

LA DÉCLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PAYSANS : ENTRE DIVERSITÉ DES AGRICULTURES ET ENJEUX AGROÉCOLOGIQUES¹

par François **COLLART DUTILLEUL**

Professeur émérite

Membre honoraire de l'Institut Universitaire de France

Membre correspondant de l'Académie d'Agriculture de France

La Déclaration des paysans, adoptée par l'assemblée générale de l'ONU le 17 décembre 2018, décline et détaille les conditions du maintien, dans des espaces naturels très différents tout autour du monde, d'une diversité de formes d'agriculture dite paysanne dans des zones rurales, afin d'éviter que le développement de l'agriculture de firme se fasse au détriment de toutes les autres.

Cette Déclaration a été adoptée par 121 pays (dont la Chine qui, sans avoir participé au vote, a déclaré son accord), avec 8 voix contre (dont les USA) et 54 abstentions dont la plupart des pays de l'UE et dont la Russie.

La diversité des agricultures ne se limite pas à une opposition entre l'agriculture industrielle ou de firme et des agricultures familiales ou de subsistance qui en seraient une alternative. La définition des paysans est une définition large qui finalement s'étend à un ensemble de petites exploitations. Cela vise des agricultures artisanales ou à petite échelle pour reprendre les termes de l'article 1er.

Mais cela comprend par conséquent des formes très différentes d'agriculture urbaine, agriculture de montagne, agricultures communautaires autochtones, les agricultures de niches, des agricultures avec atelier artisanal de transformation, etc.

Car la diversité des agricultures correspond à la diversité des territoires et des histoires. Dans ce contexte, l'agriculture de firme est un modèle qui, en s'étendant, tend à faire disparaître cette diversité en effaçant la diversité des territoires par des semences uniformes, par un commerce mondial uniformisé et en contribuant à la sécurité alimentaire par le moyen de marchés auxquels n'ont accès que des populations non localisées.

Mais par ailleurs, l'agriculture, globalement considérée, est montrée du doigt comme l'une des causes principales du dérèglement climatique. Elle est aussi montrée du doigt comme hégémonique dans un milieu économique international fait de spéculation et de commerce mondial. Et elle est montrée du doigt comme ne permettant pas aux populations des pays

¹ Texte ayant servi de "notes" pour la présentation orale lors de la séance du 2 février 2022 à l'Académie d'agriculture de France.

pauvres de se nourrir correctement et suffisamment. Le risque est que la petite agriculture soit peu à peu absorbée par la grande.

Dans ce contexte, la Déclaration sur les droits des paysans tend ainsi à promouvoir les agricultures à petite échelle oubliées dans les grandes négociations internationales, en établissant la diversité de ces agricultures comme une condition du développement durable (1). Et elle protège cette diversité par la reconnaissance de droits subjectifs aux paysans qui la font vivre (2).

I - La Déclaration met la diversité des agricultures à l'agenda des grandes négociations internationales

Les grandes négociations, celles qui portent sur les piliers du développement durable, ont lieu et, pourrait-on presque dire, échouent ensemble, tous les ans, à la même époque de l'année, entre septembre et décembre. Il y a la négociation sur l'environnement et le climat (COP, ONU), celle sur le commerce de l'agriculture (Conférence ministérielle, OMC) et celle qui concerne la sécurité alimentaire (FAO, CSA). Or ces trois négociations emblématiques ne rendent pas compte de la diversité des agricultures ni des effets de cette diversité.

1) Tout d'abord, les trois principales négociations internationales parlent de l'agriculture et non des agricultures.

La Déclaration fait le constat *"avec préoccupation que la pauvreté, la faim et la malnutrition frappent de manière disproportionnée les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales."* (...) *"Les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales pâtissent des graves conséquences de la dégradation de l'environnement et des changements climatiques"*.

La Déclaration constate aussi un nombre croissant de paysans et d'autres personnes travaillant dans les zones rurales qui sont expulsés ou déplacés de force chaque année.

La Déclaration pointe encore *"la spéculation sur les produits alimentaires, par la concentration croissante et la répartition déséquilibrée des systèmes alimentaires et par l'inégalité du rapport de forces tout au long de la chaîne de valeurs, qui nuisent à l'exercice des droits de l'homme"*.

On retrouve là des craintes qui relèvent des trois négociations internationales.

La négociation sur le dérèglement climatique pointe l'agriculture comme cause, sans distinguer entre celle de firme et les formes plus modestes d'agricultures territoriales et familiales. Elle ne pointe pas l'agriculture de petite échelle comme solution, ce que fait la Déclaration.

La négociation de l'OMC sur le commerce traite de l'agriculture, sans distinguer, et elle admet des règles qui ne sont guère adaptées qu'à l'agriculture de firme, la seule qui se développe à une échelle mondiale, sans tenir compte de ce que cela implique pour les autres : volatilité des marchés, spéculation, domination des prix internationaux, etc. la Déclaration entend y remédier.

La négociation de la FAO sur la sécurité alimentaire parle de l'agriculture et le plus souvent de la petite agriculture, de l'agriculture des pays en développement, là où la sécurité alimentaire

est la plus fragile ou faible. Mais la FAO ne remet pas en cause l'extension de l'agriculture de firme, ni ses effets. La Déclaration comble cette lacune.

Il en résulte que le fait même de la diversité des agricultures, qui juxtapose une agriculture familiale, paysanne, de subsistance, de portée locale ou nationale et une agriculture de firme, n'est jamais une clé de discussion. Ni dans les COPs, ni à l'OMC, ni à la FAO.

2) Ensuite, la segmentation des négociations est en elle-même un obstacle à la prise en compte de la diversité des agricultures.

L'agriculture à petite échelle a un rôle environnemental à jouer car elle ne pèse pas sur la nature et le climat comme le fait l'agriculture industrielle. Elle a un rôle économique en ce qu'elle requiert des débouchés par le commerce pour permettre au paysan d'avoir les moyens de vivre. Et elle a un rôle social en ce qu'elle détermine la sécurité alimentaire de nombreux territoires dans le monde. Autrement dit, à petite échelle, préservation de l'environnement, moyens de commercialisation et sécurité alimentaire sont indissociablement liés au sein même de ce phénomène d'agricultures diversifiées.

Or parce qu'elles sont segmentées, chacune des trois grandes négociations internationales n'intègre les deux autres qu'au titre des arrières-pensées, ce qui est peut-être l'une des raisons les échecs successifs.

La négociation des COPs, et au dernier chef celle de Glasgow, parlent du dérèglement climatique sans intégrer la question de la sécurité alimentaire ni celle du commerce mondial des produits agricoles. Le texte final, d'ailleurs, ne comporte pas même le vocabulaire et des mots comme agriculture, sécurité alimentaire, commerce, marchés, etc.

Les conférences ministérielles de l'OMC, qui portent sur le commerce mondial de l'agriculture, initialement avec le Cycle de Doha, font tout pour se limiter aux questions de développement du commerce mondial et pour exclure des débats la question du dérèglement climatique et celle de la sécurité alimentaire. Si l'Accord de l'OMC sur l'agriculture vise la sécurité alimentaire, c'est pour la garantir par le commerce mondial.

Le CSA de la FAO développe tout ce qui est possible en termes de sécurité alimentaire. Mais il ne pointe le dérèglement climatique que pour évoquer l'adaptation nécessaire des paysans à ce phénomène sans pointer les causes, et sans chercher à remédier à celles qui viennent de l'agriculture de firme. Par exemple, dans le rapport final du CSA 49 (octobre 2021), on renvoie à la négociation des COPs sans donner d'indication forte et précise sur les moyens d'associer l'agriculture aux solutions à mettre en œuvre. Et ni le CSA ni la FAO ne remettent en cause en quoi que ce soit les conditions du commerce mondial des produits agricoles.

Autrement dit, chacune reste dans son segment. Et le résultat est le quasi échec de toutes ces négociations, faute de mettre sur une table commune les arrières-pensées, par exemple en définissant en commun les termes de ces trois négociations.

Il faut avoir à l'esprit que ces trois négociations internationales correspondent aux trois piliers du concept de développement durable : l'OMC pour l'économie, la COP pour l'environnement et le social pour la sécurité alimentaire.

L'échec des trois négociations est aussi celui du concept, faute précisément d'avoir su établir le lien nécessaire entre ces trois piliers. Or c'est précisément ce lien que cherche à établir la

Déclaration, d'une part en protégeant l'agriculture de petite échelle, et d'autre part en rendant indissociables le climat, le commerce et la sécurité alimentaire.

II - Les conditions d'une protection des agricultures à petite échelle

Ainsi, la Déclaration manifeste ce double objectif tant au regard des politiques publiques dont il fait la promotion qu'au regard des droits subjectifs qu'il reconnaît en faveur des paysans.

Ce que fait la Déclaration, c'est avant tout de considérer les paysans comme des victimes et non comme des causes, au regard du climat, du commerce et de la sécurité alimentaire.

1) Le diagnostic politique

Au regard des politiques publiques, l'article 5 de la Déclaration pose clairement la nécessité de protéger les paysans « *contre les exploitations qui ont une incidence sur les ressources naturelles détenues ou utilisées traditionnellement* ». Cela impose de soumettre celles-ci à une autorisation fondée sur une évaluation de leur impact social et environnemental et incluant un partage juste et équitable des bénéfices de l'exploitation, par accord avec les paysans impactés.

Cela ne vise pas que l'agriculture de ferme et concerne également tout un environnement économique qui peut se développer au détriment des paysans au nombre desquels on trouve *les particuliers, les organismes privés, les sociétés transnationales et les autres entreprises commerciales* (art. 2, § 5). Ce sont les termes mêmes de la Déclaration.

C'est pourquoi la Déclaration demande aux Etats qu'ils facilitent l'accès des paysans aux moyens basiques de production et en particulier à une assistance technique, au crédit, aux assurances. Elle demande également de leur faciliter *l'accès aux moyens de transport et aux installations de transformation, de séchage et de stockage nécessaires à la vente de leurs produits sur les marchés locaux, nationaux et régionaux à des prix qui leur garantissent un revenu et des moyens de subsistance décents* (art. 16).

Concrètement, au regard du droit objectif, les principales attentes concernent une politique foncière (art. 17) évitant la concentration excessive de la terre et favorisant l'affectation des terres, des forêts et des zones de pêche en particulier aux paysans sans terre et aux jeunes.

Les attentes concernent aussi une politique de l'environnement (art. 18 § 5) qui préserve les paysans des atteintes venues d'acteurs non étatiques.

Les Etats doivent encore mettre en œuvre une politique modérée relative aux innovations, à la technologie et à la propriété intellectuelle (art. 19 § 8). Cela concerne les lois sur les semences, sur les obtentions végétales et plus généralement sur la propriété intellectuelle, les systèmes de certification. Il ne s'agit pas de renoncer aux règles internationales et nationales existantes. Mais il faut les modérer pour prendre en compte les droits et les besoins des paysans.

Et les attentes concernent autant une politique agricole (art. 20 § 2) qui promeut et protège *les savoirs traditionnels, les innovations et les pratiques des paysans(...), y compris les systèmes traditionnels relatifs à l'agriculture, au pâturage, à la sylviculture, à la pêche, à l'élevage et à l'agroécologie présentant un intérêt pour la préservation et l'utilisation durable de la diversité biologique*.

Cette politique agricole (art. 20 § 3) attendue devrait aussi tenir à distance des agricultures paysannes les organismes vivants modifiés : *"développement, manipulation, transport, utilisation, transfert ou introduction"*.

Cela veut dire notamment que la politique agricole (art. 14 § 5) doit avoir pour objet de prévenir les risques liés aux produits chimiques, avec des normes d'importation et des restrictions d'utilisation, avec le traitement des déchets chimiques et des produits périmés.

Et la Déclaration demande aussi aux Etats (art. 2 e) *d'améliorer la gestion des marchés au niveau mondial et faciliter l'accès en temps utile à l'information sur les marchés, y compris sur les réserves alimentaires, afin de limiter l'extrême volatilité des prix alimentaires et de rendre la spéculation moins attrayante.*

On voit là les trois piliers du développement durable qui restent dans l'ombre s'agissant des agricultures à petite échelle, et qu'il s'agit de mettre ensemble en lumière. Et au-delà de ces politiques publiques attendues, la Déclaration reconnaît des droits appropriés aux paysans.

2) Le traitement juridique

Au regard des droits subjectifs, la Déclaration énonce les droits qui constituent un socle pour des agricultures qui ne sont pas de firme. Elle le fait par un ensemble de droits qui concernent essentiellement l'accès à la terre et à l'eau, l'accès aux semences et l'accès à des marchés adaptés.

Les paysans ont besoin d'un accès non discriminatoire non seulement à la terre culturale et à l'eau, mais aussi aux zones de pêche et aux forêts ainsi qu'aux pâturages (art. 4, 17, 21). Cela passe par une reconnaissance des droits coutumiers qui sont fondés sur le fait d'une occupation ancienne même si elle n'a jamais été officialisée par un titre.

Cet accès à la nature productive du territoire s'accompagne d'un droit à des moyens de production adaptés, ce qui concerne les semences, spécialement les semences paysannes, avec en outre le *"droit de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences de ferme ou du matériel de multiplication"* (art. 19).

La Déclaration associe cet accès aux semences issues des savoirs traditionnels à des méthodes de culture qui se caractérisent par un *"droit de ne pas utiliser des substances dangereuses ou des produits chimiques toxiques, notamment des produits agrochimiques ou des polluants agricoles ou industriels, et de ne pas y être exposés"* (art. 14).

Tous ces droits sont premiers car ils conditionnent le droit à une alimentation suffisante, lui aussi réaffirmé, avec une nourriture produite par des méthodes écologiques et durables et conformes à la culture alimentaire de la population (art. 15).

Mais face à l'agriculture de firme, le maintien de la diversité des agricultures paysannes suppose que les paysans puissent se grouper pour des négociations et pour vendre à des conditions et à des prix justes et stables (art. 9). Et ce droit, à son tour, suppose que les paysans disposent d'une information suffisante en lien avec leur activité, sur les marchés, sur les certifications de qualité possibles, etc (art. 11).

Ainsi, la Déclaration crée un ensemble de droits qui constituent les maillons d'une même chaîne : terre et eau, semences, méthodes biologiques, groupements de producteurs,

informations. Un tel enchaînement correspond d'assez près à ce que l'on nomme l'agroécologie avec ses dimensions culturelle, environnementale et sociale.