

ÉVALUATION DES BESOINS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION-CADRE DE L'OMS POUR LA LUTTE ANTITABAC

Note de synthèse du Secrétariat de la Convention

Introduction

La Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac reconnaît qu'il faut agir au niveau mondial pour permettre à toutes les Parties d'appliquer les dispositions qu'elle prévoit, sur la base d'informations exactes concernant les Parties et leurs besoins.

Conformément à l'article 21, chaque Partie soumet à la Conférence des Parties des rapports périodiques sur la mise en œuvre de la Convention, qui incluent notamment des informations, le cas échéant, sur les difficultés qu'elle a rencontrées dans la mise en œuvre des dispositions de la Convention. L'article 26 reconnaît le rôle important que jouent les ressources financières pour atteindre l'objectif de la Convention. À sa première session, en février 2006, la Conférence des Parties a appelé les pays développés Parties à fournir un appui technique et financier aux pays en développement Parties et aux Parties à économie en transition. Dans sa décision FCTC/COP1(13), la Conférence des Parties a également demandé que des évaluations détaillées des besoins soient menées au niveau national, en particulier dans les pays en développement et les pays à économie en transition, afin d'aider les pays disposant de peu de ressources à s'acquitter de leurs obligations en vertu de la Convention.

Ce document présente la procédure et la méthodologie appliquées pour procéder à ces évaluations des besoins, sur la base des dispositions de la Convention-cadre.

Contexte

Le Secrétariat de la Convention a été prié d'élaborer plus avant et de mettre constamment à jour la base de données sur les moyens de financement disponibles, compte tenu des rapports soumis à la Conférence des Parties par les pays sur ces questions, et de la mettre à la disposition des Parties pour les aider à définir des sources de financement et d'autres ressources. Depuis, il a développé et il continue de mettre à jour la base de données sur les moyens de financement disponibles pour aider les pays à mettre en œuvre la Convention. Le Secrétariat de la Convention a également été prié d'aider les pays en développement et les économies en transition Parties, sur demande, 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.¹

¹ *Décision FCTC/COP1(13).*

À sa deuxième session, en juillet 2007, la Conférence des Parties a prié le Secrétariat de la Convention de rechercher activement des contributions extrabudgétaires, en particulier pour aider les Parties qui en ont besoin à procéder à des évaluations des besoins et à élaborer des propositions de projet et de programme en vue d'obtenir une assistance financière auprès de toutes les sources de financement disponibles.

La Conférence des Parties a également invité le Directeur général de l'OMS à aider le Secrétariat de la Convention à apporter un appui aux Parties qui en ont besoin pour élaborer des propositions de projet et de programme en vue de solliciter une assistance financière auprès de toutes les sources de financement disponibles, y compris notamment en portant cet aspect de l'action du Secrétariat à l'attention des donateurs potentiels au cours des négociations financières et en encourageant activement les contributions de ces donateurs à cet effort.

À ses troisième et quatrième sessions, en novembre 2008 et novembre 2010 respectivement, la Conférence des Parties a adopté les plans de travail et les budgets pour les exercices 2010-2011 et 2012-2013. Les plans de travail soulignaient, notamment, qu'il était important d'aider les pays en développement Parties et les Parties à économie en transition, de renforcer la coordination avec les organisations internationales et d'aligner les politiques de lutte antitabac au niveau des pays pour favoriser la mise en œuvre de la Convention. À cet égard, les évaluations des besoins, accompagnées d'un accès facilité aux ressources disponibles, la promotion des instruments relatifs à la Convention, le transfert de compétences et de technologie, et la coopération Sud-Sud ont été considérés comme importants. Pour fournir effectivement cette assistance aux pays et étant donné que, selon les projections, les contributions volontaires évaluées des Parties ne permettraient pas de couvrir cet aspect des plans de travail, la Conférence des Parties a également sollicité des contributions extrabudgétaires et a autorisé le Secrétariat de la Convention à rechercher et à percevoir ces contributions afin de pouvoir mettre en œuvre la totalité du plan de travail.

À sa quatrième session, la Conférence des Parties a reconnu l'importance de la coopération internationale et a pris acte de la contribution potentielle du système des Nations Unies, en particulier au titre des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), ainsi que du rôle d'autres organisations internationales, régionales et sous-régionales compétentes, des institutions financières et d'autres partenaires de développement potentiels dans l'aide apportée aux Parties pour mettre en œuvre la Convention-cadre de l'OMS. Elle a prié le Secrétariat de la Convention de continuer à œuvrer activement avec les organisations et organismes internationaux, notamment avec les organismes du système des Nations Unies chargés de l'exécution des PNUAD et de la coordination de l'assistance.

Procédure

Si une Partie souhaite demander l'aide du Secrétariat pour procéder à une évaluation de ses besoins, l'autorité compétente de cette Partie doit envoyer une lettre officielle au Secrétariat de la Convention. Pour faciliter les communications futures, il faut indiquer dans la lettre le nom et les coordonnées, y compris l'adresse de courriel, du point focal désigné par le gouvernement pour coordonner la mission. La lettre de demande doit être envoyée à l'adresse fctcsecretariat@who.int.

Objet

Il faut évaluer les besoins pour pouvoir définir les objectifs à atteindre au titre de la Convention, déterminer les ressources dont la Partie dispose pour atteindre ces objectifs et calculer l'écart entre les besoins et les ressources disponibles. Les évaluations doivent donc être complètes et basées sur tous les articles de fond de la Convention afin qu'il soit possible de déterminer les ressources dont la Partie a besoin pour s'acquitter de ses obligations. Une fois que les besoins ont été définis, le pays doit d'abord déterminer de quelles ressources il dispose pour remplir ses obligations. Cette évaluation servira aussi à élaborer les programmes et les projets nécessaires pour que les pays, en particulier ceux disposant de peu de ressources, respectent leurs obligations au titre de la Convention, et à favoriser et à accélérer l'accès aux ressources disponibles au niveau international pour mettre en œuvre la Convention.

Acteurs

L'évaluation des besoins et l'élaboration de propositions de projet et de programme en vue d'obtenir une assistance financière, le cas échéant, font donc intervenir de nombreux acteurs : chaque Partie intéressée par ce processus, le Secrétariat de la Convention, l'OMS, le Coordonnateur résident des Nations Unies et les représentants d'autres organismes des Nations Unies présents dans le pays, ainsi que d'autres organisations internationales, y compris les partenaires du développement et les organismes qui ont les capacités techniques nécessaires et qui souhaitent soutenir la mise en œuvre de la Convention. Le Secrétariat de la Convention est chargé, sous l'égide de la Conférence des Parties et de son Bureau, d'assurer la coordination générale et, en particulier, de veiller à ce que les demandes d'évaluation des besoins puis d'assistance présentées par chaque Partie soient satisfaites. Les représentants de chaque Partie procèdent à l'évaluation des besoins en collaboration avec une équipe internationale et dirigent la coordination du programme de la mission et le suivi avec les principales parties prenantes.

L'évaluation des besoins doit aussi être étroitement liée à la base de données sur les ressources disponibles au niveau international pour mettre en œuvre la Convention, que la Conférence des Parties a demandé au Secrétariat de la Convention de développer et de mettre à la disposition des Parties.

Méthodologie et processus

Le Secrétariat de la Convention coordonne l'évaluation des besoins pour permettre aux Parties intéressées de déterminer l'ensemble de leurs besoins techniques et financiers et de recenser les ressources dont elles disposent au niveau national pour s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention. La pleine participation des représentants de chaque Partie, désignés par leur gouvernement, est d'une importance capitale pour que la Partie concernée s'implique dans l'évaluation et la dirige. Ce processus exige aussi l'intervention de l'OMS et des autres organisations internationales et partenaires du développement qui ont les capacités nécessaires et qui souhaitent aider les Parties à évaluer leurs besoins.

Les évaluations organisées par le Secrétariat de la Convention en collaboration avec les gouvernements intéressés se déroulent comme suit :

- a) mise au point de la méthodologie d'évaluation en consultation avec le Bureau, les Parties intéressées et les partenaires internationaux (étape achevée pendant la phase pilote 2009-2010) ;
- b) analyse des rapports de chaque Partie sur la mise en œuvre, des demandes d'assistance et d'autres sources d'information afin de repérer des lacunes et besoins éventuels en ce qui concerne la mise en œuvre de la Convention ;
- c) prise de contact avec chaque Partie pour savoir si elle souhaite évaluer ses besoins et bénéficier d'une aide internationale, et étude des demandes des Parties à cet égard ;
- d) invitation de l'OMS et des autres organisations internationales à participer aux missions d'évaluation des besoins aux côtés du Secrétariat ;
- e) organisation des évaluations des besoins, en fonction des ressources dont disposent le Secrétariat de la Convention et les autres organisations qui souhaitent apporter leur soutien – y compris, si nécessaire, par l'intermédiaire d'équipes d'experts internationaux –, et communication aux partenaires du développement des besoins recensés ;
- f) après évaluation des besoins, organisation de l'assistance aux Parties et, sur demande, aide pour élaborer des propositions de projet et de programme concernant la mise en œuvre de la Convention et adresser ces propositions à des bailleurs de fonds potentiels ;
- et g) communication d'informations à la Conférence des Parties, à chacune de ses sessions ordinaires, sur les progrès accomplis et les nouveaux besoins recensés dans ce domaine, et prise en compte de ce travail dans les projets de plan de travail et de budget soumis à la Conférence des Parties pour examen.

Les rapports établis à la suite de l'évaluation des besoins comprennent les informations suivantes :

- recensement des obligations prévues par la Convention et que la Partie ne respecte pas encore ;
- recensement des domaines et des activités pour lesquels il faut des ressources supplémentaires et qui : i) correspondent à des obligations directement prévues par la Convention (d'après les articles de fond pertinents) ; ii) découlent de décisions de la Conférence des Parties et des directives pour l'application de certains articles de la Convention ; iii) sont nécessaires à la mise en œuvre de la Convention et qui impliquent des coûts indirects/l'utilisation de ressources non couverts aux points i) et ii) ci-dessus, par exemple la création d'une infrastructure, de dispositifs et de mécanismes d'appui ;
- estimation, si possible, du financement nécessaire pour mener à bien des activités dans le cadre des plans/mécanismes nationaux de mise en œuvre de la Convention.

Le processus d'évaluation devra être transparent, fiable et reproductible.

L'évaluation couvre également des procédures de planification spécifiques, dont :

- la prise de contact avec le point focal de la Partie après une demande d'aide formulée par le pays pour l'évaluation des besoins ;
- la fixation définitive des dates de la visite d'une équipe internationale composée d'experts du Secrétariat et de partenaires internationaux ;

- la création, dans le pays, d'une équipe d'experts appartenant à plusieurs secteurs qui collaborera et coopèrera avec l'équipe internationale ;
- la détermination de l'objet et de la portée de l'évaluation des besoins ;
- l'analyse, en consultation avec l'équipe nationale, de plusieurs sources d'information, dont : i) le ou les rapports soumis à la Conférence des Parties ; ii) la législation et les réglementations nationales en matière de lutte antitabac ; iii) la politique/stratégie nationale de développement, la stratégie/politique de santé, la politique/le plan de lutte antitabac, la politique/le plan de lutte contre les maladies non transmissibles, etc. ; iv) d'autres sources nationales crédibles contenant des informations pertinentes communiquées par l'OMS et par d'autres sources internationales.

Au cours de la visite, l'équipe internationale :

- vérifie et étudie les informations réunies avec l'équipe nationale ;
- effectue une analyse préliminaire des besoins mis en lumière par l'évaluation ;
- recense, avec la Partie, les politiques à mettre en place, les ressources qui manquent et les domaines prioritaires pour mettre en œuvre la Convention ;
- étudie ces domaines prioritaires avec les représentants de la Partie ;
- étudie la possibilité d'élaborer une proposition de projet et de programme en vue d'obtenir une assistance financière auprès des partenaires du développement et d'autres sources de financement et définit un calendrier à cet égard ;
- fait une synthèse des principaux résultats et formule des recommandations à l'intention de la Partie.

Cette mission, qui dure normalement 5 à 7 jours, doit prévoir l'organisation de réunions avec les principaux organismes et services gouvernementaux pour préciser la situation concernant les besoins et les mesures à prendre pour que le pays puisse s'acquitter de ses obligations au titre de la Convention. Au terme de sa mission, l'équipe internationale rédige un rapport complet qu'elle finalise avec les représentants de la Partie puis qu'elle communique au gouvernement, normalement dans un délai de quatre à cinq semaines, afin qu'il puisse en prendre connaissance et agir en conséquence.

En accord avec le gouvernement et conformément à la demande de la Conférence des Parties, le Secrétariat de la Convention devrait normalement communiquer les besoins recensés aux partenaires du développement concernés, au bureau de pays de l’OMS et au Coordonnateur résident des Nations Unies afin de promouvoir l’assistance technique et financière en faveur du gouvernement ainsi que l’alignement et l’harmonisation de la mise en œuvre de la Convention dans le pays, y compris, le cas échéant, dans le cadre du programme de développement.

Instrument

L’instrument d’évaluation suit la structure de la Convention-cadre. Il est également inspiré de l’instrument de notification adopté par la Conférence des Parties afin de contribuer à améliorer la notification ou la compréhension des difficultés liées à la notification. Enfin, cet instrument tient compte des directives adoptées par la Conférence des Parties pour la mise en œuvre de la Convention.

On trouvera en annexe une ébauche de l’instrument d’évaluation, dont le format est indicatif. Les articles de la Convention y sont regroupés en quatre catégories :

- 1) dispositions relatives à la réduction de la demande (articles 6 à 14) ;
- 2) dispositions relatives à la réduction de l’offre (articles 15 à 18) ;
- 3) coopération internationale, notification et ressources (articles 20, 21, 22 et 26) ; et
- 4) obligations générales et autres (articles 2, 4, 5 et 19).

L’annexe comprend une vue d’ensemble de l’outil d’évaluation des besoins et un exemple de plan d’évaluation des besoins pour un article donné de la Convention. Cet instrument tient également compte du rapport de la Partie, des suggestions formulées pendant la phase préparatoire, des autres sources d’information crédibles (généralement plus récentes que le rapport de la Partie) et des réponses fournies pendant l’évaluation.

Instrument d'évaluation des besoins : vue d'ensemble

	<i>Mesures</i>	<i>Situation</i>	<i>Écart par rapport aux obligations prévues par la Convention</i>	<i>Principale mesure à prendre</i>	<i>Ressources approximatives</i>
Réduction de la demande					
Article 6					
Article 7					
Article 8					
Article 9					
Article 10					
Article 11					
Article 12					
Article 13					
Article 14					
Réduction de l'offre					
Article 15					
Article 16					
Article 17					
Article 18					
Coopération internationale et ressources					
Article 20					
Article 21					
Article 22					
Article 26					
Obligations générales et autres					
Article 2					
Article 4					
Article 5					
Article 19					