



Ce document se réfère au point 4.1 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

Le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac

Principales recommandations

1. Les Parties sont instamment invitées à avoir une discussion franche sur les raisons pour lesquelles un petit nombre d'entre elles seulement ont signé le Protocole pour éliminer le commerce illicite (PCI) et sur les raisons expliquant la lenteur de leur ratification/adhésion. Plusieurs facteurs entrent en jeu, notamment les suivants :
 - a. la nature multisectorielle du Protocole ralentissant le processus de ratification ;
 - b. le manque de ressources financières pour assurer la promotion du Protocole ;
 - c. l'incapacité à désigner clairement les sources et les types d'assistance technique facilitant la mise en œuvre du Protocole ;
 - d. le manque de clarté sur les aspects techniques du Protocole ;
 - e. les inquiétudes quant aux implications financières du Protocole.

2. En tenant compte des résultats obtenus suite à ces discussions, les Parties devraient conférer au Secrétariat un mandat précis, à savoir :
 - a. organiser des activités de sensibilisation ;
 - b. commander des recherches approfondies sur les aspects techniques du Protocole ;
 - c. renforcer les accords de coopération conclus avec les organisations internationales concernées ;
 - d. soulever des fonds afin de préparer de manière plus concertée l'entrée en vigueur du PCI et sa mise en œuvre ;
 - e. contrer les revendications de l'industrie du tabac sur la mise en œuvre du Protocole, notamment sa promotion du système Codentify.

Introduction

La dernière session de la Conférence des Parties (COP) a adopté le Protocole pour éliminer le commerce illicite (PCI) en espérant qu'il surmonterait l'un des principaux obstacles pratiques et politiques empêchant une application plus rapide et efficace de l'article 6 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT).

Pour nombre d'observateurs, il apparaissait clairement que l'entrée en vigueur du Protocole s'avèrerait bien plus compliquée que la mise en œuvre de la CCLAT. En effet, le Protocole nécessite un niveau élevé d'implication de la part de divers ministères et agences, notamment ceux en charge des finances, des douanes, de la police, de la justice, des revenus et de la santé.

Un seul article du Protocole, l'article 8 relatif au suivi et à la traçabilité, est susceptible de requérir des investissements supérieurs aux budgets alloués à la lutte antitabac dont disposent la plupart des Parties. (Cependant, les Parties devraient être en mesure d'obliger l'industrie du tabac à s'acquitter de ces coûts à court terme, un système qui permettrait, bien entendu, de protéger les recettes générées par les taxes sur le tabac.)

En plus de ces défis à relever à l'échelle nationale, le Secrétariat de la CCLAT ne dispose pas, et ne disposera probablement jamais, de toute l'expertise requise pour fournir une assistance technique détaillée et pour aider les Parties au Protocole à le mettre en œuvre. Par conséquent, il est véritablement nécessaire de conclure des accords de coopération avec d'autres organismes.

Or, seulement 54 Parties ont signé le Protocole au cours de la période définie à cet effet (tandis que 168 Parties ont signé la Convention au cours des 12 mois concernés). Selon le dernier rapport publié, seules trois Parties ont ratifié le Protocole. Au même moment, en 2005 (soit 21 mois après le début de la période de signature), la Convention était déjà entrée en vigueur et de nombreuses Parties la ratifiaient chaque mois.

Toutefois, il faut reconnaître que la CCLAT est un exemple de traité international exceptionnel, notamment en raison de la vitesse à laquelle elle a été signée et ratifiée. Nombre de traités similaires mettent des années à rassembler un nombre aussi important de Parties. En revanche, plusieurs Parties ayant joué un rôle de premier plan lors des négociations sur le Protocole, en particulier le Brésil et le Canada, n'ont pas souhaité signer le Protocole, ce qui pose question. Malgré ses importantes contributions financières visant à aider les négociations, l'Union européenne a signé le Protocole, mais ne l'a pas encore ratifié.

Les étapes suivantes

Par le passé, la FCA a plaidé en faveur d'une approche systématique afin de définir les besoins en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités liés au Protocole. (Voir notamment notre document d'information publié lors de la COP-5 à l'adresse <http://tinyurl.com/kccy2lm>.) Nous estimons toujours que ce type d'approche mérite d'être envisagé. Nous comprenons toutefois que, même si les Parties avaient procédé de la sorte, le budget alloué au Secrétariat pour préparer la mise en œuvre du PCI n'aurait probablement pas été suffisant pour mener une telle tâche.

Dans son rapport intérimaire pour l'exercice 2014-2015 (FCTC/COP/6/22), le Secrétariat propose de réattribuer la somme de 345 000 dollars américains qui était réservée à l'organisation de la première session de la Réunion des Parties (au Protocole). Selon cette suggestion, les fonds permettraient de financer :

- a) des études sur les obstacles empêchant l'entrée en vigueur du Protocole et les solutions pour y remédier ;
- b) des activités de sensibilisation au problème du commerce illicite menées auprès des représentants de secteurs autres que celui de la santé ;
- c) des ateliers sous-régionaux organisés avec l'aide des agences et des ministères concernés afin de faciliter l'adhésion/la ratification du Protocole.

Ces grandes catégories d'activités semblent raisonnables. Nous pensons néanmoins que l'attribution d'une telle somme à des activités liées au Protocole ne pourra probablement pas inverser à elle seule le rythme de (non-)ratification du PCI.

Dans le projet de plan de travail et de budget pour l'exercice 2016-2017, le Secrétariat suggère d'allouer la somme de 586 000 dollars américains (provenant principalement de fonds extrabudgétaires) à la préparation de l'entrée en vigueur du Protocole et la somme de 977 000 dollars américains (issue en grande partie des contributions volontaires évaluées) à l'organisation de la Réunion des Parties, y compris à un groupe de travail intergouvernemental préparatoire. Ces montants sont à la fois relativement élevés, étant donné les priorités non liées au PCI de la COP, et plutôt faibles pour satisfaire aux besoins en matière d'assistance technique.

Nous conseillons donc aux Parties de discuter franchement des obstacles empêchant la ratification/l'adhésion de leur gouvernement. S'agit-il simplement d'un problème de délais ? Ou le manque de conseils d'experts facilement accessibles sur le suivi et la traçabilité représente-t-il, par exemple, un obstacle de taille ? Quels types de supports encouragent le mieux les discussions sur la ratification/l'adhésion avec d'autres ministères et agences ? Quels types d'ateliers sont le plus utiles ? Les Parties doivent-elles encourager plus activement d'autres organismes internationaux à soutenir la mise en œuvre du PCI ? Quels autres outils le Secrétariat peut-il mettre à la disposition des Parties lorsqu'elles envisagent de ratifier le Protocole/d'y adhérer ?

Le Secrétariat ne pourra pas résoudre ces problèmes seul. Par conséquent, les Parties doivent davantage s'impliquer et fournir une orientation claire.

L'exploitation du problème du commerce illicite par l'industrie du tabac afin de contrecarrer les hausses des taxes et créer des partenariats avec les gouvernements

Autre problème, l'industrie du tabac s'efforce en permanence d'utiliser le problème du commerce illicite à son avantage.

Comme nombre de délégués l'ont observé dans leur propre pays, la peur (souvent largement exagérée) de voir le commerce illicite exploser reste le principal argument de l'industrie du tabac contre les hausses des taxes sur le tabac. L'adoption des Directives pour l'application de l'article 6 lors de la COP-6 devrait aider les Parties à lutter contre ces tactiques d'intimidation et les aider à augmenter les taxes sur le tabac de manière ferme et définitive.

Même si les fabricants du tabac encouragent le commerce illicite de leurs propres produits depuis de longues années, ils ont récemment commencé à exploiter ce problème pour tisser des liens avec les forces de police, les douanes et les autorités fiscales, entre autres, grâce à la promotion du système Codentify.¹ Ce dernier fait l'objet d'un brevet inscrit par l'industrie du tabac auprès du Registre européen des brevets sous le numéro EP1719070[1]. Si la technologie développée par l'industrie du tabac était intégrée à un système de suivi et de traçabilité de l'OMS, l'industrie du tabac pourrait alors interférer à sa convenance, ce qui est clairement en contradiction avec la volonté des Parties et le texte du Protocole.

Dans certains cas, l'industrie du tabac a avancé un argument invraisemblable selon lequel le système Codentify est conforme à l'article 8 du Protocole. (En outre, elle ajoute souvent qu'il est moins cher et plus moderne que des systèmes concurrents, notamment ceux utilisant des tampons fiscaux et/ou une combinaison de divers types de marques visibles et discrètes.)

¹ Pour en savoir plus, consultez l'article de Joossens L. et Gilmore A intitulé « The transnational tobacco companies' strategy to promote Codentify, their inadequate tracking and tracing standard » sur le site Tobacco Control (doi : 10.1136/tobaccocontrol-2012-050796).

Il est donc conseillé aux Parties de définir la meilleure méthode pour lutter contre ce type de fausses informations et d'interférences.

Conclusion

Les Parties à la CCLAT ont investi beaucoup de leur temps et des sommes conséquentes afin de négocier un protocole visant spécialement à appliquer l'article 15 de la Convention. Deux ans après l'adoption de ce Protocole, elles doivent impérativement analyser les obstacles empêchant son entrée en vigueur et élaborer une stratégie permettant de les surmonter.