



Ce document se réfère au point 5.3 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

Mesures durables destinées à renforcer la mise en œuvre de la Convention

Principales recommandations

- La COP-6 doit soutenir toutes les recommandations proposées par le groupe de travail et encourager les Parties et les autres parties prenantes concernées à prendre des mesures concrètes dans la lignée de ces recommandations.
- En outre, la COP doit mettre en place une plate-forme pour la coordination de toutes les parties prenantes qui sont en mesure d'apporter de l'aide et des ressources en vue de faciliter la mise en œuvre de la CCLAT. L'objectif principal de cette plate-forme est d'éliminer les failles des mécanismes d'assistance existants.
- La mission du groupe de travail doit être élargie afin qu'il puisse établir une stratégie de la CCLAT en matière d'assistance à la mise en œuvre, qui sera discutée lors de la COP-7 en vue de satisfaire aux besoins des Parties. La COP-6 doit également demander au groupe de travail de proposer un cadre d'assistance à la mise en œuvre lors de la COP-7.
- Les travaux visant à renforcer la mise en œuvre de l'article 5.2(a) de la CCLAT doivent se poursuivre. Le PNUD et le Secrétariat de la Convention doivent fournir, sur demande, des alternatives en vue d'instaurer des mécanismes nationaux de coordination multisectorielle qui devront être étudiés lors de la COP-7.

Introduction

Si la CCLAT atteint son objectif, à savoir réduire de manière significative la prévalence du tabagisme et sauver des vies, il est fondamental de mettre en œuvre davantage de mesures de lutte antitabac dans le monde entier. La sixième session de la Conférence des Parties (COP-6) ne peut pas se contenter d'un taux global de mise en œuvre du traité de 54 %¹.

Dans bien des cas, il existe un gouffre entre la volonté des Parties à mener des actions de lutte antitabac, d'une part, et les capacités ou les ressources dont elles disposent, d'autre part. En effet, nombre de pays n'ont qu'un budget très serré voire pas de budget alloué à la lutte antitabac.

¹ D'après le rapport du Secrétariat de la Convention sur les progrès mondiaux réalisés dans la mise en œuvre de la CCLAT de l'OMS, le taux global de mise en œuvre de la Convention s'élève à 54 % en 2014 (document FCTC/COP/6/5, p. 2).

Il est essentiel d'impliquer dans la mise en œuvre de la CCLAT des représentants d'autres ministères du gouvernement, comme le ministère des Finances dans le cas de la taxation des produits du tabac. Or, pour ce faire, les Parties doivent relever un véritable défi. Trop souvent, les autres ministères n'ont pas de connaissances ou des connaissances limitées sur la CCLAT et ses obligations pour les gouvernements. En outre, ils ne savent pas vraiment quel rôle jouer dans la lutte antitabac.

Les ressources, les meilleures pratiques, l'expertise et les expériences internationales peuvent avoir un effet catalyseur sur l'avancée de la lutte antitabac dans nombre de pays. Toutefois, il est difficile d'obtenir une aide financière et technique de la part d'organismes ou de partenaire, de savoir comment la demander et à qui s'adresser. Ainsi, cette tâche peut s'avérer chronophage et décourageante.

Lors de la COP-5, les Parties ont convenu de relever ces défis et, pour ce faire, ont constitué un groupe de travail dédié aux mesures durables destinées à renforcer la mise en œuvre de la CCLAT. Au cours de la COP-6, le groupe de travail présentera les progrès qu'il a réalisés (rapport FCTC/COP/6/19).

La FCA félicite le groupe de travail pour ses recommandations et se place en faveur de l'extension de son mandat. Le groupe de travail a réussi à identifier et à analyser les obstacles qui empêchent la mise en œuvre de la CCLAT dans de nombreux de pays. À présent, le groupe de travail doit suggérer une feuille de route en vue de surmonter ces obstacles et de satisfaire aux besoins des Parties en matière d'assistance à la mise en œuvre.

Principales conclusions du groupe de travail

Au cours de ses deux réunions², le groupe de travail a identifié plusieurs obstacles qui ralentissent la mise en œuvre de la CCLAT et a essayé d'en déterminer les causes profondes. Par exemple, il s'est penché sur la raison pour laquelle la coopération internationale en matière de lutte antitabac ne se développe pas³. Parmi les principales causes identifiées, les organismes apportant une assistance ou des ressources techniques, notamment les agences de développement bilatérales et multilatérales, ne connaissent pas toujours les besoins exacts des Parties. Ensuite, le groupe de travail a tenté de comprendre pourquoi les pays ne font pas précisément appel à ces agences pour obtenir une aide au développement, en intégrant la lutte antitabac dans leurs plans nationaux de santé ou de développement. Les principaux animateurs du groupe de travail ont préparé un questionnaire qu'ils ont envoyé à toutes les Parties. Les réponses reçues ont mis en évidence d'autres types de problèmes⁴.

² Grâce aux contributions extrabudgétaires versées par le gouvernement australien et la Commission européenne, le groupe de travail s'est réuni deux fois, les 29 et 30 octobre 2013, puis du 2 au 4 avril 2014.

³ Selon le rapport du Secrétariat de la Convention sur les progrès mondiaux réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de la CCLAT de l'OMS, les Parties font plus souvent état de l'assistance reçue que de l'assistance fournie, laquelle est en léger recul depuis le dernier rapport de situation mondial (document FCTC/COP/6/5, p. 17).

⁴ Au total, 72 Parties, soit moins de la moitié, ont répondu au questionnaire.

Les Parties ont clairement indiqué qu'il leur est difficile d'inclure la lutte antitabac dans les plans de développement. En règle générale, la priorité est donnée à d'autres problèmes de santé urgents. Le groupe de travail s'est alors efforcé d'identifier les raisons pour lesquelles il est difficile de hiérarchiser les interventions permettant de lutter contre le tabagisme sachant qu'il s'agit de la principale cause évitable de décès. Il a étudié les différents arguments que les points focaux pour la lutte antitabac pouvaient utiliser dans les pays en développement afin de garantir l'intégration de la lutte antitabac dans les priorités de développement nationales. Ainsi, le besoin criant de données nationales spécifiques sur la charge économique existante et potentielle de l'épidémie de tabagisme, mais aussi de projections et de statistiques sanitaires est devenu évident.

Par ailleurs, le groupe de travail a essayé de comprendre pourquoi les ministères de la Santé arrivent très rarement à impliquer d'autres ministères dans la lutte antitabac. Une fois de plus, il existe un manque évident de données nationales spécifiques sur les implications économiques de la mise en œuvre de la CCLAT. Nombre de pays sont donc incapables de fournir des informations précises sur le retour sur investissement des interventions en matière de lutte antitabac. Ce type de données permet de convaincre les partenaires extérieurs au ministère de la Santé de prendre au sérieux la lutte antitabac. Il n'existe pas non plus de modèles de budget pour la lutte antitabac, particulièrement dans les pays en développement. Le groupe de travail s'est appuyé sur tous ces résultats pour formuler ses recommandations.

Propositions de recommandations

Le groupe de travail a soumis à la COP un vaste éventail de recommandations. Il a notamment formulé des suggestions spécifiques pour améliorer la coordination entre les différentes parties prenantes et demandé le développement de nouveaux outils et le renforcement des capacités. Le rapport encourage également les Parties à prendre des mesures spécifiques pour accélérer la mise en œuvre de la CCLAT.

L'Alliance pour la Convention-cadre (FCA) est en accord avec toutes les recommandations suggérées par le groupe de travail. Nous encourageons la COP-6 à les adopter en l'état et à allouer des ressources suffisantes au Secrétariat afin qu'il puisse effectuer toutes les nouvelles tâches ajoutées à son mandat. Voici une description détaillée de certaines recommandations suggérées par le groupe de travail.

Outils supplémentaires et renforcement des capacités visant à appuyer la mise en œuvre de la CCLAT

Des partenaires internationaux, comme la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), ont été invités à travailler avec le Secrétariat de la Convention et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) afin de développer des méthodologies et des outils pour :

- évaluer les répercussions économiques du tabagisme dans le monde et à l'échelle nationale (paragraphe 33 de l'annexe au rapport FCTC/COP/6/19) ;
- calculer les coûts générés par la mise en œuvre de toutes les dispositions de la CCLAT au niveau national (paragraphe 32).

En matière de renforcement des capacités, le Secrétariat de la Convention, l'OMS et d'autres organismes concernés ont été notamment encouragés, par exemple, à soutenir les Parties à mobiliser des ressources nationales et internationales, notamment grâce à des méthodes novatrices (paragraphe 29).

Mesures permettant de renforcer la coordination entre les parties prenantes concernées

La COP a été mandatée pour aider à la mise en place d'une plate-forme de coordination entre toutes les parties prenantes qui apporterait ou pourrait fournir des ressources en matière de lutte antitabac (paragraphe 62). Cette plate-forme devrait viser à mieux satisfaire les besoins financiers et techniques des Parties en comblant les écarts existants en matière de mécanismes d'assistance. D'après les solutions suggérées, cet objectif pourrait être atteint grâce à l'organisation de réunions régulières au cours desquelles différentes parties prenantes pourraient partager des informations sur leur travail mais aussi sur les outils et les mécanismes d'assistance disponibles (paragraphe 30).

La COP doit mettre en place sa plate-forme de coordination lors de sa sixième session. En outre, elle doit fournir des conseils sur la fréquence de ces réunions et sur les parties prenantes qui devraient y participer. Par exemple, ces réunions pourraient avoir lieu deux fois par an. En ce qui concerne le calendrier, il serait particulièrement utile de coordonner ces réunions avec celles de l'Équipe spéciale des Nations Unies en charge des MNT (Maladies Non Transmissibles), qui visent à mettre en œuvre la CCLAT (une réunion d'une journée organisée une fois par an⁵). La plate-forme de coordination pourrait également organiser des réunions en marge des futures sessions de la COP.

Propositions de mesures à prendre par les Parties

Le groupe de travail invite également les Parties à prendre des mesures spécifiques afin de renforcer la mise en œuvre de la CCLAT, notamment en prenant dûment en considération l'inclusion de la mise en œuvre dans le programme de développement des objectifs du millénaire pour l'après-2015 (paragraphe 80). Le rapport suggère que les Parties devraient prendre part activement aux campagnes parrainées par des personnalités, groupes et organisations de la société civile opportuns, afin de faire mieux connaître la Convention-cadre pour la lutte antitabac (paragraphe 82).

Toutes ces recommandations et les autres répertoriées dans le rapport du groupe de travail et son annexe devraient être adoptées lors de la COP-6. La FCA recommande à la COP-6 d'encourager les Parties et d'autres parties prenantes à prendre des mesures concrètes dans la lignée des recommandations suggérées.

Travaux ultérieurs du groupe de travail

Le groupe de travail a réalisé d'importantes avancées : il a identifié, analysé et surmonté certains des obstacles auxquels les Parties font face dans le cadre de la mise en œuvre de la CCLAT. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire. Le groupe de travail demande à la COP-6 de prolonger sa mission pour :

- étudier les mécanismes d'assistance existants en vue de déterminer s'ils répondent aux besoins des Parties ;
- examiner les possibilités permettant d'utiliser une technologie moderne afin d'échanger des informations entre les Parties et les parties prenantes concernées mais aussi de renforcer leurs capacités ;
- proposer des alternatives permettant d'instaurer des mécanismes de coordination multisectorielle nationale visant à renforcer la mise en œuvre de l'article 5.2(a).

⁵ L'Équipe spéciale interorganisations des Nations Unies pour la prévention et la maîtrise des maladies non transmissibles, qui intègre notamment les travaux de l'Équipe spéciale interorganisations de lutte contre le tabac, a été créée en 2013 (résolution E/RES/2013/12).

Chacune des activités proposées est extrêmement importante. Toutefois, la FCA recommande que le futur mandat du groupe de travail consiste à développer une stratégie et un cadre d'aide à la mise en œuvre afin de garantir une assistance appropriée à toutes les Parties qui en ont besoin. Le développement du cadre et de la stratégie doit se fonder sur les dispositions prévues à l'article 26 de la Convention (Ressources financières). Ainsi, le groupe de travail sera en mesure de rédiger des recommandations complètes sur l'aide à la mise en œuvre.

Vision d'un cadre d'aide à la mise en œuvre

Grâce à un cadre d'aide à la mise en œuvre, les Parties bénéficieront d'une assistance appropriée, efficace, non bureaucratique et fournie dans les temps voulus afin de satisfaire leurs exigences. Ce cadre doit également définir les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes impliquées. Afin d'établir ce cadre, il est essentiel de mieux comprendre les besoins des Parties, les mécanismes d'assistance disponibles mais aussi l'aide ou les outils qui manquent actuellement.

Selon les recommandations de ce rapport, le groupe de travail devrait examiner les mesures d'aide à la mise en œuvre disponibles, la ou les institutions les proposant et les étapes qu'une Partie doit suivre pour en bénéficier. Les capacités et contributions spécifiques des nouveaux pôles de connaissances de la CCLAT⁶ peuvent également être passées en revue.

Le groupe de travail doit ensuite déterminer si les mécanismes existants d'assistance répondent aux besoins actuels des Parties. Cette activité fait également partie de la mission proposée, mais ce n'est pas la seule. Si des lacunes sont identifiées grâce à cet exercice, le groupe de travail doit collaborer avec les parties prenantes appropriées pour garantir que les besoins de toutes les Parties peuvent être satisfaits.

Par exemple, selon l'article 11, toutes les Parties disposent d'un délai de trois ans pour adopter et mettre en œuvre des lois efficaces sur le conditionnement et l'étiquetage des produits du tabac. Pour ce faire, les Parties doivent rédiger et adopter une législation mais aussi développer des messages efficaces ainsi que des images ayant un impact fort à apposer sur tous les produits du tabac. Des groupes de discussion doivent tester ces messages et ces images avant leur mise en place. Toutefois, une fois la loi votée, des obstacles peuvent en ralentir l'application. L'industrie du tabac peut déposer plainte et se lancer dans une bataille judiciaire nécessitant du temps et une expertise juridique, sans parler de campagnes médiatiques, en vue de défendre des mesures au tribunal et de sensibiliser l'opinion publique.

En résumé, grâce aux Directives pour l'application de l'article 11, les Parties savent parfaitement ce qu'elles doivent faire. Toutefois, elles ne savent pas quand et comment elles peuvent bénéficier d'une assistance spécifique (aide juridique pour rédiger la loi, conseils techniques sur le développement et le test de mises en garde sous forme d'illustrations graphiques et de texte et assistance juridique pour défendre la législation) tout au long du processus de mise en œuvre des directives.

⁶ Jusqu'à présent, trois pôles de connaissances ont été établis en Australie, en Finlande et en Uruguay, respectivement. Des informations supplémentaires à ce sujet sont fournies dans le rapport FCTC/COP/6/18.

Le cadre d'aide à la mise en œuvre entre alors en jeu. Il devrait être précisé si les Parties doivent contacter en premier un bureau de pays de l'OMS, le Secrétariat ou une autre personne pour demander une assistance. Ensuite, le soutien le plus approprié doit être offert aux Parties et elles doivent obtenir des instructions et des directives claires sur la procédure à suivre pour en bénéficier. En outre, lorsqu'un certain type d'assistance n'est pas encore disponible, le cadre devrait garantir que des efforts coordonnés sont consentis à cette fin. Dans ce contexte, il est possible d'étudier le rôle des technologies modernes dans le renforcement des échanges d'informations et des capacités, une tâche que le groupe de travail propose de réaliser dans le cadre de sa mission étendue.

Vision d'une stratégie d'aide à la mise en œuvre

Assisté du Secrétariat de la Convention, le groupe de travail devrait également établir une stratégie sur le long terme en vue de satisfaire graduellement à tous les besoins en matière d'aide à la mise en œuvre. Par exemple, la huitième session de la Conférence des Parties à la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CLD) a adopté un cadre et un plan stratégiques de 10 ans en vue d'optimiser la mise en œuvre de cette Convention⁷. Ce document répertorie les objectifs à atteindre et les activités à mener en vue de mettre en œuvre la CLD. Une section distincte définit les rôles et les responsabilités des divers partenaires, institutions et parties prenantes impliqués dans la CLD afin d'offrir une aide à plus grande échelle à la mise en œuvre de la Convention.

Dans le cadre de l'article 26.5(a), un des objectifs de la stratégie doit consister à mobiliser et à utiliser toutes les ressources financières, techniques ou autres (privées et publiques) existantes et potentielles qui permettent de mener à bien des activités de lutte antitabac. En outre, la stratégie pourrait identifier les domaines prioritaires pour lesquels l'assistance doit être mobilisée mais aussi suggérer des objectifs et des délais pour les années à venir. Le groupe de travail devrait présenter cette stratégie à la COP-7 afin de mener des discussions à ce sujet et de l'adopter.

Renforcement de la mise en œuvre de l'article 5.2(a)

Le groupe de travail a déjà identifié certains mécanismes d'assistance manquants et propose de les développer. À ce jour, les Parties n'ont bénéficié d'aucune aide ni d'aucun outil pour établir un mécanisme national de coordination multisectorielle sur la lutte antitabac, qui est pourtant une obligation dans le cadre de l'article 5.2(a).

La FCA souligne que les efforts visant à renforcer l'application de l'article 5.2(a) doivent se poursuivre. Toutefois, il serait plus judicieux de mettre à profit les initiatives existantes plutôt que de demander au groupe de travail de se pencher sur la question. Ainsi, le groupe de travail ne devrait pas s'efforcer de combler une lacune précise, mais d'identifier toutes les autres lacunes en matière d'aide à la mise en œuvre et de collaborer avec le Secrétariat de la Convention, l'OMS, les agences de développement, les donateurs philanthropiques, la société civile et d'autres partenaires en vue de remédier à ces problèmes.

Le PNUD a déjà été invité à participer à l'application de cet article⁸ et a signé un cadre de coopération avec le Secrétariat de la Convention à cet égard⁹. Un projet cartographiant l'application de l'article 5.2(a) en Afrique est déjà en cours¹⁰.

⁷ La version intégrale du cadre est disponible à l'adresse suivante :

<http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/10YearStrategy/Decision%20COP8%20adoption%20of%20The%20Strategy.pdf>

⁸ Rapport du Secrétaire général de l'Équipe spéciale interorganisations de lutte contre le tabac (E/2013/61).

⁹ Le rapport FCTC/COP/6/18 fournit des informations supplémentaires sur le cadre de coopération (paragraphe 18).

¹⁰ Le rapport FCTC/COP/6/18 fournit des informations supplémentaires sur le projet (paragraphe 10).

Lors de la COP-6, le Secrétariat de la Convention et le PNUD doivent divulguer un rapport sur leur travail et les résultats obtenus jusqu'à présent. D'ici à la COP-7, ils doivent préparer une liste d'options en vue d'instaurer des mécanismes nationaux de coordination multisectorielle. (Cette tâche incombait à l'origine au groupe de travail). Ensuite, la COP-7 pourra décider si les Parties devront effectuer un travail intersession supplémentaire.

« Mécanismes d'assistance et ressources financières » remis à l'ordre du jour de la COP

La promotion et la facilitation de la mobilisation des ressources financières, en vue de mettre en œuvre la Convention, est l'une des principales responsabilités de la COP [article 23.5(e)]. Depuis la COP-1, un rapport sur les mécanismes d'assistance et les ressources financières a été présenté à toutes les sessions de la COP¹¹. Lors de la COP-6, le Secrétariat de la Convention ne présentera aucun rapport de ce type, vraisemblablement parce que la COP examinera le rapport du groupe de travail également dédié aux mécanismes d'assistance.

Il est essentiel de présenter à toutes les futures sessions de la COP une vue d'ensemble des mécanismes d'assistance et des ressources financières mis à la disposition des Parties afin de poursuivre la mise en œuvre de la CCLAT. La COP-6 devrait demander au Secrétariat de la Convention de signaler les ressources financières et les mécanismes d'assistance existants à chaque session de la COP. Cette dernière peut également préciser les informations à inclure dans ces rapports.

Conclusions

Lors de la prochaine session de la COP, les mécanismes d'assistance disponibles, la manière dont cette assistance est apportée, les institutions jouant principalement un rôle de coordination et qui sont responsables de la mise à disposition de divers mécanismes d'assistance, devraient être présentés clairement aux Parties. Si les mécanismes existants ne répondent pas aux besoins des Parties, un projet de plan doit être proposé afin de mobiliser de l'aide supplémentaire pour ces dernières, de façon à ce qu'elles disposent de ressources nécessaires pour accélérer la mise en œuvre de la CCLAT.

Étant donné la charge de travail qu'implique ces tâches, au moins deux réunions du groupe de travail doivent être organisées entre la COP-6 et la COP-7. Les experts et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales appropriés doivent être invités à participer à ces réunions, financées par le biais du financement principal du budget de la CCLAT. Enfin, il serait nécessaire de mettre à jour en conséquence le budget et le plan de travail des deux exercices biennaux (2014-2015 et 2016-2017).

¹¹ Selon la décision FCTC/COP2(10), le Secrétariat de la Convention doit préparer et présenter, à chaque session de la COP, un rapport de mise en œuvre sur les activités menées en vue d'appliquer les décisions FCTC/COP1(13) et FCTC/COP2(10), notamment une mise à jour sur les mécanismes financiers d'assistance aux Parties qui en ont besoin.