

Document d'information : prochaines étapes concernant le projet de protocole sur le commerce illicite

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

- La FCA est de l'avis que la poursuite des négociations en vue de l'adoption d'un protocole est nécessaire.
- Étant donné que les Parties et le Secrétariat ont clairement besoin de temps pour mener à bien l'essentiel des travaux préparatoires, la FCA recommande la tenue d'une nouvelle session de l'organe intergouvernemental de négociation au plus tôt à la fin de l'année 2011.
- La FCA conseille d'instituer un groupe de travail composé de personnels/membres et d'experts de grands organismes internationaux, chargé de soumettre un rapport à la prochaine session de l'OIN afin de s'assurer que les dispositions du protocole complètent, sans les dupliquer, les dispositions des autres accords et systèmes internationaux existants.
- Les Parties doivent veiller à ce que le protocole n'autorise pas les relations de l'industrie du tabac auprès des organismes chargés de la mise en œuvre des lois adoptées par les Parties ou auprès de toute autre autorité compétente qui soient en contradiction avec l'article 5.3 ou une autre disposition de la CCLAT.

Contexte

Dans le cadre de sa quatrième session, la Conférence des Parties (COP) à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT) examinera les résultats des négociations engagées lors des troisième et quatrième sessions de l'organe intergouvernemental de négociation (OIN) d'un protocole sur le commerce illicite des produits du tabac. Ces résultats comprendront notamment le rapport du président de l'OIN et le nouveau texte du projet de protocole (documents FCTC/COP/4/4 et FCTC/COP/4/5). Le président souligne que même si l'OIN n'est pas parvenu à un accord définitif sur le projet de protocole, « il a très sensiblement progressé et est parvenu à un consensus sur 26 dispositions, alors que 23 sont encore en discussion ».¹

En vue de l'examen par la COP des prochaines étapes concernant le projet de protocole, le Bureau de la COP a demandé au Secrétariat de rédiger un document visant à « informer les Parties des options possibles pour la poursuite des négociations et l'adoption du protocole » (document FCTC/COP/4/INF.DOC./3). Le Secrétariat note que « la Conférence des Parties peut décider de prolonger le mandat de l'organe intergouvernemental de négociation pour une cinquième et dernière session qui se tiendrait en 2011, et lui transmettre le projet de texte tel qu'il a été établi par l'organe intergouvernemental de négociation lors de sa quatrième session en lui demandant de conclure les négociations en vue de l'examen final et de l'adoption définitive du protocole à l'occasion d'une session ultérieure de la Conférence des Parties ».² Il note également qu'« il devrait s'écouler au moins

¹ FCTC/COP/4/4 Rapport du Président de l'organe intergouvernemental de négociation d'un protocole sur le commerce illicite des produits du tabac à la quatrième session de la Conférence des Parties, paragraphe 26.

² FCTC/COP/4/INF.DOC./3 Conclusion des négociations sur un protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac : options possibles, paragraphe 6.

six mois entre la fin de la cinquième session de l'organe intergouvernemental de négociation et la session suivante de la Conférence des Parties ».³

Le combat contre le commerce illicite

Le commerce illicite constitue un enjeu déterminant en matière de lutte antitabac, notamment du fait de son impact sur les politiques de hausses des prix (souvent par le biais d'une majoration des taxes). L'augmentation des prix est, à elle seule, la mesure la plus efficace pour réduire la consommation de tabac. La mise à disposition, dans certains pays, de produits du tabac moins chers, réduit les effets de l'augmentation des prix sur la prévalence du tabagisme. Dans le monde entier, l'industrie du tabac s'appuie sur la menace du commerce illicite pour pousser les gouvernements à s'opposer à un relèvement efficace des taxes. C'est précisément ce qui a justifié l'intégration de l'article 15 à la CCLAT.

La FCA estime qu'un protocole efficace, intelligemment associé aux organismes internationaux existants ayant des compétences en matière d'activités douanières et d'application de la loi, ainsi qu'en matière de criminalité transnationale organisée, constitue un point déterminant de la stratégie de la CCLAT visant à éradiquer le commerce illicite des produits du tabac. Un protocole efficace se traduira par une diminution réelle et durable de l'ampleur du commerce illicite, sans saper ou aller à l'encontre de l'ensemble des dispositions de la CCLAT.

La FCA est donc de l'avis qu'il est nécessaire de poursuivre les négociations en vue d'adopter un protocole. Une nouvelle session de l'organe intergouvernemental de négociation est préférable à l'option de suspendre et de reconvoquer la COP4 pour discuter du protocole, étant donné que délégués des Parties de l'OIN sont davantage en mesure de fournir une expertise équilibrée en matière de santé, de législation et d'activités douanières.

Calendrier d'une éventuelle nouvelle session de l'OIN

Le Secrétariat a « provisoirement réservé le Centre international de Conférences de Genève (CICG) pour les semaines du 6 au 13 mars 2011 et du 4 au 11 décembre 2011 (seules dates disponibles à Genève en 2011 pour cet événement ou tout autre). Le Secrétariat s'est également assuré la possibilité de prolonger les travaux du 14 au 20 mars 2011 dans les locaux de l'OMS (d'une capacité moindre que ceux du CICG), au cas où une deuxième semaine, partielle ou totale, serait nécessaire pour l'achèvement des négociations (et pour l'adoption le cas échéant) ».⁴

La FCA pense qu'il est préférable de ne pas se précipiter et de se concentrer sur la préparation d'une cinquième session de l'OIN fin 2011. L'absence d'accord sur le texte du protocole à l'issue de l'OIN-5 pourrait constituer un sérieux revers pour les négociations et pourrait en signer la fin.

Le dialogue doit se poursuivre entre les Parties sur les articles concernant le contrôle de la chaîne logistique (abordant notamment les questions majeures du système de licence et de la vérification diligente) pour lesquels un accord n'a pas encore été trouvé.

En outre, il est nécessaire, d'une part, de veiller en permanence à ce que les dispositions du protocole ne dupliquent pas, mais complètent, les dispositions des autres accords et systèmes internationaux existants au sein des Nations Unies et autres organisations intergouvernementales et, d'autre part, d'examiner comment les efforts de la lutte contre le commerce illicite puissent être intégrés aux accords existants. En effet, lors de l'institution de l'OIN lors de sa deuxième session, la COP l'a prié de « tenir compte des accords et systèmes existants en rapport avec l'objectif de l'organe intergouvernemental de négociation pour parvenir à une synergie et à une complémentarité maximales et éviter les répétitions inutiles entre le protocole et lesdits accords et systèmes ».⁵

La FCA recommande aux Parties de mettre en place un groupe de travail en vue de poursuivre les travaux concernant cet aspect du mandat de l'OIN avant la prochaine session de négociations. En vue de favoriser l'efficacité des discussions pour parvenir à une complémentarité et à une synergie maximales évitant toute duplication inutile, tous les efforts doivent être déployés pour s'assurer de la participation d'experts de l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (UNDOC), de l'Organisation mondiale des Douanes (OMD) et d'autres organisations et organismes compétents en la matière dans ce groupe de travail.

³ Ibid, paragraphe 8.

⁴ Ibid, paragraphe 22.

⁵ A/FCTC/COP/2/DIV/9 Documents de décisions de la COP 2, page 30, point 3.

Étant donné que les Parties et le Secrétariat ont clairement besoin de temps pour conduire les travaux préparatoires, la FCA recommande de tenir une nouvelle session de l'organe intergouvernemental de négociation à la fin de l'année 2011.

Incidences financières

Le financement de négociations supplémentaires donne lieu à de sérieuses interrogations. Selon le Secrétariat, « le coût de la cinquième session de l'organe intergouvernemental de négociation serait d'environ US\$ 2 100 000 pour une session d'une semaine [...] et d'environ US\$ 3 050 000 pour une session de deux semaines [...] Si les négociations devaient se poursuivre et s'achever lors de la cinquième session de l'organe intergouvernemental de négociation, une session extraordinaire de la Conférence des Parties serait nécessaire (6 mois après la tenue de l'OIN) pour adopter le protocole, sauf si l'adoption était repoussée à la cinquième session ordinaire de la Conférence des Parties. Le coût d'une telle session extraordinaire de courte durée (a priori deux jours), qui se tiendrait dans les locaux de l'OMS, s'élèverait à environ US\$ 565 000 ».⁶

Si les Parties envisagent sérieusement de conclure un protocole, il est capital qu'elles fournissent les fonds nécessaires afin que la poursuite d'autres travaux importants du Secrétariat ne soit pas menacée par une crise financière.

À la demande de l'OIN; le Secrétariat a également établi une estimation des coûts susceptibles d'être associés à la mise en œuvre du protocole (document FCTC/COP/4/INF.DOC./1). Pour les deux premières années après l'entrée en vigueur, ce coût est estimé à 6,45 millions de dollars américains, dont 3,4 millions au titre des frais d'administration (incluant le recrutement de six personnes supplémentaires au sein du Secrétariat), environ 1,7 million de dollars américains au titre des frais d'assistance technique et de déplacements, et environ 1,36 million de dollars au titre des frais d'assistance informatique. Le coût par exercice biennal s'élèverait par la suite à 5,95 millions de dollars américains. Il s'agit là des coûts calculés à l'échelon international ; les coûts initiaux de mise en œuvre du protocole à supporter par chaque Partie sont plus importants encore (particulièrement pour les Parties des pays à revenu faible ou intermédiaire), même s'il est vrai que le protocole devrait produire, à moyen et à long termes, davantage de recettes fiscales à mesure que le commerce illicite déclinera. Ces problèmes de financement doivent être abordés comme partie prenante de la poursuite des négociations sur l'assistance mutuelle, le transfert de technologie et les divers moyens d'aide à la mise en œuvre.

Accords avec l'industrie

La FCA a publié une analyse juridique des accords contraignants rendus publics entre l'Union Européenne et Philip Morris International, British American Tobacco, Japan Tobacco Inc et Imperial Tobacco Ltd.⁷ Dans cette analyse, des inquiétudes sont soulevées sur des éléments des accords relatifs aux obligations des Parties au titre des articles 5.3, 12 et 13 de la CCLAT.

Les accords de l'Union européenne concernant le commerce illicite ne sont pas les seuls contrats passés entre des gouvernements et l'industrie du tabac qui soulèvent de telles inquiétudes. La FCA envisage de mener des études complémentaires sur d'autres accords dont on connaît l'existence, conclus entre les gouvernements et l'industrie, juridiquement contraignants pour certains (par exemple, au Canada et en Colombie), et non contraignants pour d'autres (tels que les protocoles d'accord en vigueur dans de nombreux pays).

Les Parties doivent veiller à ce que le protocole n'autorise pas les relations entre l'industrie du tabac et les organismes chargés de la mise en œuvre des lois adoptées par les Parties ou toute autre autorité compétente qui soient en contradiction avec l'article 5.3 ou une autre disposition de la CCLAT. Pour voir aboutir leurs efforts de développement d'un système international solide de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac, les Parties devront protéger leurs politiques contre l'interférence générée par l'industrie du tabac. Elles devront éviter toute conclusion d'accords secrets, toute interaction non transparente, tout partage inapproprié de données, notamment des informations sensibles ou techniques relatives à l'application de la loi, ainsi que toute dépendance financière vis à vis de l'industrie.

⁶ FCTC_COP4_ID3-fr.pdf paragraphes 26 et 27.

⁷ http://www.ftc.org/index.php?option=com_content&view=article&id=430:legal-analysis-of-eu-agreements-with-multinational-tobacco-companies&catid=165:illicit-trade&Itemid=192..