



Conseil d'administration

331^e session, Genève, 26 octobre-9 novembre 2017

GB.331/POL/5

Section de l'élaboration des politiques
Segment de la coopération pour le développement

POL

Date: 18 octobre 2017

Original: anglais

CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Coopération de l'OIT avec l'industrie du tabac au service de la mission sociale de l'Organisation

Objet du document

Le présent document donne des informations sur la raison d'être, la stratégie et l'historique de l'action menée par l'OIT dans le secteur du tabac; sur l'impact des partenariats public-privé conclus par l'Organisation avec l'industrie du tabac; sur la coopération de l'OIT avec les organismes membres de l'Equipe spéciale interorganisations pour la prévention et la maîtrise des maladies non transmissibles (UNIATF) et sur les considérations juridiques que l'OIT aurait à prendre en compte au titre de la politique type élaborée par l'UNIATF. Il contient également des considérations politiques plus larges et une proposition de pistes que l'OIT pourrait suivre pour collaborer avec le secteur.

Le Conseil d'administration est invité à donner des orientations sur la stratégie que pourrait adopter l'OIT aux fins de son action dans le secteur du tabac (voir les grandes lignes de la stratégie proposée aux paragraphes 37 à 39, et le projet de décision figurant au paragraphe 41).

Objectif stratégique pertinent: Normes et principes et droits fondamentaux au travail.

Principal résultat/élément transversal déterminant: Résultat 8: Protéger les travailleurs contre les formes de travail inacceptables.

Incidences sur le plan des politiques: Elles dépendront de la décision du Conseil d'administration.

Incidences juridiques: Aucune.

Incidences financières: Aucune.

Suivi nécessaire: Il dépendra de la décision du Conseil d'administration.

Unité auteur: Service des principes et droits fondamentaux au travail (FUNDAMENTALS).

Documents connexes: GB.329/POL/6.

Introduction

1. A sa 329^e session (mars 2017), le Conseil d'administration: *a*) a pris note du rapport figurant dans le document GB.329/POL/6; *b*) a décidé de reporter l'examen de la question à sa 331^e session (novembre 2017); et *c*) a prié le Directeur général de fournir un complément d'information à ladite session, en prenant pleinement en compte les questions soulevées au sein du Conseil d'administration, eu égard au mandat et aux obligations constitutionnelles de l'OIT. Le complément d'information demandé concernait: 1) l'impact des partenariats public-privé conclus avec l'industrie du tabac et les autres sources potentielles de financement; 2) la coopération de l'OIT avec les organismes membres de l'Équipe spéciale interorganisations pour la prévention et la maîtrise des maladies non transmissibles (UNIATF) ¹, en particulier ceux qui s'attachent à promouvoir la diversification des moyens de subsistance des cultivateurs de tabac et de leurs familles; et 3) les obligations potentielles en vertu de la *politique type* des Nations Unies ².

Raison d'être, stratégie et historique de l'action menée par l'OIT dans le secteur du tabac et impact de ses partenariats public-privé

2. L'OIT et ses mandants collaborent de longue date avec les communautés vivant de la culture du tabac et avec l'industrie du tabac à la promotion de l'Agenda du travail décent. La culture et la transformation du tabac sont des activités légales qui doivent cependant faire face à des déficits persistants de travail décent. Ce sont des sources majeures d'emplois et de revenus, qui mobilisent quelque 60 millions de personnes. Plus de 80 pour cent du tabac en feuilles est produit par une vingtaine de pays, dont la plupart se trouvent en Asie, puis dans les Amériques et en Afrique ³. Pour certains pays, les exportations de tabac en feuilles sont une importante source de revenus, se chiffrant à plus de 500 millions de dollars des États-Unis (E.-U.) par année ⁴. Par exemple, l'agriculture fait vivre plus de 90 pour cent de la population du Malawi. Le pays est fortement tributaire du tabac, qui représente 52 pour cent du montant total des exportations ⁵. Les niveaux d'emploi dans le secteur de la culture du tabac en

¹ L'Équipe spéciale interorganisations pour la prévention et la maîtrise des maladies non transmissibles (UNIATF) a été créée en vertu de la [résolution 2013/12 du Conseil économique et social](#) de juillet 2013 afin notamment de «coordonner les activités des fonds, programmes et institutions spécialisés compétents des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales concernées, en vue d'aider à la réalisation des engagements pris par les chefs d'État et de gouvernement dans la déclaration politique issue de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur la prévention et la maîtrise des maladies non transmissibles, en particulier par la mise en œuvre du Plan d'action mondial de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte contre les maladies non transmissibles pour 2013-2020». Le plan d'action peut être consulté à l'adresse suivante: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/94384/1/9789241506236_eng.pdf?ua=1 (en anglais uniquement). Pour de plus amples renseignements sur l'Équipe spéciale interorganisations pour la prévention et la maîtrise des maladies non transmissibles, voir aussi: <http://www.who.int/fctc/implementation/cooperation/un-task-force/ft/>.

² La *politique type* (en anglais uniquement) a été validée par une [résolution de l'ECOSOC](#) en juin 2017 (E/RES/2017/8).

³ BIT: [Tobacco Sector: Employment Statistical Update](#), Genève, 2014 (en anglais uniquement).

⁴ *Ibid.*, figure 1.15.

⁵ Voir: Makoka, Appau, Lencucha, Drope, [Farm-Level Economics of Tobacco Production in Malawi](#) (en anglais seulement), Lililongwe University of Agriculture and Natural Resources, 2016.

feuilles ont diminué dans certains pays, notamment en Turquie, et augmenté ou sont restés stables dans d'autres pays ⁶.

3. A la fin des années quatre-vingt-dix, l'OIT a commencé de déployer des efforts concertés pour obtenir le soutien des partenaires de développement dans la lutte contre le travail des enfants dans la culture du tabac. Cette démarche était justifiée par des travaux de recherche indiquant que, dans de nombreux pays, le travail des enfants était très répandu dans les zones de culture du tabac, une activité à haute intensité de main-d'œuvre se caractérisant par la prédominance de petites exploitations familiales. Les enfants travaillant dans les plantations de tabac sont exposés à de nombreux dangers, parmi lesquels les horaires de travail excessifs, l'épuisement dû à la chaleur, les affections respiratoires, les blessures et les accidents, les intoxications et les problèmes de santé dus à l'exposition aux pesticides, les lésions musculo-squelettiques et l'intoxication par le tabac vert, qui est causée par la nicotine absorbée à travers la peau après contact avec des feuilles de tabac humides.
4. Selon les estimations, sur les 152 millions d'enfants qui travaillent, plus de 70 pour cent le font dans l'agriculture, y compris la culture du tabac. Bien qu'il n'existe pas de données précises sur le nombre d'enfants qui travaillent dans les plantations de tabac du monde entier, il ne fait pas de doute que l'élimination du travail des enfants dans ce secteur est une condition indispensable de la réalisation de la cible 8.7 des objectifs de développement durable (ODD), qui vise à mettre fin au travail des enfants d'ici à 2025, et qu'elle reste donc une priorité pour l'OIT.
5. La stratégie de l'OIT visant à éliminer toutes les formes de travail des enfants dans les zones de culture du tabac est centrée sur: a) l'amélioration des politiques publiques, de la législation et de la gouvernance; b) l'autonomisation et la protection des enfants et des familles touchées; c) l'amélioration des données et des connaissances, y compris au sujet des dangers propres à la culture du tabac et des autres moyens d'obtenir des revenus en dehors du secteur du tabac; et d) la promotion du principe de diligence raisonnable dans les entreprises de la chaîne d'approvisionnement pour le tabac, y compris par une participation active de toutes les parties prenantes, et en particulier des travailleurs et de leurs organisations représentatives. L'OIT s'emploie à traiter les causes profondes du travail des enfants, comme la pauvreté, la qualité médiocre et la portée insuffisante de l'éducation et de la protection sociale et le manque de rigueur dans l'application des lois. La stratégie insiste particulièrement sur la ratification et l'application de la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, et de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, tout en tenant compte de la tendance intrinsèque des principes fondamentaux et des droits au travail à se renforcer mutuellement et de la nécessité de proposer des possibilités durables de travail décent aux parents.
6. L'OIT a lancé son premier projet de lutte contre le travail des enfants dans les communautés vivant de la culture du tabac (2000-2006) et dans l'agriculture commerciale d'une manière plus générale au Kenya, au Malawi, en Ouganda, en République-Unie de Tanzanie et en Zambie, lequel projet a été financé par le Département du Travail des Etats-Unis (USDOL). L'OIT a proposé ces pays, suggéré que l'accent soit mis sur l'agriculture commerciale et le secteur du tabac et, en concertation avec l'USDOL, arrêté la stratégie du projet. Elle a en outre reçu des fonds supplémentaires de la part de l'USDOL pour la période 2001-2004 à l'appui de travaux de recherche d'ordre qualitatif et quantitatif sur le travail des enfants au Malawi, y compris dans les zones de culture du tabac.
7. De 2002 à 2007, l'OIT a bénéficié d'un financement de la Fondation pour l'élimination du travail des enfants dans la culture du tabac (ECLT) pour appuyer ses travaux de recherche sur le travail des enfants dans la culture du tabac en Indonésie, en République dominicaine et en Afrique de l'Est et lutter contre le travail des enfants dans la culture du tabac en

⁶ BIT, *op. cit.*, figure 2.10. On trouvera des précisions supplémentaires sur l'évolution récente de l'emploi et du secteur dans le document [GB.329/POL/6](#).

République-Unie de Tanzanie⁷. L'ECLT, une fondation à but non lucratif placée sous la supervision du Département fédéral de l'intérieur de la Suisse, est financée par des entreprises du secteur du tabac. Une évaluation indépendante⁸ de la première phase du volet tanzanien a montré que ce partenariat public-privé était pertinent et suffisamment efficace⁹. Le partenariat a en effet permis d'atteindre 99 pour cent du nombre prévu d'enfants qui devaient cesser de travailler (830) et 100 pour cent du nombre prévu de familles vulnérables qui devaient bénéficier d'une formation à d'autres activités génératrices de revenus (430) et de construire 93,8 pour cent du nombre prévu de salles de classe à édifier (16). L'évaluation a noté les efforts fructueux déployés pour créer de petites entreprises, par exemple dans les secteurs de la confection de vêtements et de l'élevage caprin, susceptibles de remplacer la culture du tabac pour permettre aux parents d'assumer les frais d'éducation et d'empêcher leurs enfants de travailler, mais a constaté que le projet, tel qu'il était conçu, ne tenait pas suffisamment compte de l'incidence majeure du VIH et du sida sur l'intensification du travail des enfants dans les zones ciblées. Une deuxième phase (2007-2010), uniquement axée sur la République-Unie de Tanzanie, a été ultérieurement approuvée.

8. Une évaluation indépendante de la deuxième phase¹⁰ a montré que tous les objectifs avaient été atteints ou dépassés: 1 500 enfants ont cessé de travailler ou ont échappé au travail, 450 familles ont eu accès à des moyens de diversifier leurs sources de revenus, 900 agriculteurs ont suivi une formation sur les risques que comporte le travail des enfants, et un soutien a été apporté pour la mise en place de systèmes locaux pérennes de surveillance du travail des enfants¹¹. La participation accrue de l'industrie du tabac, recommandée par l'évaluation de la première phase, a été décrite comme «une excellente stratégie [qui] a permis d'incorporer la sensibilisation au travail des enfants dans la formation des techniciens spécialistes du tabac en feuilles [...]. Il existe un réseau dense de ces techniciens dans les champs de tabac, [qui sont] les mieux placés pour transmettre le message concernant le travail des enfants aux cultivateurs de tabac. Une autre bonne pratique consiste à demander à ces techniciens de contrôler la fréquentation scolaire lorsque commence la période de culture du tabac.» Toutefois, même si l'incidence du VIH et du sida a été pleinement prise en considération après la recommandation de l'évaluation de la première phase, il a été reproché au projet de ne pas tenir suffisamment compte de la problématique hommes-femmes.

⁷ A ce jour, le montant total des fonds reçus de l'ECLT s'élève à 5 332 835 dollars E.-U. Comme c'est le cas pour d'autres projets concernant le travail des enfants, les projets financés par l'ECLT ont été mis au point par le Bureau; des propositions préliminaires sont formulées, puis, en concertation avec le bailleur de fonds, la portée, le champ d'application géographique et les objectifs sont précisés et établis sous leur forme définitive.

⁸ Disponible à l'adresse http://www.ilo.org/eval/Evaluationreports/WCMS_130537/lang--fr/index.htm (en anglais uniquement).

⁹ Les évaluations indépendantes sont supervisées par le Bureau d'évaluation du BIT. Les personnes qui ont un rôle direct dans la mise en œuvre des projets n'ont aucun rôle dans le choix des évaluateurs – qui ne font pas partie du BIT –, ni dans la gestion de l'évaluation.

¹⁰ Disponible à l'adresse http://www.ilo.org/eval/Evaluationreports/WCMS_431610/lang--en/index.htm (en anglais uniquement).

¹¹ Dans le cadre des missions menées dans la zone relevant du projet en 2016, le Bureau a appris que ces systèmes locaux de surveillance du travail des enfants communautaires fonctionnaient toujours quelque six ans après leur mise en place.

9. Le financement public s'est poursuivi pendant cette période avec un projet financé par l'USDOL (2005-2008) en vue de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme national de lutte contre le travail des enfants au Malawi, y compris dans les zones de culture du tabac. De 2009 à 2013, l'USDOL a également financé un autre projet de lutte contre le travail des enfants au Malawi, y compris dans les communautés vivant de la culture du tabac. Pendant la période 2008-2012, le Bureau a mis en œuvre le projet TACKLE, financé par la Commission européenne et destiné à combattre le travail des enfants par l'éducation, y compris dans les zones de culture du tabac en Zambie. En 2007, l'OIT, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et d'autres partenaires se sont associés dans le cadre d'un Partenariat international de coopération sur le travail des enfants dans l'agriculture. Pendant la période 2009-2013, ce partenariat a mis en œuvre un autre projet financé par l'USDOL afin de faciliter la prise en compte des préoccupations concernant le travail des enfants dans les politiques et programmes nationaux et de mettre en place des services de vulgarisation agricole et de surveillance afin de combattre le travail des enfants. Les responsables de ce projet ont collaboré activement avec les mandants de l'OIT à l'occasion de la Conférence nationale du Malawi sur le travail des enfants dans l'agriculture qui s'est tenue en 2012, notamment en soutenant la collecte d'informations sur les bonnes pratiques à l'appui de la diversification des moyens de subsistance, comme l'apiculture, l'horticulture et l'aquaculture ¹². Depuis 2013, la participation de l'OIT au Partenariat international de coopération sur le travail des enfants dans l'agriculture a été assurée au moyen de ressources du budget ordinaire.
10. En 2009 et 2013, le Bureau a aussi utilisé le Compte supplémentaire du budget ordinaire (CSBO) pour appuyer les activités de lutte contre le travail des enfants menées par l'OIT au Malawi et combler les déficits de financement.
11. Le partenariat avec la Fondation ECLT a été renouvelé en 2011, afin de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action national de lutte contre le travail des enfants dans l'agriculture au Malawi. A la suite de l'adoption de ce plan en 2012, le Bureau a contribué à intensifier la collaboration entre l'inspection du travail et le ministère de l'Agriculture et l'élaboration et la mise en œuvre au niveau des districts de plans d'action contre le travail des enfants dans les zones rurales, tout en renforçant les capacités de l'unité du ministère du Travail chargée du travail des enfants. Les fonds apportés par la fondation soutiennent également l'assistance technique liée à la réforme structurelle du système de métayage au Malawi, car c'est de cette réforme que dépendent l'élimination du travail des enfants et du travail forcé et une transition juste vers la production de cultures de substitution. L'assistance technique vise à se prémunir contre les conséquences néfastes qu'une réduction sensible de la production de tabac aura pour les communautés.
12. L'accord le plus récent avec la Fondation ECLT a été signé en 2015 et prendra fin en juin 2018. Il vise à réduire le travail dangereux des enfants dans la culture du tabac au Malawi, en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie, à promouvoir les échanges Sud-Sud parmi les organisations de travailleurs du secteur du tabac et à élaborer des conseils pratiques à partir de situations concrètes afin de mettre en garde contre les dangers du travail dans la culture du tabac. Le projet promeut la ratification de la convention (n° 184) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001, compte tenu du rôle crucial que jouent la sécurité et la santé au travail (SST) dans l'élimination du travail des enfants et la promotion de l'emploi des jeunes dans le secteur agricole ¹³.

¹² Disponible à l'adresse http://www.eclt.org/wp-content/uploads/2013/07/Assessing_the_Impact_of_Safer_Agricultural_Practices.pdf (en anglais uniquement).

¹³ Pour plus de détails, voir le document GB.329/POL/6, paragr. 14 et 15.

13. En outre, le Bureau a conclu avec Japan Tobacco International (JTI) un partenariat public-privé (2011-2018) d'un montant total de 10 114 200 dollars E.-U. Ce partenariat public-privé soutient la mise en œuvre du programme visant à réduire le travail des enfants en faveur de l'éducation (programme ARISE) au Brésil, au Malawi, en République-Unie de Tanzanie et en Zambie et prévoit un programme de formation à l'échelle mondiale ¹⁴.
14. Conformément à la politique d'évaluation du BIT, le programme ARISE a fait l'objet d'une évaluation indépendante financée par le projet en 2014, y compris ses composantes mises en œuvre séparément par l'organisation non gouvernementale (ONG) Winrock International ¹⁵. Cette évaluation a permis de constater que le programme «répondait aux besoins réels d'une liste longue et très variée de bénéficiaires et de parties prenantes, particuliers comme institutions, au niveau stratégique et au niveau de l'action directe ou ciblée». Elle a conclu que la mise en œuvre du projet aux niveaux des communautés, des municipalités et des districts était très satisfaisante au regard des trois objectifs fixés et qu'il s'agissait d'une intervention à «petite échelle et fort impact». Elle a noté que le projet produisait des effets au-delà du secteur du tabac, notamment qu'il contribuait à l'élaboration d'une politique nationale dans le domaine du travail des enfants et au renforcement des capacités nationales et des mesures de sensibilisation visant à lutter contre toutes les formes de travail des enfants. Elle a en outre constaté que l'intervention était fondée sur un modèle gourmand en ressources qui posait la question de son éventuelle extension, et qu'il était plus porteur de modifier les paradigmes socioculturels ayant trait au rôle des femmes que de proposer d'autres possibilités économiques que le travail des enfants. Compte tenu de ces observations, le projet a depuis veillé à ce que la question du travail des enfants soit prise en considération dans les documents d'orientation stratégique au niveau national ¹⁶ tandis que la formation des techniciens s'occupant des feuilles de tabac a été considérablement renforcée et élargie de façon à couvrir tous les principes et droits fondamentaux au travail. Les efforts visant à intégrer les questions relatives au travail des enfants dans les programmes d'éducation de base et les programmes de formation des enseignants ainsi que les réunions de coordination entre les partenaires se sont aussi intensifiés ¹⁷.
15. En sus de ces relations financières, l'OIT siège en tant qu'observateur au Conseil d'administration de la Fondation ECLT, assure le secrétariat de la plate-forme sur le travail des enfants dont la Fondation ECLT et JTI sont membres, et promeut le dialogue social dans le secteur ¹⁸.
16. Les partenariats public-privé avec la Fondation ECLT et JTI sont mis en œuvre conformément à la politique de l'OIT relative aux partenariats public-privé qui exige le respect d'un ensemble de principes directeurs ¹⁹, en donnant la primauté au mandat et aux

¹⁴ Pour plus de détails, voir le document GB.329/POL/6, paragr. 12, 16, 17 et 19.

¹⁵ Disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/ievalidiscovery/#asqccxu> (en anglais uniquement).

¹⁶ Par exemple, la deuxième stratégie de croissance et de développement du Malawi (MGDS II), le programme par pays de promotion du travail décent du Malawi et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD).

¹⁷ Pour de plus amples informations sur l'incidence du programme ARISE, y compris le nombre d'enfants qui en bénéficient, voir le document GB.329/POL/6, paragr. 17 à 19.

¹⁸ Pour plus de détails, voir le document GB.329/POL/6, paragraphes 10 à 12 et 20. Pour de plus amples informations sur la plate-forme sur le travail des enfants voir <http://www.ilo.org/ipecc/Action/CSR/clp/lang--fr/index.htm>.

¹⁹ Disponible à l'adresse http://www.ilo.org/pardev/partnerships/public-private-partnerships/WCMS_190854/lang--en/index.htm (en anglais uniquement).

objectifs de l'OIT. Cette politique prévoit que l'OIT rende compte publiquement des partenariats et intègre certaines garanties. Aucune référence susceptible d'être interprétée comme une adhésion de l'OIT aux vues exprimées par le partenaire du partenariat public-privé n'est permise. Il est interdit aux parties à un partenariat public-privé d'utiliser le nom de l'autre partie sans autorisation écrite de celle-ci. En ce qui concerne l'OIT, il s'agit en particulier du nom de l'Organisation internationale du Travail ou du Bureau international du Travail et de leurs abréviations, ou de l'emblème ou autres signes distinctifs contenant ces noms ou abréviations.

17. En outre, le Bureau conserve son indépendance pour ce qui est de la conception, du recrutement du personnel et de la mise en œuvre de ses partenariats public-privé. Les objectifs de l'OIT aux niveaux mondial, national et communautaire revêtent une importance primordiale, et les projets adhèrent aux politiques définies aux niveaux national et international et contribuent à leur mise en œuvre et à l'application des normes de l'OIT relatives au travail des enfants. Le ciblage géographique, la portée et la stratégie globale sont déterminés par les mandants, en consultation avec le Bureau. Les modèles d'intervention et budgets spécifiques sont examinés conjointement avec les partenaires de développement, qui donnent leur avis sur la stratégie du projet mais ne la déterminent pas. Les administrateurs du projet procèdent à des ajustements de la stratégie pour tenir compte des conclusions du suivi et de l'évaluation du projet. Tout changement majeur de stratégie est soumis à l'approbation des partenaires de développement.
18. Les efforts déployés depuis 2013 pour mobiliser des fonds publics et autres en vue d'éliminer le travail des enfants dans les zones de culture du tabac ont jusqu'ici échoué. On a ainsi mené des actions de sensibilisation auprès de la délégation de l'Union européenne au Malawi et de l'agence Irish Aid, promu l'approche «Adopt a school» («Adopte une école») en vue de son examen par l'Association consultative des employeurs du Malawi et soumis à la Commission européenne une proposition au titre de la seconde phase du projet TACKLE, notamment en Zambie. Plus récemment, en République-Unie de Tanzanie, le Bureau a cherché à obtenir un financement au titre du deuxième Plan d'aide au développement des Nations Unies, qui a inscrit le travail des enfants parmi ses priorités. Quant à la proposition soumise en décembre 2016 à l'agence UK Aid dans le cadre de son guichet de financement «Leave no girl behind» («Aucune fille laissée pour compte»), elle est toujours en suspens.
19. Le Bureau continue de rechercher des possibilités de financer la lutte contre le travail des enfants dans les zones de culture du tabac auprès de divers partenaires publics de développement et par le CSBO. Les partenaires du Partenariat international de coopération sur le travail des enfants dans l'agriculture mènent aussi des efforts coordonnés de collecte de fonds. Pour que le Bureau puisse continuer d'apporter le même appui qu'aujourd'hui en vue d'éliminer le travail des enfants dans la culture du tabac dans les pays où il opère à l'heure actuelle, il faudra trouver quelque 2 millions de dollars E.-U. par an après 2018, terme des accords de partenariats public-privé en vigueur.

Coopération avec les membres de l'Equipe spéciale interorganisations pour la prévention et la maîtrise des maladies non transmissibles

20. La collaboration de l'OIT avec les membres de l'UNIATF montre qu'il est possible de développer la coopération en vue de lutter contre le travail des enfants dans la culture du tabac et de promouvoir une transition vers d'autres moyens de subsistance. Par exemple, parallèlement aux travaux qu'elles mènent conjointement dans le cadre du Partenariat international de coopération sur le travail des enfants dans l'agriculture, l'OIT et la FAO se sont mobilisées pour promouvoir la sécurité alimentaire et l'amélioration des pratiques agronomiques pour les cultures vivrières, notamment dans les zones de culture du tabac au

Malawi et en Ouganda. L'OIT a aussi, en collaboration avec l'UNICEF, qui est membre de l'UNIATF, mis en place des équipes de protection des enfants dans les zones de culture du tabac en République-Unie de Tanzanie.

21. Pour opérer une juste transition permettant de sortir de la production de tabac et garantir des solutions de substitution viables, comme le prévoit la convention-cadre pour la lutte antitabac (FCTC), il faudra disposer de données sur la main-d'œuvre concernée. Le dernier rapport statistique actualisé du BIT sur l'emploi dans le secteur du tabac (*Tobacco Sector Employment Statistical Update*) a été publié en 2014. L'OIT collabore également avec la Banque mondiale et l'UNICEF dans le cadre de l'initiative «Comprendre le travail des enfants» qui a soutenu la réalisation d'enquêtes sur le travail des enfants, souvent dans le cadre d'enquêtes plus larges sur la main-d'œuvre, dans des pays producteurs de tabac dans le monde entier. En règle générale, ces enquêtes permettent d'obtenir des données sur les principaux secteurs économiques (par exemple l'agriculture ou les services) plutôt que sur des sous-secteurs spécifiques comme celui du tabac. Il est néanmoins possible de produire des données sur le travail des enfants et les conditions de travail des enfants dans des sous-secteurs particuliers.
22. En outre, la Conférence des Parties (COP) à la FCTC a établi un rapport présentant des possibilités d'action et des recommandations sur les activités de remplacement de la culture du tabac économiquement viables²⁰. Le secrétariat de la FCTC a prié l'OIT de participer à l'élaboration d'un plan d'action sur la mise en œuvre des articles 17 et 18 de la convention.

Considérations juridiques que l'OIT aurait à prendre en compte au titre de la *politique type* à l'intention des institutions du système des Nations Unies visant à prévenir l'ingérence de l'industrie du tabac

23. Le but de la *politique type* à l'intention du système des Nations Unies visant à prévenir l'ingérence de l'industrie du tabac, élaborée par l'UNIATF, est de garantir que les efforts pour protéger la lutte antitabac des intérêts commerciaux et autres de l'industrie du tabac seront à la fois exhaustifs, efficaces et harmonisés dans l'ensemble du système des Nations Unies. La *politique type* contient une liste non exhaustive de mesures non contraignantes visant à limiter les interactions et à éviter tout partenariat réel ou supposé avec l'industrie du tabac. Partant du principe que «[t]oute collaboration avec l'industrie du tabac est contraire aux objectifs ainsi qu'aux valeurs et aux principes fondamentaux des institutions des Nations Unies», elle invite tous les organismes du système des Nations Unies à «œuvrer de concert à l'établissement d'une distinction systématique et effective entre leurs activités et celles de l'industrie du tabac afin de préserver leur intégrité et leur réputation et de promouvoir le développement».
24. En octobre 2016, l'UNIATF a invité les membres de l'Equipe spéciale à envisager d'adopter ou d'adapter la *politique type* dans le cadre de leurs mandats respectifs et en s'inspirant de leurs propres politiques relatives aux conflits d'intérêts. Le Bureau a réservé sa position, invoquant la nécessité de consulter les mandants tripartites de l'Organisation au sujet de la portée et des incidences de la *politique type*.
25. Le 7 juin 2017, le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) a adopté la résolution E/RES/2017/8, qui rappelle la *politique type* et «[e]ncourage les membres de l'Equipe spéciale, selon qu'il convient et conformément à leurs mandats respectifs, à élaborer et appliquer leurs propres politiques de prévention de l'ingérence de l'industrie du

²⁰ Disponible à l'adresse http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC_COP6_12-fr.pdf.

tabac, en ayant à l'esprit la *politique type* à l'intention des institutions du système des Nations Unies visant à prévenir l'ingérence de l'industrie du tabac, de manière à assurer une séparation cohérente et efficace entre les activités des organisations du système des Nations Unies et celles de l'industrie du tabac» (paragr. 10).

26. L'adoption de la résolution E/RES/2017/8 ne rend pas le contenu de la *politique type* juridiquement contraignant pour les institutions spécialisées, mais implique certaines obligations pour l'OIT. Ces obligations découlent de la Charte des Nations Unies ainsi que de l'accord de 1946 sur les relations entre l'ONU et l'OIT.
27. Il convient de rappeler que, aux termes de l'article 62 de la Charte des Nations Unies, «[l]e Conseil économique et social peut faire ou provoquer des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes et peut adresser des recommandations sur toutes ces questions à l'Assemblée générale, aux Membres de l'Organisation et aux institutions spécialisées intéressées». Il peut également «faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous». En vertu du paragraphe 2 de l'article 63, l'ECOSOC peut aussi adresser des recommandations aux institutions spécialisées et se concerter avec elles en vue de coordonner leurs politiques et leurs activités. En outre, le paragraphe 1 de l'article 64 dispose que «[l]e Conseil économique et social peut prendre toutes mesures utiles pour recevoir des rapports réguliers des institutions spécialisées. Il peut s'entendre avec les Membres de l'Organisation et avec les institutions spécialisées afin de recevoir des rapports sur les mesures prises en exécution de ses propres recommandations et des recommandations de l'Assemblée générale sur des objets relevant de la compétence du Conseil»²¹.
28. A l'article IV de l'accord ONU-OIT de 1946, l'OIT convenait «de prendre des mesures en vue de soumettre, aussitôt que possible, au Conseil d'administration, à la Conférence ou à tout autre organe de l'Organisation internationale du Travail qui pourrait être approprié, toutes les recommandations formelles que [...] le Conseil [c'est-à-dire l'ECOSOC] pourra lui adresser» et de «procéder à des échanges de vues avec les Nations Unies, à leur demande, au sujet de ces recommandations et de faire rapport en temps opportun aux Nations Unies sur les mesures prises [...] en vue de donner effet à ces recommandations». De plus, l'OIT affirmait, au paragraphe 3 du même article, «son intention de coopérer dans toutes autres mesures qui pourront être nécessaires en vue d'assurer la coordination effective des activités des institutions spécialisées et de celles des Nations Unies» et convenait «de participer dans tout organisme ou tous organismes que le Conseil pourrait créer en vue de faciliter cette coordination, de coopérer avec ces organismes et de fournir les informations qui pourraient être nécessaires dans l'accomplissement de cette tâche».
29. N'étant pas juridiquement contraignante, la résolution de l'ECOSOC laisse à l'OIT le soin de décider si elle entend ou non mettre en œuvre les recommandations qui y sont formulées. Si l'OIT décidait de ne pas suivre les recommandations de l'ECOSOC et, donc, de ne pas adopter sa propre politique en ayant à l'esprit la *politique type*, elle devrait néanmoins faire rapport à l'ECOSOC en lui fournissant des informations sur d'autres résultats de son examen de la question. L'OIT devrait aussi coopérer de bonne foi avec l'ECOSOC et le système des Nations Unies en général dans le cadre de toute activité ou tout autre effort de coordination dans les domaines de la prévention et de la maîtrise des maladies non transmissibles.

²¹ Pour une analyse juridique plus détaillée de la valeur juridique des recommandations de l'ECOSOC, voir Simma, B. et Mosler, H. (dir. de publ.): *The Charter of the United Nations, A Commentary*, Oxford University Press, 2^e édition, vol. II, 2002, pp. 985-1016; voir aussi Cot, J.-P., Forteau, M. et Pellet, A.: *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, Economica, 3^e édition, 2005, pp. 943-987.

30. Si, au contraire, l'OIT décidait d'élaborer et de mettre en œuvre une politique s'inspirant de la *politique type* élaborée par l'UNIATF, plusieurs des recommandations formulées dans cette *politique type* seraient directement applicables à ses partenariats actuels avec l'industrie du tabac. La *politique type* recommande par exemple aux institutions des Nations Unies de «[r]ejecter les partenariats, les programmes conjoints, les accords non contraignants ou sans force exécutoire ainsi que tout autre arrangement volontaire avec l'industrie du tabac» et de «[n]e pas autoriser l'utilisation, par l'industrie du tabac, du nom, du logo ou du symbole de [l'Organisation]». Elle précise aussi qu'«[a]ucune réunion [avec l'industrie du tabac] ne devrait donner lieu à l'établissement d'un partenariat ou à des activités conjointes», que le financement de travaux de recherche proposé par l'industrie du tabac peut engendrer des conflits d'intérêts réels, supposés ou potentiels et ne doit pas être accepté, et que les institutions ne devraient pas «décerner de prix aux entreprises de l'industrie du tabac visant à récompenser des activités décrites comme socialement responsables».
31. La *politique type* a été rédigée de manière à être conforme aux objectifs de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac²², et en particulier au principe de protection des politiques de santé publique contre les intérêts commerciaux et autres de l'industrie du tabac, énoncé à l'article 5.3 de ladite convention ainsi que dans les directives d'application correspondantes²³. La convention-cadre est un traité international créant des droits et des obligations pour les Etats parties. A ce jour, 181 Etats ont formellement exprimé leur consentement à être liés par cette convention, dont la quasi-totalité des Etats Membres de l'OIT (13 d'entre eux n'y sont pas parties)²⁴.
32. L'article 5.3 de la convention-cadre dispose qu'«[e]n définissant et en appliquant leurs politiques de santé publique en matière de lutte antitabac, les Parties veillent à ce que ces politiques ne soient pas influencées par les intérêts commerciaux et autres de l'industrie du tabac, conformément à la législation nationale»²⁵. En tant que mesure relative à la réduction de l'offre de tabac, l'article 17 de la convention dispose 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». De plus, le paragraphe 6 de l'article 4 de cet instrument souligne «l'importance

²² La Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac est disponible à l'adresse: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42812/1/9242591017.pdf?ua=1>.

²³ Les directives pour l'application de l'article 5.3, de l'article 8; des articles 9 et 10; de l'article 11; de l'article 12; de l'article 13; de l'article 14 de la convention-cadre sont disponibles à l'adresse: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/80515/1/9789242505184_fre.pdf?ua=1.

²⁴ A l'heure actuelle, plusieurs Etats Membres de l'OIT ne sont pas parties à Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac: l'Argentine, Cuba, l'Erythrée, les Etats-Unis, Haïti, l'Indonésie, le Malawi, le Maroc, le Mozambique, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan du Sud et la Suisse.

²⁵ Aux termes de la recommandation 3 des directives pour l'application de l'article 5.3 – qui ne sont pas contraignantes en elles-mêmes mais visent à aider les parties à remplir leurs obligations juridiques au titre de l'article 5.3 –, les Etats parties devraient «rejecter les partenariats ainsi que les accords non contraignants ou sans force exécutoire avec l'industrie du tabac». Toujours au sujet de l'application du même article, la recommandation 6 appelle les parties à «[d]énormiser et, dans la mesure du possible, réglementer les activités décrites comme “socialement responsables” par l'industrie du tabac, notamment mais pas exclusivement les activités décrites comme “responsabilité sociale des entreprises”». Quant aux directives relatives à l'application de l'article 13, elles recommandent, entre autres, d'«interdire les contributions des sociétés de l'industrie du tabac à toute autre entité pour des “motifs socialement responsables”, car il s'agit là d'une forme de parrainage [et que la] publicité donnée à des pratiques commerciales “socialement responsables” de l'industrie du tabac doit être interdite, car elle constitue une publicité et une promotion».

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».

33. Pour conclure, la principale obligation de l'OIT au regard de l'adoption récente par l'ECOSOC de sa résolution E/RES/2017/8 consiste à soumettre cette résolution au Conseil d'administration pour examen et éventuelles mesures de suivi. Au titre du cadre de collaboration établi entre l'ONU et l'OIT, les recommandations de l'ECOSOC concernant l'éventuelle adoption par l'OIT d'une politique inspirée de la *politique type* de UNIATF ou conforme à ses dispositions créent aussi l'obligation d'informer les organes compétents des Nations Unies du résultat des discussions du Conseil d'administration et de faciliter la poursuite de la coordination avec les Nations Unies sur les questions visées par la résolution. Quant à la *politique type* non contraignante de l'UNIATF, elle contient plusieurs recommandations qui auraient une incidence directe sur la forme et le niveau actuels des interactions de l'Organisation avec l'industrie du tabac si l'OIT décidait de donner effet, totalement ou en partie, à la recommandation figurant dans la résolution de l'ECOSOC.

Considérations politiques plus larges: pistes que l'OIT pourrait suivre

34. Le Bureau a eu des échanges informels avec les mandants de l'OIT sur la collaboration avec l'industrie du tabac, qui ont permis d'entendre des points de vue divers. De l'avis général cependant, l'Organisation a le devoir de poursuivre ses objectifs et de produire des résultats par le biais d'actions ciblées et menées en temps opportun. C'est dans ce cadre que s'inscriraient les activités de coopération pour le développement menées en collaboration avec les Etats Membres et à leur demande en vue de favoriser une juste transition vers le travail décent, y compris par le biais d'activités de remplacement économiquement viables pour les cultivateurs et les travailleurs du tabac. Cela inclurait aussi, de façon générale, une approche du travail décent s'appliquant à tous les secteurs.
35. Il se peut que le moyen le plus sûr de prévenir tout risque, réel ou supposé, d'ingérence de l'industrie du tabac dans les activités de l'OIT et de prévenir également tout risque, réel ou supposé, de conflit d'intérêts, serait de ne plus recevoir, dès maintenant, aucun financement de la part de l'industrie du tabac. On pourrait aussi attendre du Bureau qu'il se conforme à la *politique type*, même si celle-ci n'est pas contraignante, et que les partenariats existants ne soient pas reconduits pour qu'il n'y ait pas d'incohérence pour les Etats Membres qui sont aussi parties à la convention-cadre. Mais une telle décision pourrait avoir des conséquences désastreuses pour les nombreuses communautés où l'OIT conduit ses activités avec des fonds de l'industrie, et il semble évident que cela irait à l'encontre de l'intérêt supérieur des enfants concernés²⁶. Mettre fin aux activités de l'OIT dans ces communautés pour lesquelles les partenariats public-privé en vigueur arrivent à expiration à la fin de

²⁶ Le principe selon lequel il convient d'agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant est établi par l'article 3, paragraphe 1, de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989, qui a été ratifiée par 194 Etats: «Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.»

l'année 2018 pourrait porter atteinte aux droits des enfants, notamment à leur santé et leur sécurité²⁷.

36. Compte tenu du mandat de l'OIT consistant à promouvoir le travail décent et l'élimination du travail des enfants dans les plantations de tabac, d'une part, et des obligations de l'Organisation consistant à améliorer la cohérence des politiques des Nations Unies et à prévenir l'ingérence de l'industrie du tabac, d'autre part, il a été demandé au Bureau de faire une proposition sur les options possibles. Soucieux de faciliter la discussion sur cette question, le Bureau voudrait proposer de définir une stratégie en matière de collaboration de l'OIT avec le secteur du tabac en vue de promouvoir le travail décent et des moyens de subsistance alternatifs dans les communautés vivant de la culture du tabac. Cette stratégie tournerait autour de trois axes.
37. En premier lieu, les mesures de protection visant à prévenir tout risque d'influence exercée par l'industrie du tabac seraient renforcées. En 2016-17, afin de garantir l'indépendance des recherches sur les dangers du travail dans la culture du tabac engagées dans le cadre du partenariat public-privé conclu avec la Fondation ECLT, le Bureau a déjà mis fin à leur financement par la Fondation ECLT et utilise des fonds du budget ordinaire de l'OIT. En outre, les mesures de protection existantes présentées aux paragraphes 17 et 18 seraient réexaminées et des mesures supplémentaires mises en place, parmi lesquelles l'interdiction d'utiliser le logo ou l'emblème de l'Organisation, des mesures de restriction et de transparence des relations avec l'industrie du tabac, ainsi que d'autres mesures comme indiqué dans la *politique type*. Ces mesures de protection supplémentaires s'appliqueraient aux accords juridiques conclus avec l'industrie du tabac actuellement en vigueur, jusqu'à leur expiration en 2018, ainsi qu'à toutes les autres relations avec l'industrie du tabac, qu'elles prévoient ou non un financement par celle-ci.
38. En deuxième lieu, une stratégie visant à renforcer le dialogue social et à asseoir une collaboration solide avec l'UNIATF en vue d'éliminer le travail des enfants dans les communautés vivant de la culture du tabac ferait partie intégrante de la transition vers d'autres moyens de subsistance pour les cultivateurs et les travailleurs du tabac, comme prévu dans la convention-cadre et en accord avec le mandat de l'OIT consistant à promouvoir le travail décent. La collaboration avec les membres de l'UNIATF porterait également sur une amélioration des statistiques et des connaissances sur les déficits de travail décent dans le secteur du tabac, sur les tendances du marché du travail dans les pays et les communautés concernés et sur les conséquences socio-économiques d'une transition vers d'autres moyens de subsistance.
39. En troisième lieu, des efforts supplémentaires seraient déployés pour mobiliser les ressources des gouvernements et d'acteurs non étatiques qui ne sont pas liés à l'industrie du tabac. Ces financements pourraient à terme se substituer aux fonds provenant de l'industrie du tabac. On pourrait envisager, dans le cadre de ces efforts, une conférence avec les partenaires de développement et l'utilisation des fonds du CSBO pour continuer de progresser tout en continuant aussi de fournir des conseils stratégiques. S'il n'a pas été possible d'obtenir un autre financement durable malgré tous les efforts pouvant être raisonnablement engagés et s'il existe un risque pour la santé et la sécurité des enfants dans les communautés concernées en cas d'interruption d'un partenariat public-privé, le Directeur général aura toute latitude pour décider d'envisager la poursuite du partenariat public-privé

²⁷ Les projets ont été conçus de façon à s'intégrer à des partenariats comprenant plusieurs étapes, avec un examen périodique de la stratégie et du budget pour obtenir de nouveaux fonds, en vue de garantir la continuité des projets et étendre leur couverture. Mettre fin aux activités en 2018 pourrait exposer les enfants bénéficiaires à un risque élevé de retour au travail ou de première expérience du travail pour ces enfants, du fait que les interventions prévues ultérieurement pour les aider à finir les cycles éducatifs et les autres mesures de promotion de la durabilité ne seraient pas menées.

pour une durée limitée, sous réserve de l'application stricte des mesures de protection énoncées précédemment. L'objectif de cette prorogation limitée dans le temps sera de continuer à protéger les enfants bénéficiaires des risques pour leur santé et leur sécurité, de faire en sorte que les enfants en âge d'être scolarisés en primaire continuent d'être scolarisés et n'aillent pas travailler, et que les enfants qui ont dépassé l'âge minimum d'admission à l'emploi continuent d'étudier ou aient accès à un travail décent qui ne porte pas atteinte à leur santé ou leur sécurité, tout en mettant en œuvre une stratégie de sortie des programmes de coopération pour le développement.

40. Si l'approche présentée aux paragraphes 37 à 39 devait être acceptée, le Bureau préparerait un rapport sur les progrès de cette stratégie et le soumettrait en 2019 au Conseil d'administration.

Projet de décision

41. *Le Conseil d'administration, notant la Politique type à l'intention des institutions du système des Nations Unies visant à prévenir l'ingérence de l'industrie du tabac, adoptée par l'ECOSOC dans sa résolution E/RES/2017/8, demande au Directeur général de continuer de développer et d'appliquer la stratégie concernant la collaboration de l'OIT avec le secteur du tabac présentée aux paragraphes 37 à 39, en tenant compte des vues exprimées par ses Membres.*