

DE QUEL DROIT ?

Tom Ignacchiti présente la proposition de Convention internationale sur la diversité et la durabilité agricoles et alimentaires. À contre-courant des cadres actuels dominés par les logiques commerciales, cette Convention se veut un levier juridique puissant pour redéfinir les priorités globales du secteur et remettre le droit au service du vivant.

Vers une Convention internationale sur **la diversité** et la durabilité agricoles et alimentaires ?

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

DANS CET ARTICLE :

Entretien avec **Tom Ignacchiti**, coordonnateur scientifique et chargé de cours, Chaire de recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaires (DDSA), Université Laval (Canada).

Défis Sud : Si vous deviez identifier une réforme juridique prioritaire pour garantir la sécurité alimentaire, quelle serait-elle et pourquoi ?

Tom Ignacchiti : Aujourd'hui, des millions de personnes dans le monde font face à la faim, à la malnutrition et à l'insécurité alimentaire. Rien qu'en 2023, selon plusieurs organisations onusiennes, près de 2,3 milliards de personnes étaient touchées par l'insécurité alimentaire, soit près d'un tiers de la population mondiale.

Les systèmes alimentaires actuels sont dans l'incapacité de fournir des régimes alimentaires nutritifs et sains pour tous. Parallèlement, ils ne sont pas durables. Ils génèrent des émissions importantes de gaz à effet de serre,

contribuent à la perte de biodiversité, à la dégradation des ressources naturelles, sans oublier les pertes et gaspillages, ainsi que les inégalités économiques et sociales qu'ils accentuent.

Or, à ce jour, la sécurité alimentaire est abordée de manière fragmentée, dispersée entre différents textes juridiques internationaux, ce qui se traduit par une absence d'approche cohérente face à ces nombreux défis. C'est dans cet esprit que la Chaire de recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaires (DDSA) de la Faculté de droit de l'Université Laval a élaboré la Proposition de Convention internationale sur la diversité et la durabilité agricoles et alimentaires. Cette proposition vise à établir un cadre juridique international, général, contraignant et universel dédié à la sécurité alimentaire.

DS : Au cœur du texte, on retrouve la notion de la diversité agricole et alimentaire. Comment la définiriez-vous ?

TI : Elle est définie comme « l'ensemble des écosystèmes, des activités, des savoirs, des expressions et des produits issus des commu-



© Juan Mendez

La Convention ne remet pas en cause le commerce agricole, mais tend à redonner une place importante aux considérations sociales, culturelles et environnementales, sans pour autant nier l'importance des considérations commerciales.

nautés, des groupes et des sociétés en lien avec l'agriculture et l'alimentation ». Cette diversité est intimement liée à la diversité socioculturelle et façonnée par différents facteurs — qu'ils soient naturels, climatiques, historiques, sociaux ou culturels.

Concrètement, cette notion comprend la biodiversité pour l'alimentation et l'agriculture et les ressources naturelles utilisées à des fins agricoles et alimentaires, les différentes formes d'agriculture et paysages ruraux, les pratiques, les méthodes et les techniques agricoles et alimentaires, les cultures et patrimoines alimentaires et les savoirs relatifs à l'agriculture et à l'alimentation, y compris traditionnels, locaux et autochtones et, évidemment, la diversité des produits agricoles et des aliments eux-mêmes.

Pourquoi se fonder sur cette diversité ? Parce qu'elle permet de répondre à un ensemble d'enjeux liés à la sécurité alimentaire, comme la durabilité et la résilience des systèmes alimentaires, la lutte contre la pauvreté et le renforcement des moyens de subsistance des agriculteurs, la préservation de la biodiversité cultivée et des savoirs traditionnels et, surtout, la garantie d'un accès à une alimentation suffisante, saine, nutritive, durable... et culturellement adaptée. En définitive, protéger et mettre en valeur cette diversité revient à sécuriser les bases fondamentales de la sécurité alimentaire.

DS : Vous soulignez que le droit international actuel traite la sécurité alimentaire de manière fragmentée et lacunaire, avec une prépondérance des règles commerciales. En quoi votre proposition de Convention apporterait-elle une réponse juridique cohérente et intégrée à cette lacune ?

TI : Un des constats majeurs aujourd'hui est que le droit international traite la sécurité alimentaire de manière fragmentée et incomplète. En réalité, ce sont surtout les règles commerciales internationales qui occupent le devant de la scène. Notamment l'Accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), adopté en 1994. Cet accord met l'accent avant tout sur la libéralisation des échanges agricoles. Autrement dit, il traite l'agriculture essentiellement sous l'angle commercial, en reléguant au second plan des considérations tout aussi importantes : les aspects sociaux, culturels ou

encore environnementaux. Aujourd'hui, les menaces tarifaires que nous observons dans le commerce international illustrent bien les fragilités d'un système centré avant tout sur la logique du libre-échange.

La Convention vise à rééquilibrer les considérations commerciales et non commerciales liées à la sécurité alimentaire. Elle repose sur un changement de paradigme. L'idée est que le commerce n'est pas une fin en soi, mais un moyen parmi d'autres pour atteindre une sécurité alimentaire durable. La Convention ne remet pas en cause le commerce agricole, mais tend à redonner une place importante aux considérations sociales, culturelles et environnementales, sans pour autant nier l'importance des considérations commerciales. Pour cela, elle consacre de nouveaux principes de droit international en matière de sécurité alimentaire. Deux d'entre eux sont particulièrement importants.



Le droit international actuel traite la sécurité alimentaire de manière fragmentée et incomplète.

D'abord, le principe de spécificité de l'agriculture et de l'alimentation, qui reconnaît que l'agriculture et l'alimentation remplissent plusieurs fonctions : économiques, sociales, culturelles, nutritionnelles et environnementales. Il insiste sur un point clé : toutes ces fonctions sont complémentaires et doivent être mises sur un pied d'égalité pour atteindre une sécurité alimentaire durable. Ce principe marque ainsi une rupture avec la logique commerciale qui domine aujourd'hui les questions de sécurité alimentaire.

Concrètement, il se traduit par des obligations précises pour les États. D'une part, ils seraient tenus de prendre en compte toutes les différentes fonctions de l'agriculture et de l'alimentation dans leurs politiques alimentaires. D'autre part, les États auraient

l'obligation de tenir compte de la spécificité de l'agriculture et de l'alimentation lors de la négociation de nouveaux accords commerciaux.

Ensuite, on retrouve le principe d'intégration, qui affirme que la diversité agricole et alimentaire doit être pleinement prise en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Autrement dit, les politiques commerciales ne doivent pas être pensées en silos, sans lien avec l'objectif de protéger et de mettre en valeur la diversité agricole et alimentaire. Ici aussi, ce principe se traduit par des engagements concrets pour les États. Ils devraient s'assurer que leurs politiques commerciales intègrent systématiquement la diversité agricole et alimentaire, et veiller à ce que ces politiques n'aient pas d'effets négatifs sur cette diversité.

DS : En quoi la reconnaissance et la protection des droits des agriculteurs, éleveurs, pasteurs et pêcheurs prévues dans la Convention vont-elles au-delà des protections existantes ?

TI : Aujourd'hui, le droit international public aborde cette question, mais seulement de façon partielle, notamment à travers le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, le TIRPAA, conclu en 2001 sous l'égide de la FAO.

Ce traité représente certes une avancée importante pour les droits des agriculteurs. Mais il reste limité. Pourquoi ? Parce qu'il ne concerne que les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (les RPGAA). Il se concentre principalement sur la gestion de ces ressources, et ne couvre qu'un volet spécifique de la diversité agricole et alimentaire, et donc, par ricochet, de la sécurité alimentaire.

La Convention, elle, va beaucoup plus loin. D'abord, parce qu'elle élargit les bénéficiaires. Les droits prévus dans le TIRPAA se limitent aux agriculteurs. La Convention, en revanche, étend la reconnaissance des droits à d'autres producteurs alimentaires, comme les éleveurs, les pasteurs et les pêcheurs. C'est une avancée majeure.

Ensuite, la Convention prévoit un champ d'application de ces dispositions beaucoup plus large. Là où le TIRPAA se concentre

uniquement sur les ressources phytogénétiques, la Convention couvre l'ensemble de la diversité agricole et alimentaire. Cela signifie qu'elle prend en compte un éventail beaucoup plus large d'enjeux liés à la sécurité alimentaire, tels que la protection des terres et des activités agricoles, l'adaptation aux changements climatiques, la prise en compte des marchés et des systèmes alimentaires locaux ou encore la préservation des patrimoines alimentaires.

Les États auraient l'obligation de rendre des comptes.

Ainsi, elle étend la portée des droits reconnus, car ils ne sont plus limités aux seules ressources phytogénétiques, dans le but garantir une production agricole et alimentaire diversifiée, adaptée aux conditions locales, mais aussi de renforcer les moyens de subsistance des producteurs alimentaires. À titre d'exemples, on peut citer le droit des producteurs d'exercer, de poursuivre, de développer et de vivre de leurs activités, le droit de s'associer afin de produire et de commercialiser collectivement leurs produits ou encore le droit de bénéficier de prix équitables et rémunérateurs pour leurs produits.

Dernière distinction avec le TIRPAA, la présence d'obligations contraignantes pour les États. Le TIRPAA laisse une grande liberté aux États. Ils peuvent choisir de reconnaître, ou non, les droits des agriculteurs¹. Ces droits dépendent largement de leur volonté et de leurs législations nationales. En clair, aucune obligation stricte ne leur est imposée.

La Convention, en revanche, change complètement d'approche. Elle oblige les États à transposer ces droits dans leur droit interne, et à adopter des mesures concrètes pour

¹ Pour plus d'information voir : Ignacchiti, T., Leclercq, M. et Parent, G., Concrétiser les droits des agriculteurs par l'adoption de législations sui generis, dans Les nouvelles normativités transformatrices des systèmes semenciers, Droit et cultures, 84, 2022/2.



En l'absence d'un traité international spécifique sur la sécurité alimentaire, les cadres juridiques nationaux restent largement tournés vers l'opérationnalisation d'un système alimentaire mondialisé.

les protéger et les mettre en œuvre. Pour assurer un suivi de la réalisation des droits des agriculteurs, les États auraient l'obligation de rendre compte régulièrement devant un Comité spécialisé – le Comité de la diversité agricole et alimentaire. Ils devront y présenter les mesures qu'ils ont adoptées pour reconnaître ces droits et, surtout, pour les mettre en œuvre. Ce suivi vise à éviter une simple reconnaissance symbolique des droits et à assurer l'application réelle des engagements pris par les États.

DS : Certains estiment que la promotion de systèmes alimentaires résilients passe avant tout par un renforcement des cadres juridiques nationaux, mieux adaptés aux réalités locales. En quoi un instrument juridique global comme celui que vous proposez serait-il plus efficace pour protéger la diversité agricole et alimentaire et garantir une transition vers des systèmes durables ?

TI : Il ne s'agit pas d'opposer le droit international aux cadres juridiques nationaux. Au contraire, l'idée est de faire en sorte qu'ils se complètent. La proposition de Convention permettrait de créer un environnement juridique international favorable à la diversité et à la durabilité agricoles et alimentaires.

Aujourd'hui, le droit international public, et en particulier à travers les accords de libéralisation des échanges agricoles, tend à favoriser un modèle : celui du système alimentaire mondialisé. Ce modèle repose sur de longues chaînes d'approvisionnement, des économies d'échelle et sur la maximisation des profits. S'il a permis d'aug-

menter la disponibilité et l'accessibilité des produits agricoles à l'échelle mondiale, il a aussi conduit à l'uniformisation des cultures, à la standardisation des produits alimentaires, à une perte de diversité, et à une dépendance accrue aux marchés mondiaux.

Les récentes crises mondiales, la pandémie de la COVID-19, la guerre en Ukraine, ou encore les effets du changement climatique, ont révélé les vulnérabilités structurelles de ce modèle : flambée des prix, ruptures d'approvisionnement, aggravation de l'insécurité alimentaire dans plusieurs régions du monde. Elles soulignent à quel point il est urgent de renforcer l'autonomie alimentaire et de soutenir les systèmes alimentaires locaux, plus résilients face aux chocs extérieurs.

Or, en l'absence d'un traité international spécifique sur la sécurité alimentaire, les cadres juridiques nationaux restent largement tournés vers l'opérationnalisation de ce système alimentaire mondialisé. Ils peinent à soutenir les systèmes alimentaires plus locaux, pourtant mieux aptes à protéger et mettre en valeur la diversité agricole et alimentaire.

C'est précisément pour combler cette lacune que la Convention a été pensée. Elle ne cherche ni à remplacer ni à concurrencer les cadres juridiques nationaux. Ce qu'elle propose c'est plutôt d'instaurer une dynamique politique et législative, à l'échelle mondiale, en faveur de la diversité et de la durabilité agricoles et alimentaires, tout en laissant aux États une certaine marge d'appréciation pour adopter des mesures adaptées aux contextes locaux.



DS : Pour qu'une telle Convention voie le jour, un travail diplomatique conséquent est nécessaire. Quels sont les États ou organisations qui pourraient être moteurs dans ce processus ? À l'inverse, quels sont les principaux obstacles politiques et économiques que vous anticipez ?

TI : Effectivement, la proposition de Convention que nous avons élaborée n'est pas encore un traité adopté au niveau international. Il faut plutôt la voir comme un texte de référence, un point de départ, qui montre à quoi pourrait ressembler un futur traité international sur la sécurité alimentaire.

La première étape consistera à ce qu'un ou plusieurs États portent officiellement la Convention au niveau international, avec pour objectif d'amorcer des négociations en vue de l'élaboration d'un régime international visant à protéger et à mettre en valeur la diversité agricole et alimentaire.



Depuis la guerre en Ukraine, on observe un certain retour en force des discours productivistes.



Plusieurs catégories d'États pourraient jouer un rôle moteur dans ce processus. D'abord, de nombreux pays en développement, riches en diversité agricole et alimentaire. Ce sont souvent eux qui, dans les négociations commerciales internationales, défendent déjà une meilleure prise en compte des préoccupations non commerciales, comme la sécurité alimentaire ou le développement rural. Enfin, d'autres États attachés aux questions de souveraineté et d'autonomie alimentaire pourraient aussi s'y retrouver. On peut penser, par exemple, à certains pays européens sensibles à la défense de leur agriculture, comme la Suisse ou la France.

Au-delà des États, le rôle de la société civile et des acteurs des systèmes alimentaires est essentiel. Ce sont eux qui peuvent faire pres-

sion sur leurs gouvernements, pour les inciter à porter cette proposition de Convention et à ouvrir des négociations. Les communautés paysannes, en particulier, doivent être pleinement associées à ce processus, puisque cette proposition les concerne directement.

Durant ce processus, plusieurs défis devront être anticipés. Tout d'abord, il faudra saisir la bonne opportunité politique. Le contexte actuel, marqué par un multilatéralisme fragilisé, des tensions géopolitiques croissantes et une forte polarisation entre blocs d'États, rend la conclusion de nouveaux traités plus complexe.

Certains États risquent d'être réticents. Je pense notamment aux États-Unis et aux grands pays exportateurs agricoles, regroupés au sein du Groupe de Cairns. Ils pourraient percevoir cette Convention comme une source de nouvelles régulations qu'ils jugeraient contraires à leurs intérêts économiques, notamment ceux liés à l'agro-industrie, ou comme un frein potentiel au commerce agricole international.

À cela s'ajoute un autre défi : depuis la guerre en Ukraine, on observe un certain retour en force des discours productivistes. L'accent est souvent mis sur la nécessité d'accroître rapidement la production alimentaire pour répondre aux besoins mondiaux, parfois au détriment des objectifs de durabilité. Un exemple parlant en Europe : la stratégie « Farm to Fork », initialement pensée pour rendre les systèmes alimentaires européens plus durables, a récemment été la cible de critiques. Certains acteurs y voient un frein à la compétitivité, ce qui a conduit à un net recul de son ambition initiale.

Dans ce contexte, pour qu'une Convention de ce type puisse réellement voir le jour, il faudra une volonté politique forte, tant des États que de la communauté internationale, en faveur de la diversité agricole et alimentaire et de la sécurité alimentaire mondiale durable. ☐

Propos recueillis par Lou Aenderkerk