorité réglementaire compétente d'une autre juridiction afin d'accélérer les procédures administratives d'importation de ces produits. Par exemple, les États-Unis ont autorisé l'importation et l'utilisation de masques répondant à des exigences approuvées dans d'autres pays, même si ces exigences n'avaient pas été officiellement validées par le National Institute for Occupational Safety and Health. De même, au Royaume-Uni, la Medicines and Healthcare products Regulatory Agency a adopté

des mesures de facilitation visant à réduire le nombre d'essais à refaire pour des médicaments fabriqués dans un pays tiers si le fabricant avait été inspecté par un partenaire de reconnaissance mutuelle ou si le produit avait été reconnu comme issu de bonnes pratiques de fabrication dans ce pays tiers.

Source : OCDE (2020).

60. Dans le contexte d'une pandémie, la reconnaissance mutuelle entre les pays facilite la mainlevée et le dédouanement des marchandises à la frontière, ce qui permet de réduire les contrôles liés à la sécurité et à la sûreté, et d'accélérer les procédures. Les pays peuvent également utiliser des normes internationales pour atteindre des objectifs sanitaires et réglementaires tout en réduisant les risques de créer inutilement des entraves au commerce. Une autre option serait d'envisager d'adopter les approches réglementaires de pays ayant un niveau de développement économique et réglementaire similaire.

2.7 Mesures à prendre par le secteur privé

61. Les chaînes d'approvisionnement logistique sont principalement gérées par des acteurs du secteur privé. Ils peuvent contribuer à l'efficacité des mesures de facilitation des échanges en dialoguant avec les organismes publics et les autorités de contrôle des frontières, en leur communiquant des informations pertinentes sur leurs secteurs ou sur la manière dont leurs opérations commerciales internes ont été réorganisées pour gérer le risque de transmission, et en contribuant à la conception de contrôles aux frontières adaptés à la situation d'urgence.

62. Par exemple, si des sociétés de transport ont déjà pris des dispositions pour soumettre régulièrement leurs employés à des tests de dépistage de l'infection, ou si elles prennent des mesures adéquates pour désinfecter régulièrement les camions, les conteneurs ou d'autres équipements de transport, alors ces précautions n'ont pas besoin d'être appliquées à nouveau à la frontière par les autorités publiques. De plus, en soumettant les informations du manifeste de cargaison bien à l'avance aux autorités chargées de l'application des règlements aux frontières, les compagnies maritimes peuvent contribuer de manière significative à anticiper et à faciliter les opérations de dédouanement au port de destination.

63. Les acteurs du secteur privé peuvent également améliorer l'efficacité des contrôles qui ont été mis en place, en se tenant informés et en renforçant leurs propres systèmes internes pour assurer la conformité. Par exemple, des études ont montré que le coronavirus pouvait survivre entre 24 et 72 heures sur différentes surfaces, selon le matériau d'emballage utilisé¹². Les marchandises commercialisées pourraient donc être sujettes à de nouvelles réglementations sur les matériaux d'emballage et la conception des emballages, destinées à réduire au maximum le risque de transmission. Les producteurs de marchandises destinées à l'exportation et les entreprises de transport qui les acheminent pourraient donc devoir s'adapter à ces nouvelles conditions, ce qui signifierait trouver des matériaux d'emballage appropriés et s'assurer que ceux-ci sont correctement manipulés.

64. Les entreprises doivent également élaborer et mettre en œuvre leurs propres politiques de lutte contre la pandémie ainsi que des normes au niveau de leur secteur – en particulier dans les cas où les autorités nationales ou les organismes chargés de l'application des règlements aux frontières tarderaient à introduire des contrôles d'urgence. Les entreprises peuvent fournir des directives à leur personnel sur la distanciation physique, les précautions d'hygiène et d'autres mesures visant à freiner la propagation du virus sur le lieu de travail, par l'intermédiaire de codes de conduite ou d'autres consignes. Les entreprises qui sont actives dans l'approvisionnement en marchandises essentielles, ou dans la fabrication ou le transport de celles-ci, peuvent privilégier le mouvement de ces marchandises par rapport à celui d'articles non essentiels faisant aussi partie de leur activité.

¹² David Feber et al, « The coronavirus pandemic has reshaped industry megatrends in ways that will have major short and long-term implications for packaging design », McKinsey & Company article, 2020. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.mckinsey.com/industries/paper-forest-products-and-packaging/our-insights/beyond-covid-19-the-next-normal-for-packaging-design>.

E. Utilisation d'outils technologiques

1. Importance des échanges de système à système (suppression/réduction des contacts humains)

65. Il est essentiel de permettre l'échange de données informatisé (EDI) de système à système pour réduire les contacts humains ; l'objectif doit être de remplacer les procédures sur papier, ce qui peut notamment se faire par la transmission d'informations dans le cadre de l'entrée directe des données par les déclarants. Ce transfert de données dématérialisé facilite le passage des frontières sans papier et sans contact, grâce à la présentation électronique des informations commerciales et de transport avant l'arrivée des marchandises, qui permet un lancement précoce d'une évaluation des risques autorisant la mainlevée de toutes les cargaisons prioritaires et à faible risque à leur arrivée.

66. Voici une liste non exhaustive des transferts par EDI possibles :

- **Données commerciales** : la transmission électronique de documents commerciaux tels que les bons de commande, les listes de colisage, les factures, etc., peut permettre aux entreprises de rationaliser leurs processus et d'intégrer automatiquement des informations sans nouvelle saisie de données ;
- **Logistique** : la transmission électronique de données entre partenaires commerciaux privés pour l'expédition de marchandises peut permettre aux entreprises de rationaliser leurs processus et d'intégrer automatiquement des informations sans nouvelle saisie de données ;
- **Procédures administratives** : la transmission électronique d'informations exigées par la réglementation, comprenant les déclarations en douane, les déclarations en vue d'inspections et les formulaires relatifs aux contrôles sanitaires et phytosanitaires, produit souvent des données de meilleure qualité, car elles proviennent directement du système informatique de l'entreprise, ce qui évite la re-saisie et les risques d'erreur humaine qu'elle comporte ;
- **Transports**, avec les volets suivants :
 - **Fret aérien** : les transferts par EDI entre les compagnies aériennes et d'autres acteurs du fret aérien tels que les chargeurs, les transitaires, les agents de manutention au sol, les organismes chargés de l'application des règlements et les autorités douanières et services de sécurité, facilitent le bon fonctionnement du fret aérien et permettent de s'acquitter des formalités douanières relatives au dépôt d'informations anticipées sur les marchandises, de se conformer aux règles de sécurité et de recevoir des notifications sur les mesures prises par les douanes ou d'autres organismes publics telles que l'inspection de telle ou telle cargaison ou son dédouanement ;
 - **Fret maritime** : les transferts par EDI entre les systèmes informatiques d'un déclarant responsable des données concernant un navire et ceux des autorités douanières permettent de communiquer à ces dernières des informations anticipées sur les marchandises, ce qui rend possible un traitement plus efficace en temps réel, grâce aux données de la chaîne d'approvisionnement (transport et commerce) qui peuvent être réutilisées pour remplir les formalités douanières d'entrée et sortie et soutenir les processus de dédouanement et de gestion des risques ;
 - **Conteneurs** : les messages d'état des conteneurs (CSM) et d'autres échanges de données informatisés en temps réel avec les conteneurs intelligents permettent de saisir et communiquer automatiquement des informations sur leur état présent (sortie, entrée, empotage, chargement, déchargement, dépotage, etc.), sur leurs mouvements d'arrivée dans ou de départ depuis un lieu autorisé tel que les locaux d'un opérateur économique agréé, le lieu d'empotage ou de dépotage, les terminaux, le bureau de douane, etc. ;

- **Postes** : l'échange de données électroniques préalables entre les services postaux et les douanes permet un dédouanement efficace et la livraison en temps voulu des envois postaux ;
- **Transport express** : les transferts par EDI entre les entreprises de transport express et les douanes permettent le traitement des envois express avant l'arrivée et avant le départ ;
- **Transit** : il y a des transferts par EDI entre le système international eTIR, les douanes et d'autres autorités compétentes pour le transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR.

2. Guichet unique et autres mécanismes facilitant le commerce transfrontières

67. La dématérialisation des processus peut aider à réduire les interactions humaines. À la frontière, les procédures de dédouanement exigent la présentation d'un certain nombre de documents et de déclarations réglementaires. Mettre en place un guichet unique national¹³ pour le commerce international signifie que toutes les données exigées par la réglementation seront à présenter à un point d'entrée unique au moyen d'un outil électronique qui regroupe également toutes les réponses potentielles. Cet outil sert également à rationaliser les procédures réglementaires de contrôle à la frontière, ce qui facilite encore le passage des marchandises.

68. La mise en place d'un guichet unique national pour le commerce international exige non seulement l'élaboration du système électronique qui fournira le point d'entrée unique, mais aussi un certain niveau de coordination entre les organismes chargés de l'application des règlements, ce qui devrait contribuer à faciliter le passage des frontières et à rationaliser les procédures pour les opérateurs économiques. Cela peut aider à maintenir le volume d'échanges commerciaux même en cas de crise pandémique.

69. Certains outils électroniques similaires, s'ils n'assurent pas toutes les fonctions d'un guichet unique, peuvent également contribuer à réduire les contacts humains directs et à rationaliser les échanges. Il peut s'agir de systèmes communautaires de ports (Port Community System – PCS), de portails de présentation unique¹⁴, de systèmes de traitement des déclarations en douane¹⁵ et de certaines fonctionnalités électroniques de base telles que les paiements électroniques et l'acceptation de copies numériques. La mise en place d'un portail d'information commerciale¹⁶ permet également aux opérateurs économiques d'accéder à partir d'un seul site à toutes les informations pertinentes concernant les obligations réglementaires qui sont les leurs dans le cadre de leurs opérations transfrontières, ce qui leur évite de devoir se rendre physiquement auprès de chaque administration. L'équipe de gestion d'un tel portail peut envisager de regrouper et de diffuser les informations sur la pandémie comme décrit ci-dessus.

3. Les outils de télétravail et les besoins qui en découlent

70. Dans le contexte d'une pandémie, les pays peuvent mettre en œuvre diverses mesures visant à contenir la propagation du virus, telles que la réduction du travail non essentiel et la promotion du télétravail. Les aspects suivants doivent être pris en compte lors du passage du travail au bureau au télétravail.

¹³ CEE (2020), Recommandation n° 33 : Recommandation en vue de la mise en place d'un guichet unique (ECE/TRADE/352/Rev.1). Disponible à l'adresse https://unece.org/sites/default/files/2020-12/ECE-TRADE-352_Rev.1F_Rec33_2020Edition.pdf.

¹⁴ CEE (2019), Recommandation n° 37 : Portail de présentation unique (ECE/TRADE/C/CEFACT/2019/6). Disponible à l'adresse suivante : https://unece.org/fileadmin/DAM/cefact/cf_plenary/2019_plenary/ECE_TRADE_C_CEFACT_2019_06F.pdf.

¹⁵ Par exemple, voir CNUCED et ASYCUDA, Adapting the use of Asycuda World to the COVID-19 situation: Guidelines to customs administrations : https://unctad.org/system/files/official-document/dtlasycudainf2020d1_en.pdf.

¹⁶ CEE (2021 – à paraître). Recommandation n° 38 : Portails d'information commerciale (en attente de l'approbation finale par la Plénière du CEFACT-ONU en 2021).

3.1 *La protection des données doit être adaptée aux contraintes imposées par la crise pandémique*

71. Compte tenu des besoins spécifiques de la lutte contre une crise pandémique, le personnel des douanes et des autres autorités de contrôle des frontières nationales devra probablement soit utiliser le matériel dont il dispose (par exemple ses outils informatiques personnels) pour se connecter aux serveurs de travail et accéder aux données, soit recevoir de son administration du matériel informatique mis spécialement à disposition. Pour cela, il peut être nécessaire d'adopter des règlements, des politiques de gestion et des prescriptions techniques particuliers.

72. Les règlements et politiques internes devront peut-être être adaptés pour faciliter la communication entre les télétravailleurs, le cas échéant. Il est recommandé de donner des consignes aux télétravailleurs sur la manière de se prémunir contre les menaces à la cybersécurité lorsqu'ils travaillent à domicile.

73. Il sera peut-être nécessaire d'adopter, dans le cadre des lois et réglementations applicables en matière de protection des données et de la vie privée, des prescriptions particulières conçues en fonction des besoins qui naissent lors d'une crise pandémique (et de les assortir d'exigences de conformité raisonnables pour garantir une adoption rapide). Par exemple, ces prescriptions pourraient rendre possibles des activités de communication raisonnables et résilientes en aidant les travailleurs à se conformer à la réglementation en matière de protection des données et de la vie privée lorsqu'ils sont à domicile (en utilisant les infrastructures techniques qui y sont généralement disponibles, telles que la vidéo et d'autres outils de collaboration pour la surveillance, l'examen ou d'autres activités pertinentes).

3.2 *Webinaires, formation et modèles*

74. La formation et les webinaires seront essentiels pour comprendre comment agir et réagir au mieux pendant une pandémie. Il est conseillé de fournir aux secteurs public et privé un accès à des plateformes de formation en ligne, des cours d'apprentissage en ligne et des webinaires pour faciliter l'organisation et la conduite de séances de sensibilisation et de formation.

75. Il sera également très important de proposer des politiques et flux de travail types, assortis de modèles, qui soient faciles à adopter et à mettre en œuvre par les autorités locales, les entreprises et les autres parties concernées.

4. **Utilisation des nouvelles technologies**

76. La collaboration entre les parties prenantes et la fourniture d'informations validées tout au long des chaînes d'approvisionnement peuvent être déterminantes dans la lutte contre les pandémies, car elles aident à limiter les goulets d'étranglement dans la circulation transfrontières des marchandises. La mise en œuvre et l'utilisation de nouvelles technologies peuvent faciliter ces collaborations¹⁷. Par exemple, les données relatives à la circulation transfrontières des marchandises essentielles nécessaires à la lutte contre les pandémies peuvent être collectées, évaluées et partagées efficacement tout au long des chaînes d'approvisionnement à l'aide d'une infrastructure décentralisée basée sur la technologie de la chaîne de blocs. Cette infrastructure peut être utilisée à la fois par les autorités et par les fournisseurs de marchandises traversant les frontières, afin que ces derniers puissent prouver efficacement que leurs sources d'approvisionnement sont conformes aux règles en vigueur, et fournir sous une forme inaltérable les documents nécessaires à l'obtention des autorisations requises. L'utilisation imbriquée de couches de données cryptées individuellement et interconnectées rend possible la transmission des données sans risque d'altération tout au long des chaînes d'approvisionnement internationales. Cela peut être fait de manière à

¹⁷ On peut trouver des informations de fond, des exposés et de la documentation sur le site de la conférence en ligne sur la manière dont les technologies de pointe peuvent aider à surmonter les perturbations du commerce international dues à la COVID-19 (« Role of advanced technologies in overcoming COVID-19 disruptions in international trade ») qui s'est tenue le 2 juillet 2020 : <https://www.unece.org/index.php?id=54643>.

permettre une collaboration efficace et une vérification raisonnable tout en assurant un équilibre, parfois difficile à trouver, entre transparence et confidentialité¹⁸.

77. Un autre exemple est l'utilisation de l'Internet des objets pour établir des réseaux, grâce à des dispositifs électroniques de collecte de données reliés à des capteurs. Ces capteurs peuvent déclencher automatiquement des notifications sur la base d'indicateurs pertinents qui peuvent avoir une incidence sur la circulation transfrontières des marchandises.

F. Conclusions

78. S'il n'est par définition pas possible de prévoir des perturbations inattendues des chaînes d'approvisionnement et du commerce, on constate qu'une pandémie arrive généralement par phases, ce qui peut fournir un délai crucial pour la planification des éventuelles phases futures. La présente recommandation a montré qu'il existe des mesures claires qui peuvent être prises pour aider à réduire les incidences des pandémies sur le commerce.

¹⁸ Pour une description détaillée des possibilités de collaborer au sein de chaînes d'approvisionnement grâce à l'utilisation du protocole de chaîne de blocs ouverte Minespider, et de son fonctionnement avec des couches de données imbriquées, cryptées et interconnectées, voir le livre blanc suivant : https://uploads-ssl.webflow.com/5bb20121ca2e96ee01db29bc/5c0fa81d4a4585e37ea764b7_Minespider_Whitepaper.pdf.