



Ce document se réfère au point 4.2 de l'ordre du jour provisoire.

Sixième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, du 13 au 18 octobre 2014, Moscou, Russie

Document d'information de la FCA
Projet de directives pour l'application de l'article 6

Principales recommandations

- La COP-6 devrait adopter en l'état le projet de directives pour l'application de l'article 6 proposé par le groupe de rédaction.
- Le projet de directives respecte le droit souverain des nations.
- Les Parties doivent réfléchir aux besoins en matière d'assistance technique et de collecte des données qui doivent être satisfaits afin de garantir la mise en œuvre de l'article 6 mais aussi aux éventuelles modifications à apporter à l'instrument de notification de la CCLAT. Le Secrétariat doit travailler davantage sur ces sujets, notamment en commandant la rédaction d'un rapport d'experts.

Introduction

Conformément aux « principes directeurs » du projet de directives, les politiques de taxation du tabac « sont largement reconnues comme étant l'un des moyens les plus efficaces pour agir sur la demande et, ce faisant, sur la consommation de produits du tabac ». En réalité, il est difficile d'imaginer qu'un pays puisse diminuer de manière significative la prévalence du tabagisme sur son territoire sans recourir à des hausses conséquentes des prix du tabac.

Les Parties discutent en détail de l'article 6 depuis la COP-3, au cours de laquelle elles ont invité l'Initiative pour un monde sans tabac de l'OMS à rédiger un « rapport technique complet » consacré aux mesures financières et fiscales [décision FCTC/COP3(8)].

Ce rapport a été rédigé (voir document FCTC/COP/4/11) et présenté lors de la COP-4, au cours de laquelle les Parties ont décidé d'instaurer un groupe de travail chargé de rédiger le projet de directives pour l'application de l'article 6 [décision FCTC/COP4(13)]. Au départ, ce groupe devait être composé d'experts en santé publique et en fiscalité. Au final, il a compté des membres des ministères des Finances et de la Santé à représentation quasi-égale. Ce groupe a réuni le plus grand nombre de participants jamais vu depuis le début de la Conférence des Parties à la CCLAT.



Selon la FCA et nombre de Parties, le projet de directives présenté lors de la COP-5 (FCTC/COP/5/8) était globalement excellent, mais nécessitait quelques modifications et simplifications. Cette tâche a été confiée à un groupe de travail à composition non limitée qui s'est réuni en parallèle des principales commissions lors de la COP-5. Malgré ses efforts importants, ce groupe n'a pas réussi à rédiger des directives exhaustives dans le temps qui lui était imparti. Par conséquent, le groupe de travail a proposé d'adopter immédiatement un « ensemble de principes directeurs et de recommandations » liés à l'article 6 [décision FCTC/COP5(7)] mais aussi de constituer un groupe de rédaction chargé d'apporter les modifications et simplifications nécessaires. Les Parties ont accepté ses propositions.

C'est le rapport du groupe de rédaction composé de 40 Parties qui est soumis à la COP-6 pour étude et, nous l'espérons, approbation unanime.

Importante contribution des Parties et des experts

L'historique des négociations sur le projet de directives pour l'application de l'article 6 est important. Il prouve que les Parties ont eu de multiples occasions de discuter des sujets abordés dans ce projet. En effet, elles se sont notamment réunies :

- lors de la COP-4, à l'occasion de la présentation du rapport de l'Initiative pour un monde sans tabac de l'OMS consacré aux politiques financières et fiscales, des débats organisés à ce sujet et de la décision de rédiger des directives ;
- lors de la réunion du groupe de travail sur l'article 6 en décembre 2011 ;
- dans le cadre des consultations avec les membres du groupe de travail qui ont été menées après la première réunion, et notamment lors d'une réunion des « Amis de la Présidence » ;
- dans le cadre des consultations avec toutes les Parties lors de l'organisation de la COP-5 ;
- lors des discussions menées dans le cadre de la COP-5 par la Commission A, par le groupe de travail à composition non limitée et en séance plénière ;
- lors de la réunion du groupe de rédaction intersessions à composition non limitée qui a eu lieu en juin 2013 ;
- lors de la période consacrée aux observations à laquelle toutes les Parties pouvaient participer (de septembre à novembre 2013) et qui est abordée en détail dans le rapport du groupe de rédaction (FCTC/COP/6/7).

Les présidents du groupe de travail, du groupe de rédaction à composition non limité de la COP-5 et du groupe de travail intersessions à composition non limitée se sont tous efforcés d'intégrer les contributions des Parties, des experts et des observateurs dans un texte consensuel. Chaque phrase du projet de directives a fait l'objet de discussions approfondies au cours du processus de rédaction.

Par ailleurs, le groupe de rédaction intersessions a bénéficié des conseils de Frank Chaloupka, l'un des plus grands experts au monde en taxation du tabac.

Arguments fallacieux sur la souveraineté visant à susciter l'opposition à l'adoption des directives

Dans le cadre d'observations privées adressées à divers gouvernements, les fabricants de tabac ont tenté de présenter le projet de directives comme une attaque contre la souveraineté de leurs pays. Or, le projet de directives indique explicitement le contraire. En effet, selon le premier principe directeur, il est clairement mentionné : « [l]a détermination des politiques de taxation du tabac est un droit souverain des Parties ».

Selon les recommandations des directives, les Parties « devraient mettre en place des politiques cohérentes à long terme [...] concernant leur système de taxation des produits du tabac » (recommandation donnée à la fin du point 3.2). Les directives ne déterminent aucun taux minimum de taxation. Au contraire, dans la deuxième phrase du point 3.2, elles indiquent clairement qu'« [i]l n'y a pas de niveau optimal de taxation du tabac valable pour tous les pays ». Elles poursuivent en soulignant que l'Organisation mondiale de la Santé a formulé une recommandation concernant la part des droits d'accise dans le prix de vente au détail des produits du tabac. Bien entendu, les Parties sont libres d'accepter ou de refuser cette recommandation en fonction de la situation de leur pays.

Par ailleurs, les directives ne conseillent pas aux Parties d'adopter une approche spécifique pour choisir les systèmes de taxation des produits du tabac les plus appropriés. Elles comprennent simplement un principe majeur selon lequel « [l]es Parties devraient appliquer le système de taxation le plus simple et le plus efficace répondant à leurs besoins en matière de santé publique et en matière fiscale, et tenant compte de leur situation nationale » (recommandation donnée à la fin de la section 3.1). Les directives présentent en toute objectivité les avantages et les inconvénients des différents types de taxes sur le tabac en fonction de l'expérience de nombreuses Parties et de l'analyse des experts les plus réputés.

Si les Parties adoptent les directives, elles conviennent, par cette décision, qu'elles doivent envisager d'adopter un système de taxation adapté à leurs objectifs en matière de revenu et de santé mais aussi s'efforcer de faire preuve de simplicité et d'efficacité. Une telle acceptation n'enfreint en rien la souveraineté des pays.

Tâches futures

La coopération entre les représentants des ministères de la Santé et des Finances a joué un rôle fondamental dans la rédaction des directives pour l'application de l'article 6. Afin de garantir la mise en œuvre de l'article 6, ces ministères devront poursuivre leur coopération à l'échelle nationale. Le ministère des Finances devra se charger des politiques de taxation, tandis que le ministère de la Santé contrôlera l'évolution de la maîtrise de l'épidémie du tabagisme et fournira des commentaires rapides sur les effets bénéfiques pour la santé publique associés aux améliorations des systèmes de taxation et aux hausses des taxes.

L'incapacité de bon nombre de pays à recueillir ou compiler et diffuser des informations pertinentes constitue l'un des principaux obstacles concrets à l'élaboration de politiques de taxation du tabac. Or, les décideurs ont besoin d'informations de base sur les tendances en matière de prix des produits du tabac, de rentabilité, de ventes, de prévalence et de recettes fiscales afin d'adapter les politiques de taxation du tabac aux circonstances et aux besoins en évolution. En l'absence de ce type d'informations provenant de sources gouvernementales, certains représentants des gouvernements se rabattent sur les données fournies par l'industrie du tabac qui a tout intérêt à minimiser l'efficacité des hausses des taxes sur le tabac, à exagérer l'ampleur du commerce illicite et à sous-estimer les éventuelles recettes provenant des hausses des taxes sur le tabac.

En premier lieu, les Parties doivent s'efforcer en priorité de mettre à la disposition du grand public des données compilées dans les domaines connus, notamment en matière de volume des ventes, de prix de vente au détail moyen et des recettes découlant des taxes. Ainsi, les chercheurs indépendants pourront plus facilement analyser la demande relative aux produits du tabac et calculer l'impact des politiques de taxation alternatives sur la consommation.

Afin d'aider à combler ces lacunes en données, la COP dans son ensemble pourrait mettre en place trois mesures concrètes.

Améliorer l'instrument de notification

Tout d'abord, l'instrument de notification de la CCLAT¹ peut être amélioré afin de mieux recueillir des informations pertinentes. L'instrument existant comprend plusieurs questions sur la mise en œuvre de l'article 6, notamment l'offre de tabac et de produits du tabac (2.5.1-2.5.3), les saisies de produits du tabac illicites (2.6.1-2.6.6), la fiscalité (2.8.1-2.8.7), le prix des produits du tabac (2.9.1-2.9.4) mais aussi les mesures financières et fiscales visant à réduire la demande de tabac (3.2.1.1-3.2.1.5).

Actuellement, l'instrument de notification ne recueille aucune information sur les tendances en matière de rentabilité, que les directives ont identifiées comme un déterminant majeur de la demande. Les informations de tarification recueillies dans la section 2.9.1 de l'instrument de notification (c'est-à-dire les prix des trois marques des produits du tabac nationaux et importés les plus vendues au point de vente le plus fréquenté de votre capitale) peuvent fournir une première approximation raisonnable des niveaux de prix. Toutefois, nombre de Parties ont accès à des données bien plus précises sur les prix, notamment des informations sur l'indice des prix du tabac utilisées dans le calcul de l'indice des prix à la consommation.

Désormais, l'instrument comprend un important module facultatif, qui devra probablement être étayé afin de refléter le contenu des directives pour l'application de l'article 6 lorsqu'elles auront été adoptées. Les Parties peuvent vouloir encourager le Secrétariat à consulter les experts en taxes sur le tabac avant de rédiger cette section du questionnaire en vue d'optimiser les chances d'obtenir des données fiables et comparables auprès des pays sans exercer une pression excessive sur les répondants.

Commander un rapport d'experts sur la collecte et l'analyse des données

Au-delà de cette tâche à court terme consistant à optimiser l'utilité de l'instrument de notification de la CCLAT, les Parties peuvent également envisager de demander la rédaction d'un rapport d'experts sur la collecte et l'analyse des données relatives aux taxes sur le tabac.

¹ Voir http://www.who.int/fctc/reporting/reporting_instrument/fr/.

L'instrument de notification de la CCLAT et les rapports mondiaux périodiques de l'OMS sur la lutte antitabac recueillent de précieuses informations sur les taxes et les prix. Toutefois, bien trop de gouvernements se fient à des rapports non vérifiés qui sont rédigés par l'industrie du tabac afin d'obtenir des informations de base, notamment sur les ventes au détail, les niveaux de prix ou les taux de consommation, mais aussi des estimations de l'élasticité-prix liée à la demande. Par conséquent, ils sont soumis à diverses formes de manipulation.

Pour résoudre ce problème, la Conférence des Parties peut demander au Secrétariat de commander un rapport d'experts détaillant les informations suivantes :

- les données de base dont les Parties ont besoin pour prendre des décisions en connaissance de cause sur les taxes (soit les informations indispensables) ;
- les types de données supplémentaires qui sont utiles (soit les informations utiles à avoir) ;
- les options éventuelles de collecte efficace des données ;
- les types d'analyse de données requis pour prendre des décisions éclairées sur les taxes (par ex., les estimations d'élasticité-prix) ;
- les éventuels accords de coopération conclus entre les Parties ou avec des organismes multilatéraux compétents en vue de recueillir et d'analyser les données pertinentes (par ex., des boîtes à outils pouvant être préparées de manière centralisée).

Améliorer les mécanismes d'assistance en vue de résoudre les questions liées aux taxes sur le tabac

Dans la Commission B, les Parties parleront du rapport du groupe de travail sur les mesures durables destinées à renforcer la mise en œuvre de la Convention-cadre de l'OMS (FCTC/COP/6/19). Il est probable que les ministères des Finances auront besoin en priorité d'une assistance technique pour résoudre des problèmes de taxes sur le tabac (ce besoin émanera de ces ministères du budget et non des ministères de la Santé, comme c'est le cas pour la plupart des autres articles de la CCLAT). En outre, ce processus impliquera certainement de nombreux acteurs qui ne s'intéressent pas autant à d'autres aspects de la CCLAT. Par conséquent, les Parties peuvent vouloir prendre le temps de discuter de leurs besoins en matière d'assistance technique notamment pour garantir la mise en œuvre de l'article 6. À cette fin, le Secrétariat devrait commencer par répertorier les méthodes et les partenariats appropriés pour fournir une assistance.

Conclusion

La taxation du tabac est un outil essentiel dans la lutte contre l'épidémie de tabagisme.

Le projet de directives pour l'application de l'article 6 décrit de manière claire les principaux concepts de taxes sur le tabac et les motifs sous-tendant les recommandations et les principes directeurs déjà adoptés lors de la COP-5. Par conséquent, toutes les conditions sont réunies pour adopter les directives en l'état lors de la COP-6.

Au cours des prochaines années, elles constitueront un document de référence fondamental pour les décideurs en charge des politiques de taxation du tabac.

Les Parties doivent envisager les différentes tâches éventuelles à effectuer à l'avenir afin de mettre en œuvre l'article 6. Elles peuvent notamment commander un rapport d'experts sur les besoins en matière de collecte et d'analyse des données ou encore demander au Secrétariat de la CCLAT d'améliorer la coordination et la fourniture d'une assistance technique dans ce domaine.