

Document d'information : ressources financières et mécanismes d'assistance

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

Recommandations

L'Alliance pour la Convention-cadre salue le rapport du Secrétariat sur les ressources financières et les mécanismes d'assistance et prie la Conférence des Parties d'adopter une décision qui :

- réaffirme l'importance des mécanismes d'assistance et des ressources financières pour la mise en œuvre de la Convention ;
- en appelle aux Parties à fournir des contributions extrabudgétaires pour la mise en œuvre des activités d'assistance approuvées dans le plan de travail ;
- invite le Secrétariat à renforcer la coopération avec l'Initiative pour un monde sans tabac de l'OMS (TFI) et les autres départements compétents de l'OMS, notamment pour élaborer des plans d'assistance technique et faire progresser le processus d'évaluation des besoins ;
- demande au Secrétariat de poursuivre ses efforts afin d'engager les représentants des donateurs et d'autres organisations internationales en rapport à participer aux missions d'évaluation des besoins ;
- en appelle aux Parties donatrices et organisations intergouvernementales compétentes à donner suite rapidement aux demandes d'assistance pour la mise en œuvre de la Convention adressées par les pays en développement Parties et les Parties à économie en transition ; et
- encourage les Parties à inclure la lutte antitabac, stratégie de prévention clé, dans leurs plans de santé nationaux et, le cas échéant, dans leurs programmes de réduction de la pauvreté.

En outre, la Convention des Parties devrait adopter une décision instituant un groupe de travail chargé d'examiner les progrès accomplis en matière de mobilisation de ressources pour la mise en œuvre de la Convention, dont le mandat consisterait à :

- évaluer les performances des mécanismes d'assistance à la mise en œuvre existants ;
- identifier des moyens afin de mobiliser les sources de financement existantes et potentielles pour la mise en œuvre de la Convention, notamment à la lumière des tendances émergentes dans le domaine du développement international ;
- proposer des améliorations du cadre existant d'assistance à la mise en œuvre, en vue d'identifier des sources durables de financement pour l'application pleine et entière de la CCLAT ;
- passer en revue les mécanismes de financement des stratégies de lutte contre les maladies pour lesquelles le tabagisme constitue un facteur de risque significatif, et examiner la possibilité de financer la mise en œuvre de la CCLAT à partir de ces ressources ; et
- présenter ses recommandations à la Conférence des Parties à sa cinquième session.



Contexte

La Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT) est en vigueur depuis près de six ans. Si la CCLAT a suscité d'énormes progrès en matière de lutte antitabac aussi bien au niveau national qu'à l'échelle internationale, sa mise en œuvre pose toujours des défis considérables, notamment dans les pays Parties à faible revenu et à économie en transition. Toutes les Parties à la CCLAT reconnaissent dans le Préambule de la Convention « que la lutte antitabac à tous les niveaux, et en particulier dans les pays en développement et les pays à économie en transition, exige des ressources financières et techniques suffisantes ».

Des mécanismes d'assistance à la mise en œuvre sont prévus dans la Convention, en particulier à l'article 22 (Coopération dans les domaines scientifique, technique et juridique) et l'article 26 (Ressources financières). Aux termes de l'article 26.5 (a), les Parties sont convenues que « toutes les ressources potentielles et existantes pertinentes, qu'elles soient financières, techniques ou autres, (...) qui sont disponibles pour les activités de lutte antitabac doivent être mobilisées et utilisées en faveur de toutes les Parties, surtout des pays en développement et des pays à économie en transition ».

Le besoin d'assistance à la mise en œuvre était clair dès les négociations sur la Convention. Plusieurs mécanismes de soutien à la mise en œuvre ont été envisagés, dont notamment l'idée d'un fonds mondial canalisant les ressources destinées aux activités de lutte antitabac. Ainsi, l'article 26.5(d) de la Convention prévoit explicitement la possibilité de créer un fonds mondial de contributions volontaires¹.

À cet égard, l'article 26.5 (c) stipule également que « sur la base d'une étude entreprise par le Secrétariat et d'autres informations pertinentes, la Conférence des Parties examine à sa première session les sources et mécanismes d'assistance existants et potentiels, et détermine dans quelle mesure elles sont adéquates ». Conformément à l'article 26.5 (d), les résultats de cette analyse (document A/FCTC/COP/1/4) ont été examinés par la Conférence des Parties à sa première session (COP-1). Sur la base des conclusions de cette étude, celle-ci a décidé de créer un cadre de mécanismes d'assistance pour la mise en œuvre du traité (décision FCTC/COP1(13)).

L'étude envoyait un message clair : les fonds étaient disponibles dans le cadre de financements existants et prêts à être déployés. Après examen des résultats, les Parties ont choisi de ne pas créer de fonds mondial spécifique pour les activités de lutte antitabac.

Fondement du cadre d'assistance à la mise en œuvre

L'étude de 2006 sur les sources et mécanismes d'assistance actuels et potentiels (document A/FCTC/COP/1/4), préparée pour la première session de la Conférence des Parties, a fourni une présentation détaillée des sources et mécanismes d'assistance potentiels pour la mise en œuvre du traité. Elle évaluait les sources de financement existantes à ce moment-là pour les initiatives de lutte antitabac et examinait la pertinence de différents mécanismes de financement (un fonds fiduciaire spécial, l'inclusion dans une structure de financement plus large, etc.) dans le cadre de la CCLAT. Elle identifiait à la fois les principaux bailleurs de fonds et les défis potentiels.

L'évaluation initiale des ressources potentielles disponibles pour l'assistance à la mise en œuvre de la CCLAT s'est avérée encourageante. L'étude incluait un recensement des agences d'aide bilatérale, des bailleurs de fonds multilatéraux et des organisations philanthropiques. Elle stipulait que « certains pays comme l'Australie, le Canada, les États-Unis d'Amérique et la Nouvelle-Zélande financent – dans certains cas, de manière importante – des programmes de lutte antitabac [à l'étranger], tandis que d'autres, et notamment la Commission européenne, ont fait part de leur souhait d'apporter un financement à l'avenir si la lutte antitabac était une priorité du pays partenaire » (section 24).

Certaines organisations multilatérales telles que le Secrétariat du Commonwealth ou le Secrétariat de la Communauté du Pacifique et plusieurs agences des Nations Unies allant de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) au Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) n'étaient pas en mesure de promettre un soutien financier important, mais elles pouvaient

¹ L'article 26.5 (d) autorise les Parties à créer, le cas échéant, « un fonds mondial de contributions volontaires ou tout autre mécanisme de financement approprié en vue de canaliser des ressources supplémentaires, si nécessaire, vers les pays en développement Parties et les Parties à économie en transition, et les aider ainsi à atteindre les objectifs de la Convention ».

proposer leurs compétences et leur assistance technique aux Parties. Des institutions financières internationales, parmi lesquelles deux banques régionales de développement et la Banque mondiale, ont également donné une réponse. La Banque mondiale a déclaré que « dans le cadre de ses projets existants et nouveaux, [...] des fonds et un soutien pourraient être utilisés pour des activités liées à la lutte antitabac correspondant aux objectifs généraux de chaque projet » (section 95).

Plusieurs organisations indépendantes et ONG de financement qui fournissent des ressources financières ou un soutien aux initiatives de lutte antitabac dans les pays à faible revenu ou à économie en transition ont également été incluses dans cette étude. L'étendue des ressources disponibles est étroitement corrélée au volume et à la portée du travail de chacune de ces organisations. Enfin, une évaluation initiale des ressources nationales dans les pays à faible revenu et les pays à économie en transition a révélé que les initiatives visant à générer des ressources pour la mise en œuvre de la CCLAT dans ces pays étaient limitées.

Au final, l'étude a conclu que de nombreux gouvernements et organisations « ont clairement démontré leur engagement en faveur des initiatives antitabac » (section 148).

Dans le même temps, cette étude a souligné l'importance pour les gouvernements des pays bénéficiaires d'accorder la priorité à la lutte antitabac dans le cadre de leurs stratégies de développement. Au vu du changement radical qu'a connu le cadre de l'aide au développement, sous l'impulsion de la Déclaration de Paris adoptée en 2005, les pays donateurs se sont engagés à aligner leurs programmes d'aide au développement sur les priorités des pays bénéficiaires.

En conclusion, le cadre de l'assistance à la mise en œuvre de la CCLAT institué par la Convention des Parties à sa première session reposait sur les hypothèses fondamentales suivantes : les sources de financement de la lutte antitabac existent dans le cadre du développement international et certaines organisations régionales et internationales peuvent apporter un soutien sous la forme d'une assistance technique et de conseils spécialisés. Les Parties incluraient la lutte antitabac dans leurs stratégies nationales de développement et la placeraient au rang des priorités. En outre, elles identifieraient clairement leurs besoins de renforcement de capacités pour la mise en œuvre d'initiatives nationales de lutte antitabac afin de permettre une assistance ciblée.

Une grande partie de ces hypothèses sur l'accès à l'assistance ne se sont pas encore concrétisées à ce jour. Rares sont les agences de développement international, s'il en est, qui considèrent la lutte antitabac comme une priorité, et les fonds alloués aux initiatives de lutte antitabac sont limités. À notre connaissance, le nombre de Parties à faible revenu ayant placé la lutte antitabac en tête de leurs plans de développement reste faible.

Le cadre de l'assistance à la mise en œuvre

Après avoir examiné l'étude susmentionnée sur les possibilités de financement, la Conférence des Parties a, à sa première session, réaffirmé qu'il était « urgent que toutes les Parties contractantes mettent en œuvre la Convention dans toute la mesure possible » et que « les pays en développement et les économies en transition Parties ont un besoin urgent d'assistance pour pouvoir mettre en œuvre la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac ». La Conférence des Parties a instauré une série de mécanismes d'assistance importants (décision FCTC/COP1(13)).

Première étape visant à sécuriser le financement de la mise en œuvre de la CCLAT, les évaluations de besoins sont utilisées par les Parties pour estimer « l'ampleur et la nature des ressources destinées aux activités liées à la mise en œuvre de la lutte antitabac »² et « faire part de leurs besoins prioritaires aux partenaires du développement »³. Le Secrétariat a été prié d'aider les Parties, et plus particulièrement les pays à faible revenu, à procéder aux évaluations de leurs besoins, « de les conseiller sur les mécanismes de financement et d'assistance technique existants et de fournir des informations aux partenaires du développement sur les besoins définis »⁴. Les évaluations des besoins étaient considérées comme des éléments essentiels au déblocage de l'assistance financière à la mise en œuvre.

La *Base de données des ressources disponibles* est une autre composante majeure du cadre d'assistance à la mise en œuvre. Elle vise à fournir un outil permettant de mettre en contact les

² Préambule de la décision FCTC/COP1(13)

³ Décision FCTC/COP1(13) (7)

⁴ Décision FCTC/COP1(13) (10)

donateurs et les bénéficiaires potentiels. Les Parties dont les besoins ont été identifiés sont des bénéficiaires potentiels des sources d'assistance répertoriées et incluses dans la base de données.

Par conséquent, les pays développés Parties et diverses organisations de développement international sont des acteurs importants du cadre de mise en œuvre. Le Secrétariat a été prié de « recevoir les propositions de projets émanant des pays en développement et des économies en transition Parties liés à la mise en œuvre de la Convention et d'adresser ces propositions à des sources de financement potentielles »⁵.

À cet égard, le cadre d'assistance à la mise en œuvre institué par la décision FCTC/COP1(13) ne dépend pas uniquement du travail du Secrétariat avec chacune des Parties à faible revenu, mais aussi de l'engagement et de la collaboration entre toutes les Parties pour garantir la réussite de la CCLAT. La nature collaborative du processus d'assistance à la mise en œuvre découle des obligations générales des Parties, conformément à l'article 5.6 de la Convention, qui stipule que « [l]es Parties, (...), coopèrent pour obtenir les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre efficace de la Convention par le canal de dispositifs de financement bilatéraux et multilatéraux ».

Lors de sa première session, la Conférence des Parties a décidé de ne pas créer de fonds dédié ni de conclure d'accord financier spécifique pour financer les initiatives de lutte antitabac. L'avis prédominant en 2006 est reflété par la déclaration suivante de la Commission européenne : « les ressources requises pour financer des initiatives de lutte antitabac au niveau des pays seront "modestes" et pourront donc être financées au moyen des instruments existants »⁶. Ce cadre d'assistance à la mise en œuvre a été confirmé par la Conférence des Parties à sa deuxième session (COP-2) (décision FCTC/COP2(10)), qui a invité instamment les Parties à verser des contributions extrabudgétaires volontaires pour permettre au Secrétariat d'aider les Parties qui en ont besoin à procéder à des évaluations des besoins et à élaborer des propositions de projet et de programme. La COP-2 a également demandé au Secrétariat de la Convention « de préparer et de présenter à chaque session de la Conférence des Parties un rapport sur l'exécution des activités entreprises [...], y compris une mise à jour sur les mécanismes financiers d'assistance aux Parties qui en ont besoin »⁷.

Les activités incluses dans le plan de travail et le budget pour l'exercice 2010 - 2011 adoptées par la Conférence des Parties à sa troisième session (décision FCTC/COP3(19)) réaffirmaient avec conviction l'importance de l'assistance à la mise en œuvre.

Progrès et défis

Conformément à la décision de la COP-2, le Secrétariat a soumis à la Conférence des Parties à sa quatrième session (COP-4) un rapport de situation sur « les ressources financières et mécanismes d'assistance »⁸ qui met en lumière les avancées et les défis restant à relever en la matière.

La FCA salue le rapport du Secrétariat qui offre un bon tour d'horizon de tous les mécanismes d'assistance existants et invite les Parties à en prendre note.

Elle applaudit les progrès réalisés depuis la COP-3 dans certains domaines, tels que l'échange des données d'expériences concernant la rédaction de nouvelles lois⁹ et la création d'une base de données de mises en garde sanitaires et messages graphiques. Elle salue également la concrétisation de la base de données des ressources disponibles à l'appui de la mise en œuvre de la Convention¹⁰, une composante essentielle du cadre d'assistance à la mise en œuvre, et invite instamment les Parties à en faire usage et à faire part de leurs commentaires concernant son efficacité.

La FCA approuve les missions d'évaluation des besoins exécutées jusqu'ici et salue le Secrétariat de la Convention ainsi que toutes les Parties ayant contribué à leur réalisation. Comme le souligne le

⁵ Décision FCTC/COP1(13) (11)

⁶ Document A/FCTC/COP/1/4, p. 16

⁷ Décision FCTC/COP2(10).

⁸ Document FCTC/COP/4/16

⁹ FCTC/COP/4/16, sections 31, 42

¹⁰ FCTC/COP/4/16 section 41

rapport du Secrétariat, ces missions ont conduit à un certain nombre de résultats et ont notamment « offert une possibilité bienvenue aux différents secteurs gouvernementaux de mieux comprendre la Convention-cadre de l'OMS ». ¹¹ La FCA constate également avec satisfaction l'accueil favorable des Parties ayant bénéficié de missions d'évaluation des besoins jusqu'ici ¹². L'initiative du Secrétariat visant à inclure les partenaires de développement intéressés et les représentants des coordonnateurs résidents des Nations Unies dans les missions d'évaluation conjointe des besoins est également saluée et devrait être poursuivie.

La FCA se félicite aussi de la participation des représentants de l'Initiative de l'OMS pour un monde sans tabac aux missions d'évaluation des besoins, conformément à la demande de la COP-3 visant à une coordination plus efficace afin d'éviter les chevauchements et à optimiser l'utilisation des ressources disponibles. Elle encourage le renforcement de la coordination avec l'Initiative de l'OMS pour un monde sans tabac et avec d'autres départements et programmes de l'OMS.

Comme la Convention des Parties l'avait déjà souligné par le passé, les missions d'évaluation des besoins sont également cruciales pour le développement des capacités et elles sont « indispensables pour susciter un intérêt plus large pour la Convention et mobiliser des ressources (...) à l'appui de la mise en œuvre » ¹³. Les évaluations des besoins sont une excellente occasion d'instaurer un cadre de collaboration à grande échelle réunissant tous les acteurs intéressés par les initiatives de lutte antitabac dans un pays donné. Rassembler toutes les parties prenantes (gouvernement, société civile, donateurs et organisations internationales) dès les prémices du processus permettra de nouer des partenariats solides et de créer des canaux de communication cruciaux. De tels partenariats peuvent jouer un rôle majeur en faisant le lien entre les besoins identifiés et les ressources disponibles, et améliorer ainsi le processus dans son ensemble.

Il est impératif que les Parties et les agences de développement international ainsi que les organisations donatrices poursuivent le processus d'assistance à la mise en œuvre envisagé par le cadre défini dans la décision FCTC/COP1(13) jusqu'à son terme. Si elles s'accompagnent d'un engagement politique des donateurs et bénéficiaires potentiels à mettre en œuvre efficacement la CCLAT, les évaluations des besoins devraient conduire à une augmentation des fonds disponibles pour la lutte antitabac et accélérer ainsi de façon significative l'application de la Convention. À mesure que les besoins nécessaires à la mise en œuvre de la CCLAT sont identifiés et classés par ordre de priorité dans le cadre du processus d'évaluation des besoins, des fonds devraient être mis à disposition pour les activités de lutte antitabac identifiées dans les différents pays. Le besoin urgent de soutien technique et financier a été souligné par les Parties qui ont jusqu'ici bénéficié d'une assistance pour l'exécution de leurs évaluations des besoins ¹⁴.

Les plans de travail adoptés par la Conférence des Parties à sa deuxième et à sa troisième sessions incluaient une aide aux Parties pour exécuter leurs évaluations des besoins. Le plan de travail 2008-2009 prévoyait d'apporter un soutien à 18 Parties en ce qui concerne les sources de financement destinées à aider à la mise en œuvre de la Convention, et notamment à procéder aux évaluations des besoins et élaborer et soumettre des propositions de financement, alors que le plan de travail pour l'exercice biennal 2010 – 2011 appelle à apporter une assistance en la matière à 25 Parties, au moins. Néanmoins, seules huit missions d'évaluation des besoins ont été menées à bien à ce jour ¹⁵ (FCTC/COP/4/16 section 13).

Les Parties ont également été encouragées à exécuter, lorsque cela était possible, des évaluations de besoins sans assistance extérieure. Le rapport du Secrétariat (document FCTC/COP/4/16) relève « un niveau relativement faible d'identification des besoins et des écarts entre les ressources disponibles et les besoins évalués ». D'après ce même rapport, 42 % des Parties ont indiqué ne pas encore avoir conduit d'évaluation de leurs besoins (document FCTC/COP/4/16).

Si d'importantes avancées ont été réalisées depuis la COP-3, la FCA craint que les progrès concernant les mécanismes clés d'assistance n'aient été sapés par le manque chronique de ressources financières. Le rapport intérimaire sur l'exécution du plan de travail et du budget 2010-

¹¹ FCTC/COP/4/16, section 16

¹² FCTC/COP/4/16, section 19

¹³ FCTC/COP/4/16, section 40

¹⁴ FCTC/COP/4/16, section 19

¹⁵ À l'exception des évaluations de besoins, aucune autre activité envisagée dans les plans de travail, telle que l'aide à l'élaboration et à la soumission de propositions de financement, n'a été notifiée par le Secrétariat.

2011 (document FCTC/COP/4/20) indique que d'autres évaluations des besoins ne seront effectuées que quand (et si) des fonds extrabudgétaires auront été obtenus à cet effet (section 21). En outre, dans le projet de plan de travail et de budget pour l'exercice 2012 – 2013 (document FCTC/COP/4/21), les activités d'assistance à la mise en œuvre¹⁶ sont subordonnées à la disponibilité de fonds extrabudgétaires.

La FCA prie instamment les Parties de fournir les fonds nécessaires à l'exécution des évaluations des besoins planifiées pour la période biennale en cours et pour les activités d'assistance à la mise en œuvre proposées dans le plan de travail pour l'exercice 2012 – 2013. Elle prie toutes les Parties, à revenu élevé ou faible, d'intensifier leurs efforts et de travailler en étroite collaboration en vue d'identifier les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la CCLAT et, plus important encore, d'assurer que ces besoins soient satisfaits grâce à l'assistance des donateurs. À cet égard, la FCA encourage vivement les Parties et organisations de développement international donatrices à répondre rapidement aux demandes d'assistance à la mise en œuvre de la CCLAT formulées par les Parties, pays en développement et à économie en transition.

Un groupe de travail pour renforcer l'assistance à la mise en œuvre

Plus de quatre ans se sont écoulés depuis que les Parties ont convenu de mettre en place un cadre d'assistance à la mise en œuvre (décision FCTC/COP1(13)). Du point de vue de la FCA, il est désormais temps d'instaurer un groupe de travail qui passera en revue les expériences et les résultats obtenus à ce jour et identifiera les améliorations nécessaires du cadre de travail existant.

Le groupe de travail devrait analyser toutes les composantes du cadre¹⁷ et les progrès accomplis en matière de mobilisation des ressources pour la mise en œuvre de la Convention. En outre, il devrait se concentrer sur les tendances émergentes dans le domaine du développement international et la façon dont ces tendances peuvent affecter les ressources disponibles pour la mise en œuvre de la CCLAT.

Le mandat du groupe de travail devrait inclure les éléments suivants :

- a) évaluer les performances des mécanismes existants d'assistance à la mise en œuvre;
- b) identifier des moyens afin de mobiliser les sources de financement existantes et potentielles pour la mise en œuvre de la Convention, notamment à la lumière des tendances émergentes dans le domaine du développement international ;
- c) proposer des améliorations du cadre existant d'assistance à la mise en œuvre, en vue d'identifier des sources durables de financement pour l'application pleine et entière de la CCLAT ;
- d) passer en revue les mécanismes de financement des stratégies de lutte contre les maladies pour lesquelles le tabagisme constitue un facteur de risque significatif, et examiner la possibilité de financer la mise en œuvre de la CCLAT à partir de ces ressources.

La COP devrait demander au Secrétariat de la Convention de travailler en collaboration avec l'Initiative de l'OMS pour un monde sans tabac et d'inviter les départements et bureaux de l'OMS compétents à participer au groupe de travail et à échanger leur expertise. En outre, le Secrétariat devrait inviter les organisations internationales et non-gouvernementales concernées et notamment les organisations ayant la capacité d'apporter des ressources financières, techniques et autres pour la mise en œuvre de la Convention à participer activement aux travaux du groupe.

La FCA prie instamment les Parties de soutenir l'instauration d'un tel groupe de travail et de participer à ces travaux, afin de progresser vers la réalisation de leur objectif commun visant à protéger les générations présentes et futures des conséquences dévastatrices du tabagisme et de l'exposition à la fumée du tabac.

¹⁶ Dans le projet de budget pour l'exercice 2012 – 2013, 1 980 000 dollars américains sont prévus pour les activités d'évaluations des besoins (domaine d'activité 4.2). Néanmoins, l'intégralité de la somme proposée devra être couverte par des contributions extrabudgétaires (FCTC/COP/4/21 Annexe 1).

¹⁷ Y compris les évaluations des besoins, les mécanismes d'assistance, la coopération Sud-Sud, la coopération avec les organisations internationales, etc. – voir également le document d'information de la FCA sur la coopération internationale disponible à l'adresse suivante : http://www.fctc.org/index.php?option=com_content&view=article&id=450:cop-4-policy-briefing-international-cooperation-and-opportunities-for-the-fctc&catid=222:meeting-resources&Itemid=230