

DE QUEL DROIT ?

Les normes juridiques internationales subordonnent souvent l'agriculture aux règles du commerce mondial. La profusion d'initiatives en faveur de la sécurité alimentaire, de l'agrobiodiversité ou des droits paysans masquent l'absence d'obligations contraignantes et le poids dominant des considérations économiques dans les négociations internationales.

Règles agricoles et désordre mondial

≡ Un article de Lou Aendekerk. Illustrations de Juan Mendez ≡

DANS CET ARTICLE :

Entretien avec **Morgane Leclercq**, chercheure postdoctorale au Centre de recherche sur la régulation et le droit de la gouvernance (CrRDG) de l'Université de Sherbrooke (Canada).

Peut-on imaginer un droit international agricole qui reconnaîtrait la primauté de la diversité alimentaire, du vivant et des droits des communautés paysannes sur le seul impératif libéral ? Morgane Leclercq, chercheure de l'Université de Sherbrooke (Canada), dresse un panorama critique du système juridique international qui encadre aujourd'hui le monde agricole. En revenant sur ses évolutions historiques et ses principaux fondateurs, elle en dévoile les lacunes profondes et ouvre des pistes pour une réorientation normative.

Tour d'horizon d'un droit agricole sous influences

Le caractère complexe et fragmenté du droit régissant le monde agricole se manifeste nettement par la multiplication de textes plus ou moins contraignants, élaborés sans

toujours tenir compte les uns des autres. Au niveau international, une grande diversité d'instruments concerne ainsi une ou plusieurs facettes de l'agriculture.

Parmi les instruments les plus structurants figure indéniablement le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPAA), adopté en 2021 sous l'égide de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). « Le TIRPAA vise à protéger le matériel génétique d'origine végétale ayant une valeur effective ou potentielle pour l'alimentation et l'agriculture », explique Morgane Leclercq. « Or, la durabilité de l'agriculture dépend largement de la conservation, de l'échange et de l'utilisation judicieuse de ce matériel. Les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, que l'on retrouve dans les semences, boutures et graines, sont essentielles à la production alimentaire et à une agriculture durable ».

Autres pièces importantes de cet édifice juridique : la Convention sur la diversité biologique (CDB) de 1992, ainsi que son Protocole de Nagoya adopté en 2014, jouent un rôle clé dans la régulation de l'accès aux ressources génétiques et le partage équitable des bénéfices issus de leur exploitation. Si ces instruments ont un champ d'application plus large que le seul domaine

agricole, la nature singulière de la biodiversité cultivée fut reconnue peu après leur adoption, présentant des « *spécificités, des caractéristiques et des problèmes distincts appelant des solutions particulières* », note la chercheuse.

Pour compléter ce panorama, on devrait encore présenter la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), qui s'attaque à la prolifération des organismes nuisibles affectant les végétaux. « *Cette mission est essentielle alors que 20 à 40% des cultures sont encore aujourd'hui perdues à cause de maladies liées aux plantes, ce qui cause bien sûr préjudices aux agriculteurs !* », rappelle Morgane Leclercq.

Enfin, les droits humains ne sont pas absents du tableau. « *Dans plusieurs instruments de droit international, régional et national, les États ont reconnu le droit à une alimentation adéquate et le droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim* », explique la docteure en droit. Inscrit à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), ce droit impose notamment aux États de prendre des mesures appropriées pour améliorer les méthodes de production alimentaire, et touche donc directement aux politiques agricoles. « *Cela doit passer par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle ou par la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles* ».

Mais derrière cette diversité normative, un constat se dessine : le droit international économique impose malgré tout sa logique comme cadre de référence du monde agricole. « *Or, les accords multilatéraux, plurilatéraux ou bilatéraux qui régissent le commerce des denrées alimentaires sont fondés sur des principes de l'économie libérale qui négligent la durabilité de l'agriculture* », constate la juriste. À ce titre, l'Accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne prend en compte les valeurs non-marchandes, telles que la sécurité alimentaire ou l'environnement, qu'à titre accessoire¹.

Alors que certains constatent amèrement l'échec de la communauté internationale et du droit dans la lutte contre l'insécurité

alimentaire et la transition des modèles de production et de consommation², il est légitime de s'interroger sur les facteurs historiques qui ont conduit à l'adoption de cadres juridiques tournés essentiellement vers des logiques libérales, bien loin du « droit désirable » et des volontés politiques affichées.

Du champ à la norme, récit d'une transformation

Pour Morgane Leclercq, il est essentiel de revenir sur les grandes évolutions de l'agriculture elle-même si l'on veut saisir l'ampleur des transformations du droit agricole. Dès la fin du XVII^e siècle, en Occident, les plantes cultivées sont de plus en plus sélectionnées et cultivées pour leur productivité, « *plutôt que pour leur beauté, leur goût ou leur diversité* ». L'agriculture s'oriente alors vers une logique de profit : c'est le début de la première Révolution agricole.

 L'Accord sur l'agriculture de l'OMC ne prend en compte les valeurs non-marchandes, telles que la sécurité alimentaire ou l'environnement, qu'à titre accessoire.

Dans ce contexte, des savants et grands propriétaires intéressés par l'agronomie vont tenter « d'améliorer » les populations végétales utilisées par les paysannes et les paysans³. Grâce aux découvertes de la sexualité et de la génétique des plantes, puis à la technique de la transgénèse et aux progrès de l'ingénierie, de nouvelles variétés voient le jour, développées et testées en conditions contrôlées de laboratoire.

¹ Parent, G. et Léonide Modou, K. (2019), Les expressions de la spécificité agricole. *Revue de droit d'Ottawa / Ottawa Law Review*, 50(1), 99-129.

² Guignier, A. (2009). Le Droit International Face à L'insécurité Alimentaire et Environnementale : État des Lieux et Perspectives. *Écologie & Politique*, 38(1), 109-119. https://shs.cairn.info/article/ECOPO_038_0109/pdf?lang=fr.

³ Hermitte, M-A. et Kahn, P., Les ressources génétiques végétales dans les rapports Nord-Sud, Bruxelles, Bruylant, 2004.



© Juan Mendez

« Il y a bien eu des lois qui ont été promulguées pour promouvoir la concurrence et prévenir certaines pratiques abusives, mais dans les faits, les grandes entreprises ont su contourner ces contraintes. »

« Mais il y a un revers à la médaille. De nombreuses variétés traditionnelles sont remplacées par ces variétés modernes à plus haut rendement, ce qui entraîne une érosion majeure de la biodiversité cultivée traditionnellement », explique la chercheuse. Dans les pays colonisés, la cadence à laquelle les variétés sont remplacées est encore bien plus rapide qu'en Occident, et s'accélère davantage entre 1960 et 1990 lors de la Révolution verte.

Alors que plusieurs acteurs sonnent l'alarme, « pendant cette période, le droit évolue pour protéger les droits des sélectionneurs, pourtant à l'origine de l'uniformisation des cultures ». La Convention UPOV de 1961, révisée en 1978 et 1991, offre ainsi la possibilité aux obtenteurs d'obtenir des droits sur des variétés distinctes, homogènes et stables, limitant les pratiques des communautés paysannes qui conservent, échangent, vendent et sèment traditionnellement des semences issues de leurs récoltes.

« Un deuxième tournant a lieu lorsque les États reprennent les négociations pour la création d'une institution internationale destinée à réguler le commerce mondial, à partir de 1986 ». Rapidement, plusieurs pays en développement s'opposent à l'intégration trop poussée des droits de propriété intellectuelle dans les accords commerciaux, craignant une forte augmentation des prix des inventions.

En outre, « certains d'entre eux soulignent qu'il est vital pour les pays en développement de pouvoir exclure de la propriété intellectuelle certains produits et procédés pour des raisons d'intérêt public, de santé ou de nutrition ». Malgré ces contestations, « l'adoption de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de ses annexes marque le début d'une véritable libéralisation des échanges agricoles et alimentaires imposant à chaque État membre d'adopter une réglementation assurant la protection intellectuelle des innovations variétales ».

Les multinationales dans le jeu normatif

A cette époque, les multinationales du secteur ont joué un rôle clé dans la définition des règles du commerce agricole et ont participé au renforcement des dispositifs de

propriété intellectuelle, tels que les brevets et le secret des affaires, qui leur confère des avantages compétitifs significatifs.

Sans surprise, on constate donc que les grandes entreprises agroalimentaires et les multinationales de l'agrochimie ont réussi à inscrire leur influence dans les réglementations agricoles et commerciales. « Elles l'ont fait en défendant sans vergogne leurs intérêts aux tables de décisions. Elles ont également mené des stratégies agressives de fusions-acquisitions et, pour certaines, adopté des pratiques discutables, flirtant parfois avec la corruption », analyse la juriste. « À l'échelle nationale, il y a bien eu des lois qui ont été promulguées pour promouvoir la concurrence et prévenir certaines pratiques abusives, mais dans les faits, ces grandes entreprises ont su contourner ces contraintes ».



« L'enjeu est de rééquilibrer les rapports de force et de garantir que les règles du jeu permettent une alimentation saine et durable pour tous. »

Malgré des discussions internationales sur la nécessité d'un meilleur encadrement des sociétés transnationales dès le début des années 70, l'appel reste lettre morte. À défaut d'un quelconque instrument contraignant, seuls émergent des recommandations et principes directeurs invitant les entreprises à agir de manière responsable et à limiter leurs effets négatifs sur l'environnement et les sociétés.

Cela dit, pour Morgane Leclercq, « quand on discute de ces dynamiques de pouvoir, il faut éviter de tomber dans un débat simpliste entre un système alimentaire mondialisé dominé par des multinationales et des systèmes alimentaires locaux favorables aux petits agriculteurs ». Au regard de l'interdépendance des systèmes alimen-

taires, « l'enjeu est plutôt de rééquilibrer les rapports de force et de garantir que les règles du jeu permettent une alimentation saine et durable pour tous ».

Les grands oubliés ?

Durant cette évolution normative, les voix paysannes peinent à se faire entendre au sein des instances de négociations internationales. C'est en 2001, à l'occasion de l'adoption du TIRPAA, que la contribution des agriculteurs et des agricultrices à la conservation et à la mise en valeur des ressources végétales utiles à l'agriculture et à l'alimentation se voit officiellement reconnue. « Et cette reconnaissance ne s'arrête pas à un hommage. L'article 9 pose le principe selon lequel les États doivent garantir des droits aux agriculteurs : protection des connaissances traditionnelles, partage des bénéfices, participation aux décisions, et surtout, droit d'utiliser, d'échanger et de vendre leurs semences », complète Morgane Leclercq.

Plusieurs leviers juridiques existent pour protéger la diversité des pratiques et des savoir-faire paysans, mais aussi la diversité agricole et alimentaire de leur territoire.



« Cet article est crucial car il limite les dérives des droits exclusifs sur les variétés végétales, qui peuvent restreindre les pratiques semencières paysannes. Il offre donc des perspectives pour concevoir des cadres réglementaires plus équitables. Mais il y a une faiblesse : il ne concerne que l'activité semencière et son libellé n'est pas formulé de manière prescriptive ». Ici aussi, l'emploi du conditionnel tord le cou à tout espoir d'obligations contraignantes pour les États.

Près de vingt ans plus tard, la Déclaration des Nations unies sur les droits des paysans (UNDROP), conçue par et pour les paysans

et les paysannes, reflète enfin leurs revendications plurielles et leur droit à la participation. Malheureusement, elle souffre d'une limite similaire : l'UNDROP n'a aucune force obligatoire en droit international, se contentant - comme sa dénomination l'indique - de déclarer sans rien imposer. « Cela dit, son adoption par une majorité à l'Assemblée générale de l'ONU a marqué une reconnaissance essentielle : les droits humains existants ne protègent pas suffisamment les paysans, qui comptent parmi les groupes les plus marginalisés au monde ». Ainsi, de nombreux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels sont judicieusement énumérés pour contrecarrer la marginalisation, l'exploitation et la discrimination que peuvent subir les paysans et paysannes.

En reconnaissant le rôle fondamental, non seulement des cultivateurs, mais aussi des pêcheurs, cueilleurs, chasseurs et travailleurs agricoles, des plus petits exploitants, des nomades, des paysans sans terre et des travailleurs migrants, le texte présente tout de même une avancée majeure en la matière.

Dans les faits, « ces droits, cependant, restent difficilement justiciables », rappelle la juriste. « Leur concrétisation repose donc essentiellement sur le plaidoyer, la sensibilisation des entreprises, l'action collective et la volonté politique des États ».

Vers des ajustements territorialisés

Pour protéger la diversité des pratiques et des savoir-faire paysans, mais aussi la diversité agricole et alimentaire de leur territoire, plusieurs leviers juridiques existent. Les États peuvent s'en saisir pour pallier les effets négatifs de la libéralisation des échanges, tout en assurant leur conformité à l'égard de leurs engagements internationaux.

« Les semences sont un bon exemple », illustre Morgane Leclercq. « J'ai travaillé sur ce sujet dans le cadre du projet Gouvernance adaptative pour la coexistence des systèmes de gestion de la diversité cultivée en Afrique de l'Ouest, un projet financé par la Fondation Agropolis et porté par Sélim Louafi et Mathieu Thomas du CIRAD. L'un des constats issus de ce projet est que les cadres juridiques internationaux imposent aux États de struc-

« Sans une amélioration des conditions de vie des agriculteurs et une lutte efficace contre la pauvreté rurale dans les pays du Sud, il est illusoire d'espérer une transition viable. »



turer un secteur semencier répondant aux normes du commerce international (...). Les États ont signé ces accords et doivent les appliquer de bonne foi. Mais lorsqu'un État concentre tous ses efforts sur ce modèle, il risque d'éroder la richesse des agricultures locales au lieu de renforcer son économie ».

Pour contrer ces effets, il existe toutefois une marge de manœuvre pour les législateurs en adoptant des normes favorisant les systèmes semenciers ancrés dans les territoires et protégeant la diversité des semences et des pratiques associées. « Plusieurs pays ont compris cette flexibilité et ont inscrit les droits des agriculteurs dans leur législation. Certains, comme l'Éthiopie ou le Burkina Faso, ont mis en place des dérogations permettant l'usage libre de semences paysannes. À l'échelle régionale, la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) a créé un cadre permettant l'enregistrement des variétés locales dans des catalogues nationaux et régionaux », souligne la chercheuse.

D'autres initiatives existent, comme en Asie du Sud-Est où une loi malaisienne sur la protection des nouvelles variétés végétales permet aux agriculteurs d'obtenir des droits sur des variétés hétérogènes. « Ces formules qui permettent la coexistence du secteur semencier mondialisé avec d'autres systèmes semenciers sont généralement le résultat d'une mobilisation citoyenne, accompagnée d'un engagement politique fort. Mais l'enjeu est également financier. Ces initiatives nécessitent des ressources financières et techniques conséquentes, et nul n'ignore que l'aide au développement a largement été coupée ces derniers temps ».



Un changement de paradigme est-il possible ?

Derrière le constat amer de la concentration du secteur et de l'influence colossale des entreprises sur la fabrique du droit, deux raisons majeures empêchent un véritable tournant du droit agricole international en faveur de systèmes alimentaires durables, résilients et équitables, selon la chercheuse.

D'abord, « la lutte contre la pauvreté dans les pays du Sud reste largement négligée », affirme Morgane Leclercq. « L'actualité récente le démontre, avec une réduction de l'aide publique au développement, décidée en dépit de l'interdépendance fondamentale entre les pays développés et en développement. (...) Or, sans une amélioration des conditions de vie des agriculteurs et une lutte efficace contre la pauvreté rurale dans les pays du Sud, il est illusoire d'espérer une transition viable. Il faut soutenir le rôle essentiel qu'ont les agriculteurs dans la lutte contre les changements climatiques et dans la production d'une alimentation saine et durable, en leur donnant les moyens économiques, techniques et juridiques d'agir ».

Ensuite, la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement restent trop souvent traitées comme deux enjeux distincts, sinon opposés, alors qu'elles sont indissociables et aujourd'hui confrontées aux mêmes enjeux face au libéralisme, qui les appréhendent comme des considérations non commerciales subordonnées aux priorités marchandes. « Les experts s'accordent à dire que des systèmes alimentaires durables bénéficient à la fois à la santé humaine et à celle de la planète. Mais le droit international en la matière est fragmenté, un véritable puzzle dont l'image d'ensemble est fastidieuse à cerner ». Pour la juriste, tant que ces engagements ne seront pas assortis de mécanismes juridiques effectifs et opposables, la transition alimentaire restera un cap annoncé mais jamais atteint.

Alors, le droit peut-il encore jouer un rôle déterminant pour enrayer cette trajectoire et réaffirmer la primauté de la sécurité alimentaire et de l'environnement, ici comme ailleurs ?

Propos recueillis par Lou Aendekerck