

Groupe de travail sur les activités de remplacement de la culture du tabac économiquement viables (en relation avec les articles 17 et 18 : fourniture d'un appui à des activités de remplacement économiquement viables et protection de l'environnement et de la santé des personnes)

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

Recommandation

La quatrième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac devrait décider de prolonger le mandat du groupe de travail sur les activités de remplacement de la culture du tabac économiquement viables et de lui confier les missions suivantes :

- poursuivre ses efforts visant à promouvoir les synergies et à éviter les chevauchements en déterminant et élaborant des dispositifs et domaines de coopération avec les organisations intergouvernementales et non gouvernementales concernées¹ afin de continuer les recherches sur des moyens de subsistance de remplacement viables ; et
- parachever l'élaboration de dispositions et de recommandations pour la mise en œuvre des articles 17 et 18 et les présenter à la Conférence des Parties à sa cinquième session.

La Conférence des Parties devrait également inviter le Secrétariat de la Convention à demander le concours de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et/ou d'autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales concernées, en vue d'obtenir des prévisions dignes de foi concernant la demande mondiale de feuilles de tabac sur lesquelles le groupe de travail pourra se fonder en amont de la cinquième session de la Conférence des Parties.

Contexte

La culture du tabac, et notamment le bien-être socio-économique des cultivateurs de tabac (y compris celui des travailleurs), figurent parmi les préoccupations soulevées par les Parties dès le début du processus de négociation de la CCLAT. La principale source d'inquiétude exprimée résidait dans le fait que des politiques de lutte antitabac efficaces, mises en œuvre à l'échelle mondiale, conduiraient à un déclin de la demande de feuilles de tabac, susceptible de priver les cultivateurs de tabac économiquement défavorisés de leurs moyens de subsistance. Venait ensuite le fait que, dans certains pays, l'industrie du tabac s'oppose régulièrement aux mesures de lutte antitabac en arguant (généralement à tort) qu'elles auraient une incidence négative sur les cultivateurs de tabac.

Dans les deux cas, il a été estimé que l'échange d'expériences sur la diversification des moyens de subsistance et les activités de remplacement auraient un effet positif à la fois en matière de lutte antitabac et pour les agriculteurs économiquement vulnérables, tributaires de la culture du tabac. Plusieurs Parties ont conduit des projets pilotes (et dans certains cas des programmes) visant à identifier des activités de remplacement de la culture du tabac. S'il n'existe pas de solution technique

¹ Qui ne soient pas associées avec l'industrie du tabac.

universelle se substituant à la culture du tabac (c'est-à-dire une même culture qui offre de bonnes récoltes et soit rentable dans toutes les régions où l'on cultive le tabac actuellement), il est évident que les enseignements tirés peuvent être échangés entre Parties et régions, comme le prévoit l'article 20.4 de la Convention relatif à l'échange d'informations.²

Cela étant dit, il convient de ne pas oublier le principe directeur énoncé à l'article 4.6 de la Convention :

« Il faut reconnaître et prendre en compte l'importance d'une assistance technique et financière pour faciliter 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 dans le cadre de stratégies de développement durable élaborées au niveau national. » [Partie soulignée par nos soins.]

L'article 17 de la Convention stipule que :

« [l]es Parties s'efforcent, en coopérant entre elles et avec les organisations intergouvernementales internationales et régionales compétentes, de promouvoir, le cas échéant, des solutions de remplacement économiquement viables pour les cultivateurs, les travailleurs et, selon qu'il conviendra, les vendeurs ».

Et l'article 18 prévoit que :

« [e]n s'acquittant de leurs obligations en vertu de la Convention, les Parties conviennent de tenir dûment compte, pour ce qui est de la culture du tabac et de la fabrication de produits du tabac sur leur territoire respectif, de la protection de l'environnement et de la santé des personnes eu égard à l'environnement ».

Les Parties à la CCLAT ont entrepris de promouvoir, « selon qu'il convient », des activités de remplacement économiquement viables pour les cultivateurs. Les articles 4.6 et 18 proposent des recommandations quant aux circonstances dans lesquelles des efforts visant à promouvoir des activités de remplacement sont indiqués : ils montrent que les Parties s'engagent à répondre aux besoins des cultivateurs de tabac et des travailleurs pour qui la lutte antitabac pourrait avoir des répercussions négatives, et à tenir dûment compte des problèmes environnementaux et sanitaires liés à la production du tabac.

Au vu de la publication ces derniers mois d'allégations déformant la réalité concernant la CCLAT et la situation des cultivateurs de tabac, selon lesquelles ce traité chercherait notamment, à éliminer la culture du tabac ou certains types de culture du tabac, il est important de souligner ce que le texte de la Convention ne contient pas :

- 1) Il ne propose pas de plan mondial visant à interdire la culture du tabac.
- 2) Il n'engage pas les Parties à restreindre l'offre de tabac. La Convention met l'accent sur des mesures de réduction de la demande (via la majoration des taxes sur le tabac, l'interdiction de la publicité, l'étiquetage des produits, etc.), les mesures portant sur l'offre (articles 15 à 17) ne jouant qu'un rôle moindre.

La feuille de tabac est une marchandise relativement facile à stocker et à transporter, de sorte qu'une grande partie des feuilles produites est revendue à l'international (à l'exception notable de la production chinoise et de la production indienne principalement destinées à leur marché intérieur pour la fabrication de produits autres que les cigarettes). Au niveau mondial, on est loin de pouvoir affirmer que la situation envisagée à l'article 4.6, où les cultivateurs de tabac et travailleurs verraient leurs moyens de subsistance « gravement compromis par l'application de programmes de lutte antitabac »,

² Article 20.4 de la CCLAT : « Les Parties, sous réserve de leur législation nationale, encouragent et facilitent l'échange d'informations scientifiques, techniques, socio-économiques, commerciales et juridiques du domaine public, ainsi que d'informations concernant les pratiques de l'industrie du tabac et la culture du tabac en rapport avec la Convention, en tenant compte des besoins spéciaux des pays en développement Parties et des Parties à économie en transition et en prenant des mesures à cet égard. [...] »

est aujourd'hui atteinte : depuis plusieurs décennies, la croissance de la population mondiale et l'augmentation continue de la prévalence du tabagisme dans certaines régions se sont traduites par une hausse constante de la demande mondiale de cigarettes, avec de rares interruptions.

De surcroît, en dépit des succès considérables rencontrés par les Parties pour ce qui est de la mise en œuvre de certains aspects de la Convention-cadre, la demande mondiale devrait, selon toute vraisemblance, continuer de croître. D'après la société privée de prévisions économiques Euromonitor International, les ventes mondiales de cigarettes ont reculé de 0,2 % en 2009 comparé à 2008, conséquence directe de la crise financière et de la récession qui ont touché une grande partie de la planète, mais elles devraient augmenter de façon significative entre 2009 et 2014, avec la croissance de la population notamment dans les régions Asie-Pacifique, Moyen-Orient et Afrique. Le nombre de fumeurs devrait diminuer de 7 millions dans les pays développés mais augmentera probablement de 42 millions dans les pays en développement. Dans l'ensemble, on peut s'attendre à une augmentation des ventes de cigarettes de plus de 5 % sur ces cinq ans.³

La demande mondiale de feuilles de tabac est affectée par divers autres facteurs que la consommation de cigarettes, dont notamment :

- les ventes de produits du tabac autres que les cigarettes (shisha, bidis, tabac sans fumée), particulièrement dans les régions d'Asie du Sud-Est et de Méditerranée orientale ; et la forte croissance de la population dans ces régions devrait éviter une chute rapide de la demande de ces produits ;
- les méthodes de fabrication des cigarettes, et notamment les efforts des fabricants afin de réduire la quantité de tabac par cigarette (grâce à l'utilisation de tabac expansé et reconstitué).

En résumé, rien n'indique une chute imminente de la demande mondiale de feuilles de tabac qui nécessiterait le déploiement d'un effort international à grande échelle pour aider les cultivateurs à trouver rapidement un moyen de subsistance de remplacement.

Néanmoins, des preuves témoignent de violations des droits de l'homme et d'autres pratiques préjudiciables associées à la culture et au séchage du tabac, parmi lesquelles figurent le travail des enfants, l'exposition aux pesticides, l'utilisation de contrats abusifs, la servitude pour dette, et la manipulation du calibrage et des prix des feuilles. Ces problèmes justifient l'élaboration de mesures politiques adaptées et suggèrent que bon nombre de cultivateurs de tabac choisiraient un moyen de subsistance de remplacement s'ils considéraient qu'une autre activité économiquement viable était à leur portée.

À cet égard, le groupe de travail et son prédécesseur, le groupe d'étude sur les activités de remplacement de la culture du tabac économiquement viables, ont examiné relativement dans le détail les problèmes socio-économiques fréquemment observés dans les zones de culture du tabac :

- Le tabac est une culture qui requiert un travail intensif à la récolte, au séchage et au tri. Dans la pratique, de nombreux cultivateurs de tabac font appel à l'aide de tous les membres de la famille, y compris les enfants, pour que leur activité reste financièrement viable, ne serait-ce que de façon marginale dans certains cas. Le travail des enfants est par conséquent monnaie courante dans les grandes régions de culture du tabac.
- La commercialisation et l'achat des feuilles de tabac sont régis par un large éventail d'accords. Le marché mondial des feuilles de tabac est dominé par une poignée d'entreprises. Ces sociétés, ou leurs intermédiaires, proposent souvent des prêts aux agriculteurs pour se lancer dans la culture du tabac, construire des séchoirs ou acheter des intrants tels que des engrais ou des pesticides. Les conditions de ces prêts sont néanmoins souvent en leur défaveur, et les agriculteurs qui estiment par la suite que la culture du tabac n'est pas viable, peuvent rencontrer d'énormes difficultés à passer à une autre culture du fait de leur taux d'endettement et de l'obligation de rembourser les prêts en nature, sous forme de feuilles de tabac.
- L'utilisation de pesticides est très répandue dans la culture du tabac. Les sociétés productrices de feuilles de tabac fournissent souvent des pesticides sans l'équipement de protection indiqué ni formation, ce qui conduit au signalement d'un certain nombre de cas

³ Euromonitor International. The Shapes and Sizes of Recovery in 2010. (Rapport, juin 2010. Disponible sur abonnement.)

d'empoisonnement par pesticides.

En conséquence, la tâche principale du groupe de travail sur les activités de remplacement de la culture du tabac économiquement viables devrait consister à se préparer à des reculs localisés de la demande de feuilles de tabac (dus, par exemple, aux fluctuations monétaires) et à trouver une solution aux conditions socio-économiques difficiles auxquelles une grande partie des cultivateurs de tabac au long cours se voient en permanence confrontés.

Le mandat du groupe de travail

À sa troisième session (COP-3), la Conférence des Parties a institué un groupe de travail sur les activités de remplacement de la culture du tabac économiquement viables destiné à se substituer au groupe d'étude qu'elle avait créé auparavant à l'occasion de sa première session (COP-1) et dont la mission avait été prolongée lors de sa deuxième session (COP-2).⁴

Le groupe de travail s'est vu confier des missions ambitieuses :

- (a) élaborer 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, notamment mais pas exclusivement, des systèmes de cultures de remplacement et prenant en compte les facteurs sanitaires, sociaux, environnementaux et économiques ;
- (b) standardiser la terminologie, les instruments et les paramètres utilisés à ce sujet aux fins de la Convention, conformément aux normes et pratiques internationales ;
- (c) promouvoir l'élaboration d'études sur les effets de la culture du tabac sur la santé, l'environnement et la structure sociale dans les pays en développement et les économies en transition ;
- (d) définir et promouvoir activement les échanges d'informations et d'expériences entre les pays entreprenant des initiatives pour aider les agriculteurs à passer à d'autres moyens de subsistance que la culture du tabac ;
- (e) évaluer les sources d'information, les travaux de recherche, les expériences, les meilleures pratiques et les réglementations existants, couvrant la situation de la culture du tabac, l'emploi et le rôle de l'industrie du tabac et les réunir et les échanger selon qu'il conviendra ;
- (f) promouvoir les synergies et éviter les chevauchements en déterminant et élaborant des dispositifs et des domaines de coopération avec les organisations intergouvernementales concernées, et les organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées dans la promotion de moyens de subsistance durables de remplacement, par exemple en ce qui concerne les systèmes de cultures remplaçant la culture du tabac ; et
- (g) élaborer, sur la base de ce qui précède et comme le groupe de travail le jugera approprié, des options et des recommandations pour l'application des articles 17 et 18 de la Convention à soumettre à l'examen de la Conférence des Parties.

Étant donnée l'ampleur de sa mission, le groupe de travail a été prié de « présenter un rapport de situation à la quatrième session de la Conférence des Parties, qui comprendra si possible une première série de dispositions et de recommandations pour l'application des articles 17 et 18 de la Convention ». [partie soulignée par nos soins]

⁴ « Création d'un groupe d'étude sur les cultures de substitution » (Organisation mondiale de la Santé, Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, première session, décision FCTC/COP1(17)) ; « Groupe d'étude sur les activités de remplacement de la culture du tabac économiquement viables » (Organisation mondiale de la Santé, Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, deuxième session, décision FCTC/COP2(13)) ; « Groupe de travail sur les activités de remplacement de la culture du tabac économiquement viables (en relation avec les articles 17 et 18) » (Organisation mondiale de Santé, Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, troisième session, décision FCTC/COP3(16)).

Le synopsis des dispositions et recommandations proposées, publié par le groupe de travail

L'Alliance pour la Convention-cadre (FCA) salue les efforts du groupe de travail en vue de formuler une première série de recommandations sur le problème complexe et pluridimensionnel des activités de remplacement de la culture du tabac économiquement viables. Le synopsis (figurant en annexe du document FCTC/COP/4/9) détaille plusieurs points importants :

- Le principe selon lequel « [l]es cultivateurs de tabac et les travailleurs devraient participer à tous les stades de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques » qu'il conviendra de mettre en perspective avec le principe selon lequel « [l]es politiques visant à promouvoir les moyens de subsistance de remplacement économiquement viables ne devraient pas être influencées par les intérêts commerciaux et autres de l'industrie du tabac et des sociétés productrices de feuilles de tabac ». Malheureusement, les positions de certaines « organisations de cultivateurs » s'alignent sur celles des sociétés productrices de feuilles de tabac, malgré la divergence évidente d'intérêts entre ces entreprises et de nombreux cultivateurs, et notamment les agriculteurs les plus économiquement défavorisés.

La FCA suggère que ces principes soient complétés par un autre principe : les efforts visant à promouvoir des moyens de subsistance de remplacement devraient se concentrer sur les agriculteurs économiquement marginalisés ou qui préféreraient abandonner la culture du tabac pour diverses autres raisons. Même lorsqu'il s'agit de traiter des chutes localisées de la demande, des programmes ciblés sont susceptibles d'être plus efficaces et d'offrir un meilleur rapport coût-efficacité.

- En ce qui concerne l'échange international d'informations, le projet recommande une « coopération avec les organisations internationales et les secrétariats concernés » et un « système international d'échanges d'informations sur les moyens de subsistance économiquement viables et sur la demande mondiale de feuilles de tabac ».

En matière de coopération avec d'autres organisations, il est clairement nécessaire de se fonder sur les sources d'expertise internationale reconnues et spécialisées sur les questions du travail et de l'agriculture pour promouvoir les synergies et éviter les chevauchements, comme le souligne la décision de la Conférence des Parties portant création du groupe de travail. Il convient pour ce faire de garder en mémoire les articles 5.3 et 13 de la CCLAT : les fabricants de tabac ont inclus la prévention du travail des enfants dans leurs activités de « responsabilité sociale » et ont cherché à sceller des partenariats avec des organisations telles que l'Organisation internationale du travail (OIT).

Pour ce qui est des prévisions de la demande mondiale de feuilles de tabac, il est essentiel que les Parties aient accès à des données fiables afin de déterminer l'importance des efforts qu'elles auront à fournir pour s'acquitter de leurs obligations aux termes de l'article 17. Dans l'idéal, des prévisions actualisées pourraient être présentées lors de chaque réunion de la Conférence des Parties.

- La FCA souhaiterait suggérer au groupe de travail qu'il précise à l'avenir sa recommandation visant à réduire la production du tabac et/ou sa promotion. Dans le projet existant, la recommandation du groupe de travail prévoit que :

6.6 « En coopération avec les organisations nationales, régionales et internationales concernées, les Parties ne devraient pas investir dans la production de tabac et/ou sa promotion. Elles devraient par ailleurs diminuer progressivement les zones de culture du tabac et prendre des mesures pour redéfinir le rôle des institutions et des conseils chargés de promouvoir le tabac et les produits du tabac. [...] »

Le principe sous-jacent, tel que le comprend la FCA, réside dans le fait que les Parties et les organisations intergouvernementales devraient s'efforcer de parvenir à des politiques cohérentes. En effet, il serait évidemment contre-productif si un ministère, une instance ou un programme gouvernemental encourageait des activités de substitution de la culture du tabac alors qu'un autre subventionne les agriculteurs qui passent à la culture du tabac. Pour éviter

toute mauvaise interprétation, notamment de la part de l'industrie du tabac et de ses alliés, la FCA suggère de reformuler cette recommandation comme suit :

« 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 d'encourager une reconversion méthodique vers des moyens de subsistance de remplacement. »

Cette recommandation de reformulation tient compte de la réalité selon laquelle, même à plus long terme, la demande mondiale de feuilles de tabac devrait diminuer progressivement alors que la production de feuilles de tabac dans certains pays pourrait continuer à croître pendant un certain temps, sous l'influence des fluctuations monétaires, des conditions météorologiques, du coût de la main d'œuvre et de nombreux autres facteurs.

Plus généralement, la FCA rappelle aux Parties que la Convention propose de traiter la question de la reconversion économique des cultivateurs de tabac « dans le cadre de stratégies de développement durable élaborées au niveau national » (article 4.6). Cela implique une approche plurisectorielle et durable afin d'augmenter les possibilités de revenus issus des activités agricoles et non agricoles dans les zones de culture du tabac. Les ressources techniques et financières allouées pour répondre à ces questions pluridisciplinaires ne devraient pas provenir des budgets limités consacrés à la lutte antitabac.

- La FCA recommande également que le groupe de travail examine les mécanismes de financement possibles de programmes visant à encourager la reconversion vers des moyens de subsistance de substitution, y compris l'utilisation des recettes des taxes sur le tabac.

L'avenir du groupe de travail

La situation critique des cultivateurs de tabac pourrait s'avérer un obstacle majeur à la mise en œuvre de la CCLAT, bien qu'elle résulte surtout, pour l'instant, de mauvaises interprétations ou de déformations délibérées plutôt que de l'effet réel de l'application des mesures de lutte antitabac sur la culture du tabac. Le groupe de travail a déjà accompli un travail considérable en la matière : la FCA recommande que :

- 1) le mandat du groupe de travail soit prolongé au moins jusqu'à la cinquième session de la Conférence des Parties ;
- 2) le Secrétariat, probablement en étroite collaboration avec la FAO ou d'autres organisations intergouvernementales, recherche des prévisions fiables de la demande mondiale de feuilles de tabac afin que celle-ci soit disponible à l'occasion de la cinquième session de la Conférence des Parties ;
- 3) les dispositions et recommandations soient parachevées pour être présentées à la Conférence des Parties à sa cinquième session ;
- 4) considérant que les missions de recherche confiées au groupe de travail (alinéas (1)(a) à (1)(e) de la décision FCTC/COP3(16)) sont importantes mais susceptibles de nécessiter un travail supplémentaire considérable, que le groupe de travail poursuive ses efforts portant sur l'alinéa (1)(f) de son mandat afin d'identifier des partenaires et/ou dispositifs de coopération possibles pour mener à bien sa mission.