



Ce document se réfère au point 6.3 de l'ordre du jour provisoire.

Cinquième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, 12 au 17 novembre 2012, Séoul, Corée du Sud

Document d'information de la FCA :

Options et recommandations pour la rédaction des articles 17 et 18

Principales recommandations

- D'importantes modifications doivent être apportées au projet avant qu'il soit adopté par la COP.
- Les révisions suggérées lors de la COP pourraient corriger certaines formulations parmi celles qui posent le plus de problèmes.
- Les Parties devraient envisager sérieusement de prolonger le mandat du groupe de travail, éventuellement grâce à des méthodes de travail alternatives.

Introduction

Conformément aux explications fournies dans le document FCTC/COP/5/10, le groupe de travail sur les activités de remplacement de la culture du tabac économiquement viables a été créé en 2008. Il a fait suite à un groupe d'étude constitué lors de la première session de la COP et qui a travaillé sur le même sujet pendant deux ans.

Contrairement à d'autres groupes de travail, celui-ci n'a pas pour mission de fournir des *directives* pour la mise en œuvre d'un ou de plusieurs articles spécifiques de la CCLAT. Son mandat est vaste et comprend notamment les tâches suivantes : travail sur les méthodes de recherche afin d'instaurer un « cadre méthodologique standardisé pour l'évaluation globale de la viabilité et de la pérennité de la culture du tabac et des moyens de subsistance de remplacement », échange d'informations et rédaction d'« options et recommandations ».¹

Les Parties n'ont jamais expliqué clairement la différence entre les notions de « directives » et « options et recommandations ». Toutefois, il est raisonnable de supposer que ces dernières sont moins normatives. En effet, elles reflètent le vaste éventail de situations identifiées au sein des Parties disposant d'une culture importante de tabac, le manque relatif d'expérience des Parties en matière de transition à grande échelle vers des moyens de subsistance de remplacement et le long délai nécessaire au remplacement des cultures du tabac par d'autres moyens de subsistance dans le monde entier.

Comme la FCA l'a souligné lors de la COP-4,² malgré les importants progrès réalisés dans la mise en œuvre des mesures de réduction de la demande de la CCLAT, il n'y a, malheureusement pour la santé publique, aucune indication d'un déclin rapide susceptible de menacer la demande internationale de feuilles de tabac. En effet, la croissance de la population, notamment dans les pays à revenus faibles et intermédiaires, compense largement la réduction de la prévalence du tabagisme. Une étude

¹ Voir FCTC/COP3(16).

² Voir <http://tinyurl.com/bss9shc>.

récemment menée sur l'impact potentiel des politiques de lutte antitabac suggère que, selon le scénario le plus optimiste, le nombre de fumeurs dans le monde pourrait passer de 794 millions en 2010 à 523 millions en 2030, soit une baisse de 34 %. En l'absence d'importantes mesures permettant d'étendre davantage la lutte antitabac, ce nombre pourrait en réalité augmenter et atteindre 872 millions.³ Ces prévisions ne retiennent ni l'utilisation de produits du tabac sans fumée ni des hausses éventuelles de la consommation quotidienne moyenne de cigarettes des fumeurs, deux tendances pouvant être engendrées par l'augmentation des niveaux de revenus.

Les feuilles de tabac sont relativement faciles à transporter et bénéficient d'une longue durée de conservation, tout au moins si on compare avec la plupart des fruits et des légumes. En conséquence, nombre de cultivateurs de tabac, notamment dans la plupart des pays africains dépendants de cette culture, fournissent le marché international au détriment de celui de leur pays. Le prix de leurs produits est très peu affecté par les mesures de réduction de la demande mises en place par leur gouvernement.

Dans le domaine de la culture du tabac et des moyens de subsistance de remplacement économiquement viables, les Parties doivent à l'heure actuelle avant tout relever des défis nationaux/locaux concernant d'importantes politiques et les réalités socio-économiques de leur pays, à savoir :

1. La question des conditions de travail et de vie des planteurs de tabac (surendettement, travail des enfants,) qui justifie des mesures pour des solutions de remplacement, même si la demande est stable ;
2. les évolutions des conditions économiques, notamment la hausse des devises nationales, ou le comportement des entreprises qui engendrent des baisses soudaines de la culture du tabac dans un pays ou une sous-région spécifique ;
3. la capacité de l'industrie du tabac à mobiliser des groupes qui, selon leurs dires, représentent les intérêts des cultivateurs afin de s'opposer à la mise en œuvre des mesures de réduction de la demande de la CCLAT, telles que l'augmentation des taxes ou l'interdiction de la publicité en faveur du tabac, de la promotion et du parrainage.

Aux yeux de la FCA, le principal besoin des pays dans le monde au titre de l'article 17 est un meilleur partage des informations entre les gouvernements, les organisations intergouvernementales, les ONG et les représentants légitimes des travailleurs et planteurs (qui ne subissent pas l'influence des sociétés productrices de feuilles de tabac et des fabricants du tabac). Ce partage d'informations doit porter sur les tendances de la demande en feuilles, les conditions de travail, les cultures et des moyens de subsistance de remplacement pouvant être mis en place mais aussi sur les politiques et mesures susceptibles d'améliorer le quotidien de milliers de cultivateurs qui au mieux survivent grâce aux feuilles du tabac. Les options et les recommandations doivent être considérées comme divers outils permettant d'optimiser l'échange d'informations sur la mise en place de politiques nationales fructueuses.

En ce qui concerne l'article 18 traitant des questions environnementales, malgré les discussions sur la déforestation découlant de l'exploitation du bois pour le séchage du tabac mais aussi le problème de l'utilisation massive de pesticides dans la culture du tabac, il n'est pas avéré que les informations disponibles et l'expérience des Parties soient suffisantes pour émettre de solides recommandations vis-à-vis des politiques internationales.

³ Méndez D, Alshanteq O, Warner KE., « The potential impact of smoking control policies on future global smoking trends. », Tobacco Control 2012. doi:10.1136/tobaccocontrol-2011-050147.

Problèmes liés aux dispositions proposées et aux recommandations

Le projet de texte présente différents types de problèmes :

- l'intégration d'informations qui seront rapidement dépassées ;
- le manque de clarté sur les principes directeurs et les circonstances dans lesquelles les Parties devraient appliquer les recommandations dans leurs politiques ;
- le manque de cohérence avec les instruments juridiques et politiques existants ;
- des recommandations politiques peu pratiques .

1. Intégration d'informations rapidement dépassées

Le projet commence par une « présentation générale de la chaîne de production mondiale du tabac ». Elle comprend des données hautement spécifiques qui évolueront très certainement dans le temps, notamment la part de marché des cinq plus grands fabricants de cigarettes, la part de la production de feuilles par continent/pays et même la valeur des prix agricoles au niveau mondial.

Aucune des directives pour l'application d'autres articles de la CCLAT ne fournissent ce type d'informations susceptible d'évoluer dans le temps. Par exemple, les directives pour l'application de l'article 14 ne commencent pas par une présentation générale de l'accessibilité aux services d'aide au sevrage tabagique dans divers pays ; les directives pour l'application de l'article 13 ne fournissent pas de présentation générale des pratiques de marketing existantes de l'industrie du tabac et les directives pour l'application de l'article 11 ne commencent pas par une discussion sur les tendances en matière d'emballage des cigarettes dans différentes régions du monde.

Recommandation : la section Introduction du projet de texte doit être considérablement réduite afin de diminuer le risque de données dépassées. Le cas échéant, les informations évoluant dans le temps peuvent être indiquées dans une annexe.

2. Manque de clarté sur les principes directeurs et circonstances dans lesquelles les Parties devraient appliquer les recommandations dans leurs politiques

La liste des principes directeurs énoncée dans ce projet ne suit pas la cohérence des autres textes et pratiques de la COP et doit être améliorée.

Le principe 1 n'est pas un principe à proprement parler mais plutôt une définition de la « diversification des moyens de subsistance ».

Le principe 2, relatif à l'implication des travailleurs et des cultivateurs de tabac « conformément à l'article 5.3 », est important. Cependant, aucune information supplémentaire n'est communiquée, notamment sur la manière dont ce principe pourrait être appliqué dans les pays où les entreprises dominées par l'industrie du tabac sont les « représentants » les plus visibles des cultivateurs du tabac.

Le principe 3 établit que les politiques et les programmes « devraient s'appuyer sur les meilleures pratiques ». Il est évident que le principe de base de l'élaboration de politiques n'est pas particulièrement pertinent pour les articles 17 et 18.

Les autres principes sont pertinents mais probablement insuffisants pour fournir une assistance concrète à nombre de Parties.

Les principes directeurs seraient particulièrement bienvenus dans un domaine précis : celui de déterminer quand les Parties devraient réaliser d'importants efforts afin de mettre en œuvre l'article 17. En effet, si des ressources sont investies dans des moyens de subsistance de remplacement économiquement viables en l'absence de besoin urgent en la matière, cela pourrait détourner les rares ressources disponibles pour la lutte antitabac. Mais si les cultivateurs ne se préparent pas correctement à un bouleversement majeur des conditions économiques, cela peut se révéler tout aussi problématique.

L'article 17 précise bien que les Parties doivent « promouvoir, *le cas échéant*, des solutions de remplacement économique viables pour les cultivateurs, les travailleurs et, selon qu'il conviendra, les vendeurs ». L'article 4.6 de la CCLAT fait référence à la « reconversion économique des cultivateurs de tabac ainsi que des travailleurs *dont les moyens de subsistance sont gravement compromis par l'application de programmes de lutte antitabac* dans les pays en développement Parties et dans les Parties à économie en transition ».

À quel moment est-il approprié de promouvoir des alternatives économiquement viables ? Il est évident que cette décision doit être prise par les Parties elles-mêmes. Cependant, certaines situations devraient être mentionnées dans les options et les recommandations :

- a) En cas de changement majeur au niveau de l'offre ou de la demande en feuilles de tabac à l'échelle nationale ou régionale ou si un changement est raisonnablement susceptible de survenir à l'avenir, relatif ou non aux politiques de lutte antitabac (par exemple, lorsque l'appréciation d'une devise engendre une augmentation du prix des feuilles dans un pays spécifique bien supérieure à celle du marché international) ;
- b) lorsque les conditions sociales ou économiques des cultivateurs de tabac et/ou des ouvriers agricoles sont particulièrement mauvaises (niveaux élevés du travail des enfants, exploitation dans le cadre de contrats, niveaux de dettes impossibles à rembourser) ;
- c) lorsque la sécurité alimentaire est un problème important et lorsque les rares terres arables sont utilisées pour la culture du tabac ;
- d) lorsque la culture et le séchage du tabac génèrent des problèmes de déforestation ou d'autres problèmes environnementaux.

Recommandation : la section Principes directeurs nécessite une discussion et une révision afin de s'assurer qu'elle fournisse les conseils appropriés aux décideurs.

3. Manque de cohérence avec les instruments juridiques et politiques existants

Nombre des problèmes identifiés dans la culture du tabac ne sont pas spécifiques à ce secteur. Par exemple, dans les pays où le travail des enfants pratiqué par les cultivateurs du tabac représente un véritable problème, cette réalité concerne souvent d'autres secteurs, même si la situation dans la culture du tabac peut être aggravée par le caractère intensif de la récolte et du séchage des feuilles. Parallèlement, les agriculteurs de nombreuses autres cultures sont soumis à diverses « pratiques malhonnêtes » de la part des acheteurs, notamment via les ententes illicites, les fluctuations de prix et les contrats abusifs. Par ailleurs, les syndicats et organisations, qui prétendent représenter les intérêts des travailleurs alors qu'en réalité ils sont sous le contrôle de leurs employeurs ou quasi-employeurs, sont courants dans nombre de secteurs économiques et pas seulement dans l'agriculture.

Par ailleurs, il existe un vaste éventail de lois internationales et nationales relatives aux problèmes du travail des enfants, corpus droit du travail, mais aussi de nombreuses protections juridiques contre les contrats abusifs. Or, la section 4.5 de ce projet (« Identification et réglementation des stratégies de l'industrie du tabac qui promeuvent la culture du tabac et la fabrication des produits du tabac »), laisse notamment supposer que Parties doivent développer des réglementations particulières sur la santé, la sécurité et le travail s'appliquant au secteur de la culture du tabac. A titre d'illustrations, on relève ainsi :

- « Les Parties doivent développer des politiques qui protègent les cultivateurs du tabac contre les pratiques de l'industrie du tabac, notamment l'entente illicite défavorable aux agriculteurs et les violations du droit du travail. »
- « Les Parties doivent créer des mécanismes réglementaires de contrôle et d'inspection des activités de l'industrie liées aux relations du travail et à la santé des travailleurs. Les Parties doivent également développer des politiques et des programmes destinés aux travailleurs et cultivateurs de tabac afin de traiter les problèmes de santé. »

De la même manière, dans la section 5.1, il est suggéré que des « mesures, politiques et des programmes juridiques doivent être développés afin de garantir que les enfants vivant dans les régions où le tabac est cultivé ne soient pas partie prenante à la production du tabac ».

En réalité, plusieurs conventions internationales sur le travail des enfants, notamment les conventions de l'OIT 138 et 182, ont été largement ratifiées et nombre de pays ont mis en œuvre des législations et des programmes à l'échelle nationale afin de traiter ce problème.⁴ Même s'il reste encore beaucoup à faire, notamment dans le domaine législatif, il est peu probable que de nombreux pays adopteront la législation afin d'éradiquer le travail des enfants uniquement dans le domaine de la culture du tabac. Une approche plus réaliste du travail des enfants dans le domaine de la culture du tabac consisterait à optimiser l'application des législations et politiques existantes dans les secteurs concernés.

En ce qui concerne la question de la fixation des prix et des conditions de travail, il est étonnant que le projet ne fasse aucune référence aux syndicats ou aux coopératives agricoles. En revanche, il suggère dans la section 4.5 que les organisations gouvernementales doivent apporter leur « soutien aux petits exploitants lorsqu'ils négocient avec les premiers interlocuteurs ». Les Parties utilisent des systèmes disparates afin de garantir des prix équitables aux agriculteurs. Mais les organismes représentatifs indépendants jouent traditionnellement un rôle majeur.

Enfin, dans la section 5.4 (Audit environnemental), le projet de texte recommande que les Parties « développent un contrôle législatif sur la déforestation, la contamination de l'eau et des sols, le taux de résidus de pesticides présents dans les produits fertilisants mais aussi les engrais. Elles doivent élaborer des normes pour les travailleurs qui manipulent les pesticides et les engrais. » Il semble à nouveau improbable que de nombreux gouvernements souhaitent mettre en place des règles environnementales particulièrement concernant uniquement le domaine de la culture du tabac.

Recommandation : les sections 4.5, 4.7, 4.9 et 5.1, entre autres, devraient être révisées et modifiées en conséquence afin de faire référence aux systèmes existants relatifs à la protection du droit du travail, aux négociations collectives, à la santé et à la sécurité au travail

⁴ Voir l'Organisation internationale du travail, « Combattre le travail des enfants : traduire l'engagement en action », une note politique publiée en juin 2012 disponible à l'adresse http://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_181967/lang--fr/index.htm.

mais aussi au travail des enfants. Ainsi, elles doivent s'assurer que les protections existantes soient mises en œuvre de manière efficace dans le domaine de la culture du tabac. La section 5.4 devrait être modifiée afin de refléter l'éventail des pratiques réglementaires et législatives assurant la protection de l'environnement. Pour ce faire, elle pourrait suggérer aux Parties de commencer à réviser les politiques et lois environnementales existantes afin de savoir si elles s'appliquent aux problèmes environnementaux générés par la culture du tabac et, le cas échéant, si elles sont mises en œuvre de manière adéquate.

4. **Des recommandations politiques peu pratiques**

Dans bien des cas, le projet de texte inclut des recommandations qui sont tout simplement peu pratiques à mettre en place. Cela est notamment le cas de la section 4.4 (« Comment entraver les politiques qui promeuvent et soutiennent la culture du tabac »). Le principal objectif de cette section est louable : les Parties peuvent et doivent s'assurer que les politiques sont cohérentes en matière de culture du tabac. Il est inefficace et contreproductif si une agence gouvernementale incite les cultivateurs du tabac d'opter pour d'autres cultures ou moyens de subsistance alors qu'une autre agence verse des subventions aux agriculteurs pour qu'ils cultivent du tabac. Cependant, les mesures coercitives sont susceptibles d'être inefficaces ou injustifiées.

En particulier, conformément aux déclarations passées de la FCA, l'idée de « déterminer un plafond en termes de terres utilisées pour la culture du tabac » est peu pratique à concrétiser dans la plupart des pays, notamment dans ceux où les agriculteurs ne sont pas tenus d'obtenir une approbation préalable avant d'opter pour la culture de leur choix pour une année donnée. Autre suggestion encore moins pratique à appliquer, selon la section 6.3, les Parties doivent coordonner de telles capacités de production « afin que les efforts d'une Partie visant à diminuer la production du tabac ne soient pas neutralisés par une autre production florissante ».

Autre suggestion tout aussi inapplicable aux yeux de la FCA, les « politiques du gouvernement [...] destinées à veiller à l'existence d'un prix rémunérateur pour les cultivateurs du tabac *doivent être bannies* selon un processus par étapes et un calendrier défini ». Prise au pied de la lettre, cette proposition contredit directement la recommandation de la section suivante incitant les Parties à protéger les cultivateurs du tabac des pratiques d'entente illicite.

Lors de la COP-4, la FCA a proposé la formulation suivante à propos de la cohérence des politiques et des subventions accordées aux cultivateurs de tabac :

« Les Parties devraient identifier et analyser les subventions et autres dispositifs gouvernementaux susceptibles de soutenir la culture du tabac et le premier traitement des feuilles de tabac afin de déterminer s'ils participent à encourager les agriculteurs à passer à la culture du tabac ou à dissuader les cultivateurs de tabac actuels de changer partiellement ou totalement de cultures. Si tel est le cas, ces subventions et dispositifs devraient être modifiés afin de réduire le nombre de nouveaux cultivateurs de tabac et encourager une reconversion méthodique vers des moyens de subsistance de remplacement. »

La section 5.4 du texte est également susceptible d'être considérablement améliorée. Elle porte sur les préoccupations concernant les audits environnementaux. Deux recommandations sont plutôt surprenantes :

- « Les Parties devraient instaurer une réglementation fixant les périodes de l'année où la culture de tabac est autorisée, de façon à éviter la monoculture du tabac, à protéger les autres ressources agricoles, à préserver l'environnement et à garantir la sécurité alimentaire ».»
- »La réglementation devrait aussi interdire la création de nouvelles exploitations individuelles sans l'obtention préalable d'un permis/agrément environnemental qui sera délivré par les autorités publiques compétentes en charge de l'environnement après une étude d'impact sur l'environnement. »

Le contrôle du gouvernement sur les activités agricoles diffère en fonction des Parties. Toutefois, il est probable que nombre de Parties trouvent ces deux recommandations peu pratiques à mettre en œuvre.

Recommandation : les sections 4.4, 5.4 et 6.3 devraient être reformulées afin de supprimer des recommandations peu pratiques.

Conclusion

Le groupe de travail mentionné aux articles 17 et 18 a organisé trois réunions depuis sa création en 2008. Les questions abordées à ce jour sont importantes pour diverses Parties et peuvent le devenir pour d'autres au cours des décennies futures. Toutefois, les problèmes agricoles, comme la culture du tabac, sont complexes et requièrent une expertise dans plusieurs domaines (agronomie, relations du travail, développement rural, sciences environnementales, etc.). Il est évident que le groupe de travail pourrait avoir besoin de tenir plusieurs autres réunions afin de réaliser les nombreuses tâches que lui a confiées la COP-3.

Étant donné les ressources limitées à la disposition de la COP, la FCA recommande que les Parties discutent de méthodes de travail supplémentaires ou alternatives (comme des réunions virtuelles ou de plus petits groupes de rédaction) afin de permettre au groupe de travail d'effectuer sa mission.