

Étude de cas



Photo : Croix-Rouge espagnole

Développement logistique

Accroître l'agilité de la chaîne d'approvisionnement en équipements de protection individuelle (EPI) pendant la réponse à la pandémie COVID-19

Une étude de cas en temps réel

Contexte et portée

L'objectif de ce document est de partager l'expérience de la Croix-Rouge espagnole (CR espagnole) face à l'importation de volumes importants d'aide humanitaire pendant la réponse en phase d'urgence à la pandémie COVID-19, afin de pouvoir servir de référence, de source d'inspiration ou d'aide aux autres Sociétés Nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui sont plongées dans des situations similaires, ou qui souhaitent réfléchir à leur niveau de préparation pour d'éventuels futurs scénarios similaires.

Traditionnellement, de nombreuses Sociétés nationales européennes ont été donatrices d'aide, avec une expérience dans les opérations logistiques pour l'exportation de biens essentiels, par le biais des appels de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), offrant une réponse multilatérale et coordonnée aux crises humanitaires dans d'autres pays, le plus souvent loin de l'Europe. La forte demande d'équipements de protection individuelle (EPI) nécessaires pour la réponse à la COVID-19 a généré un changement de paradigme dans leur rôle de "donateurs" traditionnels pour devenir des "bénéficiaires" de l'aide humanitaire. En tant qu'organisations, avons-nous été préparés à un changement de direction dans le flux logistique et étions-nous prêts à gérer correctement des importations de matériel à grande échelle dans un court laps de temps ? Existe-t-il des expériences d'autres membres de la FICR, plus habitués à recevoir de l'aide humanitaire, dont nous pourrions tirer des enseignements pour améliorer nos capacités de réponse ?

D'autre part, le document décrit la stratégie utilisée par la CR espagnole pour accroître l'agilité de sa chaîne d'approvisionnement, en diversifiant les sources d'approvisionnement et surtout en tirant parti de la collaboration avec le secteur privé. Le cas présenté dans ce document est adapté au contexte. La gestion de la réponse et de la logistique doit être adaptée aux réglementations nationales et aux caractéristiques de chaque pays/environnement.

Le problème : obtenir le matériel rapidement et faciliter l'importation

La propagation rapide de la pandémie à l'échelle mondiale a entraîné une augmentation considérable des besoins en équipements de protection, tant pour les travailleurs de la santé que pour la population en général, afin de contenir les infections. La production mondiale limitée d'EPI, concentrée dans un nombre restreint de pays (principalement la Chine) après des années de stratégies de délocalisation visant à réduire les coûts, ainsi que l'arrêt de l'activité des compagnies aériennes commerciales en raison des restrictions imposées par de nombreux pays sur la circulation des voyageurs, ont entraîné des pénuries sur le marché.

L'absence d'un processus spécial de facilitation pour l'importation de matériel de secours nécessaire pour minimiser les effets négatifs des catastrophes ou des pandémies peut entraîner des délais plus longs si la cargaison est bloquée aux douanes et peut entraîner des surestaries ou des frais de stockage supplémentaires.

Étude de cas de développement logistique

Accroître l'agilité de la chaîne d'approvisionnement lors de la réponse à la pandémie COVID-19

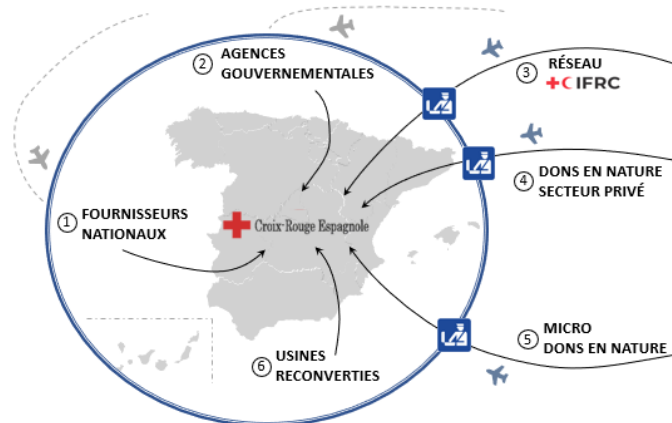
La stratégie de réponse choisie par la Croix-Rouge espagnole

Face aux nouveaux défis, tels que la vitesse de propagation sans précédent et l'ampleur mondiale de la pandémie, la CR espagnole a opté pour de nouvelles solutions afin d'accroître l'agilité de la chaîne d'approvisionnement en EPI, en essayant de minimiser à la fois le temps et le coût d'approvisionnement. Ainsi, la CR espagnole a non seulement garanti la continuité des programmes essentiels fournis à la population, mais a également intensifié ses activités avec les plus vulnérables à la COVID-19 par le biais du "[plan spécial RESPONDE](#)", tout en assurant le devoir de diligence envers les bénévoles et le personnel de l'organisation.

Stratégie d'approvisionnement multicanal des EPI

Malgré un stock d'urgence centralisé, le taux de consommation d'EPI nécessaire aux volontaires et au personnel de la CR espagnole était supérieur au délai de réapprovisionnement en utilisant sa gamme normale de fournisseurs. Compte tenu de l'incertitude générale à laquelle sont confrontés les gouvernements et les organisations internationales, de la grande dépendance à l'égard de la production étrangère et de la forte volatilité du marché mondial, la CR espagnole a opté pour une stratégie de diversification, cherchant à maximiser la stabilité de l'approvisionnement en passant d'un canal à l'autre en fonction des changements de maturité ou des niveaux de saturation au cours des différentes phases d'urgence. Les six canaux d'approvisionnement considérés, tant pour les achats que pour les dons en nature, sont les suivants :

1. Des fournisseurs nationaux fiables, garantissant la qualité et la livraison de produits provenant de producteurs internationaux ou nationaux préalablement validés.
2. Dons en nature des agences gouvernementales centrales et régionales espagnoles (selon le système décentralisé en place¹), en tant que principal acteur responsable de la disponibilité des EPI pour le système national de santé espagnol et principal contributeur au rôle d'auxiliaire de la CR espagnole dans les interventions d'urgence.
3. Dons en nature ou achats acheminés par le réseau de la FICR, reçus d'autres pays ou de Sociétés Nationales sœurs.
4. Dons en nature de groupes d'entreprises basés en Espagne, envoyés depuis la Chine.
5. Micro-dons en nature envoyés de Chine.
6. Dons en nature d'usines en Espagne qui ont changé de chaîne de production pour devenir des fabricants d'EPI fiables

STRATÉGIE D'APPROVISIONNEMENT MULTICANAL**Renforcer la collaboration avec le secteur privé en matière d'approvisionnement**

Les mécanismes habituels de préparation de la CR espagnole comprennent des accords préalables avec les fournisseurs, les agences gouvernementales, l'accès au réseau de soutien mutuel de la FICR et des accords pour des dons en nature avec des entreprises privées (mais jusqu'à présent jamais pour les EPI).

Etant donné l'ampleur de la pandémie, la pénurie en EPI a conduit à explorer de nouvelles voies, points 3, 4, 5 et 6 ci-dessus. Non pas en raison d'un manque de capacité d'approvisionnement interne, mais en raison d'un manque de savoir-faire sur un marché extérieur comme la Chine. En raison de la pénurie de fournisseurs habituels pré-validés, une multitude d'intermédiaires et de producteurs inconnus sont soudainement apparus

sur le marché, même des opportunistes, et l'organisation n'avait pas le temps, avant de signer un bon de commande, de procéder aux contrôles préalables nécessaires pour garantir la solvabilité financière de l'entreprise, sa capacité de production et la qualité de ses produits. Les risques étaient d'autant plus élevés que, face à une telle concurrence pour une offre limitée, le paiement anticipé était imposé. Les médias ont fait état de problèmes de qualité dans plusieurs pays européens, de sociétés sans licence de production ou d'exportation, de sociétés fictives, de faux certificats de qualité ou de sociétés de certification falsifiées.

Photo : Croix-Rouge espagnole



¹ https://en.wikipedia.org/wiki/Spanish_National_Health_System

Étude de cas de développement logistique**Accroître l'agilité de la chaîne d'approvisionnement lors de la réponse à la pandémie COVID-19**

Comment la CR espagnole a-t-elle fait face à cette situation ? D'une part, en demandant à la société de la Croix-Rouge chinoise un soutien technique fournissant une liste de fournisseurs fiables et, d'autre part, en établissant une collaboration avec des entreprises basées en Espagne qui avaient des connaissances préalables, une présence, un réseau de contacts et une expérience de terrain en Chine, ainsi qu'un système logistique pour transporter du matériel vers l'Europe.

Il s'agissait d'un partenariat gagnant-gagnant, maximisant l'efficacité des ressources fournies par chaque partie, en combinant la force du secteur privé en matière d'approvisionnement et de logistique, avec l'exonération des taxes à l'importation accordée à la CR espagnole (voir point suivant) et la distribution interne d'EPI dans tout le pays qui permettrait à son réseau de bénévoles d'aider les personnes vulnérables en raison de la pandémie.



Photo : Croix-Rouge espagnole

Pour ces entreprises, l'aide fournie (technique, logistique, savoir-faire et financière) s'est traduite par un don en nature, et a permis de contribuer au redressement du pays. Cela a aidé à une réintégration plus rapide de leurs propres employés, ce qui a permis de rétablir leurs activités productives, et de même la reprise des autres acteurs du cycle économique (fournisseurs et clients) nécessaires au maintien des relations commerciales.

Micro-dons en nature

Les dons en nature de petites quantités (100 à 300 masques d'hygiène, gants, lunettes, combinaisons, etc.) envoyés de Chine, ont été mis en place par l'initiative citoyenne comme un moyen de répondre à la pénurie généralisée d'EPI rapportée par les médias. Grâce à une multitude d'envois peu volumineux, qui dans certains cas étaient exemptés des formalités douanières et faciles à expédier, un flux d'approvisionnement constant a été maintenu (bien que de faible volume, ces dons étaient critiques dans les premières semaines de croissance de la pandémie), en complément aux autres canaux d'approvisionnement.

Une grande partie de la communauté d'origine chinoise basée en Espagne se consacre quotidiennement à l'importation et au commerce de nombreux produits fabriqués dans ce pays, elle a donc une grande connaissance de ce marché, de l'exportation/importation et du transport. Ces petits dons en nature représentent une contribution à leur pays d'accueil/résident. En utilisant le réseau de contacts de leurs fournisseurs en Chine, certaines entreprises espagnoles ont également adhéré à ce modèle.

Accepter ce type de dons en nature présente des avantages, mais peut entraîner une augmentation de la charge de travail dans les domaines suivants : importation (et le processus d'exonération fiscale correspondant), planification interne, contrôle de la qualité (en raison du nombre plus important de fournisseurs et de lots différents) et gestion des donateurs. Dans le cas de la réponse de la CR espagnole à la COVID-19, les micro-donations ont apporté une valeur ajoutée, représentant 2% du total des EPI (près de 95,000 pièces) gérés par l'organisation entre mars et mai 2020. Dans ce contexte spécifique, l'adéquation et la pertinence était plus importante que la quantité représentée : le matériel est arrivé à un moment où il n'y avait pas d'EPI sur le marché.

Renforcement de la capacité à gérer les importations

La CR espagnole a rapidement pris conscience du flux important d'EPI qu'elle allait recevoir de l'étranger. Elle a donc renforcé ses capacités sur deux fronts : 1) en augmentant le nombre de personnel à l'interne dédié à l'importation, de 1 personne avec des importations sporadiques, à 2 personnes à temps partiel (disponibles pour accélérer les procédures), ainsi que l'emploi d'une société de courtage en douane (L'accès à ce type de service spécialisé représente un coût variable avec la possibilité d'ajuster la capacité de service au volume de travail requis à un moment donné) ; 2) en demandant aux autorités gouvernementales des mesures d'importation facilitées pour les cargaisons liées à des crises sanitaires.

Pour l'exonération fiscale, le département juridique de la CR espagnole a demandé une autorisation administrative à l'Agence de l'administration fiscale, qui est intégrée au Ministère des Finances et à laquelle le département des douanes rend compte. Il n'a fallu que cinq jours, pour obtenir une résolution favorable, avec une autorisation générique valable jusqu'au 31 juillet 2020, à prolonger si nécessaire. L'autorisation prévoyait une exonération des droits d'importation et de la TVA pour les biens utilisés dans le traitement des personnes touchées par la COVID-19 ou pour empêcher sa propagation.

Le 3 avril 2020, la Commission européenne a accordé l'exonération à la franchise des droits à l'importation et de la TVA pour les marchandises nécessaires à la lutte contre les effets de la pandémie ([décision de la Commission \(UE\) 2020/491](#)), avec effet rétroactif pour la période allant du 30 janvier (date à laquelle l'OMS a déclaré l'épidémie de COVID-19 comme urgence de santé publique) au 31 juillet 2020. Elle soutient l'exemption accordée par le gouvernement espagnol à la CR espagnole.

Étude de cas de développement logistique**Accroître l'agilité de la chaîne d'approvisionnement lors de la réponse à la pandémie COVID-19**

Suivant les directives de préparation de la FICR, la CR espagnole a rapidement mis à jour et partagé avec les donateurs et les fournisseurs qui expédient des marchandises depuis l'étranger, le document "Instructions d'expédition" (voir annexe 3), dont l'objectif est de fournir des conseils sur : les documents nécessaires à une importation correcte ; les données spécifiques qui doivent être clairement incluses ; et quand et à qui envoyer les documents avant l'arrivée des marchandises, pour permettre l'importation accélérée de ces articles comme convenu par le gouvernement. Sans cela, la mainlevée des marchandises par les douanes risque de prendre plus de temps qu'il ne faudrait, ce qui entraînerait des coûts et des retards excessifs.

Droit relatif aux catastrophes, un programme unique promu par la FICR

Il existe déjà un cadre juridique international pour aider les États à gérer l'aide internationale, mais il reste assez dispersé, en partie contradictoire et sous-utilisé. L'expérience récente a montré que même les pays les mieux préparés peuvent avoir besoin d'une aide internationale lorsqu'une catastrophe majeure se produit. Malheureusement, peu de gouvernements disposent des réglementations nécessaires pour faciliter et contrôler l'aide extérieure.

La FICR et les Sociétés Nationales ont mis au point un certain nombre d'outils pour aider les États à combler ces lacunes. Après des années de recherche et de consultation intensives sur les défis et les meilleures pratiques en matière de réglementation des secours internationaux en cas de catastrophe, la FICR a mené des négociations pour élaborer un ensemble de lignes directrices et une série d'outils pour aider les gouvernements à renforcer leurs lois et politiques nationales en matière de gestion des catastrophes et de l'assistance internationale.

Les "Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe" ([lien](#)) sont particulièrement pertinentes. Dans la "Partie V : Facilités juridiques relatives aux entrées et aux opérations", il est recommandé aux États de fournir les facilités juridiques nécessaires pour l'importation, l'exportation, le transit et le transport des biens et équipements requis pour la gestion des catastrophes, et que ces derniers soient conformes aux normes de qualité internationales existantes.

Plus récemment, la "La liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention" ([lien](#)) soulève un certain nombre de questions que les législateurs devraient prendre en compte avant et pendant la gestion des urgences, notamment : les considérations relatives à la déclaration d'un "état d'alerte", les facilités juridiques pour faciliter les opérations, le financement d'urgence et la responsabilité.

Autre document de référence : 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 - [lien](#)

Cadre réglementaire international relatif à la facilitation des importations d'envois de secours

- Organisation mondiale des douanes, Convention de Kyoto, Annexe J-5 - [lien](#)
- Convention d'Istanbul, Annexe B, chapitre 9 – Admission temporaire - [lien](#)
- Convention de Tampere - Matériel de télécommunication - [lien](#)

Quel a été l'impact de cette initiative ?

La stratégie utilisée par la CR espagnole a permis d'assurer le devoir de vigilance envers les plus de 48,000 volontaires mobilisés, en leur garantissant des EPI contre la COVID-19 pour mener à bien leur travail, assurant ainsi la continuité des programmes essentiels et intensifiant leur activité auprès des personnes les plus vulnérables à la pandémie. Cela s'est traduit par une moyenne d'un million de pièces d'EPI par mois gérées par le bureau du siège, entre mars et mai 2020.

Les pourcentages correspondant à chaque canal d'approvisionnement sont résumés dans le graphique de la page suivante :

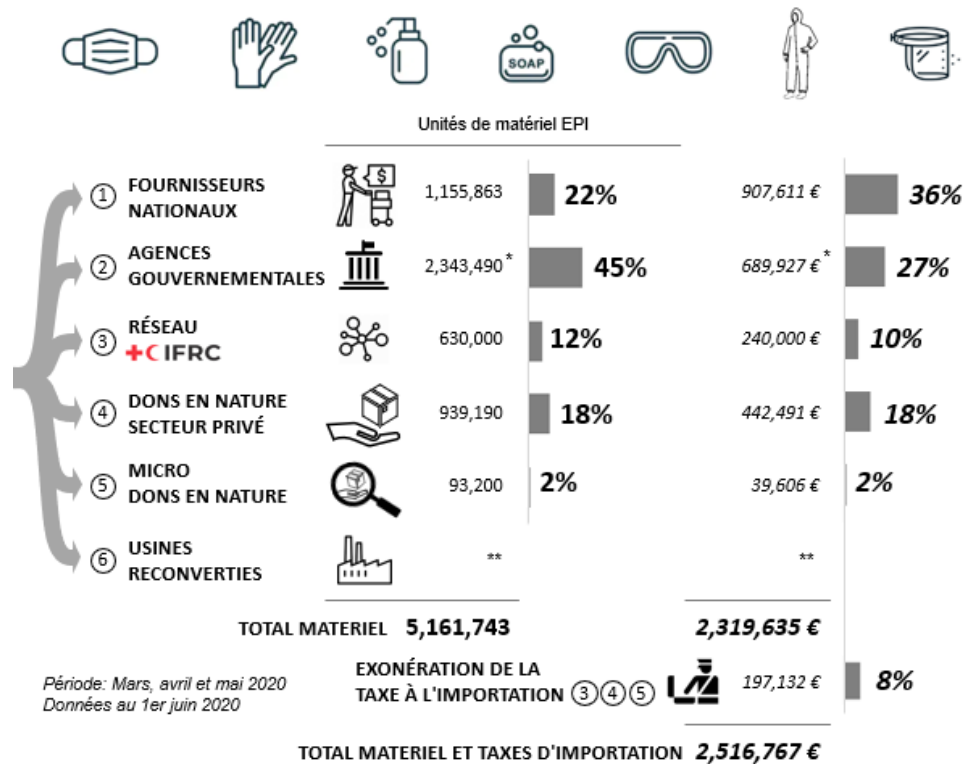
Photo : Journal La Nueva España - [link](#)

**Garantir la protection de plus de
48,000 volontaires mobilisés**

Un million de pièces d'EPI par mois

Étude de cas de développement logistique

Accroître l'agilité de la chaîne d'approvisionnement lors de la réponse à la pandémie COVID-19



* Le canal 2 comprend un don du gouvernement de 2 millions de masques pour distribution à la population.

** Les données sur les dons de différents secteurs industriels qui ont converti des lignes de production pour fabriquer des EPI sont toujours en cours de collecte auprès des différentes branches dans tout le pays.

Quels sont les principaux facteurs qui ont contribué au succès de l'intervention ?

Il ne fait aucun doute que la bonne image de la CR espagnole au sein de la population pour son travail social et humanitaire a été l'un des facteurs qui a le plus contribué au succès de l'intervention. Ceci, ainsi qu'une planification stratégique rapide face aux premiers signes suggérant la possibilité d'une pandémie dans le pays, a conduit au développement d'une campagne spéciale "Plan Cruz Roja RESPONDE" avec des projets et des actions spécifiques.

En interne, le travail interdisciplinaire dans différents domaines de connaissance a été fondamental : santé, unité d'urgence, services généraux (logistique), juridique, alliances avec les entreprises, stratégie de marque et communication, bénévolat, jeunesse de la Croix-Rouge, intervention sociale, etc. Sans oublier le réseau phénoménal de volontaires à travers le pays.

Sur le plan externe, les excellentes relations avec les autorités nationales, régionales et locales ont grandement influencé le succès de l'intervention. En plus des alliances stratégiques promues par le département de la Communication, la campagne, menée avec des célébrités du sport et de la culture, comme Rafael Nadal et Pau Gasol, a permis d'unir les personnes, les entreprises et les individus autour d'un objectif commun : le "Plan Cruz Roja RESPONDE".

De plus, de nombreuses entreprises privées ont proposé leur collaboration en réponse aux reportages des médias sur les difficultés des autorités sanitaires à stocker des EPI, des respirateurs et des kits de diagnostic. Le fait que le pays se soit immobilisé, affectant toute la population et toute l'économie, a probablement contribué à un plus grand engagement des entreprises pour aider.

Dans le domaine juridico-administratif, le fait que les règlements de la Commission européenne intègrent certaines des recommandations de l'IDRL pour faciliter l'importation de marchandises destinées aux victimes de catastrophes, la déclaration d'état d'alerte par le le gouvernement espagnol ainsi que la réponse rapide de l'Agence fiscale à la demande d'exonération de la taxe d'importation ont beaucoup aidé. Pour l'Espagne en particulier, le fait que les douanes fassent partie de l'Agence fiscale et que les deux relèvent du Ministère des Finances, plutôt que d'être réparties entre plusieurs ministères différents, a pu être un avantage.

Le processus d'importation est plus rapide et plus agile car la Croix-Rouge est considérée comme une organisation d'intérêt public².

² [Loi 415/1996](#), établissant les règles régissant la Croix-Rouge espagnole.

Étude de cas de développement logistique

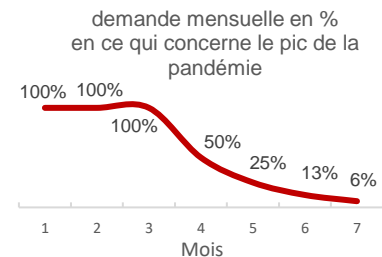
Accroître l'agilité de la chaîne d'approvisionnement lors de la réponse à la pandémie COVID-19

Comment estimer la demande en EPI ?

L'organisation a profité des plans d'urgence mis en place lors de l'épidémie de SRAS de 2002 en Asie du Sud-Est, où des mesures de protection contre la pandémie avaient été mises en place pour les volontaires et le personnel de la CR espagnole. À l'époque, le matériel nécessaire aux ambulances avait été défini, mais ce n'était pas le cas pour les volontaires qui entreprenaient des activités sociales et de secours dans le cadre d'une réponse à une pandémie.

Concernant la COVID-19, pour les activités sociales et non sanitaires, un niveau de consommation quotidien et pour chaque volontaire a été défini comme un minimum : une paire de gants en nitrile, un masque et l'accès à du gel hydroalcoolique en quantité suffisante, environ 100 ml.

Une première estimation de 8,000 volontaires par jour a été faite, rapidement révisée à 45,000 volontaires mobilisés. Dès lors, il a été calculé une moyenne d'environ 20,000 volontaires par jour pour tout le pays. A raison de 30 jours par mois, cela représente 600,000 paires de gants, 600,000 masques et 60,000 litres de gel. En ce qui concerne le service d'ambulance, un objectif de 200 services de transport par jour a été fixé pour les deux premiers mois de la pandémie et tout l'équipement nécessaire a été calculé en conséquence.



La période des trois mois a été considérée comme le pic de la pandémie avec l'hypothèse que l'épidémie serait considérée comme maîtrisée et qu'après cela, il y aurait une réduction de 50 % des besoins par mois jusqu'au 7e mois. En outre, un stock de réserve de 5 semaines de toute la consommation nationale a été établi pour toutes les branches de la Croix-Rouge au plus fort de la pandémie, afin de disposer d'EPI en cas de nouvelle épidémie. Le surplus de matériel serait distribué à la population desservie par l'organisation.

Réflexion sur notre expérience

Les principaux enseignements tirés par la CR espagnole de cette intervention sont les suivants :

- L'approvisionnement en EPI pendant une pandémie peut être un véritable défi, non seulement en termes de disponibilité, mais aussi en termes de qualité (produit autorisé) et de prix (jusqu'à 100 fois plus élevé pour certains articles). **Accroître l'agilité de la chaîne d'approvisionnement, sans augmenter les coûts fixes**, est une stratégie que les Sociétés nationales devraient envisager dans leurs plans d'urgence et lors du développement de leur capacité logistique. Une combinaison de différents canaux d'approvisionnement peut aider les Sociétés nationales à réduire les délais d'approvisionnement. La solution ne consiste peut-être pas tant à essayer d'augmenter la capacité d'approvisionnement mais tenter d'établir des partenariats avec d'autres acteurs mieux placés pour le faire. Une option serait d'explorer la collaboration avec le secteur privé dans les domaines où il a plus d'expérience et de savoir-faire, en fournissant un soutien en nature (soit avec des produits tangibles, soit par le biais d'un service spécialisé comme par exemple une évaluation du marché).
- L'expérience antérieure de la CR espagnole en matière de gestion des dons en nature (voir l'étude de cas publiée en décembre 2019) a largement contribué à utiliser la structure et la stratégie existantes, en acceptant (et en rejetant) tous les types de dons offerts pendant la réponse à la pandémie.
- Les autorités sanitaires devraient être responsables de la fourniture d'EPI pour les activités entreprises par les Sociétés nationales dont elles demandent le soutien. **L'établissement d'accords préalables avec différents organismes gouvernementaux** nationaux/locaux faciliterait le processus d'approvisionnement pendant la réponse à une pandémie.
- La coordination et la centralisation des achats au sein d'une Société nationale sont essentielles pour l'approvisionnement régulier de ses branches en EPI. Cela leur permet de se concentrer sur leur travail de première ligne avec la population, en les libérant du casse-tête que peut entraîner la chaîne d'approvisionnement. Cela leur donne un plus grand pouvoir de négociation lors des achats et leur permet de mieux suivre l'évolution des besoins en différents points du réseau national grâce aux stocks disponibles ou en transit, en redistribuant le matériel entre les branches si nécessaire à un moment donné.
- Dans le cas de la CR espagnole, un **travail interne conjoint et interservices** a été établi entre les Opérations (Santé, Secours, Intervention sociale), les Services généraux (Logistique), les Alliances avec les entreprises, la Communication et stratégie de marque, ainsi que le département juridique.



Photo : Croix-Rouge espagnole

Étude de cas de développement logistique**Accroître l'agilité de la chaîne d'approvisionnement lors de la réponse à la pandémie COVID-19**

- La connaissance des procédures douanières propres à chaque pays et la mise en place d'accords préalables avec les différentes agences gouvernementales impliquées dans la facilitation des importations pour les envois en franchise est une mesure de préparation essentielle pour gagner du temps et éviter les taxes à l'importation, les surestaries ou les coûts supplémentaires.
- **Le recours à un courtier en douane** qui connaît les réglementations locales, y compris les facilités spéciales dont l'organisation peut bénéficier pour importer des biens de secours pour les victimes de catastrophes ou de pandémies, est un service spécialisé qui vaut bien son coût et peut faire économiser beaucoup de temps et d'argent à l'organisation. Même si une Société nationale n'importe généralement pas, il est important, comme mesure de préparation, d'avoir un bon courtier en douane présélectionné.
- Comme l'a montré la pandémie de COVID-19, aucun pays ni aucune Société nationale n'est totalement résiliente face à toutes les catastrophes. Même si certains pouvaient se permettre de créer et de maintenir des capacités presque infinies, ce ne serait pas une utilisation efficace des ressources, car ces capacités seraient probablement sous-utilisées la plupart du temps (quand l'humanité a-t-elle souffert pour la dernière fois d'une pandémie mondiale ? Il y a un siècle ?) Par conséquent, **les plans d'urgence de toute Société Nationale devraient comprendre un scénario/section sur la manière de demander, de recevoir et de gérer l'aide extérieure** dans des cas exceptionnels (d'autres membres de la FICR, d'autres acteurs au niveau national ou d'autres acteurs internationaux).
- Il est très important de mettre en place un modèle standardisé « d'instructions d'expédition », à adapter rapidement au contexte opérationnel de chaque urgence ou à l'évolution d'une intervention d'urgence.
- Lors de la préparation aux épidémies, il est aussi important que la stratégie d'approvisionnement d'une Société nationale comporte des procédures pour l'utilisation correcte des EPI : Quoi ? Pour quoi faire ? Quand ? Comment les utiliser ? [Lien vers les ressources](#) (en espagnol).
- La responsabilité envers les donateurs, les volontaires, le personnel et les bénéficiaires exige un suivi complet des marchandises, de la transparence et de la visibilité. C'est pourquoi, pour la toute première fois, la CR espagnole a publié les données du "*Plan Cruz Roja RESPONDE*" en format [Open Data](#) pour permettre leur analyse et leur diffusion auprès du public.



Photo : Croix-Rouge Espagnole

Pour plus d'informations, s'adresser à :

Nom de l'organisation :	Croix-Rouge espagnole – Siège principal
Nom de la personne de contact :	Jaime Bará Viñas
Position :	Directeur adjoint. Département des Services généraux. Logistique, processus et applications
Téléphone :	+34 91 335 4482
E-mail site web :	bara@cruzroja.es www.cruzroja.es

Remerciements :

L'élaboration de cette étude de cas, encore en pleine phase de réponse, a été possible grâce aux efforts supplémentaires du personnel dévoué de la CR espagnole et au soutien du département Logistique, approvisionnement et gestion de la chaîne d'approvisionnement de la FICR. Juan Galvez - e-mail: juan.galvez@ifrc.org

Annexe 1. Analyse des causes de la pénurie d'EPI lors de la COVID-19

Comme indiqué dans ce document, le manque de disponibilité en temps voulu des EPI est devenu un défi pour la chaîne d'approvisionnement non seulement pour la CR espagnole, mais aussi pour de nombreuses entités gouvernementales, publiques et privées dans le monde entier. En fait, il y avait trois problèmes liés entre eux.

Premier problème : obtenir le matériel (pénurie sur le marché des EPI)

La propagation rapide de la pandémie à l'échelle mondiale a entraîné une augmentation considérable des besoins en EPI, tant pour les travailleurs de la santé que pour la population en général, afin de lutter contre l'infection. Plusieurs facteurs peuvent expliquer la pénurie de ces produits sur le marché mondial au cours du premier semestre 2020, ce qui signifie que l'épidémie n'a pas pu être contenue et qu'elle a continué à se propager dans de plus en plus de pays :

- Une production mondiale limitée, concentrée dans un nombre restreint de pays (principalement la Chine), après des années de stratégies de délocalisation visant à réduire les coûts.
- Le manque de coordination entre les pays, et les régions d'un même pays où les systèmes de santé nationaux sont décentralisés, a entraîné une concurrence accrue entre les acheteurs, ce qui a fait grimper les prix encore davantage. Au lieu de cela, une alternative aurait pu être de consolider les achats et d'équilibrer l'offre entre les membres des groupes d'acheteurs au fur et à mesure de l'évolution de la pandémie.
- Une grande partie de la production mondiale d'EPI en 2020 a été vendue directement à des agences gouvernementales en grandes quantités, sur la base du meilleur offrant.
- À certains moments, il y a même eu une réduction de la capacité d'approvisionnement, car les mesures de confinement mises en place en Chine ont entraîné la fermeture temporaire d'usines ou une réduction de leur capacité de production, soit par des employés en quarantaine ou sans possibilité d'atteindre leur poste de travail, soit en raison d'une pénurie de matières premières. En outre, la forte demande intérieure en Chine pour maîtriser sa crise sanitaire a réduit la capacité d'exportation, ce qui a eu un impact très négatif sur la disponibilité des EPI dans le monde entier.
- La crainte des pénuries a conduit à des restrictions temporaires des exportations dans certains pays, voire à la confiscation de matériel par certains États, ce qui a affecté les chaînes d'approvisionnement en transit dans les pays tiers.
- De nombreux cas ont été signalés où la qualité des EPI ne correspondait pas aux normes de produits de l'UE. De fausses certifications ont été trouvées sur le marché international pour des équipements vendus à des fins médicales sans l'être, avec un faux marquage "CE", signifiant dans de nombreux cas "China Export" au lieu de "Conformité Européenne". Certains tests de laboratoire effectués en Espagne ont démontré une qualité inacceptable pour un usage médical, ce qui a conduit au rappel de lots de produits du marché espagnol et à des poursuites judiciaires contre des organisations qui distribuaient des équipements non conformes. Le devoir de vigilance d'une organisation comme la Croix-Rouge consiste à assurer la protection et la sécurité de ses bénévoles et de son personnel, et il est donc essentiel de garantir la qualité des EPI.

Le deuxième problème : la capacité de transport (goulet d'étranglement du transport aérien)

Compte tenu de la forte dépendance vis-à-vis des marchés étrangers, principalement la Chine, et de la consommation rapide des stocks intérieurs d'EPI, le transport aérien est devenu un moyen indispensable pour transporter rapidement les marchandises.

L'arrêt des activités des compagnies aériennes commerciales de passagers, en raison des restrictions de mouvement des passagers dues à la quarantaine ou au confinement, a considérablement réduit l'offre de transport aérien de fret³. Des tentatives d'augmentation de la capacité ont eu lieu avec des vols de rapatriement, des avions militaires et des avions de passagers convertis au transport de fret sur une base temporaire (avec des cargaisons placées sur les sièges). Outre la difficulté d'obtenir un transport aérien, un défi supplémentaire a été la coordination nécessaire pour obtenir à temps les permis d'exportation requis⁴ ainsi que les permis d'atterrissage pour les avions et les équipages auprès des autorités chinoises. De son côté, pour contrôler la propagation de la pandémie, le gouvernement chinois a limité le nombre d'aéroports autorisés, ce qui a rapidement conduit à leur congestion en tant que points de sortie du fret⁵.

³ <https://atlas-network.com/passenger-flights-become-cargo-carriers-as-freight-capacity-shrinks/>

⁴ Le contrôle des exportations chinoises a ralenti la chaîne d'approvisionnement à la source.

⁵ <https://www.aljazeera.com/news/2020/04/exclusive-videos-show-huge-medical-equipment-backlog-china-200430120452426.html>

Étude de cas de développement logistique

Accroître l'agilité de la chaîne d'approvisionnement lors de la réponse à la pandémie COVID-19

De toute évidence, face à une forte concurrence d'achat pour approvisionner tous les pays, les prix des EPI et du transport aérien ont augmenté de 4 à 30 fois leur prix normal.

Dans le cas de l'Espagne, un consortium de sociétés spécialisées dans l'importation de matériel médical a créé un pont aérien Shanghai-Madrid avec la principale compagnie aérienne espagnole IBERIA, avec 4 vols hebdomadaires.

Le troisième problème : la facilitation des importations (en termes de temps et de coût)

La douane exerce une fonction de contrôle sur les marchandises (personnes et animaux) qui entrent et sortent d'un pays, en vérifiant qu'elles sont conformes à la réglementation du pays. Ainsi, elle empêche la circulation de produits, d'animaux ou de plantes qui pourraient présenter un danger pour la santé publique, la sécurité ou l'environnement (en évitant la contrebande) ; elle enregistre le trafic international d'importation et d'exportation de marchandises (en produisant des statistiques sur le commerce extérieur) ; elle contrôle que les quotas établis dans les accords commerciaux entre les pays ne sont pas dépassés ; et que les taxes établies par la loi sont perçues (droits d'importation, TVA et taxes spéciales).

Dans le cas de l'importation d'EPI pour la COVID-19, les douanes contrôlent que : le type de matériau est autorisé par sa nature ; sa conformité aux réglementations nationales applicables établies par le ministère de la Santé ; l'importateur est autorisé pour ce type de produit ; la déclaration et la classification du produit sont correctes ; les taxes correspondantes sont collectées.

Comme les douanes ne peuvent pas contrôler physiquement toutes les expéditions importées dans un pays, puisqu'il y en a des dizaines de milliers chaque jour, une technique d'échantillonnage est utilisée. À cette fin, l'agence des douanes, par le biais d'un mécanisme de gestion des risques, définit un profil de risque composé d'une série de paramètres permettant de décider où concentrer les efforts (type de produit, type d'entité importatrice, quantité de produit, prix/poids/volume du matériel, pays d'origine, composante de sélection aléatoire). Idéalement par le biais d'un système informatique, sinon manuellement, chaque déclaration d'importation est affectée à l'un des trois canaux : Vert - rien n'est vérifié, et la cargaison est directement dédouanée ; Jaune/Orange - seule la documentation est vérifiée ; Rouge - la documentation est vérifiée et les marchandises sont inspectées.

L'absence d'un processus spécial pour faciliter les importations pendant la réponse à une pandémie ou à une crise humanitaire se traduit par un délai supplémentaire si le matériel est retenu en douane, ainsi que par des coûts supplémentaires éventuels de surestaries par le transporteur ou pour l'utilisation des installations de stockage des douanes.

Annexe 2. Matériel EPI

La CR espagnole a mis en place des procédures et une formation accélérée pour les volontaires, concernant l'utilisation des EPI, tous les articles n'étant pas applicables à toutes les situations. Les articles les plus consommés⁶ par l'organisation, ont été dans cet ordre :

1. Masque hygiénique (pour un usage non médical, mais dans les distributions par exemple)
2. Masque chirurgical de type II ou IIR, approuvé par l'UE
3. Gants en nitrile résistants aux virus, approuvés par l'UE
4. Liquide hydroalcoolique approuvé pour l'utilisation dans le cadre de la COVID-19
5. Masques FFP2 et FFP3, marqués CE et approuvés
6. Combinaison de protection, approuvée par l'UE
7. Lunettes de sécurité, approuvées par l'UE
8. Sacs à ordures de couleur rouge pour les déchets bio-contaminés

L'approbation des produits peut varier d'un pays à l'autre, et l'autorité nationale compétente doit être consultée pour établir les critères d'approbation de chaque article, et les spécifications des produits doivent être vérifiées avant d'accepter un don en nature ou de signer un bon de commande, car les importations peuvent ne pas être acceptées ultérieurement si elles ne répondent pas aux exigences de qualité minimales établies pour la pandémie dans ce pays.

Annexe 3. Informations essentielles concernant les instructions d'expédition

Comme le recommandent les lignes directrices de la FICR pour la réception des envois internationaux de secours, il est très important que chaque Société nationale remplisse le document instructions d'expédition « shipping instructions », qui vise à informer sur l'ensemble des documents nécessaires à une importation correcte, les données qui doivent être clairement communiquées, quand et à qui les envoyer avant l'arrivée

⁶ <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/documentos/PrevencionRRL COVID-19.pdf>
Liste des articles de référence COVID-19 de l'Organisation mondiale des douanes : [lien](#)

Étude de cas de développement logistique**Accroître l'agilité de la chaîne d'approvisionnement lors de la réponse à la pandémie COVID-19**

des marchandises, et ainsi pouvoir bénéficier des éventuelles facilités d'importation convenues avec le gouvernement. Sans cela, il existe un risque élevé que la mainlevée des marchandises par les douanes prenne plus de temps qu'elle ne le devrait, entraînant des coûts et des retards excessifs

Les principales données incluses dans le modèle rédigé par la FICR comprennent les informations suivantes:

1. Destinataire des marchandises (Consignee) : il doit s'agir du nom de la société nationale (adresse complète, représentant légal, numéro d'identification fiscale, téléphone portable et adresse électronique) dans le registre fiscal du pays. Données très importantes pour éviter les retards et les blocages aux douanes.
2. Partie à notifier (Notify party) : Doit être le lieu ou la personne à notifier. Certains donateurs confondent "Partie à notifier" avec "Destinataire" et cela peut aussi entraîner des problèmes aux douanes.
3. Adresse de livraison (Delivery Address) : elle est généralement utilisée lorsqu'il s'agit d'un don de porte-à-porte (INCOTERM DDP), mais elle est source de confusion car elle est souvent confondue avec "Destinataire", ce qui entraîne à nouveau des retards lors des procédures de dédouanement.
4. Fiches techniques des produits : fiches techniques, certifications de normes, marquage CE, etc. Il est essentiel, avant l'acceptation et l'arrivée, de s'assurer que les articles à recevoir pourront être conformes à la législation en vigueur dans chaque pays. Il est recommandé de se faire conseiller par une entreprise spécialisée dans l'importation et la commercialisation des produits en question. Dans le cas des EPI, la législation a été modifiée chaque semaine en fonction de l'évolution de la pandémie. Dans le cas de la Croix-Rouge espagnole, les conseils ont été donnés par l'intermédiaire de l'ONG *Pharmaciens du monde*.
5. Certificat de donation : délivré par le donateur, indiquant les biens à donner, précisant le destinataire et déclarant « **aide humanitaire, non destinée à la vente** ».
6. Facture pro forma ou facture commerciale : les douanes utilisent ce document pour calculer le coût des marchandises et pour préparer les données statistiques du commerce extérieur.
7. Connaissance/Manifeste de fret (cargo manifest) : AWB dans le cas du transport aérien, BL dans le cas du transport maritime, ou CMR dans le cas de transport routier au sein de l'UE.
8. Liste de colisage (Packing list) : liste complète des articles avec quantités, poids, dimensions et valeur.
9. Autres documents, selon le pays d'importation et le type de produit

Annexe 4. Cadre juridique de la Commission européenne pour les mesures visant à faciliter l'importation de biens au profit des victimes de catastrophes

L'article 74 du [Règlement \(CE\) n° 1186/2009 du Conseil](#) du 16 novembre 2009 relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières et, en Espagne, l'article 46 de la [loi 37/1992](#) relative à la taxe sur la valeur ajoutée prévoient l'application d'exonérations de droits de douane et de TVA à l'importation de biens destinés aux victimes de catastrophes par des entités publiques ou des organismes privés autorisés à caractère caritatif ou philanthropique, qui sont toutes deux soumises à une décision de la Commission européenne.

Le 23 mars 2020, l'autorité douanière espagnole a publié la norme [NI GA 06/2020](#) sur l'exonération des droits de douane et de la TVA à l'importation par des entités publiques ou des organismes privés autorisés à caractère caritatif ou philanthropique de biens nécessaires au traitement des personnes touchées par la COVID-19 et à la prévention de sa propagation. L'application de cette exonération a fait l'objet d'une décision de la Commission européenne demandée par l'autorité douanière espagnole. Le cadre juridique européen permet aux États membres concernés de l'appliquer provisoirement, sans préjudice de l'engagement du bénéficiaire de rembourser ces prestations si la Commission européenne n'adopte pas de décision finale favorable. En ce qui concerne la TVA, les exceptions ont été subordonnées à une autorisation administrative de l'autorité fiscale. Nonobstant ce qui précède, l'importation de ces biens en exonération de droits d'importation et de TVA a été provisoirement admise, avec un engagement de paiement des droits si la décision n'était pas définitivement prise.

Les importations bénéficiant d'une exonération provisoire de droits de douane ou de TVA sont soumises à la fourniture de garanties appropriées, bien qu'en application de l'article 89 du code des douanes de l'UE, ces garanties n'aient pas été exigées des organismes de droit public