

Document d'information : plan de travail et budget de la Conférence des Parties

Quatrième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS
pour la lutte antitabac, 15-20 novembre 2010, Punta del Este, Uruguay

Recommandation

La quatrième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac devrait prendre les décisions suivantes :

- encourager les Parties à fournir davantage d'efforts afin de garantir une coordination efficace entre l'Initiative de l'OMS pour un monde sans tabac et le Secrétariat de la Convention. Cette mesure évitera la duplication des tâches et optimisera l'utilisation des ressources disponibles. En outre, la Conférence des Parties exigera un élargissement des efforts pour promouvoir l'intégration systématique d'un système d'aide à la mise en œuvre de la Convention dans les plans de travail de tous les programmes, services et bureaux de l'OMS concernés ;
- inviter instamment les Parties à verser des contributions extrabudgétaires qui permettront de mettre pleinement en œuvre le plan de travail 2010 - 2011 et demander au Secrétariat d'exploiter tous les moyens à sa disposition afin de débloquer les financements extrabudgétaires requis ;
- augmenter les contributions volontaires évaluées (CVE) pour l'exercice biennal 2012 - 2013 et s'engager à verser des contributions extrabudgétaires afin de garantir au minimum l'exécution entière des tâches identifiées dans l'ébauche du plan de travail rédigée par le Secrétariat ;
- demander aux Parties qui n'ont pas versé les contributions volontaires, évaluées requises, de fournir au Secrétariat de la Convention un échéancier estimatif de leurs versements, dans les 60 jours suivant la conclusion de la quatrième session de la Conférence des Parties.

Contexte

Conformément à l'article 23.4 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT), la Conférence des Parties (COP) doit, lors de chaque session ordinaire, adopter un budget pour l'exercice allant jusqu'à la session ordinaire suivante. Selon les règles financières de la COP, un « exercice » dure deux années consécutives et commence chaque année paire. Ainsi, la quatrième session de la COP (COP 4) adoptera le budget pour l'exercice biennal 2012 - 2013 et étudiera le rapport intérimaire sur l'exécution du plan de travail et du budget 2010 - 2011 adopté lors de la troisième session de la COP (COP 3) [décision FCTC/COP3(19)].

Le budget adopté par la COP permet à cette dernière, d'une part, d'assurer ses fonctions définies à l'article 23.5 de la CCLAT, à savoir « [examiner] régulièrement l'application de la Convention et [prendre] les décisions nécessaires pour en promouvoir la mise en œuvre efficace », et, d'autre part, au Secrétariat de la Convention de jouer son rôle central consistant à simplifier et garantir l'exécution efficace de ces fonctions, conformément à l'article 24. Par ailleurs, ce budget doit financer les activités fondamentales de la COP, notamment les sessions de la COP et les réunions intersessionnelles des organismes concernés, mais aussi l'aide aux Parties pour la mise en œuvre du traité, en particulier l'assistance technique et l'accès aux sources de financement et autres formes d'aide ; la mise en place d'un système de notification ; les activités visant à faciliter la coopération entre les Parties impliquées pour la mise en œuvre ainsi que la sensibilisation du public et la coordination entre le Secrétariat et les organismes concernés.



L'Alliance pour la Convention-cadre (FCA) est très inquiète du fait que le budget pour l'exercice 2010 - 2011 et le budget proposé pour l'exercice 2012 - 2013 (document FCTC/COP/4/21) ne fournissent pas les moyens nécessaires pour assurer l'exécution des fonctions de la COP et du Secrétariat de la Convention. Ces fonctions sont essentielles, notamment dans les premières années d'existence de la CCLAT. En effet, durant cette période, il est fondamental de mettre en place les dispositifs et les instruments requis qui traceront la route pour l'application de la Convention à l'avenir. Bien que la COP ait adopté un ambitieux programme de travail affirmant son engagement envers l'exécution de ses fonctions, les ressources fournies pour cette initiative ne sont pas à la hauteur de son ambition.

Concernant certaines tâches importantes prévues pour l'exercice 2010 - 2011, le rapport intérimaire (document FCTC/COP4/4/20) indique qu'« il faudra prendre des mesures pour parer aux risques relatifs au financement ». Ces risques sont surtout liés à un budget principal considérablement inférieur au montant requis pour les tâches demandées. La partie du budget constituée de contributions volontaires évaluées (CVE) – c'est-à-dire les contributions calculées pour chaque Partie selon l'échelle d'évaluation de l'OMS qui, malgré leur caractère volontaire, doivent être versées par les Parties dans le cadre de leur adhésion au traité – s'élève à 8 747 727 dollars américains. Les 4 092 273 dollars américains restants, soit environ un tiers du budget total des 12 840 000 dollars américains, sont censés provenir de fonds extrabudgétaires. Malheureusement, il n'existe aucun moyen de prévoir le montant réel de tels fonds, provenant de contributions entièrement facultatives. Le budget suggéré pour 2012 - 2013 reproduit ce modèle : il propose deux options, qui comptent chacune sur le versement de fonds extrabudgétaires représentant environ un tiers du coût total du plan de travail proposé.

Deuxième inquiétude, la partie du budget composée de CVE n'est pas non plus entièrement disponible, tout au moins en pratique, pour l'exécution des tâches prévues dans le plan de travail : un nombre croissant de Parties ne verse pas ces contributions volontaires évaluées ou alors les verse avec retard. Au 1^{er} juillet 2010, 51 Parties n'avaient toujours pas versé la totalité de leurs CVE pour l'exercice 2006 - 2007 contre 67 Parties pour l'exercice 2008 - 2009 et 105 Parties pour l'exercice 2010 - 2011¹. Les CVE devraient constituer une source de financement parfaitement prévisible, ce qui en ferait le composant principal du budget de la COP. Par conséquent, si elles ne sont pas versées, notamment par les Parties qui accumulent le plus grand nombre d'impayés, cela représente un important obstacle à la mise en œuvre efficace de la CCLAT.

Plan de travail et budget 2010 - 2011

Lors de sa troisième session, la COP a décidé de faire le point, à la quatrième session de la Conférence des Parties, sur le plan de travail et le budget pour l'exercice 2010 - 2011 « et d'apporter, le cas échéant, les révisions nécessaires en tenant compte de la disponibilité des fonds nécessaires pour les mettre pleinement en œuvre » [décision FCTC/COP3(19)]. La quatrième session de la COP doit alors faire face à ce qui ressemble à un grave déficit budgétaire menaçant la mise en œuvre du plan de travail. La différence entre le budget approuvé et les fonds disponibles est officiellement passée de 4 092 273 dollars américains à 2 700 000 dollars américains suite à un report de 757 125 dollars américains du solde du budget pour l'exercice 2008 - 2009 et grâce à la mise en œuvre des activités du plan de travail 2010 - 2011 s'élevant à 644 413 dollars américains sur l'exercice 2008 - 2009. Or, aucune contribution extrabudgétaire n'a encore été versée. Le rapport intérimaire du Secrétariat de la Convention indique qu'« une mise à jour du statut de la mobilisation des ressources en novembre 2010 sera publiée » lors de la quatrième session de la Conférence des Parties.

Mais, la FCA craint que les fonds extrabudgétaires d'un montant de 2 700 000 dollars américains ne soient pas versés à temps pour garantir l'exécution des tâches fondamentales indispensables au plan de travail. Ainsi, les tâches liées à la mise en œuvre d'un système d'aide sont particulièrement menacées, étant donné que la COP et ses organismes auxiliaires ont hiérarchisé les activités nécessaires. Le rapport intérimaire indique qu'« il faudra prendre des mesures pour parer aux risques relatifs au financement », notamment envers les tâches suivantes :

¹ Rapport sur l'exécution du plan de travail et du budget 2008 - 2009 (document FCTC/COP/4/19) ; rapport intérimaire sur l'exécution du plan de travail et du budget 2010 - 2011 (document FCTC/COP/4/21). Selon le Règlement financier et les Règles de Gestion Financières de l'OMS, adoptés comme Règles financières des procédures de la COP par la décision FCTC/COP1(9), « les fractions de contributions sont considérées comme dues et exigibles en totalité au 1^{er} janvier de l'année à laquelle elles se rapportent » (règle 6.4).

- aider les Parties à s'acquitter de leurs obligations en matière de notification ;
- évaluer les besoins et promouvoir l'accès aux ressources et mécanismes d'aides disponibles ;
- encourager l'échange de technologies et d'expertises techniques, scientifique et juridique ;
- apporter de l'aide et des conseils afin de faciliter la compilation et la communication d'informations relatives aux questions du traité ;
- fournir de l'aide et des conseils relatifs aux mesures du traité soumises à une date butoir ;
- promouvoir la coopération Sud-Sud ;
- assurer la coordination entre les divers organismes intergouvernementaux régionaux et internationaux concernés.

À moins que d'importantes contributions extrabudgétaires ne soient bientôt versées, nombre de ces tâches ne pourront pas être exécutées et diverses Parties, notamment les pays en développement et ceux à économie en transition, ne bénéficieront plus de l'aide dont elles ont besoin pour remplir leurs obligations au titre de la CCLAT.

La FCA demande donc à toutes les Parties de verser leurs contributions aux activités de la CCLAT pour les précédents exercices. En outre, l'Alliance encourage vivement les Parties à envisager de verser des contributions extrabudgétaires pour faciliter la mise en œuvre du plan de travail 2010 - 2011. Par conséquent, au cours de sa quatrième session, la COP devrait appeler toutes les Parties à verser lesdites contributions et demander au Secrétariat d'utiliser tous les moyens appropriés pour garantir la disponibilité des fonds requis.

Autre inquiétude liée au plan de travail 2010 – 2011 : les CVE pour le budget principal approuvé n'ont pas non plus été versées. La somme de 8 747 727 dollars américains devait être reçue dans le cadre de l'exercice 2010 - 2011. Or, il manque toujours 5 807 020 dollars américains et 101 Parties n'ont versé aucune de leurs contributions volontaires évaluées pour cet exercice. Outre les contributions non versées pour l'exercice 2010 - 2011, il reste encore des montants à payer pour les exercices 2006 - 2007 et 2008 - 2009, soit une somme de 978 706 dollars américains au 31 mai 2010 selon le Secrétariat.

La FCA reconnaît que certaines Parties, notamment les pays à faible revenu, rencontrent de véritables difficultés pour verser leurs CVE. Or, la FCA a remarqué que l'échelle permettant d'évaluer les contributions est conçue pour tenir compte des circonstances particulières de chaque Partie. Elle met donc l'accent sur le rôle fondamental que joue le budget de la COP, condition essentielle pour que la CCLAT atteigne ses objectifs, et elle encourage vivement toutes les Parties à tout mettre en œuvre pour verser l'intégralité de leurs CVE dans les temps impartis. Lors de sa quatrième session, la COP devrait demander aux Parties qui n'ont pas versé les CVE requises, de fournir au Secrétariat de la Convention un échéancier estimatif de leur versement, dans les 60 jours suivants la conclusion de la COP 4, afin qu'il puisse planifier et exécuter les activités du plan de travail en conséquence.

Plan de travail et budget 2012 - 2013

Le plan de travail et le budget proposés pour l'exercice 2012 - 2013 reproduit le modèle de l'exercice 2010 - 2011. Deux options sont proposées, comme l'explique le Secrétariat de la Convention dans sa note explicative (document FCTC/COP/4/INF.DOC./4) :

- L'option 1 propose de conserver les CVE à un montant total de 8 757 000 dollars américains, une somme légèrement supérieure afin de refléter l'accession de nouvelles Parties, pour un budget total de 13 502 000 dollars américains. Cela permet de financer les activités et dispositifs existants (« prochaine session de la Conférence des Parties, groupes de travail existants dont les mandats devraient être prolongés, dispositifs de notification prévus par la Convention, coordination avec les organisations intergouvernementales régionales et internationales et d'autres organismes, administration et gestion ») mais cela ne permet pas l'exécution de nouvelles activités, comme l'organisation de réunions de groupes d'experts et de groupes de travail supplémentaires susceptibles d'être établis lors de la COP 4.
- L'option 2 recommande une légère augmentation du montant total des CVE, soit 9 867 000 dollars américains pour un budget total de 14 612 000 dollars américains, afin de financer, outre les dispositifs existants, des « activités et dispositions supplémentaires liées à l'administration du traité auxquelles on peut s'attendre compte tenu des décisions et de la pratique antérieures, comme la constitution de nouveaux groupes de travail et groupes

d'experts par la Conférence des Parties et une augmentation des coûts salariaux standard à l'OMS pendant l'exercice (4 % en moyenne) ». Ainsi, le Secrétariat de la Convention pourra mettre en place deux nouveaux groupes de travail, un groupe d'experts et des activités de sensibilisation.

Aucune de ces options ne fournit un véritable financement alternatif pour la mise en œuvre d'activités de soutien, notamment « l'évaluation de leurs besoins et la promotion de l'accès aux ressources disponibles ; l'appui nécessaire pour les aider à compiler et communiquer des informations et à s'acquitter de leurs obligations en matière de notification au titre de la Convention ; la promotion de la coopération Sud-Sud ; et le transfert de compétences et de technologies ». En tant que solution alternative, il est envisagé que des fonds extrabudgétaires s'élevant à 4 745 000 dollars américains financeraient ces activités.

La FCA pense qu'aucune des deux options présentées dans la proposition du plan de travail et du budget ne constitue une base appropriée pour le budget de l'exercice 2012 - 2013. En effet, le maintien des CVE au même montant que pour l'exercice 2010 - 2011, comme le suggère l'option 1, ralentirait le développement des bases fondamentales permettant à l'avenir la mise en œuvre efficace de la CCLAT.. En outre, cette option empêcherait la COP de décider, lors de sa quatrième session, des futures tâches à accomplir vis-à-vis d'un nombre important de points de l'ordre du jour, notamment l'élaboration d'un protocole visant à éliminer le commerce illicite des produits du tabac, les mesures établissant une coopération internationale afin d'éliminer la publicité en faveur du tabac, la promotion et le parrainage, mais aussi le travail à effectuer dans le cadre de l'article 6 (Mesures financières et fiscales visant à réduire la demande de tabac) et de l'article 19 (Responsabilité).

La légère augmentation des CVE proposée par l'option 2 ne permettrait pas de financer les tâches requises : les fonds nécessaires aux activités supplémentaires dans le cadre du protocole s'élèvent à 2 100 000 dollars américains (pour une session de négociations d'une semaine) et à 5 150 000 dollars américains (pour une session de négociations de deux semaines et une session extraordinaire de la COP d'une semaine).

Pour les deux options, les activités fondamentales requises pour faciliter la mise en œuvre du traité, notamment pour les Parties issues de pays en développement et à économie en transition (ce qui représente environ un tiers du coût total du budget), dépendraient à nouveau de fonds extrabudgétaires hautement imprévisibles.

Le plan de travail et le budget 2012 - 2013 doivent financer les tâches nécessaires à l'échelle internationale visant à aider les Parties à atteindre leurs objectifs, à savoir protéger les générations actuelles et à venir des conséquences désastreuses du tabagisme et de l'exposition à la fumée du tabac. Une légère augmentation des CVE et un engagement envers les contributions extrabudgétaires des Parties capables de les verser constitueraient un grand pas en avant dans la mise en œuvre efficace de la CCLAT.

Coordination entre le Secrétariat de la Convention et l'Initiative de l'OMS pour un monde sans tabac (TFI)

En adoptant le plan de travail et le budget 2010 - 2011 à sa troisième session, la COP a décidé « de demander une coordination plus efficace entre l'Initiative pour un monde sans tabac de l'OMS et le Secrétariat de la Convention afin d'éviter un chevauchement des tâches et d'utiliser les ressources de manière optimale ». Le rapport intérimaire indique que « la coordination a été renforcée par divers moyens, comme la tenue régulière de réunions de coordination ; la coordination des activités au niveau des pays et au niveau régional ; la participation de l'Initiative pour un monde sans tabac aux activités prévues dans le plan de travail 2010 - 2011 de la Conférence des Parties, à la demande du Secrétariat ; et l'intégration de certains aspects du plan de travail 2010 - 2011 de la Conférence des Parties dans le plan de travail opérationnel de l'Initiative pour un monde sans tabac ».

L'Initiative pour un monde sans tabac a déjà contribué à diverses activités contenues dans le plan de travail 2010 - 2011, notamment l'élaboration d'un rapport technique sur les politiques de taxes et de prix dans le cadre de l'article 6 de la Convention, et des activités en relation avec les articles 9 et 10 (Réglementation sur la composition des produits du tabac et des informations sur les produits du tabac à communiquer) ; le développement d'une base de données des avertissements sanitaires illustrés ; la rédaction d'un rapport sur la normalisation et l'harmonisation des données et de la collecte des données ; la préparation d'un rapport récapitulatif global sur l'avancée de la mise en

œuvre des premiers efforts permettant d'évaluer les besoins ; l'organisation d'ateliers régionaux de mise en œuvre mais aussi la diffusion des lignes directrices de mise en œuvre adoptées par la COP. Le rapport du Secrétariat au sujet de ses activités (document FCTC/COP/4/3) indique qu'il « a aussi travaillé en étroite collaboration avec les bureaux régionaux de l'OMS et avec les bureaux dans les pays pour veiller à leur participation et à leur engagement ».

Dans son rapport, le Secrétariat indique par ailleurs que « même si des progrès satisfaisants ont été faits [...] dans le cadre des travaux de synergie et de coordination [...], le Secrétariat poursuivra sa collaboration avec l'Initiative pour un monde sans tabac et les autres départements et bureaux pertinents de l'OMS dans le but d'élargir leur rôle de soutien à la mise en œuvre de la Convention aux niveaux national, régional et mondial ». La FCA encourage à élargir le rôle des programmes, départements et bureaux de l'OMS compétents afin de faciliter la mise en œuvre de la CCLAT. Afin d'accélérer le développement d'activités cohérentes exploitant efficacement les ressources mises à disposition pour simplifier la mise en œuvre de la CCLAT dans son ensemble, la FCA recommande à la COP de demander aux Parties, lors de sa quatrième session, de poursuivre les efforts visant à assurer une coordination plus efficace et de promouvoir davantage l'intégration systématique d'un système d'aide à la mise en œuvre de la CCLAT dans les plans de travail de tous les programmes, les départements et les bureaux de l'OMS concernés.

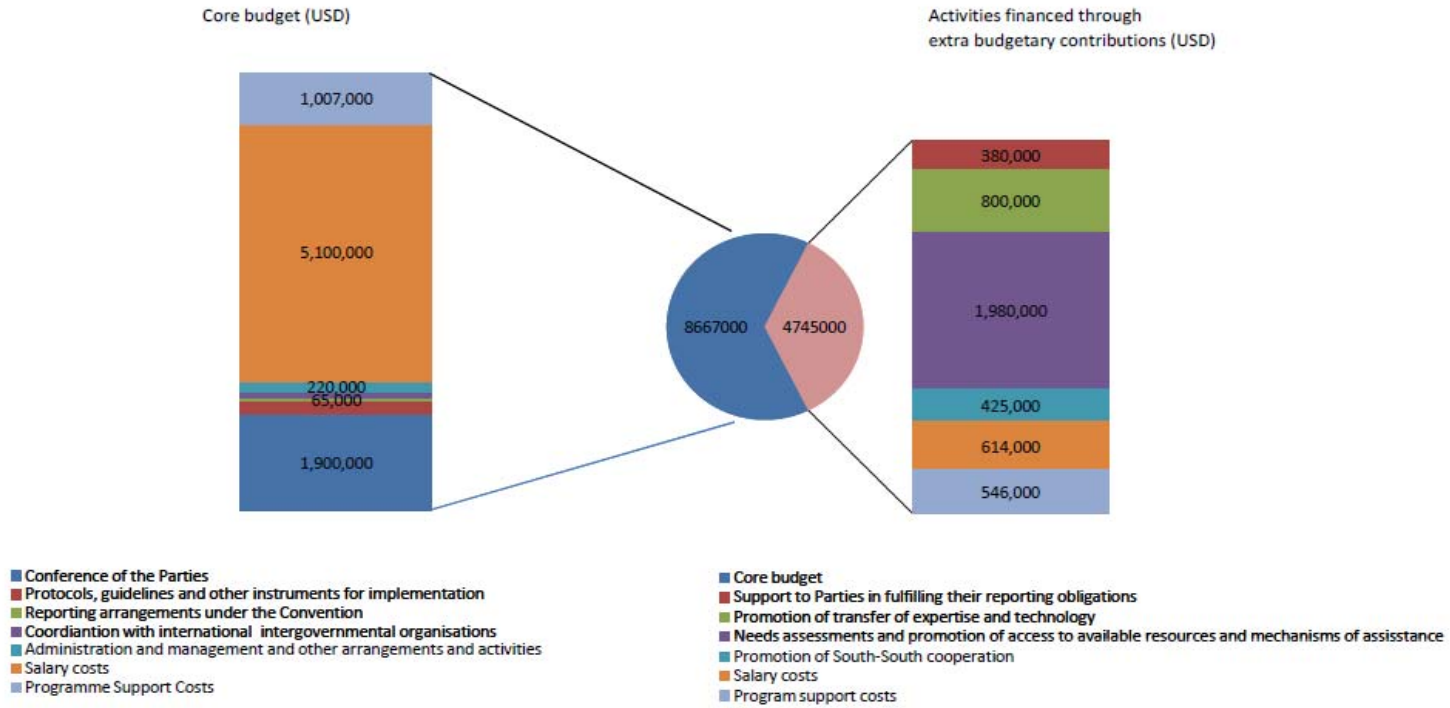


Figure 1 : option 1 pour la proposition de budget - catégories des dépenses.

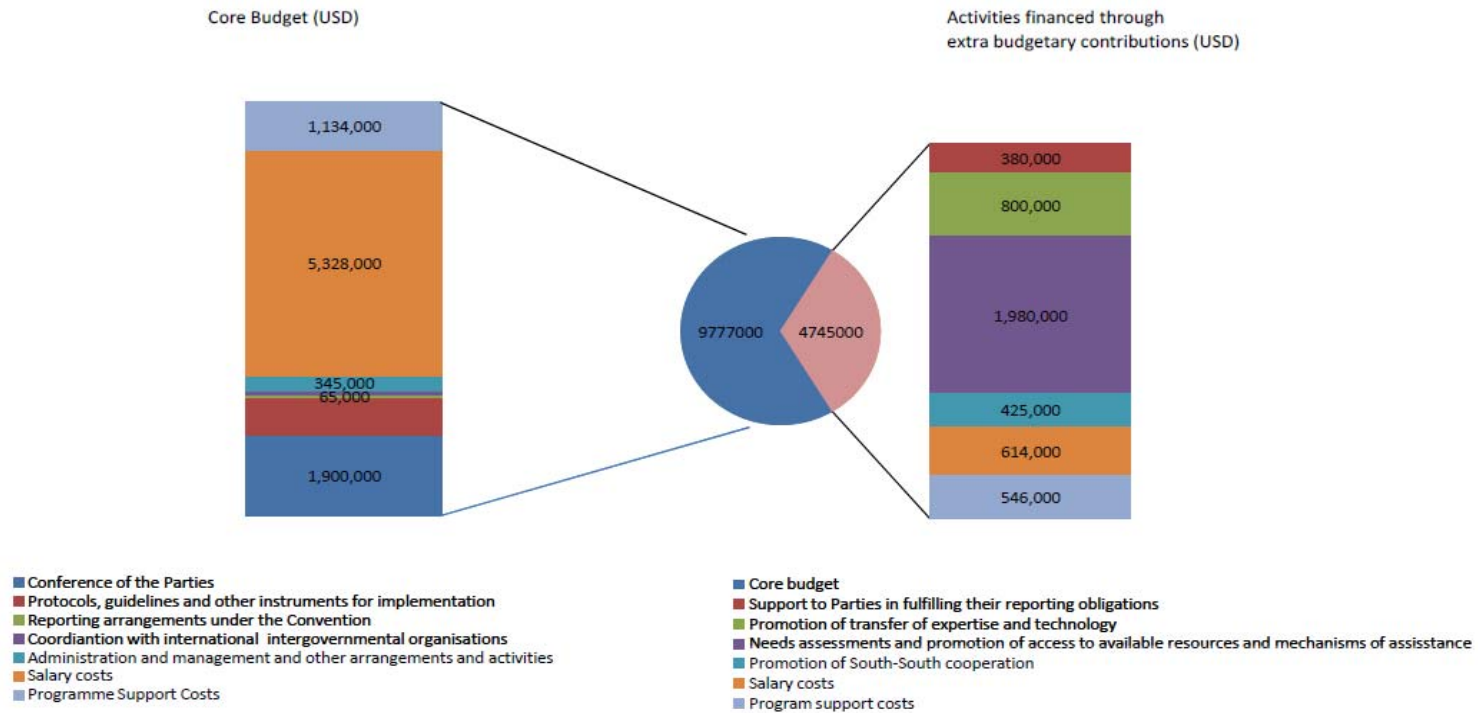


Figure 2 : option 2 pour la proposition de budget - catégories des dépenses.