

## **Application des articles 9 et 10 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (réglementation de la composition des produits du tabac et réglementation des informations sur les produits du tabac à communiquer)**

### **Rapport du Groupe d'experts**

#### **Objet du document**

Conformément à la décision FCTC/COP9(2), le présent rapport est soumis à nouveau à la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (Convention-cadre de l'OMS), sans changement par rapport au document FCTC/COP/9/6. On trouvera dans le présent document une vue d'ensemble du travail ainsi que des principales observations et recommandations du Groupe d'experts chargé d'examiner les raisons expliquant le faible taux d'application par les Parties des articles 9 et 10 de la Convention conformément à la décision FCTC/COP8(21).

#### **Mesures à prendre par la Conférence des Parties**

La Conférence des Parties est invitée à prendre note du présent rapport et à donner de nouvelles orientations.

Contribution aux objectifs de développement durable (ODD) : tous les ODD, en particulier l'ODD 3 et les cibles 3.a et 3.4.

Lien avec le plan de travail et le budget : aucun.

Incidences financières supplémentaires si elles ne sont pas incluses dans le plan de travail et le budget : aucune.

Document(s) connexe(s) : FCTC/COP/9/6 et rapport *Meeting of the Expert Group on Articles 9 and 10 of the WHO FCTC* (COP9 supplementary information) ; FCTC/COP/10/5 et FCTC/COP/10/7.

## GÉNÉRALITÉS

1. Les articles 9 et 10 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac prévoient respectivement des obligations que les Parties doivent observer en ce qui concerne la réglementation de la composition des produits du tabac et la réglementation sur les informations sur les produits du tabac à communiquer. Un Groupe de travail chargé d'élaborer des directives pour l'application des articles 9 et 10 de la Convention a été créé par les première et deuxième sessions de la Conférence des Parties à la Convention-cadre dans ses décisions FCTC/COP1(15) et FCTC/COP2(14). Ces directives ont été adoptées par la quatrième session de la Conférence des Parties dans la décision FCTC/COP4(10) en 2010, mais ont été qualifiées de « partielles » car certaines parties n'étaient pas complètes. Le Groupe de travail a proposé à la Conférence des Parties d'ajouter un texte supplémentaire par le biais des décisions FCTC/COP5(6) en 2012 et FCTC/COP7(14) en 2016, mais certaines sections demeurent incomplètes.

2. Par la décision FCTC/COP8(21), la Conférence des Parties a suspendu le mandat du Groupe de travail jusqu'à sa neuvième session et a prié le Secrétariat de la Convention de créer un Groupe d'experts chargé d'examiner les raisons des lacunes dans l'application par les Parties des articles 9 et 10 de la Convention et des directives partielles connexes. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention, un nombre croissant de Parties ont progressé dans l'application de ces articles. Pour autant, ces articles continuent d'être les plus difficiles à déployer.<sup>1</sup>

## ACTIVITÉS DU GROUPE D'EXPERTS : MÉTHODOLOGIE, PROCESSUS ET LIMITES

3. Il a été demandé au Groupe d'experts constitué conformément à la décision FCTC/COP8(21) : a) de fournir une analyse détaillée des facteurs entravant l'application des articles 9 et 10 et des directives partielles correspondantes, y compris en ce qui concerne l'adoption des méthodes de test qui y sont indiquées ; b) de décrire la méthodologie utilisée pour parvenir à ses résultats et les limites de son travail ; c) de mettre en évidence et de présenter les réussites des Parties en matière de lutte contre les obstacles à l'application de ces articles et de leurs directives partielles, ainsi que des exemples de coopération internationale efficace à cet égard ; et d) d'établir et de soumettre à la neuvième session de la Conférence des Parties un rapport qui traite des points ci-dessus et qui recommande des méthodes permettant à la Conférence des Parties d'utiliser ces résultats.

4. Le Secrétariat de la Convention, en suivant les orientations du Bureau, a constitué le Groupe d'experts se composant de douze spécialistes choisis par les Parties. Le groupe comprenait également cinq interlocuteurs clés, les présidents du Réseau OMS de laboratoires du tabac et du Groupe d'étude de l'OMS sur la réglementation des produits du tabac, ainsi qu'un représentant de l'OMS et deux représentants d'organisations de la société civile accréditées en tant qu'observateurs auprès de la Conférence des Parties. Les travaux du Groupe d'experts se sont principalement déroulés lors d'une réunion organisée aux Pays-Bas les 21 et 22 novembre 2019.

5. Concernant la méthodologie utilisée par le Groupe d'experts et dans l'optique de faciliter les échanges, le Secrétariat de la Convention a demandé un rapport centré sur les obstacles à l'application des articles 9 et 10 de la Convention-Cadre de l'OMS ainsi que sur la mise en évidence des meilleures pratiques et des réussites des Parties pour lever ces obstacles. Cette analyse s'appuyait sur les informations transmises par les Parties lors du cycle de notification de 2018 et plus récemment, ainsi

---

<sup>1</sup> Rapport de situation mondial 2018 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, disponible à l'adresse [https://www.who.int/fctc/reporting/WHO-FCTC-2018\\_global\\_progress\\_report.pdf](https://www.who.int/fctc/reporting/WHO-FCTC-2018_global_progress_report.pdf).

que par le biais d'un questionnaire ad hoc et d'autres outils disponibles. Le Groupe d'experts s'est fondé sur ce rapport pour sa réunion. Il a discuté des résultats et les échanges ont contribué à actualiser le rapport.

6. En prévision de la réunion, il a été demandé aux membres du Groupe d'experts de préparer une présentation des expériences et des difficultés relatives à l'application des articles 9 et 10 de la Convention-cadre de l'OMS dans les pays et les régions représentés par les membres. Les interlocuteurs clés et les autres participants ont également été invités à préparer des interventions. Les méthodes de travail déployées durant la réunion incluaient des présentations et des discussions en petits groupes ainsi qu'en séances plénières.

7. Les experts ont été confrontés à quelques limites dans leur travail. Tout d'abord, ils ont mis en évidence la nécessité de disposer d'informations supplémentaires relatives à l'application des articles 9 et 10 de la Convention-cadre pour permettre une analyse plus générale. Il faut encourager les Parties à soumettre leurs réponses aux questions additionnelles sur l'utilisation des directives d'applications adoptées par la Conférence des Parties. D'autres informations sont notamment requises pour mieux comprendre comment et dans quelle mesure les pays élaborent des lois et des réglementations, et comment ils les adoptent, les appliquent et suivent leur déploiement. D'autre part, afin de tenir compte des évolutions les plus récentes, l'élaboration de questionnaires ad hoc peut être envisagée.

## **FACTEURS ENTRAUVANT L'APPLICATION DES ARTICLES 9 ET 10 DE LA CONVENTION-CADRE DE L'OMS**

8. Le Groupe d'experts a pris en considération les facteurs entravant l'application des articles 9 et 10 de la Convention-cadre de l'OMS et ceux qui freinent l'utilisation des directives partielles correspondantes. Les experts ont classé les obstacles à l'application en cinq catégories :

a) *La compréhension des obligations relatives aux articles 9 et 10 de la Convention-cadre de l'OMS* : d'une part, il existe parmi les autorités de réglementation, les responsables de l'élaboration des politiques et au sein de certaines organisations non gouvernementales (ONG) un manque de compréhension et de prise en compte des effets potentiels que les articles 9 et 10 de la Convention-cadre de l'OMS peuvent avoir sur une stratégie globale de lutte antitabac et de la manière dont ils peuvent contribuer à cette stratégie, d'où l'attention moindre accordée à ces articles. Une erreur de conception particulièrement fréquente consiste à penser que l'application de ces articles ne concerne que les tests en laboratoire. Les informations concrètes sur la manière d'appliquer la réglementation des produits du tabac sont également inadéquates. D'autre part, certaines dispositions des articles 9 et 10 sont perçues comme particulièrement compliquées, et sont considérées par certaines personnes comme difficiles à interpréter et à diffuser par la suite. Il s'agit d'une vision très répandue parmi les points focaux de la Convention-cadre et les représentants des gouvernements. Enfin, le manque de compréhension des informations techniques complexes freine l'application des normes et des méthodes de test existantes, bien qu'il demeure nécessaire de les recommander, de les concevoir et de les intégrer dans les directives partielles, selon les cas.

b) *Les capacités techniques et les ressources humaines* : le manque de formation, de connaissances et d'expérience des agents chargés de la lutte antitabac, ainsi que le manque de personnel pour la lutte antitabac, sont autant d'obstacles à l'application de ces articles. De nombreux pays signalent un déficit de personnel qualifié pour la réalisation de tests portant sur les produits du tabac, ainsi que des lacunes en ce qui concerne les laboratoires de test. Les Parties qui ne disposent pas d'un laboratoire national trouvent par ailleurs que l'accès aux laboratoires

d'autres pays est difficile. De plus, le manque de capacités de test pour les produits autres que les cigarettes et pour les nouveaux produits à base de tabac et de nicotine constitue un nouveau problème.

c) *Les besoins financiers* : en général, l'irrégularité et le manque des fonds destinés à la lutte antitabac dans certains pays ont des conséquences sur l'application des articles 9 et 10 de la Convention-cadre de l'OMS. Les coûts liés à l'application des articles et le manque de capacités techniques destinées à ces domaines dans de nombreuses Parties sont considérés comme des obstacles importants. En particulier, la création d'un laboratoire national représente un coût élevé, ce qui pourrait constituer une entrave au suivi de la législation existante, y compris pour examiner les informations transmises par l'industrie du tabac.

d) *Les problèmes juridiques et politiques* : les menaces de procès et d'actions en justice par l'industrie du tabac sont fréquentes en ce qui concerne la réglementation des produits du tabac. De plus, les obstacles mis en évidence aux points a) à c) peuvent contribuer au manque de volonté politique d'appliquer les articles 9 et 10, entraînant ainsi des lacunes dans la législation ou dans la réglementation nationale, ainsi qu'en ce qui concerne les règles en matière d'application. Par ailleurs, le manque de connaissance des législateurs et des juges à propos des effets de la consommation de tabac sur la santé publique – ainsi que des stratégies de l'industrie du tabac pour entraver les mesures de lutte antitabac – se traduit par l'adoption de politiques moins efficaces et par des décisions juridiques ne favorisant pas la lutte antitabac.

e) *L'ingérence de l'industrie du tabac* : il s'agit d'un facteur particulièrement important, notamment en raison du manque d'expérience des représentants des gouvernements pour faire face aux tentatives d'ingérence dans un domaine aussi complexe et peu connu. Les Parties sont régulièrement confrontées à des difficultés afin d'obtenir des informations de l'industrie du tabac, en particulier sur des aspects qui pourraient faciliter l'application des mesures de réglementation des produits. L'industrie du tabac et ses principaux groupes continuent à déployer des activités de lobbying ciblant des décideurs afin d'entraver l'adoption d'une législation sur la réglementation des produits du tabac.

## PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RÉUSSITES

9. Pour remédier aux difficultés présentées au paragraphe 8 ci-dessus, le Groupe d'experts a abordé les réussites et mis en évidence certaines d'entre elles, et il a proposé des solutions potentielles pour renforcer l'application des articles 9 et 10. Des propositions spécifiques ont été élaborées pour faire face aux obstacles décrits plus haut, et qui pourraient aider la Conférence des Parties à concevoir des interventions futures afin de favoriser l'application de ces articles.

a) *La compréhension des obligations relatives aux articles 9 et 10 de la Convention-cadre de l'OMS* : il est essentiel, afin d'éviter les erreurs de perception et les fausses conceptions, que les obligations relatives à ces articles soient bien comprises. Il convient de favoriser et de promouvoir l'application des articles par le biais de campagnes, d'ateliers, de webinaires et de notes d'information simples. De plus, une liste des Parties ayant appliqué les mesures spécifiques prévues par les articles 9 et 10 de la Convention-cadre de l'OMS, ainsi que des Parties ayant utilisé les directives partielles correspondantes, doit être régulièrement mis à jour et diffusée.

b) *Les capacités techniques et les ressources humaines* : il est nécessaire de disposer de nouveaux outils concrets destinés à la sensibilisation et au renforcement des capacités techniques relatives à la réglementation des produits du tabac, et d'accroître les efforts pour mettre en avant

et faciliter l'utilisation des outils existants, ainsi que pour élaborer un guide pratique pour l'application. Dans la mesure où toutes les Parties n'ont pas besoin d'avoir leur propre laboratoire national, il convient d'intensifier la coordination dans les régions, ce qui peut passer par les réseaux existants (Réseau OMS de laboratoires du tabac). Les coûts liés au test et au transport d'échantillons doivent être pris en compte dans les réglementations et couverts par l'industrie du tabac.

c) *Les besoins financiers* : il convient de préciser les dépenses liées à l'application des articles 9 et 10, et de concevoir une feuille de route chiffrée concernant cette application. Les enseignements tirés de l'application de ces articles et les pratiques établies, y compris leurs coûts et les moyens de faire supporter ces coûts par l'industrie du tabac et les détaillants, doivent être mis à disposition. L'industrie du tabac doit prendre en charge les coûts d'application de ces articles, par le biais – entre autres moyens détaillés dans l'appendice 1 des directives partielles – d'une taxe spécifique comme solution potentielle. Des contributions financières ciblées des Parties et des donateurs pour l'application des articles 9 et 10 de la Convention-cadre de l'OMS doivent être proposées.

d) *La collaboration entre le Secrétariat de la Convention, l'OMS et les Parties* : il faut continuer à diffuser les méthodes d'analyse des produits du tabac du Réseau OMS de laboratoires du tabac et la Conférence des Parties doit encourager leur utilisation. Des méthodes sont en cours d'élaboration pour analyser la composition des liquides utilisés pour les cigarettes électroniques, ainsi que la composition et les émissions des produits du tabac chauffé. Ce réseau et ses membres peuvent aider un pays à se doter de nouvelles capacités d'analyse ou à renforcer les capacités existantes. L'OMS doit établir des modes opératoires normalisés pour l'analyse des produits du tabac sans fumée. De plus, il convient de mettre au point un modèle économique pour des solutions financières durables en appui aux articles 9 et 10 de la Convention-cadre de l'OMS conformément à la décision FCTC/COP7(25) et à la *Stratégie mondiale pour accélérer la lutte antitabac : Faire avancer le développement durable par la mise en œuvre de la Convention-cadre de l'OMS 2019-2025* adoptée par la huitième session de la Conférence des Parties.

e) *La collaboration internationale* : Une évaluation des besoins en matière de capacités d'analyse et de laboratoires doit être réalisée par l'OMS, par le Secrétariat de la Convention, par le Réseau OMS de laboratoires du tabac ou par plusieurs de ces acteurs. La collaboration et le partage de connaissances entre les Parties et les régions par la diffusion de réussites solides sont essentiels. Les organisations d'intégration économique régionale doivent être impliquées dans l'élaboration de politiques régionales destinées à appliquer ces articles. Les objectifs de développement durable (ODD) devraient être utilisés comme plateforme pour intégrer la mise en œuvre de la Convention-cadre par le biais du renforcement de la lutte contre les maladies non transmissibles. Les Parties doivent se regrouper pour visiter plusieurs laboratoires afin d'en apprendre davantage sur leur modèle opérationnel et de partager des informations.

10. Quelques problèmes supplémentaires concernant l'application des articles 9 et 10 de la Convention-cadre de l'OMS ont été abordés durant la réunion du Groupe d'experts. Étant donné que les difficultés mises en évidence et les solutions proposées impliquent, pour les Parties, des besoins et des opportunités en matière de collecte et de partage des données, de communication, d'assistance technique, de renforcement des capacités et d'autres types d'activités, les membres du Groupe d'experts ont suggéré que la création d'un centre du savoir portant sur les articles 9 et 10 de la Convention-cadre de l'OMS pourrait s'avérer bénéfique. Un centre de savoir portant sur la réglementation des produits pourrait constituer un point central pour la collecte de données et la production de savoir, et pour appuyer le renforcement des capacités et remédier aux problèmes liés à l'application des articles 9 et 10.

11. En tenant compte des capacités des centres collaborateurs de l’OMS à fournir un appui sur les questions liées à la réglementation des produits en coopération avec des réseaux mondiaux comme le Groupe d’étude de l’OMS sur la réglementation des produits du tabac, le Réseau OMS de laboratoires du tabac, ainsi que le Forum mondial des autorités de réglementation du tabac, il sera nécessaire de renforcer la coordination entre divers acteurs pour parvenir à des synergies et parvenir à plus d’efficacité.

## **RECOMMANDATIONS DU GROUPE D’EXPERTS**

12. En s’appuyant sur ce qui précède, on trouvera ci-dessous une synthèse des observations et recommandations clés que le Groupe d’experts souhaite proposer à la Conférence des Parties pour considération :

- a) La réglementation des produits du tabac est un outil puissant qui peut contribuer à réduire la consommation de tabac en rendant les produits du tabac moins attractifs et moins agréables au goût. La réglementation des produits doit être un élément de tout programme, plan ou stratégie de lutte antitabac.
- b) En recensant les meilleures pratiques et les enseignements tirés des efforts des Parties – y compris des efforts pour remédier aux lacunes et obstacles – on peut faire progresser la réglementation des produits du tabac.
- c) Pour faire progresser l’application des articles 9 et 10 de la Convention-cadre de l’OMS et fournir une assistance à cet égard, il est nécessaire d’adopter une approche à plusieurs volets et de mettre en place une coordination solide entre les divers acteurs à même d’apporter cette assistance, notamment le Secrétariat de la Convention, les centres du savoir concernés, l’OMS, le Groupe d’étude de l’OMS sur la réglementation des produits du tabac, le Réseau OMS de laboratoires du tabac, les centres collaborateurs de l’OMS (par le biais de l’Organisation), le Forum mondial des autorités de réglementation du tabac et la société civile.
- d) Les Parties doivent avoir une compréhension générale des articles 9 et 10 de la Convention-cadre de l’OMS et de leur pertinence dans le cadre d’un marché du tabac et d’un environnement réglementaire changeants, où de nouveaux ingrédients, composants, émissions et parfois même de nouveaux produits apparaissent aussi régulièrement.
- e) La création d’un centre du savoir dédié à la réglementation des produits pourrait accroître la visibilité des articles 9 et 10 de la Convention-cadre de l’OMS, permettre aux Parties en ayant besoin d’avoir accès à des connaissances et des recommandations, favoriser la coopération internationale et établir une plateforme à cette fin, et contribuer au réseau existant de centres du savoir de la Convention-cadre, y compris à ceux qui dépendent dans une large mesure du savoir-faire en matière de réglementation des produits du tabac, en travaillant sur les domaines liés aux produits du tabac sans fumée et aux pipes à eau. Compte tenu des connaissances relatives aux articles 9 et 10 et de l’état actuel de l’application de ces articles, un centre du savoir aurait des effets bénéfiques pour les Parties et permettrait de fournir une direction, ainsi qu’une expertise et des orientations.

## **MESURES À PRENDRE PAR LA CONFÉRENCE DES PARTIES**

13. La Conférence des Parties est invitée à prendre note du présent rapport et à donner de nouvelles orientations.

= = =