

**GENEVA
ACADEMY** | Académie de droit international
humanitaire et de droits humains
Academy of International
Humanitarian Law and Human Rights



LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA SUISSE ET LA DÉCLARATION DE L'ONU SUR LES DROITS DES PAYSAN·NE·S ET DES AUTRES PERSONNES TRAVAILLANT DANS LES ZONES RURALES

Caroline Dommen et Christophe Golay

Août 2020

LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA SUISSE ET LA DÉCLARATION DE L'ONU SUR LES DROITS DES PAYSAN·NE·S ET DES AUTRES PERSONNES TRAVAILLANT DANS LES ZONES RURALES

Caroline Dommen et Christophe Golay

REMERCIEMENTS

Cette étude a été rédigée par Caroline Dommen, chercheuse en économie et droits humains, et le Dr Christophe Golay, chargé de recherche et conseiller stratégique sur les droits économiques, sociaux et culturels à l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève.

Nous tenons à remercier Claudia Fuhrer, Una Hombrecher, Raffaele Morgantini, Melik Özden, Judith Reusser, Ester Wolf et Michelle Zufferey qui ont fourni des commentaires sur des versions antérieures de ce texte, ainsi que Christina Blank, François Meienberg et Benjamin Müller, qui ont accepté de partager leurs réflexions sur des parties spécifiques de l'étude.

RESPONSABILITÉ

Cette étude est l'œuvre des auteurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles des partisan·ne·s du projet ou de toute personne ayant contribué ou commenté des versions antérieures de l'étude. La désignation d'États ou de territoires n'implique aucun jugement de la part de l'Académie, d'Action de Carême, du CETIM, de FIAN Suisse, de HEKS/EPER, de Pain pour le prochain, de SWISSAID et d'Uniterre, concernant le statut juridique de ces États ou territoires, leurs autorités et institutions, la délimitation de leurs frontières ou le statut de tout État ou territoire qui les borde.

Août 2020

© Les auteurs, l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, Action de Carême, CETIM, FIAN Suisse, HEKS/EPER, Pain pour le prochain, SWISSAID et Uniterre



Cette publication est mise à disposition selon les termes de la license Creative Commons Attribution-Non-Commercial- Share Alike 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0).

TABLE DES MATIÈRES

Liste des abréviations.....	6
Préface.....	7
Résumé et principales recommandations.....	10
Introduction.....	14
Partie I	
La Déclaration de l'ONU.....	16
1. Liens avec les autres instruments internationaux.....	17
A. Complémentarité avec les autres instruments internationaux.....	17
B. Élaborer, interpréter et appliquer les autres instruments internationaux en conformité avec la Déclaration.....	17
2. Les droits consacrés dans la Déclaration.....	18
A. La centralité du droit à la participation.....	19
B. L'exemple du droit à la terre.....	20
3. Les obligations des États.....	21
Partie II	
La position de la Suisse pendant l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de la Déclaration.....	22
1. Engagement de la Suisse en faveur du projet de Déclaration.....	22
2. Vote pour l'adoption de la Déclaration et explication de vote.....	23
3. Engagement de la Suisse en faveur de la mise en œuvre de la Déclaration.....	24
4. Recommandations.....	24
Partie III	
Politique de la Suisse en matière de commerce international.....	25
1. Système international de réglementation du commerce et des investissements.....	26
A. Égalité inéquitable.....	27
B. Perte d'autonomie alimentaire.....	28

C. Limitation de la marge de manœuvre politique en faveur des paysan·ne·s.....	30
D. Manque de connaissances à propos des impacts	30
E. Manque de flexibilité.....	31
F. Transparence des négociations et participation insuffisantes	31
G. Inéquité en matière d'accès à la justice	32
2. Considérations générales relatives aux droits des paysan·ne·s	32
3. Les accords suisses relatifs au commerce et les droits consacrés dans la Déclaration	33
A. En général	33
B. Tarifs douaniers	34
C. Règles relatives aux marchés publics	35
D. Chapitres sur le commerce et le développement durable	37
4. Recommandations.....	39
A. Lors de la négociation d'accords relatifs au commerce.....	40
B. Dans le contenu des accords relatifs au commerce	41
C. Mise en œuvre et suivi des accords relatifs au commerce.....	43
Partie IV	
Politique extérieure en matière de propriété intellectuelle et de droit aux semences.....	44
1. Les instruments internationaux acceptés par la Suisse qui protègent le droit aux semences.....	46
A. La CDB et ses protocoles	46
B. Le TIRPAA.....	47
C. La Déclaration sur les droits des peuples autochtones	48
D. La Déclaration sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales	48
E. Le PIDESC et la Convention CEDAW	49
2. Les instruments internationaux ratifiés par la Suisse qui protègent la propriété intellectuelle.....	50
3. Ces instruments protégeant la propriété intellectuelle entravent-ils le respect, la protection et la réalisation du droit aux semences ?	52

4. Ces instruments peuvent-ils être modifiés, interprétés ou appliqués pour mieux protéger le droit aux semences ?	55
5. L'interprétation de la Déclaration sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales	59
6. Recommandations.....	60
Partie V	
Politique de développement et droits des paysan·ne·s	62
1. Le message sur la coopération internationale 2021-2024.....	62
A. Manque d'attention aux paysan·ne·s et aux zones rurales	63
B. Intérêt de la Suisse ou diminution de la pauvreté ?	65
C. Autres préoccupations	65
2. Instruments de la coopération internationale suisse	66
A. En général	66
B. Coopération bilatérale.....	68
C. Collaboration avec le secteur privé.....	71
3. Recommandations.....	73
Conclusion.....	76

Liste des abréviations

ADPIC	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AELE	Association européenne de libre-échange
AMP	Accord de l'OMC sur les marchés publics
APBREBES	Association for Plant Breeding for the Benefit of Society
AsA	Accord sur l'agriculture de l'OMC
CAD	Comité d'aide au développement
CBD	Convention sur la diversité biologique
CDD	Chapitre « commerce et développement durable » des accords commerciaux
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CI	Coopération internationale
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CVM	Chaînes de valeur mondiales
DDC	Direction du développement et de la coopération
DESC	droits économiques, sociaux et culturels
DUS	Distinction, uniformité et stabilité
EPU	Examen périodique universel
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs pour le développement durable
OGM	Organismes génétiquement modifiés
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAM	Programme alimentaire mondial
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PME	Petite ou moyenne entreprise
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPP	Partenariat public-privé
SACU	Union douanière d'Afrique australe (Southern African Customs Union)
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
TIRPAA	Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UPOV	Union internationale pour la protection des obtentions végétales

Préface

L'alimentation est l'un des besoins essentiels des êtres humains. À ce titre, elle devrait être l'une des principales préoccupations des autorités publiques vis-à-vis de leurs populations. Or, depuis plusieurs décennies, de nombreux gouvernements ont pratiquement abandonné ce secteur à la « main invisible du marché », favorisant ainsi l'émergence des trusts agroalimentaires qui exercent, de nos jours, un pouvoir monopolistique sur la chaîne alimentaire.

Il s'agit d'un « modèle d'agriculture artificiel, industriel et dépendant des énergies fossiles, gourmand en eau et qui ne tient que peu compte des rythmes biologiques et des besoins de régénération des sols ». ¹ Le modèle en question a besoin de matières premières homogènes et adaptées à une transformation à grande échelle de produits issus de monocultures, prêts à l'emploi, destinés principalement à l'exportation et dont la traçabilité n'est pas toujours possible. De plus, le système alimentaire en vigueur, de par sa structure, engendre des inégalités gigantesques entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci, sans parler des centaines de millions d'affamé·e·s et/ou de malnutri·e·s à travers le monde. Promu à l'échelle mondiale, ce système, qui a des impacts très néfastes (perte de la biodiversité, pollution et destruction de l'environnement, érosion des sols, conflits sociaux...), a atteint ses limites.

La pandémie de Covid-19 a démontré, une fois de plus, l'absurdité de ce système. En effet, nous assistons à l'effondrement du système alimentaire international et le début d'une nouvelle période de pénurie alimentaire dans de nombreux pays, en raison notamment de la fermeture (partielle ou intégrale) des frontières et du repli des États sur eux-mêmes ainsi qu'aux mauvaises récoltes dues aux changements climatiques et/ou aux conflits qui se poursuivent dans plusieurs pays. Lors de pénuries, de catastrophes climatiques ou sanitaires, la majorité des pays exportateurs donnent la priorité à l'alimentation de leur population. Beaucoup de pays ont annoncé des réductions, voire la suspension de leurs exportations de denrées alimentaires de base, alors que de nombreux pays frappés par la faim sont des importateurs nets d'aliments. Il n'est pas possible de construire une sécurité et une souveraineté alimentaire nationale sans renforcer l'agriculture locale et minimiser au maximum la dépendance aux importations. En d'autres termes, la crise sanitaire du Covid-19 a mis à nu l'incapacité du système alimentaire actuel à faire face à ce genre de conjoncture.

Cette situation est la conséquence directe de plusieurs décennies de politiques agricoles néolibérales, visant la marchandisation, l'intensification et l'industrialisation, dans le seul but de générer plus de profit pour les actionnaires majoritaires des trusts agroalimentaires, au détriment de la qualité des aliments, de l'environnement, de la biodiversité, des paysan·ne·s et des consommatrices et consommateurs.

La crise sanitaire nous a enfin rappelé la place centrale de la paysannerie familiale pour nourrir l'humanité avec des produits sains et accessibles, mais aussi pour préserver l'environnement et la biodiversité. Pour éviter l'accentuation de la crise alimentaire mondiale qui pointe à l'horizon², il est

¹ Voir « Assurer la sécurité et la souveraineté alimentaire de la population », tribune signée par une vingtaine de personnes issues des milieux agricole, associatif, politique, syndical et académique, proposant des pistes pour « redonner ses bases et son sens » à l'agriculture, publiée dans Le Courrier du 22 avril 2020.

² Voir [ONU Info, Covid-19 : le nombre de gens confrontés à une crise alimentaire doublera en l'absence de mesures rapides.](#)

donc primordial de remettre la paysannerie familiale au centre des préoccupations afin d'assurer l'approvisionnement des populations locales. Pour cela, un changement radical de paradigme est nécessaire.

Consciente du manque de résilience du système alimentaire mondial, la majorité des États membres de l'ONU, dont la Suisse, a adopté, en 2018, la Déclaration sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales (pêcheurs, pêcheuses, éleveurs, éleveuses, cueilleurs, cueilleuses, peuples autochtones, travailleurs et travailleuses agricoles, etc.). La Suisse s'est très fortement engagée en faveur de ce processus et a œuvré pour son aboutissement.

Il s'agit maintenant de la mise en œuvre concrète de ladite Déclaration, à l'échelle nationale comme internationale. Quelles politiques publiques sont-elles nécessaires pour sa mise en œuvre ? Que fait la Suisse ? Quelle est sa politique extérieure en la matière ? Une experte indépendante et un chercheur de l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève se sont attelés à cette analyse.

En effet, mandatés par un collectif d'organisations suisses,³ ces chercheurs ont analysé la politique extérieure de la Suisse en matière de commerce, de droits de propriété intellectuelle et de droit aux semences, d'investissements et de coopération au développement à l'aune de la Déclaration de l'ONU sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales. Dans les pages qui suivent, ils mettent en lumière des manquements et incohérences de la politique extérieure de la Suisse dans ces domaines, tout en faisant des recommandations concrètes afin que la Déclaration devienne réalité, en Suisse comme à l'étranger.

Dans un monde interdépendant, s'il est illusoire de vivre en autarcie, il est d'autant plus illusoire de tout miser sur le commerce international, de surcroît inéquitable, comme l'a démontré cruellement la crise du Covid-19. Il est, par ailleurs, tout aussi illusoire de penser que la Suisse peut être épargnée par les conflits et/ou les problèmes vécus dans d'autres pays, comme nous le rappelle la tragédie de la migration autour de la Méditerranée.

Cette interdépendance dans le domaine agroalimentaire exige le changement radical de paradigme dont nous avons parlé, en organisant la transition de la production alimentaire industrielle et intensive vers une production durable du point de vue social et environnemental, axée sur les besoins des populations. Elle exige également le respect et la mise en œuvre effective des droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant en zones rurales, principaux acteurs de la production alimentaire. Il s'agit aussi de veiller à ce que la politique extérieure suisse n'ait pas d'impacts négatifs sur la paysannerie d'autres pays confrontés à leur survie, en raison, entre autres, de l'accaparement de terres arables ; du nonaccès à la terre et à l'eau, aux autres ressources naturelles et au marché ; de l'usage abusif de la propriété intellectuelle par de grands conglomerats industriels agroalimentaires et des règles inéquitables du marché.

³ Ces organisations sont les initiatrices d'une coordination nationale « La coalition des Ami.e.s de la Déclaration sur les droits des paysan.ne.s » dont le but est de promouvoir la mise en oeuvre de la Déclaration par le gouvernement suisse. Cette coordination regroupe d'autres acteurs (associations) et est ouverte à toute organisation qui partage ses objectifs.

Dans cet esprit, la coopération internationale entre les États, basée sur la bonne foi, est plus qu'urgente afin de soutenir la paysannerie locale qui est déconsidérée et maltraitée par des autorités publiques et des acteurs économiques dans de nombreux pays.

L'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques dans ce domaine passent nécessairement par l'implication effective des paysan·ne·s, comme le précise d'ailleurs la Déclaration en question. C'est la clé même du succès d'une telle entreprise pour pouvoir bien cibler les besoins des paysan·ne·s afin que toutes et tous puissent vivre de leur labeur et produire, dans des conditions adéquates, des aliments correspondant à la culture et aux besoins des populations de chaque pays.

Il n'est pas question de laisser cette lourde responsabilité aux paysan·ne·s seul·e·s. Des collectivités publiques, des élu·e·s et organisations de la société civile suisses devraient y contribuer activement.

Action de Carême, CETIM, Eper, FIAN Suisse, Pain pour le prochain, Swissaid, Uniterre

Résumé et principales recommandations

La mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, adoptée en 2018, représente une opportunité unique de mieux protéger ces personnes qui ont été trop souvent marginalisées dans les lois et politiques au niveau national, régional et international. Elles sont les premières victimes de l'extrême pauvreté et de la faim dans le monde. Elles sont aussi gardiennes de la diversité biologique, des ressources naturelles et de la diversité des systèmes alimentaires, toutes essentielles pour l'ensemble de la population mondiale et particulièrement précieuses pour faire face aux pressions environnementales ainsi qu'aux effets des changements climatiques.

La Suisse a voté en faveur de la Déclaration et a aussi joué un rôle clé pendant les négociations de celle-ci. Ce rôle positif doit maintenant se transformer en un soutien clair et concret pour la mise en œuvre de la Déclaration, tant au niveau national qu'aux niveaux régional et international. La Suisse est déjà engagée pour la protection des droits des paysan·ne·s suisses. Elle peut donner l'exemple pour la mise en œuvre de la Déclaration au niveau international. Pour cela, elle doit commencer par aligner sa politique extérieure sur les dispositions et objectifs de la Déclaration.

Cette étude analyse certains aspects de la politique extérieure suisse à la lumière de la Déclaration et des nombreux traités internationaux ratifiés par la Suisse sur lesquels la Déclaration est basée. Sur la base de cette analyse, l'étude formule des recommandations, dont les principales sont les suivantes⁴:

Au niveau de l'administration fédérale :

- Toutes les personnes actives dans tous les domaines d'intervention de la politique étrangère de la Suisse doivent être sensibilisées au contenu de la Déclaration. Il est essentiel, par exemple, que toutes les divisions du DFAE, la DDC, le SECO et l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle soient sensibilisées sur les impacts que leurs interventions peuvent avoir sur les droits des paysan·ne·s.

Au niveau global, la Suisse doit :

- Encourager le Conseil des droits de l'homme à créer une procédure spéciale sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, et contribuer à l'inclusion de la Déclaration dans les travaux de l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme.
- Encourager des réflexions sur le rôle des autres mécanismes de protection des droits humains de l'ONU, en particulier les organes de traités et les procédures spéciales, dans le contrôle de la mise en œuvre de la Déclaration.
- Encourager la création d'un fonds de contribution volontaire de l'ONU pour les paysan·ne·s et les autres personnes travaillant dans les zones rurales, visant à faciliter leur participation dans les différentes activités du système de l'ONU, et contribuer financièrement à ce fonds.

⁴ Les recommandations détaillées se trouvent à la fin de chaque partie de l'étude (voir la table des matières pour connaître les numéros de pages auxquelles se trouvent ces recommandations).

- Soutenir l'intégration de la Déclaration dans les activités et stratégies visant à atteindre les objectifs du développement durable de l'ONU, notamment à travers les contributions de la Suisse au Forum politique de haut niveau pour le développement durable.
- Encourager le Comité de la sécurité alimentaire mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et le Programme alimentaire mondial (PAM) à intégrer la Déclaration dans leur travail.
- Encourager les autres organisations internationales – dont le Fonds monétaire international, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, l'Organisation mondiale du commerce et l'Association européenne de libre-échange – à tenir compte de la Déclaration dans leur travail.

Dans sa politique en matière de commerce international, la Suisse doit :

- S'assurer de la participation effective des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales à tous les stades de l'élaboration et de la mise en œuvre des accords relatifs au commerce.
- Identifier les caractéristiques et besoins du monde paysan suisse et des pays partenaires pour déterminer quels paysans, quelles paysannes, quelles travailleuses et quels travailleurs dans les zones rurales sont les plus vulnérables ou marginalisés, afin de déterminer les options de négociation les plus adéquates pour s'assurer que les engagements pris par le biais des accords commerciaux soutiennent les droits énoncés dans la Déclaration, pour les paysan·ne·s suisses *et* les paysan·ne·s des pays partenaires.
- Prêter une attention particulière, en formulant ses options de négociation, à ce que les règles et pratiques commerciales affectant le système alimentaire international renforcent le développement de marchés agricoles locaux, et à ce que le commerce international ne mine pas la production locale et le commerce local de denrées agricoles.
- Éviter d'exiger des pays avec lesquels elle conclut des accords commerciaux qu'ils baissent les droits de douane sur les denrées agricoles produites par leurs paysan·ne·s sans avoir pris au préalable d'autres mesures de protection du milieu paysan et de la sécurité alimentaire.
- Éviter d'exiger des pays partenaires qu'ils se privent des moyens de protéger les secteurs agricoles qui sont vitaux pour les paysan·ne·s, les emplois dans les zones rurales ou pour la réalisation durable du droit à l'alimentation dans le pays.
- Inclure des références à la Déclaration dans les futurs accords commerciaux qu'elle conclut et s'assurer que toute disposition en faveur des paysan·ne·s soit concrètement applicable.
- Veiller à ce que des examens périodiques des impacts des accords commerciaux aient lieu et que ceux-ci tiennent compte des impacts sur les droits des paysan·ne·s et des emplois dans les zones rurales. Veiller aussi à ce que la société civile, y compris les paysan·ne·s, directement *et/ou* par l'intermédiaire de leurs organisations représentatives, puisse participer à ces examens périodiques.

En outre, la Suisse devrait :

- Soutenir le développement d'indicateurs sur les droits des paysan·ne·s qui peuvent être appliqués pour mesurer la compatibilité des nouveaux accords commerciaux avec la Déclaration.
- Appuyer activement le développement de grilles d'analyse, d'information et de formations destinées à différents publics, pour clarifier en quoi les dispositions des accords commerciaux en discussion peuvent affecter les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales.

Dans sa politique extérieure relative à la propriété intellectuelle et au droit aux semences, la Suisse doit :

- Retirer ou modifier son explication de vote – présentée au moment de l'adoption de la Déclaration – selon laquelle la Suisse interprétera l'article 19 sur le droit aux semences conformément au droit national et international, notamment en matière de propriété intellectuelle. Elle devra le faire quand une nouvelle résolution sur le sujet sera adoptée au Conseil des droits de l'homme ou à l'Assemblée générale de l'ONU visant à promouvoir la mise en œuvre de la Déclaration.
- Utiliser pleinement le potentiel des instruments internationaux consacrant des éléments importants du droit aux semences, notamment la Convention sur la diversité biologique et ses protocoles, le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et la Déclaration sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, pour protéger et promouvoir au mieux le droit aux semences.
- Élaborer, interpréter et appliquer les normes et accords internationaux auxquels elle est partie ou qu'elle négocie d'une manière compatible avec le droit aux semences. En particulier, la Suisse doit veiller à ce que la négociation, l'interprétation et la mise en œuvre des instruments de l'OMC, de l'OMPI et de l'UPOV facilitent la réalisation du droit aux semences.
- S'assurer que les accords de libre-échange auxquels elle est partie ou qu'elle négocie, seule ou à travers l'AELE, n'entraînent pas de violations du droit aux semences des paysan·ne·s. Cela implique notamment de cesser d'exiger des pays en développement qu'ils adoptent l'Acte de 1991 de la Convention UPOV, ou qu'ils assurent la conformité de leur législation avec UPOV 1991, ou qu'ils limitent la flexibilité d'exclure les brevets sur les plantes et les animaux au-delà de ce que prévoit l'ADPIC.
- Cesser de promouvoir l'Acte de 1991 de l'UPOV comme modèle unique pour protéger la propriété intellectuelle sur les obtentions végétales et encourager les pays en développement à utiliser les possibilités offertes par l'ADPIC pour concevoir des systèmes *sui generis* de protection des variétés végétales adaptés à leurs spécificités agricoles et sociales leur permettant de protéger à la fois les droits des obtenteurs et les droits des paysan·ne·s.
- Dans sa politique multilatérale et bilatérale, notamment en matière de coopération au développement, favoriser l'utilisation des semences paysannes et l'agrobiodiversité, et

soutenir les systèmes de semences paysannes pour que ceux-ci non seulement existent, mais fonctionnent et prospèrent pleinement en tant que systèmes de production, d'innovation et de conservation.

- Assurer la participation des paysan·ne·s, directement et/ou par l'intermédiaire de leurs organisations représentatives, à l'élaboration, à l'interprétation et à l'application des normes et accords internationaux, ainsi qu'à l'élaboration des lois et politiques nationales et régionales, pour faire en sorte qu'ils facilitent la réalisation du droit aux semences.

Dans sa politique de développement, la Suisse doit :

- Lors de la mise en œuvre du message sur la coopération internationale 2021-2024, veiller à ce que les activités prévues par la DDC et le SECO tiennent compte des droits reconnus dans la Déclaration. Elle doit en particulier veiller à ce que les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales soient pris en compte par toutes les composantes de la DDC, ainsi que par le SECO.
- Favoriser et appuyer la création de conditions nationales favorables à la réalisation des droits reconnus dans la Déclaration dans les pays prioritaires pour la coopération au développement, ainsi que dans ceux avec qui elle a un accord commercial. La coopération internationale suisse doit appuyer, entre autres, les capacités institutionnelles gouvernementales, les compétences des organisations paysannes et de la société civile locales et la génération de savoirs nécessaires à la mise en œuvre de la Déclaration.
- Sensibiliser tous les acteurs de la CI, tant au sein de la DDC que du SECO, sur l'impact que leurs interventions peuvent avoir sur les droits des paysan·ne·s.
- Initier le développement d'un outil pour évaluer les impacts sur les paysan·ne·s de différentes interventions de coopération au développement. Un point de départ pour la conceptualisation d'un tel outil pourrait être le « marqueur » que le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a développé pour mesurer l'appui des politiques d'aide à l'égalité homme-femme.
- Proposer des formations et des initiatives d'information à propos de la Déclaration dans différents pays. Celles-ci devraient être destinées, entre autres, aux autorités nationales, aux autorités régionales et sub-régionales en zones rurales, aux institutions nationales des droits humains, aux organisations de paysan·ne·s et aux syndicats.
- Définir les critères et les conditions de la collaboration de la DDC avec le secteur privé dans des directives contraignantes. Ces directives doivent être soumises à consultation publique avant leur finalisation. Les directives doivent aussi inclure des critères d'exclusion liés au respect des droits des paysan·ne·s.
- S'assurer que les acteurs privés avec qui elle collabore respectent tous les droits humains dans tous les aspects de leurs activités. La Suisse doit modifier ou renforcer ses lois nationales dans ce sens et contribuer au développement de nouvelles normes en droit international pour tenir les entreprises responsables en cas de non-respect des droits humains, y compris ceux des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales.

Introduction

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies à New York en 2018, après 6 ans de négociation au Conseil des droits de l'homme à Genève.⁵

La Déclaration est importante non seulement par le signal fort qu'elle constitue en faveur des paysan·ne·s et du monde rural, mais aussi par ses implications pour la lutte contre les changements climatiques et pour la protection de la biodiversité.

La Déclaration rappelle les principales vulnérabilités et le potentiel des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales. Les paysan·ne·s, les pêcheurs et pêcheuses, les éleveurs et éleveuses, les cueilleurs et cueilleuses ainsi que les travailleurs et travailleuses agricoles jouent un rôle clé pour assurer la sécurité alimentaire mondiale. Leur rôle de gardien·ne·s de la biodiversité est important pour nous tous et toutes, puisqu'elle constitue la base pour une adaptation continue de la production alimentaire aux changements environnementaux.

Cependant ces personnes sont également les plus exposées aux conséquences dévastatrices des changements climatiques. Elles pâtissent des conséquences de la dégradation de l'environnement, notamment en raison des relations particulières qu'elles entretiennent avec la terre, l'eau et la nature. Elles font également face à des difficultés croissantes d'accès aux autres ressources dont elles dépendent et sont frappées de manière disproportionnée par la pauvreté, la faim et la malnutrition.

L'agriculture paysanne contribue positivement à la sécurité alimentaire, au développement économique, à l'emploi et au revenu, à la productivité, à la durabilité, au paysage, à la biodiversité, au climat, à l'émancipation et au patrimoine culturel. Ses contributions sont considérablement plus élevées que celles d'autres modes d'exploitation agricole, tant au Nord qu'au Sud. De nombreuses études récentes confirment l'importance de l'agriculture paysanne pour le monde.⁶

Il existe un consensus de plus en plus large sur le fait que les systèmes agricoles et alimentaires doivent être transformés de manière à fournir une alimentation adéquate pour tous et toutes, tout en minimisant leurs impacts négatifs sur les écosystèmes et la santé humaine. Les crises économiques, environnementales ou sanitaires mondiales mettent encore plus en lumière l'importance de systèmes agricoles et alimentaires résilients. Orienter les systèmes agricoles et alimentaires vers une plus grande résilience et durabilité est aussi une façon de contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable définis dans l'Agenda 2030.

Cette étude vise à promouvoir la mise en œuvre de la Déclaration et une meilleure protection des droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales. Elle porte sur les changements nécessaires dans la politique extérieure de la Suisse, pour que celle-ci soutienne la mise en œuvre de la Déclaration au niveau global, en Suisse et dans les autres États. En tant qu'investisseur à l'étranger, pays siège de certaines des plus grandes multinationales du monde et partenaire respecté

⁵ La Déclaration est disponible [en français](#) et [en allemand](#) sur le site de l'ONU.

⁶ *FAO, Agriculture familiale* ; *FAO, La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, 2014 ; L. Samberg et al., Subnational distribution of average farm size and smallholder contributions to global food production, *Environmental Research Letters*, Vol. 11, No. 12, 2016 ; J. Douwe van der Ploeg, *The Importance of Peasant Agriculture: A Neglected Truth*, Wageningen University, 2017.

en matière de commerce et de coopération au développement, la Suisse peut avoir un réel impact sur la réalisation des droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales.

Nous commencerons par présenter la Déclaration, les droits qu'elle consacre et les obligations des États qu'elle définit (partie I). Nous décrirons ensuite la position de la Suisse pendant l'élaboration et l'adoption de la Déclaration et nous indiquerons comment la Suisse peut continuer à soutenir sa mise en œuvre au niveau global (II). Nous analyserons ensuite les impacts des accords de libre-échange signés par la Suisse sur le respect et la mise en œuvre de la Déclaration et proposerons des mesures à prendre pour que ces accords soient en conformité avec celle-ci (III). Nous poursuivrons en analysant les impacts de la politique extérieure de la Suisse en matière de propriété intellectuelle et de droit aux semences, en suggérant comment cette politique peut être modifiée pour respecter, protéger et appuyer la réalisation du droit des paysan·ne·s aux semences (IV). Finalement, nous décrirons l'impact des politiques de développement de la Suisse sur les droits consacrés dans la Déclaration et nous décrirons les mesures à prendre pour que ces politiques appuient plus efficacement la mise en œuvre de la Déclaration (V).

La politique extérieure de la Suisse peut affecter les paysan·ne·s, en Suisse et à l'étranger, d'une multitude de façons. La présente étude a dû faire un choix dans les sujets présentés et les recommandations formulées. Ainsi, certains sujets, bien qu'importants, ne sont pas ou que peu analysés, comme par exemple les droits des femmes paysannes et des autres femmes travaillant dans les zones rurales (consacrés à maintes reprises dans la Déclaration, et notamment à l'article 4), les droits des paysannes et paysans défenseurs des droits humains victimes d'attaques multiples pour avoir voulu défendre leurs terres ou leurs ressources naturelles (art. 5, 6, 8, 12 et 17 de la Déclaration), les impacts des accords d'investissement sur les droits des paysan·ne·s, et la responsabilité des entreprises suisses actives à l'étranger dans des domaines affectant les ressources naturelles (art. 2.5, 5 et 17 de la Déclaration).

Partie I

La Déclaration de l'ONU

Les paysan·ne·s et les autres personnes travaillant dans les zones rurales ont droit à la pleine jouissance de tous les droits reconnus par les Nations Unies depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Pourtant, elles sont des centaines de millions à être victimes de discrimination et de violations de leurs droits. Les paysan·ne·s, les pêcheurs et pêcheuses, les éleveurs et éleveuses, les cueilleurs et cueilleuses et les travailleurs et travailleuses agricoles représentent plus de 70 % de toutes les personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté et 80 % des personnes qui ont faim dans le monde.⁷

Le visage rural de la pauvreté

La plupart des personnes les plus pauvres du monde vivent dans les zones rurales. Environ deux personnes sur trois vivant dans l'extrême pauvreté se trouvent dans des zones rurales. Au total, quelque 400 millions de femmes et d'hommes ruraux vivent dans l'extrême pauvreté.⁸

Pour répondre à cette situation, La Via Campesina, un réseau d'organisations paysannes qui est aussi l'un des plus grands mouvements sociaux transnationaux du monde, dont fait partie l'organisation suisse Uniterre, a adopté, en 2008, sa Déclaration sur les droits des paysannes et des paysans.⁹ Quatre ans plus tard, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a décidé de créer un groupe de travail pour négocier une Déclaration de l'ONU.¹⁰

Cinq sessions du groupe de travail ont eu lieu entre 2013 et 2018.¹¹ En 2018, le Conseil des droits de l'homme a adopté la Déclaration sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales.¹² Quelques mois plus tard, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la Déclaration.¹³ La Suisse a voté en faveur de la Déclaration au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale de l'ONU.

⁷ UN Department of Economic and Social Affairs, Report of the Expert Group Meeting on “Eradicating Rural Poverty to Implement the 2030 Agenda for Sustainable Development”, 2019; International Fund for Agriculture and Development (IFAD), *Rural Poverty Report 2011*, 2010, p. 3; Conseil des droits de l'homme, *Étude finale du Comité consultatif sur la promotion des droits des paysans et des autres personnes travaillant dans des zones rurales*, Doc. ONU A/HRC/19/75, 24 février 2012, §9.

⁸ C. Di Nucci et al., *To move the needle on ending extreme poverty, focus on rural areas*, IFAD, 2020.

⁹ Cette déclaration adoptée par la Via Campesina en 2008 est disponible [en ligne](#).

¹⁰ Sur l'histoire de la Déclaration, lire C. Hubert, *La Déclaration de l'ONU sur les droits des paysan·ne·s. Outil de lutte pour un avenir commun*, CETIM, Genève, 2019, disponible [en ligne en français, anglais et espagnol](#). Voir également P. Claeys and M. Edelman, “The United Nations Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas”, *The Journal of Peasant Studies*, Grassroots Voices, 2019, également disponible [en ligne](#).

¹¹ Pour des informations sur les négociations qui ont eu lieu durant les 5 sessions du groupe de travail, voir le [site du groupe de travail](#).

¹² Résolution 39/12 du Conseil des droits de l'homme adoptée le 28 septembre 2018, par 33 États pour, 3 contre et 11 abstentions.

¹³ Résolution 73/165 de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée le 17 décembre 2018, par 121 États pour, 8 contre et 54 abstentions.

Dans cette première partie, nous présenterons les liens entre la Déclaration et les autres instruments internationaux (1), les droits qu'elle consacre (2) et les obligations des États qu'elle définit (3).

1. Liens avec les autres instruments internationaux

La Déclaration complète et renforce les instruments internationaux qui accordaient déjà une protection aux droits qu'elle consacre (A). Elle réaffirme le principe du droit international selon lequel les instruments de protection des droits humains priment sur les autres instruments internationaux (B).¹⁴

A. Complémentarité avec les autres instruments internationaux

La Déclaration consacre les droits des paysan-ne-s, des communautés locales, des peuples autochtones, des pêcheurs et pêcheuses, des éleveurs et éleveuses, des cueilleurs et cueilleuses et des travailleurs et travailleuses agricoles dans un seul instrument international, tout en renforçant les instruments internationaux existants.¹⁵ Elle reconnaît des droits individuels et collectifs potentiellement transformables en droits opposables et justiciables aux niveaux national, régional et international, ce que ne permettent pas la majorité des autres instruments internationaux, et elle définit de manière plus précise les obligations des États.¹⁶

Le préambule de la Déclaration liste les instruments internationaux sur lesquels elle est basée et qu'elle complète. Parmi ceux-ci, se trouvent notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), la Convention relative aux droits de l'enfant, le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPAA), la Convention sur la diversité biologique (CBD) et le Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation.

B. Élaborer, interpréter et appliquer les autres instruments internationaux en conformité avec la Déclaration

La Convention de Vienne sur le droit des traités et le principe de *pacta sunt servanda*, prévoient que « tout traité en vigueur lie les parties à ce traité et doit être exécuté par elles de bonne foi ».¹⁷ Ainsi, un État qui, comme la Suisse, s'est engagé à être lié par le droit international relatif aux droits humains

¹⁴ Pour cette partie, voir également C. Golay and A. Bessa, *The Right to Seeds in Europe. The United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas and the Protection of the Right to Seeds in Europe*, Geneva Academy Briefing No. 15, April 2019, pp. 23-27.

¹⁵ Voir C. Golay, *Negotiation of a United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*, Geneva Academy In-Brief no 5, 2015, pp. 36-42.

¹⁶ C. Golay, *La mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales*, Geneva Academy Research Brief, 2019.

¹⁷ Article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, conclue à Vienne le 23 mai 1969, Doc. ONU A/CONF.39/11/Add.2.

dès les années 1960, doit s'assurer que les obligations et mesures prises dans d'autres cadres soient compatibles avec ses obligations en matière de droits humains.

Il est, en outre, aujourd'hui possible d'affirmer que le droit international prévoit une hiérarchie entre les différentes normes qui le composent,¹⁸ les obligations qui dérivent de la Charte de l'ONU, parmi lesquelles les obligations relatives à la protection des droits humains, l'emportant sur les obligations conventionnelles issues d'autres traités.

La Charte des Nations Unies

Selon la Charte des Nations Unies, la promotion et la protection des droits humains sont l'un des principaux objectifs de l'ONU (art. 1(3)), et les États membres de l'ONU s'engagent à agir, tant conjointement que séparément, pour favoriser le respect universel et effectif des droits humains (art. 55(c) et 56). La Charte prévoit également qu'« en cas de conflit entre les obligations des membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront » (art. 103).

La Déclaration confirme l'importance des droits humains en droit international. Elle prévoit notamment que les États doivent élaborer, interpréter et appliquer les normes et les accords internationaux auxquels ils ont souscrit d'une manière compatible avec les droits consacrés dans la Déclaration (art. 2.4) et qu'ils doivent établir des mécanismes destinés à assurer la cohérence de leurs politiques agricoles, économiques, sociales, culturelles et relatives au développement avec la réalisation de ces droits (art. 15.5).

On peut ainsi interpréter l'acceptation de la Déclaration par la Suisse comme une reconnaissance de l'importance de la protection des droits des paysan·ne·s, y compris dans le cadre de ses actions en matière de commerce, d'investissement ou de propriété intellectuelle.

La présente étude conclut que certains engagements internationaux pris par la Suisse, notamment en matière de commerce, d'investissements et de propriété intellectuelle,¹⁹ peuvent être en contradiction avec des droits consacrés dans la Déclaration et dans d'autres instruments internationaux de protection des droits humains. Sur la base de l'analyse dans la présente section, notre étude conclut que la Suisse doit modifier ses pratiques pour être en conformité avec le droit international relatif et qu'elle ne doit pas prendre de nouveaux engagements internationaux qui pourraient contrevenir à ses engagements en matière de droits humains.

2. Les droits consacrés dans la Déclaration

La Déclaration reflète des préoccupations profondes au sujet de la discrimination structurelle dont souffrent les paysan·ne·s et les autres personnes travaillant dans les zones rurales. Ces personnes sont disproportionnellement affectées par, *inter alia*, la faim, l'extrême pauvreté, les expulsions et déplacements forcés de leurs terres et la criminalisation (préambule et art. 3.3). La Déclaration reconnaît un nombre important de droits permettant de faire face à cette situation.

¹⁸ D. Carreau et F. Marrella, *Droit international*, Pedone, Paris, 2012, voir en particulier le Chapitre III sur la hiérarchie des normes au sein du droit international.

¹⁹ Voir parties III et IV de cette étude pour l'analyse qui permet d'arriver à cette conclusion.

La Déclaration consacre le droit des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales d’avoir accès aux ressources naturelles présentes dans leurs communautés (art. 5), leur droit à la vie (art. 6), leur droit à la personnalité juridique (art. 7), leur droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, d’opinion, d’expression et de réunion pacifique (art. 8), leur droit de s’organiser pour protéger leurs intérêts (art. 9), leur droit à la participation (art. 10), leur droit à l’information (art. 11), leur droit d’avoir accès à la justice (art. 12), leur droit au travail (art. 13), leur droit à des conditions de travail qui préservent leur sécurité et leur santé (art. 14), leurs droits à l’alimentation et à la souveraineté alimentaire (art. 15), leur droit à un niveau de vie suffisant (art. 16), leur droit à la terre (art. 17), leur droit à un environnement sûr, propre et sain (art. 18), leur droit aux semences (art. 19), leur droit à la diversité biologique (art. 20), leurs droits à l’eau potable et à l’assainissement (art. 21), leur droit à la sécurité sociale (art. 22), leur droit à la santé (art. 23), leur droit à un logement convenable (art. 24), leurs droits à l’éducation et à la formation (art. 25) et leurs droits culturels (art. 26).

Nous ne pouvons pas décrire tous ces droits en détail dans cette étude. Nous mettrons l’accent dans cette section sur le droit à la participation et le droit à la terre, et nous reviendrons sur des droits spécifiques dans les parties suivantes.

A. La centralité du droit à la participation

Le droit à la participation, consacré aux articles 2.3 et 10 de la Déclaration, est fondamental pour la mise en œuvre de celle-ci.²⁰ La Déclaration consacre le droit des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales de participer activement et librement, directement et/ou par le canal de leurs organisations représentatives, à l’élaboration et à la mise en œuvre des politiques, programmes et projets, et aux processus décisionnels susceptibles d’affecter leur vie, leurs terres et leurs moyens de subsistance (art. 10).

La Déclaration identifie certains de ces processus pour lesquels la participation est requise et qui comprennent notamment la définition des priorités et la conduite de la recherche-développement agricole (art. 19.7) et l’élaboration des normes et des accords internationaux (art. 2.4), l’élaboration des normes en matière de sécurité alimentaire, de travail et d’environnement (art. 10.2), l’élaboration d’un système équitable, impartial et approprié d’évaluation et de certification de la qualité de leurs produits (art. 11.3), l’élaboration des politiques concernant les semences, des lois relatives à la protection des obtentions végétales et des autres lois concernant la propriété intellectuelle, des systèmes de certification et des lois sur la commercialisation des semences (art. 19.8).

La Déclaration prévoit également que les paysan·ne·s et les autres personnes travaillant dans les zones rurales ont le droit, pour protéger leurs intérêts, de constituer et d’adhérer à des organisations, des syndicats, des coopératives ou toute autre organisation ou association de leur choix, qui seront indépendantes, à caractère volontaire et à l’abri de toute ingérence, contrainte ou répression, et qu’ils ont le droit de mener des négociations collectives (art. 9). Elle stipule que les États doivent respecter et encourager la constitution et le développement d’organisations fortes et indépendantes de paysan·ne·s et d’autres personnes travaillant dans les zones rurales (art. 9.3 et 10.2), assurer aux paysan·ne·s et aux autres personnes travaillant dans les zones rurales l’accès à une information utile,

²⁰ Cette section est inspirée de C. Golay, *La mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales*, Geneva Academy Research Brief, 2019, pp. 3-4.

transparente, opportune et adéquate dans une langue, sous une forme et sur des supports adaptés à leurs méthodes culturelles (art. 11.2), et leur assurer l'accès et la participation pleine et équitable aux marchés locaux, nationaux et régionaux pour y vendre leurs produits à des prix leur assurant, ainsi qu'à leur famille, un niveau de vie suffisant (art. 16.3).

En sus, la Déclaration prévoit que les États doivent élaborer, en partenariat avec les paysan·ne·s et les autres personnes travaillant dans les zones rurales, des politiques publiques aux niveaux local, national, régional et international visant à promouvoir et à protéger le droit à une alimentation adéquate, la sécurité alimentaire et la souveraineté alimentaire, ainsi que des systèmes alimentaires durables et équitables contribuant à la promotion et à la protection des droits énoncés dans la Déclaration (art. 15.5). Dans la mise en œuvre de la Déclaration, les institutions spécialisées, fonds et programmes de l'ONU, ainsi que d'autres organisations intergouvernementales, dont les institutions financières internationales et régionales, doivent également assurer la participation des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales à l'examen des questions qui les concernent (art. 27.1).

B. L'exemple du droit à la terre

Le droit à la terre – tout comme le droit aux semences sur lequel nous reviendrons dans la partie IV de notre étude – est l'un des éléments clés de la Déclaration, reconnu tout au long de la Déclaration. Les articles 5 et 17 le consacrent de façon détaillée. L'article 5 affirme le droit des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales – seules, en association avec d'autres ou au sein d'une communauté – d'avoir accès aux ressources naturelles présentes dans leurs communautés dont elles ont besoin pour s'assurer un niveau de vie convenable, le droit de les utiliser d'une manière durable et leur droit de participer à la gestion de ces ressources (art. 5.1).

L'article 17 consacre le droit à la terre des paysan·ne·s et des autres personnes vivant dans les zones rurales, relevant que ce droit peut être exercé individuellement et/ou collectivement. Cet article précise le droit d'accéder à la terre et aux plans d'eau, zones maritimes côtières, zones de pêche, pâturages et forêts qui s'y trouvent, et de les utiliser et de les gérer d'une manière durable, pour s'assurer un niveau de vie suffisant, avoir un endroit où vivre en sécurité, dans la paix et la dignité, et développer leurs cultures (art. 17.1).

Le droit à la terre comprend des libertés et des droits que les États doivent respecter, protéger et réaliser, sans aucune discrimination, y compris le droit d'être protégé·e contre les expulsions forcées et les déplacements arbitraires (art. 17.3, 17.4, 17.5, and art. 24.3) et contre les effets négatifs de l'exploitation des terres (art. 5.2), et le droit de bénéficier de la réforme agraire (art. 17.6) et de la conservation et de l'utilisation durable des terres (art. 17.7, 18.1, 18.4, 18.5, and 21.4).

La Déclaration accorde également une protection spécifique au droit à la terre des femmes rurales. L'article 4 prévoit, en effet, que les États prendront des mesures pour éliminer les discriminations envers les femmes paysannes et les autres femmes travaillant dans les zones rurales et pour promouvoir leur autonomie de manière à ce qu'elles puissent jouir pleinement et équitablement de l'ensemble des libertés et des droits énoncés dans la Déclaration, y compris le droit d'avoir un accès égal aux terres et aux ressources naturelles et de pouvoir, sur un pied d'égalité, les utiliser et les gérer, et bénéficier d'un traitement égal ou prioritaire dans le cadre des réformes foncières et agraires et des projets de réinstallation foncière (art. 4.1 et 4.2). L'article 17.2 précise que les États doivent

supprimer et interdire toutes les discriminations résultant d'un changement de situation matrimoniale, de l'absence de capacité juridique ou d'un accès insuffisant aux ressources économiques.

3. Les obligations des États

Les États ont un rôle clé à jouer dans la mise en œuvre de la Déclaration. Ce rôle est souligné dans les nombreuses dispositions de la Déclaration qui définissent leurs obligations.²¹

La Déclaration prévoit notamment que les États doivent respecter, protéger et réaliser les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, et qu'ils doivent prendre rapidement les mesures législatives, administratives et autres requises pour assurer progressivement la pleine réalisation des droits consacrés dans la Déclaration qui ne peuvent être garantis immédiatement (art. 2.1). Ils doivent également reconnaître l'importance de la coopération internationale pour mettre en œuvre la Déclaration (art. 2.6).

Dans la mise en œuvre de la Déclaration, les États doivent accorder une attention particulière aux droits et besoins spécifiques des individus et groupes qui ont été historiquement discriminés, notamment les personnes âgées, les femmes, les jeunes, les enfants et les personnes handicapées, et ils doivent prendre des mesures pour éliminer les formes multiples et croisées de discrimination (art. 2.2 et 3.3). Ils doivent également éliminer toutes les formes de discrimination contre les femmes paysannes et les autres femmes travaillant dans les zones rurales, et s'assurer qu'elles jouissent sans discrimination de l'ensemble des droits consacrés dans la Déclaration (art. 4.1 et 4.2).

Afin de garantir l'exercice des droits consacrés dans la Déclaration sans discrimination, les États doivent, *inter alia*, assurer un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail égal, sans distinction d'aucune sorte (art. 16.6), et garantir l'accès aux structures, aux biens et aux services de santé, sans discrimination, dans les zones rurales (art. 23.3).

Pour assurer que les États respectent les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, la Déclaration prévoit, *inter alia*, qu'ils ne doivent pas les soumettre à une arrestation ou à une détention arbitraire ni à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et qu'ils ne doivent pas les tenir en esclavage ou en servitude (art. 6.2). Ils doivent également reconnaître les ressources naturelles communes et les systèmes d'utilisation et de gestion collectives de ces ressources (art. 17.3).

Pour protéger les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, les États doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que les acteurs non étatiques qu'ils sont à même de réglementer, tels que les particuliers et les organismes privés, ainsi que les sociétés transnationales et les autres entreprises commerciales, respectent et renforcent les droits consacrés dans la Déclaration (art. 2.5). Ces mesures incluent la nécessité de protéger les paysan·ne·s et les autres personnes travaillant dans les zones rurales contre les déplacements et les expulsions arbitraires ou illégales (art. 17.3, 17.4 et 24.2) et de garantir qu'aucune matière, substance ou déchet dangereux ne soit stocké ou mis en décharge sur leurs terres (art. 18.4). La Déclaration prévoit également que les États doivent protéger les enfants de paysan·ne·s et d'autres personnes travaillant

²¹ Cette section est inspirée de C. Golay, *La mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales*, Geneva Academy Research Brief, 2019, pp. 4-6.

dans les zones rurales contre tout travail comportant des risques ou susceptible de compromettre leur éducation ou de nuire à leur santé ou à leur développement (art. 13.2).

Pour réaliser les droits des paysan.ne.s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, les États doivent, *inter alia*, leur procurer une assistance juridique (art. 12.3) et procéder à des réformes agraires en donnant la priorité aux paysan.ne.s sans terres, aux jeunes et aux autres personnes travaillant en zone rurale dans l'affectation des terres, des zones de pêche et des forêts publiques (art. 17.6).

En tant que membres d'organisations internationales ou régionales, les États doivent aussi s'assurer que ces organisations, parmi lesquelles les institutions financières internationales et régionales, contribuent à la pleine réalisation de la Déclaration, notamment par la mobilisation de l'aide et de la coopération au développement (art. 27.1), et promeuvent le respect de la Déclaration et sa pleine application (art. 27.2).

Ces obligations viennent s'ajouter aux obligations générales en matière de droits humains qui incombent aux États et qui s'appliquent à la Suisse en vertu du fait qu'elle a ratifié un grand nombre de traités internationaux de protection des droits humains.

Partie II

La position de la Suisse pendant l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de la Déclaration

Le soutien de la Suisse à l'adoption de la Déclaration au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale de l'ONU en 2018 est l'aboutissement d'un long processus.

1. Engagement de la Suisse en faveur du projet de Déclaration

En 2012, quand le Conseil des droits de l'homme a adopté la première résolution sur les droits des paysan.ne.s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales qui a créé le groupe de travail chargé de négocier la Déclaration, la Suisse s'est abstenue.²² En 2013, après une large mobilisation des organisations paysannes, de la société civile, des parlements cantonaux et du parlement national, le Conseil fédéral a décidé de s'engager de manière ouverte et constructive dans la négociation de la Déclaration.²³ En 2015, la Suisse a co-sponsorisé la résolution renouvelant le mandat du groupe de travail – sans pouvoir participer au vote car elle n'était pas membre du Conseil des droits de l'homme²⁴ – et, en 2017, elle a voté en faveur de la résolution du Conseil des droits de l'homme,

²² Résolution 21/19 du Conseil des droits de l'homme adoptée le 27 septembre 2012, par 23 États pour, 9 contre, et 15 abstentions.

²³ Lire le résumé de cette mobilisation in C. Hubert, *La Déclaration de l'ONU sur les droits des paysan.ne.s. Outil de lutte pour un avenir commun*, CETIM, Genève, 2019, pp. 81-82.

²⁴ Résolution 30/13 du Conseil des droits de l'homme, adoptée le 1er octobre 2015 par 31 États pour, 1 contre, et 15 abstentions.

demandant au groupe de travail de lui présenter un projet de Déclaration après une nouvelle session de négociations.²⁵

Entre 2013 et 2018, la Suisse a également soutenu l'organisation de séminaires d'expert·e·s et de conférences publiques et la publication d'études sur des éléments clés des négociations, comme la définition des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, l'égalité de genre et les droits des femmes rurales, les obligations des États et la reconnaissance des droits à la terre, aux semences et à la souveraineté alimentaire.²⁶

2. Vote pour l'adoption de la Déclaration et explication de vote

La Suisse a fait partie des 33 États qui ont voté en faveur de la Déclaration au moment de son adoption par le Conseil des droits de l'homme.²⁷ À l'Assemblée générale de l'ONU en décembre 2018, elle a fait partie des 121 États qui ont voté pour la Déclaration.²⁸

Au moment du vote à l'Assemblée générale, la Suisse a présenté une explication de vote, dans laquelle elle a noté qu'elle avait soutenu l'élaboration de la Déclaration parce que les paysan·ne·s, qui produisent la majorité des aliments dans le monde, sont touché·e·s de manière disproportionnée par la pauvreté et par la faim; parce que la Suisse s'engage, sur le plan national et à l'étranger, à maintenir et à développer les systèmes agricoles à petite échelle; et parce que la Déclaration, qui a pour objectif de résumer les droits des paysan·ne·s dans un document unique pour mieux sensibiliser sur leur situation, offre un signal politique très important.²⁹ La Suisse a également salué le fait que la majorité de ses préoccupations avaient été prises en compte pendant les négociations et que le processus avait débouché sur un résultat positif et – dans sa grande majorité – équilibré.

La Suisse a ensuite noté que la Déclaration était un instrument non contraignant, qui ne remettait pas en cause les autres instruments internationaux existants, et qu'elle contenait tout de même certaines dispositions qui étaient, pour elle, problématiques. La Suisse a nommé les réformes agraires mentionnées dans l'article 17 sur le droit à la terre comme étant problématiques, notant que ces réformes doivent toujours requérir une procédure légale avec les garanties juridiques nécessaires et que l'expropriation des terres en vue d'une redistribution doit comprendre une compensation équitable. La Suisse a déploré le fait que la Déclaration ne fasse pas assez référence au droit international de l'environnement et au développement durable. Elle a aussi relevé les dispositions

²⁵ Résolution 36/22 du Conseil des droits de l'homme, adoptée le 29 septembre 2017 par 34 États pour, 2 contre, et 11 abstentions.

²⁶ Une description de ces activités est disponible sur le [site de l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève](#), partenaire de la Suisse pendant la négociation de la Déclaration.

²⁷ Résolution 39/12 du Conseil des droits de l'homme adoptée le 28 septembre 2018, par 33 États pour, 3 contre et 11 abstentions.

²⁸ Résolution 73/165 de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée le 17 décembre 2018, par 121 États pour, 8 contre et 54 abstentions. Parmi les pays européens, le Luxembourg, Monaco, le Portugal et la Serbie ont également voté en faveur de la Déclaration.

²⁹ Explication de vote de la Suisse au moment de l'adoption de la Déclaration par le Conseil des droits de l'homme, le 27 septembre 2018. En possession des auteurs. Voir également la [vidéo de l'explication de vote de la Suisse](#) au moment de l'adoption de la Déclaration par la troisième Commission de l'Assemblée générale, le 19 novembre 2018 (l'intervention orale de la Suisse commence à la minute 24:40).

problématiques, pour elle, de l'article 19 sur le droit aux semences (1a, 1d, 4 et 8), notamment par rapport à la propriété intellectuelle. La Suisse a indiqué qu'elle interprétera ces dispositions conformément au droit national et international. Nous reviendrons sur ce point important dans la partie IV de notre étude.

3. Engagement de la Suisse en faveur de la mise en œuvre de la Déclaration

Suite à l'adoption de la Déclaration, la Suisse a été l'un des premiers États à s'engager pour sa mise en œuvre. Elle a notamment appuyé l'organisation de séminaires d'expert·e·s et de conférences, et la publication d'études sur le rôle des États, des organisations internationales et des mécanismes des droits humains de l'ONU dans la mise en œuvre de la Déclaration.³⁰ Elle a également organisé des événements à Rome et à Genève sur le rôle de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Fonds international pour le développement agricole (FIDA) et du Programme alimentaire mondial (PAM) dans la mise en œuvre de la Déclaration, et les liens de celle-ci avec la Décennie de l'ONU pour l'agriculture familiale.³¹

Déclaration conjointe des expert·e·s de l'ONU – 17 décembre 2019

Le 17 décembre 2019, neuf procédures spéciales et quatre membres des organes de traités des Nations Unies ont publié une déclaration conjointe à l'occasion du 1^{er} anniversaire de l'adoption de la Déclaration.³² Cette déclaration conjointe, dans laquelle les expert·e·s de l'ONU se sont engagé·e·s à intégrer le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration dans l'exercice de leurs mandats, à protéger les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales et à fournir des conseils aux États sur la meilleure manière de mettre en œuvre la Déclaration, est le résultat d'un séminaire d'experts organisé en juin 2019 par la Suisse, l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains et la Friedrich Ebert-Stiftung.³³

4. Recommandations

Le rôle positif que la Suisse a joué pendant la négociation de la Déclaration doit être salué. Maintenant que la Déclaration a été adoptée, la Suisse doit continuer à jouer un rôle clé dans sa mise en œuvre, pour que celle-ci ne reste pas lettre morte.

Au niveau global, la Suisse doit appuyer la création de nouveaux mécanismes pour contrôler la mise en œuvre de la Déclaration et encourager les mécanismes existants – à savoir les agences spécialisées

³⁰ Lire notamment deux publications de l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, partenaire de la Suisse pour la mise en œuvre de la Déclaration : C. Golay, *La mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales*, Geneva Academy Research Brief, 2019 (disponible en français, anglais et espagnol) ; C. Golay, *The Role of Human Rights Mechanisms in Monitoring the Implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Peasants*, Geneva Academy Research Brief, 2020.

³¹ Une description de l'événement organisé à Rome en juin 2019 est disponible sur le [site internet de l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève](#).

³² Cette prise de position commune est disponible sur le [site internet du Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU](#).

³³ L'Académie de droit international humanitaire et de droits humains a relayé cette information sur son [site internet](#).

des Nations Unies et les autres organisations internationales, parmi lesquelles les institutions financières internationales – à inclure la mise en œuvre de la Déclaration dans leur travail.

À Genève, la Suisse devrait appuyer la création, par le Conseil des droits de l’homme, d’une nouvelle procédure spéciale sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales – un Rapporteur spécial ou un groupe de travail composé de 5 expert·e·s indépendant·e·s – qui serait chargée de contrôler la mise en œuvre de la Déclaration dans les différents États. Elle devrait également s’engager pour que le contrôle de la mise en œuvre de la Déclaration soit inclus dans les résolutions pertinentes du Conseil des droits de l’homme, dans l’examen périodique universel (EPU) et dans le travail des procédures spéciales et des organes de traités des Nations Unies.

À New York, la Suisse pourrait appuyer la création d’un fonds de contribution volontaire de l’ONU pour les paysan·ne·s et les autres personnes travaillant dans les zones rurales, qui faciliterait leur participation dans les différentes activités du système de l’ONU, et contribuer financièrement à ce fonds. La Suisse devrait également appuyer l’intégration de la Déclaration dans les stratégies visant à atteindre les objectifs de l’ONU pour le développement durable (ODD) et dans les résolutions pertinentes de l’Assemblée générale.

À Rome, la Suisse doit encourager le Comité de la sécurité alimentaire mondiale à intégrer la Déclaration dans son travail. Elle doit également encourager les agences spécialisées de l’ONU à intégrer la Déclaration dans leur travail et à créer des espaces et opportunités pour travailler ensemble, ainsi qu’avec les organisations de paysan·ne·s et d’autres personnes travaillant dans les zones rurales. Ces agences de l’ONU comprennent la FAO, le FIDA, le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l’Organisation internationale du travail (OIT), l’Organisation mondiale de la santé (OMS), l’Organisation des Nations Unies pour l’éducation, la science et la culture (UNESCO) et la Banque mondiale. Elle doit également encourager le Fonds monétaire international (FMI), l’Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et l’Organisation mondiale du commerce (OMC) à tenir compte de la Déclaration dans leur travail.

Enfin, la Suisse devrait user de sa diplomatie pour améliorer la compréhension de la Déclaration, en particulier auprès des autres pays européens.

Partie III

Politique de la Suisse en matière de commerce international

Le bien-être économique de la Suisse est fortement tributaire du commerce et des investissements étrangers : la Suisse est la 18^{ème} économie exportatrice du monde. Dans notre alimentation, près de cinq calories sur dix sont importées.³⁴ La Suisse est partie à une trentaine d’accords commerciaux et à quelque 120 accords bilatéraux de protection des investissements. La Suisse conclut la plupart de ses accords de libre-échange dans le cadre de l’Association européenne de libre-échange (AELE) dont elle est membre avec l’Islande, le Liechtenstein et la Norvège, mais aussi de façon bilatérale, par exemple avec le Japon et la Chine.³⁵

³⁴ OCDE, *Examen des politiques agricoles de l’OCDE : Suisse*, 2015.

³⁵ Voir le site de la Confédération suisse, SECO, Accords de libre-échange.

La question de savoir si le commerce soutient ou entrave les droits des paysan·ne·s fait l'objet de vives controverses. Le commerce de denrées alimentaires peut constituer un important filet de sécurité contre la faim, permettant des importations lors de mauvaises récoltes locales. Un commerce accru, y compris de produits agricoles, peut présenter de nouvelles opportunités de marchés ou d'emplois pour les paysan·ne·s et les autres personnes en zone rurale. Cependant, la compétition internationale qui accompagne la libéralisation du commerce peut déployer une pression sur les ressources naturelles et les prix des aliments, et avoir un effet négatif sur les revenus et les droits des paysan·ne·s et des personnes travaillant dans les zones rurales. Indépendamment des flux de marchandises, de services et d'investissements, les règles contenues dans les accords de commerce peuvent avoir des impacts, parfois indirects, sur les droits des paysan·ne·s.

Les questions en jeu sont complexes, trop complexes pour que toutes puissent être analysées ici. Cette partie de l'étude présente certaines caractéristiques du système international de réglementation du commerce et des investissements qui présentent des risques pour les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales (1). Elle relève quelques points à garder à l'esprit pour favoriser ces droits dans les relations économiques internationales (2). Ensuite, elle examine des dispositions typiquement incluses dans les accords commerciaux auxquels la Suisse est partie, et ce que nous savons de leurs impacts sur les droits des paysan·ne·s (3). Enfin, elle formule des recommandations pour assurer une plus grande cohérence entre les engagements commerciaux de la Suisse et ses engagements en matière de droits humains, de développement durable et de droits des paysan·ne·s (4).

1. Système international de réglementation du commerce et des investissements

La portée des règles relatives au commerce et aux investissements s'est progressivement étendue depuis l'adoption du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) en 1947. Leur portée est large, puisqu'ils couvrent les investissements, le commerce des services, les normes sanitaires et phytosanitaires, les marchés publics, la propriété intellectuelle et encore bien d'autres domaines qui peuvent affecter les paysan·ne·s et les autres personnes en zone rurale. Les effets des règles relatives au commerce se font clairement ressentir à l'intérieur des frontières de chaque pays. Parfois, ces effets sont directs (la baisse des droits de douane résulte en une quantité accrue d'importations). Parfois, les effets sont indirects, notamment en limitant la marge de manœuvre politique (« policy space ») de chaque pays (les règles sur les subventions limitent, par exemple, la marge de manœuvre pour un État de soutenir l'agriculture paysanne).

L'évolution du commerce international

Le commerce international a beaucoup évolué depuis 1994. Si, dans le passé, il s'agissait généralement d'un échange de marchandises entre deux entreprises de pays clairement identifiés, actuellement il est caractérisé par ce que l'on appelle les chaînes de valeur mondiales (CVM). Dans les CVM, une ou plusieurs entreprises organisent la chaîne de valeur d'un produit - par exemple des haricots verts - en s'engageant directement avec les producteurs (ou leurs coopératives d'acheteurs locaux) et en supervisant toutes les étapes de la transformation jusqu'au point de vente final (généralement un rayon de supermarché). L'Accord sur l'agriculture a été un facteur déterminant de ces changements, tout comme les accords de l'OMC sur le commerce des services (AGCS), sur les investissements, sur la propriété intellectuelle (ADPIC), et sur les

normes sanitaires et phytosanitaires (SPS). Les politiques nationales, qui ont renforcé le secteur privé, ont aussi joué un rôle.³⁶

Les accords relatifs au commerce ont ainsi des incidences sur la plupart des droits énoncés dans la Déclaration : les droits aux ressources naturelles (art. 5), à la participation (art. 10), à l'information (art. 11), d'avoir accès à la justice (art. 12), au travail et à de bonnes conditions de travail (art. 13 et 14), à l'alimentation et à la souveraineté alimentaire (art. 15), à un niveau de vie suffisant (art. 16), à la terre (art. 17), à un environnement sûr, propre et sain (art. 18), aux semences (art. 19), à la diversité biologique (art. 20), à l'eau potable (art. 21) et à la santé (art. 23).

Nous présentons ici sept caractéristiques structurelles générales du régime commercial international qui affectent particulièrement les droits des paysan·ne·s.

A. Égalité inéquitable

Les pays en développement ont pris de nombreux nouveaux engagements par le biais des règles commerciales depuis la négociation de l'accord sur l'OMC, alors que les pays industrialisés ont essentiellement entériné des réglementations et pratiques qu'ils appliquaient déjà.³⁷ À sa création en 1995, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a introduit un système global visant à créer un « terrain de jeu égal » pour le commerce agricole. Dans les faits, ce système a placé des pays et des producteurs de forces très inégales sur ce « terrain de jeu égal » résultant en un système qui favorise les plus forts, accroissant la compétition mondiale dans le secteur agricole et fragilisant les systèmes alimentaires locaux.

La Déclaration reconnaît cet état de fait,³⁸ tout comme elle reconnaît la concentration accrue de la production et la compétition de plus en plus intense dans le secteur agricole, qui créent un contexte défavorable pour les paysan·ne·s et les autres personnes travaillant dans les zones rurales.

La concentration croissante à toutes les échelles de l'industrie agroalimentaire est allée de pair avec une financiarisation³⁹ du secteur agricole. Aujourd'hui quatre entreprises contrôlent environ 75 à 90 % du commerce des céréales sur les marchés internationaux, et le marché mondial des semences est dominé par trois géants de l'industrie agrochimique.⁴⁰

Aussi, on a vu émerger un modèle agricole industriel biaisé en faveur des grandes entreprises agroalimentaires. Ce modèle oriente les pays en développement vers une production pour

³⁶ K. Burnett and S. Murphy, "What place for international trade in food sovereignty?" *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 41, Issue 6, 2014, pp. 1065-1084.

³⁷ OMC, Conseil général, *Renforcer l'OMC pour promouvoir le développement et l'inclusion*, Doc. OMC WT/GC/W/778/Rev.2, 2019.

³⁸ Voir notamment le Préambule.

³⁹ Avec en particulier la croissance des investissements à but purement spéculatif dans les titres adossés à des matières premières. CNUCED, Conseil du commerce et du développement, *Mesures destinées à atténuer les conséquences de l'instabilité des prix sur les marchés de produits de base*, Note du secrétariat, Doc. ONU TD/B/C.I/MEM.2/30, 4 février 2015.

⁴⁰ K. Burnett and S. Murphy, "What place for international trade in food sovereignty?" *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 41, Issue 6, 2014, pp. 1065-1084; *Public Eye*, *La dangereuse concentration du marché*.

l'exportation, tout en les cantonnant dans le bas des chaînes mondiales de produits et de valeur et en les exposant à des fluctuations de prix sur lesquelles ils n'ont aucune emprise.⁴¹ Ces facteurs ont laissé sur le carreau un grand nombre de paysan-ne-s, qui sont pénalisé-e-s par les difficultés rencontrées pour accéder aux ressources – la terre, les financements ou les infrastructures – qui leur permettraient de bénéficier de nouvelles opportunités de marchés, ce qui est en contradiction avec les articles 11 et 15 de la Déclaration. La concurrence internationale agit aussi au détriment des travailleuses et travailleurs agricoles, qui sont exposés aux bas salaires, au travail informel, à des mauvaises conditions de travail et à une absence de protection sociale et économique⁴², contredisant ainsi les articles 13, 14, 16 ou 22 de la Déclaration.

Agriculture orientée vers l'exportation et droit à la terre

La production agricole pour l'exportation contribue à la pression sur les terres. Citons deux exemples parmi de nombreux autres : la production croissante d'huile de palme pour l'exportation en Colombie et en Ouganda.⁴³ Dans le cas de la Colombie, ceci a empêché des communautés déplacées de recouvrer leurs terres. En Ouganda, si cela a présenté de nouveaux marchés et de nouvelles opportunités d'emploi, cela a aussi déclenché une ruée vers les terres de production d'huile de palme, suscitant une augmentation des prix de la terre, et la mise en place de mécanismes fonciers commerciaux au détriment des systèmes traditionnels de propriété et d'utilisation des terres. Cette situation a eu des conséquences particulièrement négatives pour les habitant-e-s les plus vulnérables de la région, parmi lesquels de nombreux paysans et paysannes, ce qui est contraire notamment aux articles 5 et 17 de la Déclaration.⁴⁴

B. Perte d'autonomie alimentaire

Les paysan-ne-s des pays en développement sont souvent évincé-e-s des marchés en raison de la libéralisation du commerce et des importations agricoles bon marché qu'elle facilite. Dans de nombreuses régions du monde, on voit la mise en concurrence de la production locale à petite échelle avec des producteurs subventionnés de pays riches. Un prix bas pour les aliments convient aux populations urbaines, dont une partie vit aussi dans la pauvreté, ainsi qu'aux politicien-ne-s qui dépendent souvent pour leur (ré)élection du soutien des habitant-e-s des villes. Dans certains pays, l'importation régulière de denrées agricoles étrangères a habitué les citoyen-ne-s à consommer des produits étrangers différents de ceux produits localement. Ceci affaiblit encore plus les systèmes agricoles locaux et la capacité des régions urbaines à nourrir les villes proches.

⁴¹ A. Das et Z. Hussain, *Global Value Chains: Asymmetries, Realities and Risks*, 2017; M. O. Salem, *Agriculture: L'Afrique face au grand défi de l'export*, Afrimag, No. 115, février 2018.

⁴² Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'alimentation, *Reconnaissance du droit à l'alimentation des travailleurs agricoles*, Doc. ONU A/73/164, 16 juillet 2018, §7.

⁴³ C. Knapman, et al., *Africa's farmland in changing hands, A review of literature and case studies from sub-Saharan Africa*, IIED, London, 2017; V. Marin-Burgos et J. Clancy, "Understanding the expansion of energy crops beyond the global biofuel boom: evidence from oil palm expansion in Colombia." *Energ Sustain Soc* 7, 21, 2017.

⁴⁴ Voir aussi HEKS/EPER, *Assess and Enhance Land Tenure Security – HEKS Analytical Framework*, HEKS Working Paper Series Access to Land, No 2, 2015.

Subventions, commerce international et droits des paysan·ne·s en Indonésie

En Indonésie, des importations de pommes de terre et d'autres légumes ont nui aux droits des paysan·ne·s. Alors que les pommes de terre produites par des familles paysannes javanaises étaient normalement vendues à Jakarta et dans d'autres régions de l'archipel, la concurrence avec des pommes de terre importées a eu pour conséquence d'écarter les variétés locales ou de forcer les familles paysannes à les vendre à un prix insuffisant. Des choux et des épinards bon marché en provenance d'Australie, de Chine et de France ont également eu des impacts négatifs sur les revenus des paysan·ne·s javanais·es.⁴⁵

Les pays industrialisés ont continué à subventionner leur secteur agricole, alors que c'était précisément le but de l'Accord sur l'Agriculture (AsA) de l'OMC d'éliminer ces subsides.⁴⁶ Les règles actuelles de l'OMC ne parviennent pas à encadrer la marge de manoeuvre considérable dont jouissent les membres qui, historiquement, sont ceux qui subventionnent le plus leur agriculture, notamment les États-Unis et l'Union européenne.⁴⁷ Les subventions en Europe permettent aux agricultrices et agriculteurs européens de vendre leurs produits à des prix qui ne couvrent pas les coûts de production. Ainsi, l'Union européenne (UE) est la plus grande exportatrice de denrées alimentaires vers l'Afrique, pour un montant total de près de 18 milliards d'euros par an sur le continent.⁴⁸

Cependant, les subventions agricoles dans les pays en développement restent à un niveau relativement bas, alors que la majorité des petites exploitations se trouve précisément dans ces pays. Les paysan·ne·s n'y ont que peu de soutien ou d'alternatives de subsistance en cas d'imprévus climatiques ou de variations de prix affectant leur production. En parallèle, le sous-investissement dans le développement de l'agriculture et dans les zones rurales dans de nombreux pays en développement ont rendu ceux-ci dépendants d'importations d'aliments en provenance de pays plus riches.⁴⁹ Étant donné que les paysan·ne·s sont l'épine dorsale de la production alimentaire dans plusieurs régions, tout ce qui fait obstacle à leurs activités - comme l'impossibilité de vendre à un prix suffisant sur les marchés locaux en raison de la concurrence avec les denrées importées - compromet la production alimentaire et, par conséquent, la sécurité alimentaire à moyen et à long termes. La Déclaration appelle les États à veiller à la promotion de la sécurité et la souveraineté alimentaire, particulièrement dans ses articles 9, 15 et 16. L'enjeu n'est pas seulement de réduire les risques de volatilité des prix en diversifiant les sources d'approvisionnement, mais également de renforcer la production locale et la souveraineté alimentaire. Reconnecter les villes à leur arrière-pays est un moyen supplémentaire de générer des emplois et des revenus dans les zones rurales,

⁴⁵ La Via Campesina, Indonesian Peasant Union, *Indonesia Peasants' Union protest against cheap import of potatoes*, 15 décembre 2016.

⁴⁶ OMC, *Agriculture*; K. Elliott, "The WTO, Agriculture, and Development: A Lost Cause?", *Bridges Africa* 7(1), 15 February 2018.

⁴⁷ IISD, *Que pourraient signifier les tendances en matière de politiques agricoles nationales face aux efforts d'adaptation des règles de l'OMC concernant les mesures de soutien interne ?* 2020.

⁴⁸ J. W. Glauber, J. Hepburn et al., *Que pourraient signifier les tendances en matière de politiques agricoles nationales face aux efforts d'adaptation des règles de l'OMC concernant les mesures de soutien interne ?* IFPRI et IISD, 2020 ; K. Palitza, *EU food exports hinder African agricultural development*, 3 mai 2017.

⁴⁹ FAO, *Enjeux du développement de l'agriculture, du commerce et de la sécurité alimentaire*, 2000.

limitant ainsi l'exode rapide vers les villes,⁵⁰ exode que la Déclaration reconnaît comme étant problématique.⁵¹

Il faut aussi noter que des disruptions à la production et au commerce, telles que celles dues à la pandémie de coronavirus en 2020, mettent en lumière la fragilité inhérente aux chaînes d'approvisionnement longues et complexes dont dépendent les sociétés modernes pour leur alimentation et les risques que pose un système alimentaire mondialisé, non seulement pour les droits des paysan·ne·s, mais aussi pour la sécurité alimentaire de toutes et tous.⁵²

C. Limitation de la marge de manœuvre politique en faveur des paysan·ne·s

Les accords réduisent la capacité des pays à adopter ou adapter des réglementations en faveur de l'intérêt public et/ou des paysan·ne·s. Les pays en développement, par exemple, demandent à l'OMC de reconnaître leur droit d'acheter des denrées alimentaires à leurs petits agriculteurs et agricultrices et à maintenir des stocks publics, qui peuvent être redistribués pour assurer la sécurité alimentaire ou pour stabiliser les prix. Ces discussions, en cours depuis des années, n'ont toujours pas abouti, certains membres de l'OMC prétextant que de tels programmes contreviendraient aux règles sur les subventions agricoles.⁵³ La Déclaration prévoit spécifiquement un rôle pour la coopération internationale sur ce point, suggérant, entre autres, que les États prennent des mesures pour améliorer la gestion des marchés au niveau mondial et pour faciliter l'accès en temps utile à l'information sur les réserves alimentaires (art. 2.6).

D. Manque de connaissances à propos des impacts

Les caractéristiques mondiales de l'agriculture ont beaucoup changé depuis l'adoption de l'AsA, par exemple avec la modification de la structure des marchés mentionnée ci-dessus. De plus, les conséquences des nouveaux engagements introduits par le biais de l'OMC n'étaient pas prévisibles au moment de la création de l'organisation. Si des modélisations économiques permettaient d'énoncer certains résultats attendus, il ne s'agissait généralement que de chiffres cumulés, concernant les volumes de commerce⁵⁴ ou les revenus escomptés. Les impacts différenciés de ces accords, et surtout leurs impacts sur les populations déjà vulnérables dont les paysan·ne·s, n'ont pratiquement jamais eu droit de cité. Malgré une plus grande reconnaissance aujourd'hui des effets mitigés de la libéralisation, de nouveaux engagements en matière de commerce continuent à être pris sans étudier les impacts des engagements similaires en vigueur, et presque sans tenter d'anticiper et éviter les effets négatifs possibles sur les plus vulnérables. Or, la politique devrait être fondée sur des faits établis.

⁵⁰ N. Bricas, "Urbanization Issues Affecting Food System Sustainability" in C. Brand et al. (eds), *Designing Urban Food Policies. Urban Agriculture*, Springer, Cham, 2019.

⁵¹ Déclaration, Préambule.

⁵² Voir par exemple D. Laborde et al., *Documentation for the COVID-19 Food Trade Policy Tracker Tracking Government Responses Affecting Global Food Markets during the COVID-19 Crisis*, IFPRI, 2020; OCDE, *Policy responses to COVID-19 in the seed sector*, OCDE, Paris, 2020.

⁵³ OMC, *Sécurité alimentaire*.

⁵⁴ Voir Union européenne, *Le cycle de l'Uruguay*, Fiche d'information, 12 avril 1994.

Cette absence d'évaluations constitue autant d'occasions manquées de générer des connaissances sur les impacts des mesures de libéralisation déjà entreprises.⁵⁵ Le manque de connaissances rend difficile l'adaptation des accords en négociation aux besoins spécifiques des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, ou l'accompagnement de ces règles par des mesures pour remédier aux éventuels effets négatifs sur ces personnes. La Déclaration exige qu'il y ait eu évaluation de l'impact social et économique avant qu'un État autorise les exploitations ayant une incidence sur les ressources naturelles détenues ou utilisées traditionnellement par les paysan·ne·s et les autres personnes travaillant dans les zones rurales. Plus généralement, le droit international relatif aux droits humains – qui s'applique clairement à la Suisse – requiert que le pays effectue des études d'impact sur les droits humains de tout accord de commerce prévu. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (DESC) l'a encore rappelé en 2019.⁵⁶

E. Manque de flexibilité

Nous avons déjà relevé les changements des systèmes de production, de commerce et de vente de denrées agricoles au cours des dernières décennies. Cependant, les caractéristiques des accords en matière de commerce demeurent essentiellement les mêmes. Des modifications semblent nécessaires en réponse à de nouvelles connaissances, par exemple, sur l'impact d'un accord sur un groupe spécifique de paysan·ne·s, ou à de nouvelles circonstances, comme les contraintes naturelles (climat, eau, diversité biologique, santé) auxquelles la société est confrontée, ou encore la transformation des structures des marchés internationaux. Dans son article 16, la Déclaration prévoit que « Les États prendront des mesures appropriées pour accroître la résilience des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales face aux catastrophes naturelles et autres perturbations graves, telles que les dysfonctionnements du marché. »

F. Transparence des négociations et participation insuffisantes

Les accords ont tendance à être négociés sans la participation des personnes ou groupes ou pouvant être impactés, et souvent sans consulter ni les parties prenantes ni les parlementaires.⁵⁷ C'est le cas, entre autres, pour les accords de libre-échange que la Suisse négocie en tant que membre de l'AELE. Des sondages réalisés pour une étude d'impact sur les droits humains de l'accord entre l'AELE et le Mercosur, dont le texte a été finalisé en juillet 2019, ont confirmé qu'aucun des huit pays n'a consulté ou permis la participation des parties prenantes du monde paysan ou rural dans l'élaboration de l'accord.⁵⁸ Étant donné l'impact de l'accord entre l'AELE et le Mercosur sur les paysan·ne·s⁵⁹ et les

⁵⁵ C. Dommen, *Blueprint for a Human Rights Impact Assessment of the planned comprehensive free trade agreement between EFTA and Mercosur*, Alliance Sud, 2020.

⁵⁶ Comité DESC, *Observations finales à la Suisse*, Doc. ONU E/C.12/CHE/CO/4, 18 novembre 2019, §§14-15. Voir aussi Comité DESC, *Observations finales à la Suisse*, Doc. ONU E/C.12/CHE/CO/2-3, 26 novembre 2010, §24 et Comité CEDAW, *Observations finales à la Suisse*, Doc. ONU CEDAW/C/CHE/CO/4-5, 25 novembre 2016, §§40-41.

⁵⁷ S. Ferrari, L'accord avec le Mercosur menacé, *Le Courrier*, 3 février 2020.

⁵⁸ C. Dommen, *Blueprint for a Human Rights Impact Assessment of the planned comprehensive free trade agreement between EFTA and Mercosur*, Alliance Sud, 2020.

⁵⁹ L. Hinojosa, *EU-Mercosur Trade Agreement: Potential Impacts on Rural Livelihoods and Gender, Sustainability*, 2009; C. Dommen, *Blueprint for a Human Rights Impact Assessment of the planned comprehensive free trade agreement between EFTA and Mercosur*, Alliance Sud, 2020.

autres personnes en zone rurale, le processus aurait dû permettre leur participation aux négociations et une prise en compte explicite de leurs besoins et de leurs droits.⁶⁰ La Déclaration l'exige, notamment dans ses articles 2, 10 et 11.

G. Inéquité en matière d'accès à la justice

La plupart des accords relatifs au commerce et aux investissements donnent la possibilité aux États ou aux entreprises privées de contester des mesures nationales d'intérêt public qui pourraient limiter les avantages financiers qu'ils espèrent tirer de l'accord ou de leur investissement. *A contrario*, les individus ou les groupes n'ont généralement pas le statut juridique qui leur permet de contester des mesures ou des pratiques contraires à leurs droits,⁶¹ comme la non-reconnaissance de leur droit à la terre, les violations de leurs droits à l'alimentation, à l'environnement, à la santé ou à l'eau ou le non-respect de normes relatives au travail. Ceci est contraire à l'article 12.1 de la Déclaration, qui prévoit que les paysan·ne·s et les autres personnes travaillant dans les zones rurales ont le droit à un accès effectif et non discriminatoire à la justice, y compris à des procédures équitables de règlement des différends et à des recours utiles contre toutes les atteintes à leurs droits.

Protéger les communautés locales, pas que les investisseurs privés

En 2017, l'investisseur suédois EcoDevelopment a déposé une plainte contre le gouvernement tanzanien auprès du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI).⁶² Le gouvernement tanzanien avait révoqué le titre foncier d'EcoDevelopment en raison de préoccupations au sujet de son impact sur les communautés locales et une réserve naturelle.

2. Considérations générales relatives aux droits des paysan·ne·s

De nombreux systèmes agricoles coexistent à travers le monde. Dans la plupart des pays en développement, il existe des différences importantes entre le petit segment des exploitations agricoles qui produisent en grandes quantités pour l'exportation et la grande majorité des paysan·ne·s qui produisent principalement pour les marchés locaux. L'analyse qui précède a illustré comment le système international de commerce et d'investissements est orienté vers l'agriculture commerciale et ignore, voire mine, l'agriculture paysanne. Or, les politiques relatives au commerce doivent tenir compte de ces différences. Les ignorer peut accentuer les menaces pour la souveraineté et la sécurité alimentaires et pour les moyens de subsistance de centaines de millions de personnes.⁶³ Les paysan·ne·s et les organisations, syndicats ou coopératives les représentant sont une source riche de connaissances sur l'organisation des marchés agricoles dans les régions où ils vivent et sont les seuls à pouvoir exprimer leurs besoins dans le contexte de nouveaux accords.

⁶⁰ FAO, *Appui aux politiques et gouvernance. Politique commerciale*.

⁶¹ N. Bernasconi-Osterwalder, C. Dommen, et al. *Harnessing Investment for Sustainable Development: Inclusion of investor obligations and corporate accountability provisions in trade and investment agreements*, IISD, 2018. Voir aussi L. Cotula and M. Schröder, *Community perspectives in investor-state arbitration*, IIED, London, 2017.

⁶² CIRDI, *Case Details*.

⁶³ J. Douwe van der Ploeg, *The importance of peasant agriculture: a neglected truth*, Wagenigen University, 2017.

Les effets des accords commerciaux ne se déploient bien entendu pas dans un vide. Souvent, la raison pour laquelle les règles commerciales opèrent de façon négative pour les paysan·ne·s est due à un manque de relais au niveau national et au fait qu'au niveau national et dans la coopération au développement le monde rural a longtemps été négligé.⁶⁴

La section précédente a permis d'identifier quelques-uns des aspects du système commercial qui représentent un risque pour les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales. La section suivante analysera dans quelle mesure la pratique de la Suisse dans le cadre de ses relations commerciales se conforme aux points identifiés dans la présente section. Le soutien de la Suisse à la création de conditions nationales favorables aux droits reconnus dans la Déclaration, dans les pays en développement, sera discuté dans la partie IV de notre étude.

3. Les accords suisses relatifs au commerce et les droits consacrés dans la Déclaration

A. En général

L'analyse de cette section est illustrée par trois accords commerciaux que la Suisse a conclu en tant que membre de l'AELE : celui avec le SACU (Union douanière d'Afrique australe dont font partie l'Afrique du Sud, le Botswana, l'Eswatini, le Lesotho, et la Namibie, qui est en vigueur depuis mai 2008, avec des pourparlers actuellement en cours en vue de la mise à jour de l'accord), l'accord avec la Colombie (en vigueur depuis juillet 2011) et celui avec l'Indonésie (signé en décembre 2018, mais pas encore en vigueur). Il se réfère aussi aux négociations entre l'AELE et les pays du Mercosur qui ont abouti en août 2019, bien que le texte de cet accord ne soit pas encore public.

La Suisse cherche généralement à conclure des accords commerciaux de vaste portée qui incluent le commerce des marchandises, les services, l'investissement, la propriété intellectuelle, la concurrence, les marchés publics et la facilitation des échanges.⁶⁵ Ainsi, les accords qu'elle conclut en tant que membre de l'AELE incluent typiquement des volets spécifiquement dédiés au commerce des denrées agricoles et des ressources naturelles, de même que d'autres dispositions qui peuvent avoir une incidence sur les droits des paysan·ne·s. Certains accords, dont celui avec le SACU, prévoient des mesures d'assistance et de coopération techniques. Depuis quelques années, les accords commerciaux de l'AELE incluent aussi un chapitre sur le développement durable.⁶⁶

Nous retenons ici, pour analyse, trois aspects types de ces accords et les analysons à la lumière de leur impact (avéré ou possible) sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales : la réduction des tarifs douaniers (B), les règles relatives aux marchés publics (C) et les chapitres de développement durable (D).⁶⁷

⁶⁴ S. Balino et al., *Agriculture Bias in Focus*, IFPRI and IISD, 2019

⁶⁵ Organisation mondiale du commerce, Organe d'examen des politiques commerciales, *Rapports de la Suisse et du Liechtenstein*, Doc. OMC WT/TPR/G/355, 11 avril 2017, p. 13.

⁶⁶ L'accord avec le Mercosur en inclut aussi un, mais son texte n'est pas encore public.

⁶⁷ La Suisse exige typiquement des normes contraignantes de propriété intellectuelle dans ses accords commerciaux. L'impact de certaines de ces dispositions sur les droits des paysan·ne·s est discuté dans la partie IV de la présente étude.

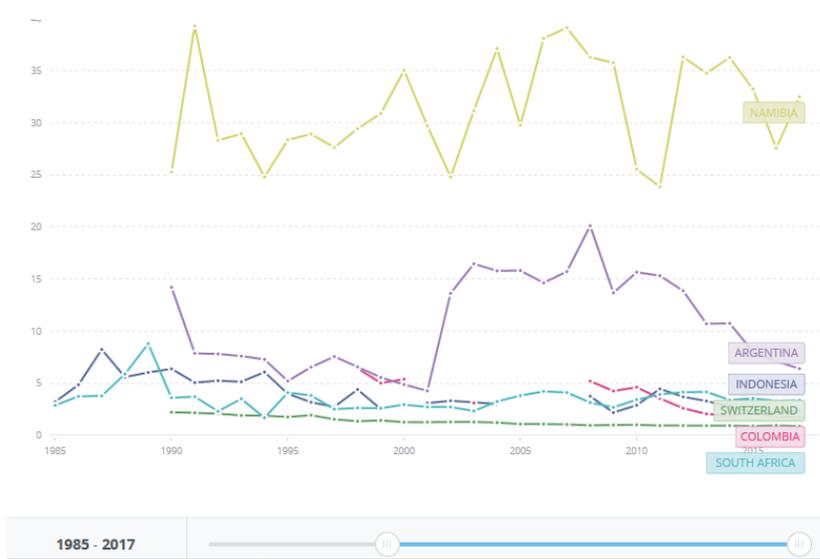
B. Tarifs douaniers

Les recettes fiscales nationales peuvent être affectées par la libéralisation du commerce, car les droits de douane sur les biens importés diminuent avec les réductions tarifaires convenues dans le cadre de l'accord commercial.⁶⁸ En théorie, le plus grand volume d'importations suite à la libéralisation générera un montant compensatoire de recettes fiscales. En pratique, cela n'arrive que rarement.⁶⁹

Un bon nombre de gouvernements, notamment en Afrique et dans les Caraïbes, comptent encore beaucoup sur les revenus douaniers.⁷⁰ Comme l'illustre le Tableau 1 seul 1 % environ des revenus étatiques suisses provient des tarifs douaniers. De ce fait, les dépenses publiques suisses seront moins affectées par des

baisses tarifaires que celles de ses partenaires commerciaux. Chez ces derniers, il est fort possible que des baisses de revenus gouvernementaux se traduisent en une réduction de dépenses et d'investissements publics en faveur des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, telles que l'éducation ou les infrastructures qui bénéficient aux populations rurales. Nous ne disposons pas de chiffres permettant d'identifier un lien de causalité direct entre la baisse des revenus douaniers et une baisse d'investissements pour les populations rurales. Toutefois, l'expérience de

Tableau 1 : Taxes on international trade (% of revenue) / Impôts sur le commerce international (% des recettes) - Suisse, Indonésie, Colombie, Afrique du Sud, Argentine, Namibie



Source: International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook and data files. `<iframe src="https://data.worldbank.org/share/widget?end=2017&indicators=GC.TAX.INTT.RV.ZS&locations=SS-CH-ID-CO-ZA-AR-NA&start=1985&view=chart" width="450" height="300" frameborder="0" scrolling="no" ></iframe>`

⁶⁸ IMF, *Revenue Mobilization in Developing Countries*, 2011; X. Cirera et al., *What is the evidence of the impact of tariff reductions on employment and fiscal revenue in developing countries? Technical report*. London, EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London, 2011.

⁶⁹ En théorie aussi, les prix pour les consommateurs seront plus bas, contribuant aussi à un meilleur niveau de vie de la population. Comme discuté dans la section 2, en ce qui concerne les paysans et les ouvriers agricoles, ce n'est pas le cas car la concurrence acharnée des produits importés affaiblit la vigueur des marchés locaux et la capacité de production locale.

⁷⁰ C. Brown and D. Irwin, *Mainly Poor Countries Use Tariffs as a Major Source of Government Revenue*, 16 July 2019; L. Kassim, *The Revenue Implication of Trade Liberalisation in Sub-Saharan Africa: Some new evidence*, 2016.

nombreux pays montre qu'une baisse de recettes nuit à la capacité d'investir dans l'infrastructure, l'éducation ou les programmes sociaux.⁷¹

Entre 1980 et 2007, la part des dépenses gouvernementales pour l'agriculture a diminué pour presque tous les pays étudiés par la FAO.⁷² Pendant cette même période, les revenus des tarifs douaniers ont aussi baissé pour la plupart des pays.⁷³

Dans ses accords commerciaux, la Suisse devrait veiller à n'exiger des baisses de droits de douane que si le revenu nécessaire pour financer les dépenses en faveur des paysan·ne·s et les emplois dans les zones rurales est assuré par d'autres biais.

La Suisse reconnaît dans sa constitution (art. 104) la multifonctionnalité de l'agriculture en matière de sécurité alimentaire, mais aussi de prestations en faveur de l'environnement et du maintien des territoires vivants. Elle protège son agriculture au moyen de diverses restrictions à l'importation de produits agricoles qui font concurrence à la production locale. Il faut garder à l'esprit que, dans la structure actuelle des marchés agricoles, ce ne sont pas forcément les paysan·ne·s des pays en développement qui sont affecté·e·s par ces restrictions à l'importation en faveur des paysan·ne·s suisses. Ces mesures commerciales de protection affectent probablement plus les entreprises qui produisent ou commercent à suffisamment grande échelle pour accéder aux marchés étrangers. Cette question mériterait toutefois une étude plus approfondie afin d'établir un équilibre optimum entre la protection des paysan·ne·s suisses et la protection des paysan·ne·s dans les pays avec lesquels la Suisse entretient des relations commerciales.

C. Règles relatives aux marchés publics

Les marchés publics représentent une part importante de l'économie en Suisse, comme ailleurs. Les besoins de la Confédération, des cantons et des communes s'élèvent à quelque CHF 40 milliards par an, soit 8 % du PIB helvétique.⁷⁴ On estime que la part des marchés publics dans le PIB des différents pays, qui représente en moyenne plus de 12 % du PIB, va continuer à augmenter.⁷⁵

La possibilité pour les gouvernements de s'approvisionner auprès d'entreprises de leur choix peut être un important outil de développement et constituer un instrument de gestion macroéconomique pour soutenir et développer la capacité de producteurs locaux (politique industrielle ou agricole) ou de services locaux ou pour favoriser l'inclusion sociale. Il devrait ainsi être possible de favoriser l'octroi de marchés publics à des organisations paysannes ou à des producteurs agricoles locaux.

⁷¹ M. Saygili et al., *African Continental Free Trade Area: Challenges and Opportunities of Tariff Reductions*, UNCTAD Research Paper, Doc. ONU UNCTAD SER/RP/2017/15/Rev.1, 2019; L. Kassim, *The Revenue Implication of Trade Liberalisation in Sub-Saharan Africa: Some new evidence*, June 2016.

⁷² Avec quelques exceptions, dont le Pakistan. Voir FAO, *The State of Food and Agriculture*, 2012, pp. 132 + sqq; [FAO Statistics, Government Expenditure on Agriculture](#).

⁷³ WTO, *World Trade Report 2008*; IMF, *Dealing with the Revenue Consequences of Trade Reform*, 2005.

⁷⁴ Confédération suisse, portail PME, *Marchés publics: répondre à un appel d'offres*.

⁷⁵ J. Gourdon and J. Messent, 'How Government Procurement Measures Can Affect Trade', *Journal of World Trade*, Vol. 53, no. 5, 2019, pp. 679–758.

Octroi de marchés publics à des associations paysannes/producteurs agricoles locaux

L'Inde opère un système qui encourage spécifiquement l'acquisition de produits agricoles auprès des paysan·ne·s pour son Système de distribution publique (SDP), qui apporte un soutien essentiel des prix aux paysan·ne·s indien·ne·s.⁷⁶ Le gouvernement australien a une politique relative aux marchés publics en faveur des peuples indigènes (IPP),⁷⁷ qui rend obligatoire de promouvoir l'approvisionnement gouvernemental auprès de sources indigènes. Le programme brésilien d'alimentation scolaire (PNAE) a défini qu'au moins 30 % des ressources du Fonds national pour le développement de l'éducation destinées à l'alimentation scolaire doivent être utilisées pour acheter de la nourriture aux producteurs engagés dans l'agriculture familiale.⁷⁸

Dans l'accord de l'AELE avec la Colombie, les États parties spécifient que le chapitre visant l'ouverture des marchés publics ne s'applique pas aux achats de produits agricoles effectués dans le cadre de programmes de soutien agricole et de programmes d'alimentation humaine.⁷⁹ En Suisse et en Europe, les appels d'offres des pouvoirs publics intègrent déjà régulièrement des critères environnementaux.⁸⁰ Toutefois, la possibilité pour les collectivités de donner la priorité aux produits agricoles locaux (pour des cantines scolaires ou restaurants d'hôpitaux, par exemple) pourrait être limitée par les engagements pris à l'OMC et puis entérinés au moyen d'accords bilatéraux et régionaux.⁸¹

À la base, les règles de l'OMC permettent de déroger aux principes de libéralisation en ce qui concerne les marchés publics.⁸² Mais certains pays se sont engagés à une libéralisation dans un accord spécifique de l'OMC sur les marchés publics (AMP-OMC), que la Suisse a ratifié. L'accord dispose que l'ouverture, l'équité et la transparence des conditions de concurrence doivent être garanties pour les marchés publics. Toutefois, moins d'une cinquantaine d'États sont parties à l'accord ; les pays en développement s'y sont systématiquement opposés.

L'argument en faveur de la libéralisation dans ce domaine est que la compétition entre fournisseurs résulterait en une baisse des coûts pour la collectivité et que les règles relatives à la transparence limitent les pratiques corrompues d'attribution de marchés. Cependant, la libéralisation peut ôter la marge de manœuvre politique permettant à un gouvernement de favoriser le développement des entreprises locales ou des entreprises poursuivant des buts sociaux ou environnementaux. De plus, les coûts élevés du respect des règles de transparence et l'insuffisance du soutien pour surmonter les contraintes institutionnelles font hésiter de nombreux pays en développement.

⁷⁶ Gender and Trade Coalition & Third World Network, *Why Government Procurement Liberalisation is Contradictory to a Gender-Just Trade Policy in the South* (sans date).

⁷⁷ Australian Government, Commonwealth Indigenous Procurement Policy, July 2015.

⁷⁸ S. Schneider et al., Potential of Public Purchases as Markets for Family Farming: An Analysis of Brazilian School Feeding Program Between 2011 and 2014, *Advances in Food Security and Sustainability*, 2016, pp. 69-95.

⁷⁹ Voir par exemple *Free Trade Agreement Between the Republic of Colombia and the EFTA States 2008*, Annex XIX referred to in paragraph 2(d) of Article 7.1 Covered Entities.

⁸⁰ Confédération suisse, Message concernant la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics du 15 février 2017.

⁸¹ Communications personnelles de hauts fonctionnaires fédéraux et cantonaux.

⁸² Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) 1947, Article III.8 (a).

Il ne faut pas oublier l'asymétrie de capacité des pays en développement et des pays industrialisés pour accéder aux marchés publics des uns et des autres. Cette asymétrie est d'autant plus forte s'agissant de produits paysans ; même si les plus grands producteurs agricoles des pays en développement pourraient avoir les moyens de remplir les soumissions pour accéder à un marché d'un pays tiers, il est peu probable que les paysan·ne·s produisant à petite échelle puissent y arriver. Une libéralisation dans ce domaine peut affecter les petits producteurs qui risquent de perdre leur accès privilégié aux marchés locaux.

Puisque la libéralisation n'a pas pu se faire au sein de l'OMC, les accords préférentiels comme ceux que les pays de l'AELE concluent avec des pays tiers sont devenus la voie privilégiée pour étendre les règles relatives aux marchés publics aux pays non-membres de l'AMP-OMC.⁸³ Les accords de l'AELE peuvent être détaillés en la matière, à l'instar de l'Accord avec la Colombie.⁸⁴ Les accords avec le SACU et l'Indonésie ne contiennent pas d'engagements contraignants de libéralisation de ces marchés, mais ce dernier compte parmi ses huit objectifs de « renforcer la coopération et explorer les possibilités de libéralisation dans le domaine des marchés publics ».

Il est à supposer que dans le cadre des négociations actuellement en cours pour mettre à jour l'accord entre l'AELE et les pays du SACU, la Suisse demande une plus grande ouverture des marchés publics. Si c'est le cas, et pour d'autres accords qu'elle négocie, la Suisse doit veiller à inclure une exception explicite à la libéralisation permettant aux paysan·ne·s d'avoir un accès prioritaire aux marchés publics locaux. Une telle disposition offrirait un soutien concret au développement de marchés territoriaux et locaux, si importants pour l'agriculture paysanne, et serait conforme à l'article 16 de la Déclaration. De plus, elle serait aussi bénéfique pour les paysan·ne·s de l'AELE que pour celles et ceux des pays en développement.

D. Chapitres sur le commerce et le développement durable

En réponse aux critiques selon lesquelles les accords relatifs au commerce peuvent nuire à la protection de l'environnement, des droits humains ou des droits du travail, la Suisse oppose le fait qu'un chapitre sur le commerce et le développement durable (CDD) est systématiquement inclus dans ses accords de libre-échange. C'est le cas des accords avec l'Indonésie et avec le Mercosur.⁸⁵ Ces chapitres visent à « renforcer la cohérence entre les différentes politiques et à s'assurer que la libéralisation économique aille de pair avec la protection de l'environnement et la protection des travailleurs. »⁸⁶ Les chapitres mettent en place un forum de coopération entre les parties sur ces sujets. Ils prévoient des mécanismes institutionnels pour surveiller la mise en œuvre de ces dispositions et pour résoudre les différends éventuels.

⁸³ J. Gourdon and J. Messent, 'How Government Procurement Measures Can Affect Trade', *Journal of World Trade*, Vol. 53, no. 5, 2019, pp. 679–758.

⁸⁴ Les chiffres disponibles ne permettent pas de savoir si l'accord de libre-échange a résulté en un plus grand accès des pays de l'AELE aux Marchés publics colombiens ou vice-versa.

⁸⁵ L'accord avec le Mercosur n'étant pas encore publique, l'analyse de cette section se base sur le texte de l'accord avec l'Indonésie et des sources secondaires.

⁸⁶ Comité DESC, *Quatrième rapport périodique soumis par la Suisse*, Doc. ONU E/ C.12/CHE/4, 26 juillet 2018, §21.

Les chapitres CDD ont évolué progressivement, en parallèle à une reconnaissance accrue de considérations environnementales et sociales dans les textes mêmes des accords. Citons l'exemple de l'accord avec l'Indonésie qui, dans son préambule et son premier article (Contexte et objectifs) contient des références aux ODD, au droit du travail ou encore aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. De telles références étaient absentes des accords commerciaux précédents.

Le CDD de l'accord avec l'Indonésie contient un article stipulant les mesures que les parties prendront pour soutenir la production et le commerce durables de l'huile de palme. Un autre article du chapitre fait explicitement référence aux paysan·ne·s, ce qui est une première pour un accord de l'AELE.⁸⁷ Le CDD de l'accord avec le Mercosur inclurait des engagements concernant la gestion durable des forêts, la lutte contre l'abattage illégal et la promotion des systèmes de certification et des mesures de restauration des forêts. Important pour les droits des paysan·ne·s, il contiendrait aussi un article sur les systèmes agricoles et alimentaires durables, dans lequel les parties conviennent de promouvoir l'agriculture durable et le commerce qui y est associé et de mener un dialogue pour aborder les questions connexes telles que la promotion du commerce des produits issus de l'agriculture durable.⁸⁸

S'il convient de saluer les efforts de l'AELE pour mettre à jour les accords qu'elle négocie et pour adapter les CDD aux considérations sociales et environnementales en jeu dans chaque accord, nous pouvons aussi émettre des doutes sur la capacité des CDD, tels qu'actuellement formulés, à contrer les effets inhérents du commerce international.

L'expérience du Canada, de l'Union européenne et d'autres pays qui incluent systématiquement dans leurs accords de commerce des chapitres ou accords parallèles relatifs à des questions comme le genre, le développement durable et la protection des travailleurs et travailleuses est instructive et le débat sur l'efficacité de ces chapitres est nourri. Selon certains, le fait qu'ils ne soient pas sujets au mécanisme contraignant de règlement de différends fait qu'ils manquent d'effets.⁸⁹ D'autres appellent à une meilleure adéquation entre le contenu de ces chapitres et les problèmes sociaux ou environnementaux des pays en question.⁹⁰ D'autres encore font remarquer que ces chapitres occultent le fait qu'il existe déjà des dispositions juridiquement contraignantes de protection des droits humains, des droits du travail et de l'environnement, chacun avec un système de mise en œuvre dédié. Au-delà de ces questions, ces chapitres ne prennent pas en compte que le fait même d'accroître le commerce, surtout de denrées agricoles, ajoute à la pression sur les ressources naturelles et l'environnement et que les CDD, loin de résoudre ces problèmes, permettent seulement d'y apposer un sparadrap.

⁸⁷ Article 8.5.2. "The Parties underline the need to protect the welfare and improve the livelihoods of vulnerable groups such as women, children, small holders, subsistence farmers or fishermen."

⁸⁸ EFTA Secretariat, Conclusion in Substance of the EFTA-MERCOSUR Free Trade Negotiations (sans date); SECO, Neuf affirmations concernant l'accord avec le Mercosur à l'épreuve des faits (sans date); communications personnelles.

⁸⁹ C. Cross, *Legitimising an Unsustainable Approach to Trade: A discussion paper on sustainable development provisions in EU Free Trade Agreements*, 2017; European Parliament, Briefing, *Trade and sustainable development chapters in CETA*, 2017; S. Lowe, *The EU should reconsider its approach to trade and sustainable development*, 2019.

⁹⁰ A. Smith, L. Campling et al., *Do labour provisions in EU trade agreements improve workers' lives and working conditions around the world?*, 2017.

Malgré ces critiques, tant que la libéralisation du commerce continue, les CDD offrent un cadre pour au moins entamer une discussion sur ses aspects sociaux et environnementaux. Dans ce contexte, la mention dans les CDD des droits des paysan·ne·s donnerait un signal politique fort en leur faveur et serait donc souhaitable. Cette conclusion est possible grâce à l'observation des effets de l'inclusion de chapitres sur le commerce et le genre dans d'autres accords de libre-échange. Nous avons pu voir que même quand le chapitre en question est de nature assez générale et manque d'engagements fermes,⁹¹ il accroît sensiblement la visibilité des effets des instruments commerciaux sur les femmes et constitue un premier pas vers une réelle intégration de l'aspect genre dans les politiques commerciales.⁹²

En parallèle aux efforts pour inclure des mentions explicites sur les droits des paysan·ne·s, il serait utile d'œuvrer en faveur de chapitres sur le commerce et le développement durable qui pourraient faire contrepoids aux effets négatifs potentiels de l'accord pour la réalisation des droits énoncés dans la Déclaration. Pour cela, il faudrait notamment que le CDD mandate un suivi des effets de l'accord dans son entier sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales. Actuellement, les CDD tendent à prévoir seulement que les parties examinent périodiquement, au sein du Comité mixte,⁹³ les progrès réalisés dans la poursuite des objectifs énoncés dans le chapitre et tiennent compte des développements internationaux pertinents pour déterminer les domaines dans lesquels de nouvelles mesures pourraient promouvoir les objectifs de développement durable.⁹⁴ Il serait souhaitable que les membres de l'AELE reconnaissent la Déclaration comme « développement international pertinent ». De plus, un CDD révisé devrait faciliter l'accès de la société civile étant donné qu'actuellement les accords commerciaux de l'AELE prévoient qu'un État partie peut demander des consultations d'expert·e·s ou des consultations au sein du comité mixte concernant toute question découlant du CDD, mais que la société civile n'a pas de possibilité équivalente.⁹⁵

4. Recommandations

L'article 2 (4) de la Déclaration exige des États qu'ils formulent, interprètent et appliquent les normes et accords internationaux d'une manière compatible avec leurs obligations en matière de droits humains. Intégrer les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales dans la politique commerciale signifie donc s'assurer que leurs droits et besoins et ce qu'ils peuvent offrir sont dûment pris en compte à chaque étape du processus de la politique commerciale : (a) à l'étape des analyses économiques et sociales sur la base desquelles les positions et le champ des négociations sont définis ; (b) dans le contenu des accords ; et (c) lors de leur mise en œuvre et de

⁹¹ V. Hughes, *Gender Chapters in Trade Agreements: Nice Rhetoric or Sound Policy?*, 2019.

⁹² CNUCED, *The New Way of Addressing Gender Equality Issues in Trade Agreements: is it a revolution?*, Policy Brief No. 53, 2017.

⁹³ Chaque accord commercial de l'AELE institue un Comité mixte (« Joint Committee »), composé de représentant·e·s de chaque partie, pour superviser et administrer l'accord et pour en surveiller le développement ultérieur. Le Comité mixte se réunit normalement tous les deux ans, parfois moins. Il peut modifier les annexes et les appendices de l'accord ou examiner et proposer des modifications. Voir Free Trade Agreement Between the EFTA States and the SACU States, Article 33, Joint Committee; Free Trade Agreement Between the Republic of Colombia and the EFTA States, Article 11.1, Joint Committee.

⁹⁴ Free Trade Agreement Between the EFTA States and the Central American States, Article 9.11, Review; Comprehensive Economic Partnership Agreement Between the Republic of Indonesia and the EFTA States, Article 8.13, Review; Free Trade Agreement Between the Republic of Albania and the EFTA States, Article 40, Review.

⁹⁵ Comprehensive Economic Partnership Agreement Between the Republic of Indonesia and the EFTA States, Article 8.12.2 Implementation and Consultations.

leur suivi. Cette section présente quelques-unes des recommandations les plus importantes pour chacune de ces étapes.

A. Lors de la négociation d'accords relatifs au commerce

Une approche basée sur les droits humains exige de tenir compte des préférences des paysan·ne·s et des travailleuses et travailleurs concernés. En conséquence, la participation de ces personnes à tous les stades de l'élaboration de nouveaux accords commerciaux est primordiale, non seulement pour être en conformité avec la Déclaration sur les droits des paysan·ne·s, mais aussi pour garantir des accords plus robustes et en adéquation avec les préoccupations du public à propos de sujets comme les changements climatiques ou la protection des forêts. La Suisse doit également veiller à ce que les perspectives des ONG et mouvements sociaux travaillant sur des questions relatives aux droits consacrés dans la Déclaration puissent être reflétées dans les négociations commerciales.

Cela pourra nécessiter un effort de formation en amont pour mieux clarifier en quoi les dispositions des accords commerciaux en discussion pourraient affecter les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales. Cet effort contribuera aussi à la réalisation des articles 11 (droit à l'information) et 25 (droit à la formation) de la Déclaration. Au niveau suisse, le gouvernement devrait, dans ce cadre, assurer une plus grande transparence de ses mesures commerciales affectant l'agriculture. La Suisse pourrait, par le biais de sa coopération internationale, augmenter la capacité d'anticiper les impacts de ces accords commerciaux sur les paysan·ne·s dans les pays avec lesquels elle négocie des accords commerciaux.

Avant d'élaborer de nouveaux accords commerciaux, la Suisse devrait identifier,⁹⁶ pour le ou les pays partenaires, les caractéristiques du monde paysan, et déterminer les paysan·ne·s et les travailleuses et travailleurs les plus vulnérables ou marginalisé·e·s dans les zones rurales. La Suisse devrait aussi identifier les besoins des paysan·ne·s suisses pour s'assurer que les engagements pris par le biais des accords commerciaux ne les pénalisent pas au profit d'une concurrence d'une agriculture industrielle. Cette identification initiale devrait être suivie par une étude plus approfondie afin d'établir un équilibre entre la protection des paysan·ne·s suisses et la protection des paysan·ne·s dans les pays avec lesquels la Suisse entretient des relations commerciales.

Sur la base de ces analyses, la Suisse devrait formuler des options de négociation, y compris l'inclusion éventuelle de dispositions spécifiques pour répondre à des préoccupations identifiées. Cette approche est similaire au devoir de diligence qui incombe aux sociétés. Sa fonction est avant tout préventive : identifier les risques et prendre les mesures adéquates afin d'éviter des enfreintes aux droits humains. Cette démarche devrait être entreprise dans le cadre d'une étude d'impact sur les droits humains effectuée avant la conclusion de tout nouvel accord commercial.

En formulant ses options de négociation, la Suisse doit prêter une attention particulière à ce que les règles et pratiques commerciales affectant le système alimentaire international renforcent le

⁹⁶ Le cas échéant dans le cadre de l'AELE.

développement de marchés agricoles locaux,⁹⁷ et à ce que le commerce international ne supplante pas le commerce local de denrées agricoles.

La Suisse affirme qu'elle s'engage pour que les pays en développement tirent pleinement parti du potentiel des accords commerciaux et participent au commerce international tout en tenant compte du développement durable et qu'elle renforce la capacité des pays en développement à poursuivre leurs propres intérêts avec efficacité lors de négociations commerciales.⁹⁸ Pour que ces affirmations puissent convaincre, la Suisse doit montrer, dans sa coopération économique, qu'elle tient pleinement compte du secteur agricole et des paysan·ne·s produisant à petite échelle. Aussi, pour démontrer un réel engagement pour renforcer la capacité des pays en développement à défendre leurs intérêts dans les négociations commerciales, elle doit apporter un soutien à la diversité des points de vue au sein des différents pays et faire participer aux négociations commerciales des représentantes et représentants nationaux issus du monde paysan, en plus des employé·e·s des ministères du commerce et des représentant·e·s de grands groupes commerciaux.

La Suisse pourrait initier un groupe d'expert·e·s sur les accords commerciaux dans le cadre de l'AELE avec pour mission de fournir des conseils en matière de droits humains, y compris des droits des paysan·ne·s, lors des négociations commerciales et dans la mise en œuvre des accords.⁹⁹

La Suisse contribue à différents fonds multilatéraux d'assistance technique relatifs au commerce. Ceux-ci incluent les fonds opérés par l'OMC directement ou conjointement avec d'autres, ainsi que ceux gérés par l'AELE dans le cadre des accords de libre-échange qu'elle conclut avec des pays tiers. Il conviendra de veiller à ce que ces fonds soient octroyés non seulement pour assurer la mise en œuvre des accords commerciaux existants ou sur le modèle existant, mais aussi et surtout en faveur de nouvelles approches de négociation et de contenus qui favorisent les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales.

B. Dans le contenu des accords relatifs au commerce

La Suisse protège son agriculture de la concurrence étrangère par différents moyens dont le maintien de hauts pics tarifaires sur des denrées produites en Suisse, comme le bœuf ou le beurre,¹⁰⁰ ou l'imposition de tarifs saisonniers élevés sur certains fruits et légumes durant les périodes de l'année où ceux-ci sont produits en Suisse. De la même manière, la Suisse ne devrait pas exiger des pays avec qui elle conclut des accords commerciaux qu'ils baissent les droits de douane sur les denrées agricoles produites par leurs paysan·ne·s ou qu'ils se privent des moyens de protéger les secteurs

⁹⁷ Terra Nueva/Mécanisme de la société civile (MSC), *L'établissement de liens entre les exploitants et les marchés – Un guide analytique*, 2016.

⁹⁸ Département fédéral des affaires étrangères, Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (2019) *Rapport explicatif sur la coopération internationale 2021-2024*.

⁹⁹ La Commission européenne a un tel groupe d'experts.

¹⁰⁰ EconomieSuisse, La politique agricole expliquée en dix points, juin 2019. OMC, Organe d'examen des politiques commerciales, *Examen des politiques commerciales Suisse et Liechtenstein*, Rapport du Secrétariat, Doc. OMC WT/TPR/S/355, 11 avril 2017. La Suisse n'est pas le seul pays à maintenir des pics tarifaires dans ce secteur ; le nombre de pics tarifaires des pays de l'OCDE dans le secteur agricole ont d'ailleurs augmenté entre 2000 et 2013. Voir la note du Secrétariat de la CNUCED sur le sujet, de février 2015.

agricoles qui sont vitaux pour les paysan·ne·s ou qui fournissent des emplois aux personnes dans les zones rurales qui n'auraient pas d'autres opportunités.

La Suisse devrait veiller à n'exiger des baisses de droits de douane des pays avec qui elle entretient des relations commerciales uniquement si les dépenses en faveur des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales sont assurées par d'autres biais.

Plus généralement, la Suisse doit veiller à ce que ses mesures et accords commerciaux permettent la protection et le soutien des paysan·ne·s par des mécanismes tels que les mesures de sauvegarde,¹⁰¹ des subventions, la gestion de l'offre, la création et l'opération de stocks alimentaires, un accès prioritaire aux marchés publics ou les quotas sur les importations en faveur des droits des paysan·ne·s.¹⁰²

La Suisse pourrait envisager d'inclure une exception générale dans ses futurs accords commerciaux stipulant que « Pour autant que ces mesures ne soient pas utilisées comme un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiée à l'égard des personnes des autres parties ou comme une restriction déguisée au commerce des produits, des services et des investissements, aucune disposition du présent accord n'empêchera une partie d'adopter ou de maintenir une mesure qu'elle jugera nécessaire pour remplir ses obligations juridiques relatives aux droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales ».

La Suisse pourrait envisager d'octroyer un accès prioritaire à ses marchés aux exportateurs qui remplissent des conditions de procédure répondant à des critères de durabilité spécifiques au contexte paysan.¹⁰³

Une mention de la Déclaration dans les futurs accords commerciaux donnerait un signal politique fort en faveur des droits qui y sont énoncés ; la Suisse est donc encouragée à y faire référence, dans les parties opératives des chapitres de futurs accords commerciaux. Des mentions préambulaires ou dans les chapitres CDD sont bienvenues, mais sont à elles seules insuffisantes. Par conséquent, il est important que la Suisse veille à ce que les dispositions en faveur des droits des paysan·ne·s soient concrètement applicables.

La Suisse doit prévoir une procédure de modification des engagements qu'elle ou/et ses partenaires commerciaux prennent au titre des accords de commerce et d'investissements lorsque de nouveaux facteurs qui le requièrent se présentent (flambée ou baisse soudaine des prix, évolution des structures de marchés, conditions climatiques, etc.).

¹⁰¹ La restriction temporaire des importations d'un produit.

¹⁰² A noter que ces dispositions reflètent les politiques agricoles qui ont été appliquées par la plupart des pays aujourd'hui industrialisés. K. Burnett and S. Murphy, "What Place for International Trade in Food Sovereignty?", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 41, 2014, Issue 6, pp. 1065-1084.

¹⁰³ E. Buergi Bonanomi et I. Muselli, "HRIA of trade agreements involving agriculture: Enabling innovative trade options that protect human rights", in N. Götzmann, *Handbook on Human Rights Impact Assessment*, 2019.

C. Mise en œuvre et suivi des accords relatifs au commerce

La Suisse doit veiller à ce que les mesures commerciales soient accompagnées par des mesures sur le terrain, dans le cadre des activités de coopération, pour aider les paysan·ne·s des pays en développement à bénéficier des avantages que les accords de libre-échange peuvent présenter. Ces mesures doivent aller plus loin que celles prévues par l'accord avec le SACU et intégrer une attention explicite et spécifique aux droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales.

Fort de son statut de siège d'entreprises internationales globalement influentes en matière agricole et alimentaire, elle doit modifier ou renforcer ses lois nationales,¹⁰⁴ et contribuer au développement de nouvelles normes en droit international, pour veiller à ce que ces entreprises respectent, dans leurs activités, tous les droits humains, y compris ceux des paysan·ne·s. Elle doit aussi veiller à ce que les règles relatives au commerce ne limitent pas la capacité des États partenaires de réglementer pour protéger les droits de leurs paysan·ne·s.

Nous l'avons déjà vu, les accords commerciaux de l'AELE prévoient des examens périodiques des progrès réalisés dans la poursuite des objectifs énoncés dans le CDD, qui doivent tenir compte des développements internationaux pertinents pour déterminer les domaines dans lesquels de nouvelles mesures pourraient promouvoir ces objectifs.¹⁰⁵ Les pays membres de l'AELE doivent au minimum reconnaître la Déclaration comme « développement international pertinent ».

Les accords commerciaux de l'AELE prévoient qu'un État partie peut demander des consultations d'expert·e·s ou des consultations au sein du comité mixte concernant toute question découlant du CDD, et que les parties s'efforcent de parvenir à un règlement mutuellement satisfaisant de la question.¹⁰⁶ Un chapitre révisé doit faciliter l'accès de la société civile, y compris des représentant·e·s de paysan·ne·s, au Comité mixte ou autre mécanisme de surveillance mis en place. Conformément au droit à la participation et au droit d'avoir accès à la justice des paysan·ne·s (art. 10 et 12 de la Déclaration), la qualité pour agir doit être interprétée de façon large et les États devraient reconnaître aux individus, aux ONG, aux organisations paysannes et aux mouvements sociaux, le droit de demander des consultations ou des examens.

Plus important, la Suisse doit veiller à ce que les examens périodiques aient lieu et qu'ils tiennent compte des impacts de l'accord sur les droits des paysan·ne·s. Les CDD de futurs accords devraient

¹⁰⁴ En adoptant, par exemple, des législations nationales selon lesquelles les grandes entreprises ou les entreprises actives dans des secteurs à risques sont tenues responsables des conséquences de leurs actes sur les droits humains ou l'environnement. D'autres pays ont des lois qui vont dans ce sens: en 2017 la France a adopté la loi sur le devoir de vigilance (LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre). Le Royaume-Uni a une clause sur la transparence dans la chaîne d'approvisionnement dans sa loi « contre l'esclavage moderne » de 2016 et les Pays-Bas ont depuis 2019 une loi sur l'obligation de diligence en matière de travail des enfants.

¹⁰⁵ Free Trade Agreement Between the EFTA States and the Central American States, Article 9.11, Review; Comprehensive Economic Partnership Agreement Between the Republic of Indonesia and the EFTA States, Article 8.13, Review; Free Trade Agreement Between the Republic of Albania and the EFTA States, Article 40, Review.

¹⁰⁶ Comprehensive Economic Partnership Agreement Between the Republic of Indonesia and the EFTA States, Article 8.12.2 Implementation and Consultations.

indiquer un calendrier de surveillance régulière au fil du temps (tous les quatre ans, par exemple). Cette surveillance pourrait être faite par le Comité mixte que chaque accord commercial de l'AELE crée ou pourrait être déléguée à une autre entité. Une possibilité serait de demander aux États parties de rendre compte des mesures prises et des indicateurs choisis dans les rapports périodiques qu'ils soumettent aux organes de supervision des traités des droits humains des Nations Unies. Un chapitre révisé pourrait aussi inclure les modalités pour une modification de l'accord ou des concessions accordées dans le cadre de l'accord, à laquelle il est fait référence à la partie II.3.B.

La Suisse pourrait soutenir le développement d'indicateurs sur les droits des paysan·ne·s qui peuvent être appliqués pour mesurer la compatibilité des nouveaux accords commerciaux avec la Déclaration. Ces indicateurs doivent être applicables à tous les éléments de l'accord qui peuvent affecter les paysan·ne·s, y compris les tarifs douaniers sur les produits agricoles (de base ou transformés), les mesures sanitaires et phytosanitaires, les subventions, la propriété intellectuelle, les marchés publics, le commerce des services ou encore les investissements.¹⁰⁷

L'indicateur des ODD relatif à la proportion des zones agricoles exploitées de manière productive et durable¹⁰⁸ donne une large place aux droits des paysan·ne·s, demandant par exemple une attention particulière à leur droit à la terre. Cet indicateur pourrait servir de base pour le développement des indicateurs proposés ici.¹⁰⁹

Partie IV

Politique extérieure en matière de propriété intellectuelle et de droit aux semences

Pendant plus de 10 000 ans, les paysan·ne·s ont conservé, sélectionné, multiplié, échangé et vendu leurs semences, tout en les utilisant pour produire de la nourriture.¹¹⁰ Aujourd'hui, ces pratiques coutumières demeurent essentielles pour le droit à l'alimentation des paysan·ne·s ainsi que pour la biodiversité et la sécurité alimentaire mondiales.¹¹¹ Cependant, la protection de la propriété intellectuelle sur les semences à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et à l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV), et leur promotion par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et par des accords de libre-échange, ainsi que la promotion des systèmes de semences commerciales posent de sérieux défis à la protection de ces pratiques coutumières, au maintien des systèmes de semences paysannes et à l'agrobiodiversité.

¹⁰⁷ Pour des exemples d'indicateurs pertinents, voir Friedrich-Ebert-Stiftung et Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, *La Zone de libre-échange continentale (ZLEC) en Afrique vue sous l'angle des droits de l'homme*, 2017, pp. 163-166.

¹⁰⁸ FAO, Objectifs de développement durable - Indicateur 2.4.1 - Proportion des zones agricoles exploitées de manière productive et durable.

¹⁰⁹ Voir FAO, *SDG Indicator 2.4.1, Proportion of Agricultural Area Under Productive and Sustainable Agriculture – Methodological Note*, 4th revision, November 2019.

¹¹⁰ R. Andersen, *The History of Farmers' Rights. A Guide to Central Documents and Literature*, Fridtjof Nansen Institute, 2005.

¹¹¹ O.T. Coomes et al., "Farmer Seed Networks Make a Limited Contribution to Agriculture? Four Common Misconceptions", *Food Policy*, Vol. 56, 2015, pp. 41–50.

Dans les dernières décennies, de nombreux États ont modifié leur législation sur les semences dans le but de favoriser l'industrie agricole, alors que les droits des paysan·ne·s ont été largement négligés. La diversité des semences s'est considérablement réduite, en grande partie à cause d'un cadre normatif qui interdit la commercialisation des semences paysannes. En Europe, par exemple, les catalogues nationaux de semences et le Catalogue commun de l'Union européenne (UE) ont été conçus en accord avec les normes industrielles pour les semences et l'agriculture, excluant largement les semences paysannes. Dans un certain nombre de pays, la conservation, l'échange et la vente des semences paysannes ont été proscrits. Cela a découragé et, dans certains cas, entravé la poursuite des activités agricoles paysannes.¹¹²

Pour renverser cette tendance, les négociateurs de la Déclaration sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales ont consacré le droit aux semences dans la Déclaration. Celle-ci prévoit que les États élaboreront, interpréteront et appliqueront les normes et les accords internationaux pertinents auxquels ils ont souscrit d'une manière compatible avec le droit aux semences (art. 2.4), qu'ils appuieront les systèmes de semences paysannes et favoriseront l'utilisation des semences paysannes et l'agrobiodiversité (art. 19.6), et qu'ils veilleront à ce que les politiques concernant les semences, les lois relatives à la protection des obtentions végétales et les autres lois concernant la propriété intellectuelle, les systèmes de certification et les lois sur la commercialisation des semences respectent et prennent en compte les droits, les besoins et les réalités des paysan·ne·s (art. 19.8).

La mise en œuvre de la Déclaration représente une occasion unique de rééquilibrer le manque de soutien accordé aux systèmes de semences paysannes à travers le monde, par rapport au soutien apporté aux systèmes semenciers industriels au cours des dernières décennies. Ce rééquilibrage est essentiel pour la protection de la vie et des moyens de subsistance de centaines de millions de paysan·ne·s, et dans l'intérêt de tous et toutes pour la préservation de la biodiversité.

À travers sa politique extérieure, la Suisse doit favoriser la promotion et la protection des semences paysannes. Dans cette partie, nous verrons que la Suisse est partie à un nombre important d'instruments internationaux consacrant le droit aux semences (1) et qu'elle a ratifié plusieurs instruments internationaux qui protègent la propriété intellectuelle, y compris sur les semences (2). Quand il y a des contradictions entre ces instruments (3), le droit international prévoit que la Suisse – comme les autres États – doit interpréter et appliquer les instruments de propriété intellectuelle conformément à ses engagements en matière de droits humains (4). La Suisse a présenté une explication de vote contraire à ce principe au moment de l'adoption de la Déclaration, en affirmant qu'elle interpréterait certains éléments clés du droit aux semences en conformité avec les droits de propriété intellectuelle. À l'avenir, cette position doit être modifiée et la Suisse doit appuyer les développements normatifs visant à mieux protéger le droit aux semences aux niveaux national, régional et international (5).

¹¹² C. Golay and A. Bessa, *The Right to Seeds in Europe. The United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas and the Protection of the Right to Seeds in Europe*, Geneva Academy Briefing No. 15, April 2019.

1. Les instruments internationaux acceptés par la Suisse qui protègent le droit aux semences

A la fin du XXe et au début du XXIe siècle, les États ont consacré, en droit international, les pratiques coutumières des paysan·ne·s – conserver, sélectionner, multiplier, échanger et vendre leurs semences tout en les utilisant pour produire de la nourriture – en adoptant la Convention sur la diversité biologique (CDB) et ses protocoles, le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPAA), la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et la Déclaration sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales.¹¹³

En plus de ces instruments, la Suisse a ratifié plusieurs instruments internationaux consacrant le droit à l'alimentation et les droits des femmes rurales qui protègent également le droit aux semences des paysan·ne·s. Parmi celles-ci, on trouve le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW).

A. La CDB et ses protocoles

La CDB a été adoptée en 1992. Elle est presque universellement acceptée, avec 196 États parties dont la Suisse.¹¹⁴ La CDB a notamment pour but de protéger les connaissances et pratiques traditionnelles des communautés autochtones et locales, dont les communautés paysannes, et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques, notamment par un accès approprié à ces ressources.¹¹⁵ Dans le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques, adopté en 2000 et auquel plus de 170 États sont parties¹¹⁶, dont la Suisse, les États ont également accepté de prendre des mesures pour protéger la diversité biologique et les communautés autochtones et locales contre les risques potentiels que posent les organismes génétiquement modifiés (OGM).¹¹⁷ De plus, dans le Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages, adopté en 2010 et ratifié par la Suisse (et par plus de 110 autres États),¹¹⁸ les États ont défini plus précisément les obligations de partage des avantages découlant de l'utilisation des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques (art. 5(5)), et de la recherche et du développement sur les ressources génétiques détenues par les communautés autochtones et locales (art. 5(2)). Ils se sont également engagés, « dans la mesure du possible, à ne pas restreindre l'utilisation et l'échange coutumiers des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées au sein des communautés autochtones et locales et entre elles » (art. 12(4)).

¹¹³ Pour cette partie, voir C. Golay, *The Right to Seeds and Intellectual Property Rights*, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2016, pp. 15-17; C. Golay and A. Bessa, *The Right to Seeds in Europe. The United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas and the Protection of the Right to Seeds in Europe*, Geneva Academy Briefing No. 15, April 2019, pp. 12-14.

¹¹⁴ Voir la [liste des États parties à la CDB](#).

¹¹⁵ Sur la protection des droits des communautés autochtones et locales, voir l'art 8j de la CDB.

¹¹⁶ Voir la [liste des États parties au Protocole de Carthagène](#).

¹¹⁷ Voir en particulier l'article 26 du Protocole de Carthagène.

¹¹⁸ Voir la [liste des États parties au Protocole de Nagoya](#).

B. Le TIRPAA

Le TIRPAA a été adopté par consensus à la FAO en 2001. Il compte aujourd'hui plus de 140 États parties, dont la Suisse,¹¹⁹ et est le traité international le plus important pour la reconnaissance du droit des paysan·ne·s aux semences. Le TIRPAA reconnaît les droits des agricultrices et agriculteurs dans nombre de ses dispositions, d'une manière qui vise à répondre aux tensions créées par les droits de propriété intellectuelle (voir la partie III.3 ci-dessous) et à attirer l'attention sur les innovations non rémunérées des agriculteurs et agricultrices qui sont considérées comme le fondement de toute sélection végétale moderne.¹²⁰

Dans son préambule, le TIRPAA prévoit que « les droits reconnus par le présent Traité de conserver, utiliser, échanger et vendre des semences de ferme et d'autres matériels de multiplication et de participer à la prise de décisions concernant l'utilisation des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ainsi qu'au partage juste et équitable des avantages en découlant sont un élément fondamental de la concrétisation des droits des agriculteurs ainsi que de la promotion des droits des agriculteurs aux niveaux national et international ».

Dans l'article 9, les États ont reconnu « l'énorme contribution que les communautés locales et autochtones ainsi que les agriculteurs de toutes les régions du monde, et spécialement ceux des centres d'origine et de diversité des plantes cultivées, ont apportée et continueront d'apporter à la conservation et à la mise en valeur des ressources phytogénétiques qui constituent la base de la production alimentaire et agricole dans le monde entier ».

Dans le même article, ils se sont engagés à « prendre des mesures pour protéger et promouvoir les droits des agriculteurs, y compris : a) la protection des connaissances traditionnelles présentant un intérêt pour les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ; b) le droit de participer équitablement au partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ; c) le droit de participer à la prise de décisions, au niveau national, sur les questions relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ».¹²¹

Il est important de noter que l'article 9 prévoit qu'un État partie le fera « selon qu'il convient et sous réserve de la législation nationale », mais qu'il précise également que ces dispositions ne doivent pas être interprétées comme « limitant les droits que peuvent avoir les agriculteurs de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences de ferme ou du matériel de multiplication » (art. 9(3)). Le préambule et l'article 9 du TIRPAA visent donc clairement à protéger les droits coutumiers que les paysan·ne·s ont toujours eus.

¹¹⁹ Voir la [liste des États parties au TIRPAA](#).

¹²⁰ R. Andersen, *The History of Farmers' Rights. A Guide to Central Documents and Literature*, Fridtjof Nansen Institute, 2005, pp. v, 3–10.

¹²¹ Voir notamment C. Y. Ling et B. Adams, avec les contributions de S. Shashikant et L. Gaberell, *Le droit des agriculteurs et agricultrices à participer à la prise de décisions. La mise en œuvre de l'article 9.2 (c) du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture*, Document de travail, APBEBES, 2016.

C. La Déclaration sur les droits des peuples autochtones

En adoptant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones en 2007, les États – dont la Suisse qui a voté en faveur de cette adoption¹²² – ont reconnu pour la première fois le droit aux semences dans le droit international relatif aux droits humains, en consacrant le droit des peuples autochtones à conserver, contrôler, protéger et développer leurs semences et leur propriété sur ces semences (art. 31(1)).

D. La Déclaration sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales

Comme nous l'avons vu, le droit aux semences a également été consacré dans la Déclaration adoptée en 2018.¹²³ En vertu de son article 19, les États doivent respecter, protéger et réaliser les principaux éléments du droit aux semences, en particulier le droit des paysan·ne·s à la protection des savoirs traditionnels, innovations et pratiques relatifs aux semences (art. 19.1.a et 20.2) ; leur droit de participer de manière équitable au partage des avantages découlant de l'utilisation des semences (art. 19.1.b) ; leur droit de participer à la prise de décisions sur les questions relatives aux semences (art. 19.1.c) ; leur droit de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences de ferme ou du matériel de multiplication (art. 19.1.d) ; et leur droit de perpétuer, contrôler, protéger et développer leurs semences et leurs savoirs traditionnels (art. 19.2).

Les États doivent veiller à ce que les paysan·ne·s disposent, au moment le plus opportun pour les semis et à un prix abordable, de semences de qualité en quantité suffisante (art. 19.4). Ils doivent également reconnaître aux paysan·ne·s le droit d'utiliser leurs propres semences ou d'autres semences locales de leur choix, et le droit de décider des cultures et espèces qu'ils souhaitent cultiver (art. 19.5).

La Déclaration prévoit également que les États doivent soutenir les systèmes de semences paysannes et favoriser l'utilisation de semences paysannes et l'agrobiodiversité (art. 19.6). Ils devraient également promouvoir un système juste, impartial et approprié d'évaluation (et de certification) de la qualité des semences paysannes et promouvoir la participation des paysan·ne·s à sa formulation (art. 11.3).¹²⁴ Les États doivent veiller à ce que la recherche-développement agricole intègre les besoins des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, avec leur participation active (art. 19.7). Ils doivent notamment investir davantage dans la recherche-développement sur les cultures et semences orphelines, les variétés locales et les semences qui répondent aux besoins des paysan·ne·s.

Les États doivent aussi prévenir les risques découlant du développement, de la manipulation, du transport, de l'utilisation, du transfert ou de l'introduction de tout organisme génétiquement modifié, notamment en protégeant les paysan·ne·s contre la contamination des cultures (art. 20.3).

¹²² Résolution 61/295 de l'Assemblée générale, adoptée le 13 Septembre 2007.

¹²³ Voir C. Golay and A. Bessa, *The Right to Seeds in Europe. The United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas and the Protection of the Right to Seeds in Europe*, Geneva Academy Briefing No. 15, April 2019, pp. 28-42.

¹²⁴ La certification proposée dans cet article de la Déclaration n'est pas liée à la certification prévue par d'autres accords internationaux pour les semences commerciales.

Comme nous l'avons vu, la Déclaration prévoit également qu'en élaborant de nouvelles normes ou de nouveaux accords internationaux, ou en interprétant et en appliquant les obligations auxquelles ils ont déjà souscrit, y compris en relation avec la propriété intellectuelle, les États doivent s'assurer que celles-ci ne violent pas, mais au contraire facilitent la réalisation du droit des paysan·ne·s aux semences (art. 2.4). Au niveau national, les États doivent créer des mécanismes pour assurer la cohérence de leurs politiques agricoles, économiques et relatives au développement avec la réalisation du droit aux semences (art. 15.5), et ils doivent veiller à ce que les politiques concernant les semences, les lois relatives à la protection des obtentions végétales et les autres lois concernant la propriété intellectuelle, les systèmes de certification et les lois sur la commercialisation des semences respectent et prennent en compte les droits, les besoins et les réalités des paysan·ne·s (art. 19.8).

E. Le PIDESC et la Convention CEDAW

La Suisse est partie au PIDESC et à la Convention CEDAW. Dans plusieurs de ses observations générales, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (DESC), qui supervise la mise en œuvre du PIDESC, a affirmé que l'accès aux semences était une composante essentielle du droit à l'alimentation. Dans son Observation générale n° 24, le Comité DESC a également précisé que les États parties au PIDESC avaient l'obligation d'élaborer un cadre pour les droits de propriété intellectuelle afin que ceux-ci ne conduisent pas à refuser ou restreindre l'accès de chacun· aux ressources productives, comme les semences, auxquelles l'accès est crucial pour l'exercice du droit à l'alimentation et des droits des exploitant·e·s agricoles.¹²⁵

Dans les Directives sur le droit à l'alimentation, adoptées par consensus par les États membres de la FAO en 2004, les États ont reconnu que l'accès aux semences faisait partie du droit à l'alimentation et ils se sont engagés à protéger les moyens de production grâce auxquels les populations assurent leur subsistance.¹²⁶ Dans son rapport sur les politiques semencières présenté à l'Assemblée générale de l'ONU en 2009, le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, a également souligné l'importance des semences paysannes pour le droit à l'alimentation, et il a défini les obligations des États de respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation, et à travers lui le droit des paysan·ne·s aux semences.¹²⁷

La Convention CEDAW consacre le droit à l'alimentation (art. 12) et les droits des femmes rurales (art. 14). Les femmes rurales jouent un rôle clé dans la sécurité alimentaire locale et mondiale,¹²⁸

¹²⁵ Comité DESC, Observation générale no 24, *Les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises*, Doc. ONU E/C.12/GC/24, 10 août 2017, §24.

¹²⁶ Voir FAO, *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, notamment la directive 8.1 et la directive 8D sur les ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

¹²⁷ Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, *Politiques semencières et droit à l'alimentation: accroître l'agrobiodiversité et encourager l'innovation*, Doc. ONU A/64/170, 23 juillet 2009, §§4-8.

¹²⁸ Selon la FAO, les femmes représentent en moyenne 43 % de la main-d'œuvre agricole dans les pays en développement, ce pourcentage variant de 20 % en Amérique latine à 50 % en Asie de l'Est et en Afrique subsaharienne. FAO, *State of Food and Agriculture 2010-2011. Women in agriculture. Closing the gender gap for development, losing the gender gap for development*, Rome, FAO, p. 5.

mais représentent, avec les filles, 70 % des personnes souffrant de la faim dans le monde.¹²⁹ Dans sa recommandation générale n° 34, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (Comité CEDAW) a reconnu que le droit des femmes rurales aux semences était un droit humain fondamental.¹³⁰ Il a ensuite décrit les nouvelles menaces qui pèsent sur l'accès des femmes rurales aux semences, et a recommandé des mesures que les États doivent prendre afin de mieux protéger leur droit à l'alimentation et leur droit aux semences.¹³¹

2. Les instruments internationaux ratifiés par la Suisse qui protègent la propriété intellectuelle

La reconnaissance de propriété intellectuelle sur les semences et les variétés végétales a commencé dans les pays européens et aux États-Unis au XX^e siècle, par des droits d'obtenteur et des brevets.¹³² Cette évolution juridique était intrinsèquement liée au développement d'un secteur de sélection commercial distinct de l'agriculture.¹³³ Aujourd'hui, des traités internationaux et des mécanismes de surveillance contraignants offrent une protection solide à ces deux formes de propriété intellectuelle. Dans cette section, nous mettrons l'accent sur l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et sur la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales (Convention UPOV).

A. L'ADPIC

L'ADPIC fait partie de l'accord instituant l'OMC. Cette inclusion de la propriété intellectuelle dans des accords relatifs au commerce marqua une étape importante, non seulement vers l'universalisation de l'obligation de protéger la propriété intellectuelle relative aux variétés végétales, mais aussi en soumettant cette obligation au système contraignant de règlement des différends de l'OMC. L'accord sur les ADPIC exige des membres de l'OMC, dont la Suisse,¹³⁴ de reconnaître la propriété intellectuelle sur les variétés végétales soit par des brevets, soit par un système *sui generis* efficace (un système spécifique), ou une combinaison des deux (art. 27(3.b)). Les pays les moins avancés ont un délai, qui court toujours, pour le faire.

¹²⁹ A.C. Bellows et al., *Gender, Nutrition, and the Human Right to Adequate Food. Towards an Inclusive Framework*, Routledge, 2015.

¹³⁰ Comité CEDAW, *Recommandation générale No. 34 sur les droits des femmes rurales*, Doc. ONU CEDAW/C/GC/34, 4 mars 2016, §56.

¹³¹ Comité CEDAW, *Recommandation générale No. 34 sur les droits des femmes rurales*, Doc. ONU CEDAW/C/GC/34, 4 mars 2016, §§56, 60, 63-66.

¹³² Pour cette partie, voir C. Golay, *The Right to Seeds and Intellectual Property Rights*, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2016, pp. 12-15; C. Golay and A. Bessa, *The Right to Seeds in Europe. The United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas and the Protection of the Right to Seeds in Europe*, Geneva Academy Briefing No. 15, April 2019, pp. 14-19. Voir également G. Dutfield, *Intellectual Property Rights and the Life Science Industries: Past, Present and Future*, World Scientific, 2009; Réseau Semences Paysannes, *Seeds and Farmers' Rights: How International Regulations Affect Farmer Seeds*, 2011, pp 14–19.

¹³³ Voir par exemple G. Dutfield, "Turning Plant Varieties into Intellectual Property: The UPOV Convention" in G. Tansey and T. Rajotte, *The Future Control of Food*, 2008; N. Louwaars, 'Seed Science in the 21st Century: Rights That Scientists Have to Deal With', *Seed Science Research*, Vol. 22, 2012.

¹³⁴ L'OMC a plus de 160 États membres. Voir la [liste des membres de l'OMC](#).

Certains États ont choisi de protéger la propriété intellectuelle sur les variétés végétales par des brevets, qui confèrent aux titulaires de droits – dans de nombreux cas des sociétés – des droits exclusifs sur les inventions liées aux plantes.¹³⁵ Lorsqu'ils utilisent un produit ou un procédé breveté, les paysan·ne·s (comme les obtenteurs) sont fréquemment obligés de signer des accords par lesquels ils s'engagent à ne pas conserver, réutiliser ou échanger les semences.¹³⁶

Mais la majorité des États a choisi de protéger la propriété intellectuelle sur les variétés végétales par des droits de l'obteneur. Ce faisant, la majorité des États a choisi le modèle de protection proposé par l'UPOV. Un petit nombre de pays, comme l'Éthiopie, la Malaisie, les Philippines et l'Inde ont développé leur propre système *sui generis*, grâce auquel ils ont pu protéger à la fois les droits des obtenteurs et les droits des paysan·ne·s, en accord avec la situation spécifique de l'agriculture et du système de semences de leur pays.¹³⁷ L'Union africaine a soutenu un développement normatif similaire au niveau régional, en adoptant en 2000 la Loi-modèle pour la protection des droits des communautés locales, des agriculteurs et des sélectionneurs et la réglementation de l'accès aux ressources biologiques.

B. La Convention UPOV

La première version de la Convention UPOV a été adoptée en 1961 et est entrée en vigueur en 1968. Elle a ensuite été révisée en 1972, 1978 et 1991. Depuis 1999, les nouveaux membres sont tenus de devenir parties à la version de 1991. Aujourd'hui, 72 États sont membres de l'UPOV, qui comprend toutes les grandes puissances commerciales, à l'exception de l'Inde, et les deux tiers d'entre eux ont ratifié l'Acte de 1991, y compris la Suisse qui est partie à l'Acte de 1991 depuis 2004.¹³⁸

La Convention UPOV protège les droits des obtenteurs qui ont créé des variétés végétales nouvelles, distinctes, uniformes et stables (art. 5.1). Il est important de noter que le critère de nouveauté ne signifie pas que la variété végétale n'était pas déjà connue ou utilisée (par les paysan·ne·s, par exemple). Au contraire, la nouveauté selon l'UPOV signifie que la variété n'a jamais été commercialisée sur le marché officiel, ni inscrite dans un catalogue officiel de semences.¹³⁹ Les

¹³⁵ N. Louwaars, 'Seed Science in the 21st Century: Rights That Scientists Have to Deal With', *Seed Science Research*, Vol. 22, 2012.

¹³⁶ Voir par exemple, Centre for Food Safety & Save Our Seeds Coalition, *Seed Giants vs U.S. Farmers*, 2013.

¹³⁷ FAO, TIRPAA, *Draft Inventory of national measures, best practices and lessons learned from the realization of Farmers' Rights, as set out in Article 9 of the International Treaty*, October 2019, pp. 72-73. Cet inventaire est disponible en anglais sur le [page internet de la huitième session de l'Organe directeur du TIRPAA](#); voir aussi C.M. Correa, avec des contributions de S. Shashikant et F. Meienberg, *La protection des obtentions végétales pour les pays en développement. Un outil pour mettre au point un système de protection des obtentions végétales sui generis comme alternative à l'Acte de 1991 de la Convention UPOV*, APBEBES, 2015.

¹³⁸ En plus des 72 États, l'Union européenne et l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle sont membres de la Convention UPOV. Voir la [liste des membres de la Convention UPOV](#).

¹³⁹ Réseau Semences Paysannes, *Seeds and Farmers' Rights: How International Regulations Affect Farmer Seeds*, 2011, pp 32–33. Voir également R. Tripp et al, 'Plant Variety Protection in Developing Countries: A Report from the Field', 32 *Food Policy* 3, 2007, p. 358.

exigences en matière d'homogénéité et de stabilité impliquent que la Convention UPOV n'offre aucune protection aux variétés paysannes, qui sont par nature instables et en évolution permanente.¹⁴⁰

L'Acte de 1991 de l'UPOV accorde aux obtenteurs au moins 20 ans de droits sur les variétés végétales nouvelles, distinctes, uniformes et stables (article 19). Si les versions précédentes interdisaient déjà aux paysan·ne·s de vendre des semences protégées, l'Acte de 1991 leur interdit également d'échanger ces semences, et ils ne peuvent conserver et réutiliser des semences issues de variétés protégées, à des fins de reproduction ou de multiplication, sur leur propre exploitation, de manière limitée et en sauvegardant les intérêts légitimes de l'obteneur, que si leur gouvernement a adopté une exception facultative à l'Acte de 1991 (articles 14 et 15).¹⁴¹

3. Ces instruments protégeant la propriété intellectuelle entravent-ils le respect, la protection et la réalisation du droit aux semences ?

La protection de la propriété intellectuelle sur les semences pose de sérieux défis à la protection du droit des paysan·ne·s aux semences et au maintien de systèmes de semences paysannes.¹⁴²

Il n'y a pas de tension lorsque les paysan·ne·s utilisent des semences paysannes et opèrent dans un système de semences paysannes – une situation que les États doivent promouvoir en vertu de la Déclaration – mais il y en a lorsque les paysan·ne·s utilisent des semences de ferme provenant de variétés ou plantes protégées par des droits de propriété intellectuelle.¹⁴³ Une autre série de tensions surgit dans le cas des brevets sur les caractères dits autochtones, où l'innovation protégée concerne des caractères identifiés dans les plantes, qui peuvent se trouver dans les champs des paysan·ne·s à leur insu, dans les variétés végétales locales et dans des semences qu'ils ont utilisées et conservées. Dans ces cas, la propriété intellectuelle limite les droits coutumiers des paysan·ne·s – protégés par la Déclaration – d'utiliser, de conserver, de sélectionner, d'échanger et de vendre les semences de ferme. Dans un certain nombre de pays qui ont adopté des lois conformes à l'Acte de 1991 de la Convention UPOV, les paysan·ne·s s'exposent à des sanctions civiles et, dans certains cas, même pénales, pour avoir conservé, réutilisé et échangé des semences de variétés commerciales conservées à la ferme¹⁴⁴ ou, comme l'a déclaré R. Andersen, « pour un comportement qui devrait être jugé

¹⁴⁰ Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, *Politiques semencières et droit à l'alimentation: accroître l'agrobiodiversité et encourager l'innovation*, Doc. ONU A/64/170, 23 juillet 2009, §13.

¹⁴¹ Pour UPOV, « [p]armi les facteurs qui pourraient être employés pour établir les limites raisonnables et sauvegarder les intérêts légitimes de l'obteneur, figurent, par exemple, la taille de l'exploitation agricole, la superficie consacrée par l'agriculteur à la culture considérée ou la valeur de la récolte ». UPOV, *Orientations en vue de la rédaction de lois fondées sur l'Acte de 1991 de la Convention UPOV*, Doc. UPOV UPOV/INF/6/5, 6 avril 2017, §2.2.4, p. 75.

¹⁴² C. Golay, *The Right to Seeds and Intellectual Property Rights*, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2016, pp. 19-21; C. Golay and A. Bessa, *The Right to Seeds in Europe. The United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas and the Protection of the Right to Seeds in Europe*, Geneva Academy Briefing No. 15, April 2019, pp. 16-18.

¹⁴³ Les semences de ferme sont les semences issues des récoltes de la ferme, que le paysan ou la paysanne conserve, sélectionne et multiplie, dans le but d'ensemencer ses champs pour la mise en culture suivante. Elles peuvent provenir de variétés ou plantes protégées par des droits de propriété intellectuelle.

¹⁴⁴ Des exemples de pays et de lois nationales peuvent être trouvés dans les informations envoyées par les représentant·e·s de la société civile et de l'industrie semencière en réponse à la résolution de l'organe directeur du TIRPAA sur les relations entre le TIRPAA, l'UPOV et les ADPIC.

légitime et qui est fonctionnel dans l'intérêt de la société en ce qui concerne une agriculture durable et la sécurité alimentaire ». ¹⁴⁵

Dans un grand nombre d'États, un facteur supplémentaire contribue à l'exclusion des semences paysannes : le fait que les critères choisis pour déterminer quelles variétés de semences peuvent être enregistrées et/ou mises sur le marché sont les mêmes que ceux utilisés pour accorder les droits de propriété intellectuelle – distinction, uniformité et stabilité (DUS). Alors que la Déclaration prévoit que les systèmes de certification et les lois sur la commercialisation des semences doivent respecter et prendre en compte les droits, les besoins et les réalités des paysan·ne·s (art. 19.8), dans ces États, les variétés végétales protégées par des droits de propriété intellectuelle peuvent être enregistrées et mises sur le marché, mais pas les semences paysannes, qui sont par nature instables et en permanente évolution. ¹⁴⁶ Cela décourage et entrave la poursuite de l'agriculture paysanne. Au cours des dernières décennies, cela a aussi mené à une réduction drastique de la diversité biologique. ¹⁴⁷

Un argument présenté pour défendre les droits de propriété intellectuelle est que ceux-ci encouragent l'innovation en permettant au titulaire du brevet ou à l'obteneur d'être récompensé pour l'investissement réalisé dans le développement d'une nouvelle variété végétale, tout en permettant – dans le cas de la protection des droits des obtenteurs – l'accès aux autres pour la sélection. ¹⁴⁸ Toutefois, les expert·e·s ont fait valoir qu'une protection excessive des droits des obtenteurs et des brevets pourrait décourager l'innovation au lieu de la récompenser, et que cette protection n'encourageait pas l'innovation dans les pays dont une grande partie de la population agricole était paysanne. ¹⁴⁹

Pour l'ancien Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, les droits de propriété intellectuelle « récompensent et encouragent la standardisation et l'homogénéité, alors qu'ils devraient récompenser l'agrobiodiversité, notamment face à la menace émergente du changement climatique et à la nécessité par conséquent d'accroître la résilience des agriculteurs en les incitant à diversifier leurs cultures ». ¹⁵⁰

¹⁴⁵ R. Andersen, 'Some Considerations on the Relation Between Farmers' Rights, Plant Breeders Rights and Legislation on Variety Release and Seed Distribution', Input Paper for the Second Meeting Ad Hoc Technical Committee on Sustainable Use of Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, Rome, 2–3 March 2015. Voir également L'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition, *Conserver les semences entre les mains des peuples*, 8^{ème} édition, 2016.

¹⁴⁶ B. Magarinos-Rey, *Semences hors-la-loi. La biodiversité confisquée*, Éditions Alternatives, 2015, pp. 74–91.

¹⁴⁷ Selon la FAO, 75 % de la diversité des cultures a disparu entre 1900 et 2000, ce qui aura un impact majeur sur la capacité de l'humanité à se nourrir à l'avenir. FAO, *Le Deuxième Rapport sur l'état des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde*, 2010.

¹⁴⁸ UPOV, *UPOV Report on the Impact of Plant Variety Protection*, 2005. Voir également Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, *Politiques semencières et droit à l'alimentation: accroître l'agrobiodiversité et encourager l'innovation*, Doc. ONU A/64/170, 23 juillet 2009, §26; International Seed Federation, *ISF View on Intellectual Property*, 2012.

¹⁴⁹ M. Kochupillai, "Is UPOV 1991 a good fit for developing countries?"; in J. Drexler and A. Kampermann Sanders (eds), *The Innovation Society and Intellectual Property*, European Property Institutes Network Series, 2019, pp. 25-58.

¹⁵⁰ Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, *Politiques semencières et droit à l'alimentation: accroître l'agrobiodiversité et encourager l'innovation*, Doc. ONU A/64/170, 23 juillet 2009, §39.

La protection de la propriété intellectuelle et la promotion de systèmes commerciaux de semences posent d'autres défis au maintien et au développement des systèmes de semences paysannes et à la protection du droit aux semences.¹⁵¹

Soutien aux semences commerciales et marginalisation des semences paysannes

Pour Olivier De Schutter, ancien Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, l'argument classique avancé pour nier le risque d'une dépendance accrue des paysan·ne·s vis-à-vis des semences industrielles est que les paysan·ne·s ne sont pas obligé·e·s d'acheter des variétés protégées simplement parce qu'elles sont disponibles. Il présuppose cependant que les paysan·ne·s ont véritablement d'autres choix que celui d'acquérir leurs graines dans le commerce. En réalité, la coexistence entre les circuits de semences paysannes (qui opèrent au niveau local ou communautaire, entre paysan·ne·s et sur une base essentiellement informelle) et la filière des semences industrielles est parfois problématique. Les pouvoirs publics ont soutenu la croissance du secteur des semences commerciales non seulement par des dispositifs de protection des obtentions végétales, mais aussi par le biais des intrants subventionnés et la distribution de semences sélectionnées dans les réseaux ruraux de vulgarisation. (...) Le résultat final est la marginalisation ou la disparition progressive des variétés locales.¹⁵²

Ces tensions sont décuplées dans les pays dans lesquels une majorité de la population agricole est constituée de paysan·ne·s, car la promotion de l'Acte de 1991 de la Convention UPOV comme seul modèle pour protéger la propriété intellectuelle est particulièrement inadaptée.¹⁵³

Inadéquation de la Convention UPOV 1991 pour les pays en développement

Pour Carlos Correa, expert des systèmes de semences paysannes, l'Acte de 1991 de la Convention UPOV « propose un modèle rigide et inadapté aux pays en développement. Il ne tient pas compte des caractéristiques liées aux systèmes d'approvisionnement en semences prévalant dans ces pays (...). Dans les pays en développement, l'accès aux semences et au matériel de multiplication est hautement subordonné aux pratiques de conservation et d'échange de ces mêmes ressources. Leur vente constitue une source de revenus non négligeable pour les agriculteurs et leurs familles. Ces activités sont un élément essentiel pour

¹⁵¹ Tripp, Louwaars and Eaton, 'Plant Variety Protection in Developing Countries: A Report from the Field', 32 *Food Policy* 3, 2007, p. 358; C. S. Srinivasan, 'Concentration in Ownership of Plant Variety Rights: Some Implications for Developing Countries', 28 *Food Policy* 5–6, 2003.

¹⁵² Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, *Politiques semencières et droit à l'alimentation: accroître l'agrobiodiversité et encourager l'innovation*, Doc. ONU A/64/170, 23 juillet 2009, §36 (notes de bas de pages omises). Voir aussi S. Shashikant and F. Meienberg, *International Contradictions on Farmers' Rights: The Interrelations Between the International Treaty, Its Article 9 on Farmers' Rights, and Relevant Instruments of UPOV and WIPO*, Third World Network and Berne Declaration, 2015.

¹⁵³ M. Coulibaly et R.A. Brac de la Perrière, avec la contribution de S. Shashikant, *Faillite de la protection intellectuelle des obtentions végétales: 10 années d'UPOV en Afrique francophone*, APBEBES, avril 2019. T. Braunschweig et al., *Owning Seeds, Accessing Food. A Human Rights Impact Assessment of UPOV 1991 Based on Case Studies in Kenya, Peru and the Philippines*, The Berne Declaration, 2014.

préservé un approvisionnement diversifié en semences, adaptées aux conditions locales et à un milieu en évolution constante. En outre, l'Acte de 1991 de la Convention UPOV ne prévoit aucune mesure visant à empêcher le détournement des variétés paysannes par les entreprises commerciales ». ¹⁵⁴

Dans les pays en développement, un système *sui generis* adapté aux spécificités locales est bien plus à même de protéger le droit aux semences tel qu'il est consacré dans la Déclaration. ¹⁵⁵

La loi indienne de 2001 sur la protection des variétés végétales et des droits des agriculteurs ¹⁵⁶ reconnaît les droits des paysan·ne·s de conserver, utiliser, semer, ressemer, échanger, partager et vendre les produits agricoles, y compris les semences de variétés protégées par des droits de l'obtenteur (article 39). ¹⁵⁷ De son côté, la Loi-modèle de l'Union africaine pour la protection des droits des communautés locales, des agriculteurs et des sélectionneurs et la réglementation de l'accès aux ressources biologiques reconnaît le droit des paysan·ne·s d'utiliser une nouvelle variété protégée par des droits d'obtenteur pour développer des variétés paysannes, et leur droit de conserver, d'utiliser, de multiplier et de transformer collectivement des semences de ferme de variétés protégées (art. 26(e) et (f)).

4. Ces instruments peuvent-ils être modifiés, interprétés ou appliqués pour mieux protéger le droit aux semences ?

La Déclaration prévoit que les États doivent élaborer, interpréter et appliquer les accords et normes internationaux auxquels ils sont parties ou qu'ils négocient, d'une manière compatible avec le droit aux semences (art. 2.4). Cela concerne autant les instruments internationaux protégeant le droit aux semences que ceux qui protègent la propriété intellectuelle. La Suisse devrait jouer un rôle moteur dans ces développements ou au moins les appuyer.

A. Le TIRPAA

Au cours des septième et huitième sessions de l'organe directeur du TIRPAA, qui ont eu lieu à Kigali en 2017 et à Rome en 2019, la Suisse a joué, avec la Norvège notamment, un rôle constructif pour la concrétisation de l'article 9 du TIRPAA.

¹⁵⁴ C.M. Correa, avec des contributions de S. Shashikant et F. Meienberg, *La protection des obtentions végétales pour les pays en développement. Un outil pour mettre au point un système de protection des obtentions végétales sui generis comme alternative à l'Acte de 1991 de la Convention UPOV*, APBEBES, 2015, p. ix.

¹⁵⁵ C.M. Correa, avec des contributions de S. Shashikant et F. Meienberg, *La protection des obtentions végétales pour les pays en développement. Un outil pour mettre au point un système de protection des obtentions végétales sui generis comme alternative à l'Acte de 1991 de la Convention UPOV*, APBEBES, 2015.

¹⁵⁶ The Protection of Plant Varieties and Farmers' Rights Act a été adopté par le Parlement indien en 2001, entré en vigueur en 2005. Voir également The Farmers' Rights Project, 'Best Practices: India's Protection of Plant Varieties and Farmers' Rights Act'; S. Koonan, 'Developing Country Sui Generis Options: India's Sui Generis System of Plant Variety Protection', Briefing Paper no 4, Quaker United Nations Office, 2014; R. Tripp, N. Louwaars and D. Eaton, 'Plant Variety Protection in Developing Countries: A Report from the Field', 32 *Food Policy*, Vol. 3, 2007), p. 358.

¹⁵⁷ Des garanties ont été prévues contre les atteintes innocentes commises par des agriculteurs, car les agriculteurs qui violent sans le savoir les droits d'un obtenteur ne doivent pas être punis s'ils peuvent prouver qu'ils n'avaient pas connaissance de l'existence d'un tel droit d'obtenteur (art. 42).

À sa septième session, l'Organe directeur a décidé de créer un groupe spécial d'expert·e·s techniques sur les droits des agriculteurs, en lui donnant pour mandat de réaliser « un inventaire des mesures nationales qui peuvent être adoptées, des pratiques optimales et des enseignements à tirer de la concrétisation des droits des agriculteurs, tels qu'énoncés à l'article 9 du Traité international » et, sur la base de cet inventaire, de proposer « des solutions visant à encourager, à orienter et à promouvoir la concrétisation des droits des agriculteurs, tels qu'énoncés à l'article 9 du Traité international ». ¹⁵⁸

L'envoi de nombreuses contributions par les États membres et les autres parties intéressées et le travail du groupe d'expert·e·s, qui comprend une représentante de la Suisse, ont permis de présenter un premier bilan de la mise en œuvre de l'article 9 du TIRPAA, sous la forme d'un inventaire de bonnes pratiques. ¹⁵⁹

En 2019, l'Organe directeur du TIRPAA a pris note de l'adoption de la Déclaration de l'ONU sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales. Il s'est félicité de la publication de l'inventaire de bonnes pratiques, a pris acte du fait que celui-ci serait périodiquement examiné et actualisé, et a décidé de renouveler le mandat du groupe d'expert·e·s pour 2 ans supplémentaires, afin que celui-ci mène ses travaux à terme, en lui ajoutant deux représentant·e·s des organisations d'agriculteurs et d'agricultrices (qui ont maintenant 5 représentant·e·s parmi la quarantaine de membres du groupe d'expert·e·s). ¹⁶⁰

En défendant les engagements pris à Kigali en 2017, la Suisse a fait partie des États qui ont obtenu que les solutions qui seront proposées par le groupe d'expert·e·s pour concrétiser l'article 9 du TIRPAA ne seront pas évaluées pour savoir si elles sont conformes aux autres instruments internationaux, et en particulier à la Convention UPOV, ce qui aurait impliqué de faire primer ceux-ci sur le droit aux semences des agriculteurs/paysans, à l'opposé de ce que requiert le droit international. ¹⁶¹

La Suisse doit continuer de soutenir la promotion et la protection des droits des agriculteurs/paysans au sein du TIRPAA, notamment en participant activement aux travaux du groupe d'expert·e·s, en intégrant la Déclaration sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales dans les travaux du TIRPAA, et en défendant l'indépendance du TIRPAA par rapport aux instruments internationaux protégeant la propriété intellectuelle.

¹⁵⁸ FAO, TIRPAA, résolution 7/2017 de l'Organe directeur sur l'application de l'article 9 du TIRPAA – Droits des agriculteurs, Annexe.

¹⁵⁹ FAO, TIRPAA, *Draft Inventory of national measures, best practices and lessons learned from the realization of Farmers' Rights, as set out in Article 9 of the International Treaty*, October 2019. Cet inventaire est disponible en anglais sur la [page internet de la huitième session de l'Organe directeur du TIRPAA](#).

¹⁶⁰ FAO, TIRPAA, résolution 6/2019 de l'Organe directeur sur l'application de l'article 9 du TIRPAA – Droits des agriculteurs, §§3, 7, 8, 24

¹⁶¹ Voir notamment APBEBES, *Farmers' Rights vs. Breeders' Rights during the negotiations at the 8th Governing Body of the ITPGRFA*, December 2019.

B. L'ADPIC

L'ADPIC doit être interprété et appliqué de manière à mieux protéger le droit aux semences. Au lieu de promouvoir l'Acte de 1991 de l'UPOV comme seul modèle pour protéger la propriété intellectuelle sur les variétés végétales et mettre en œuvre l'article 27.3.b de l'ADPIC¹⁶², l'OMPI et les États, dont la Suisse, devraient veiller à promouvoir la protection de droits de propriété intellectuelle sur les variétés végétales à travers des systèmes *sui generis* permettant de protéger à la fois les droits des obtenteurs et les droits des paysans. Les exemples de l'Éthiopie, de la Malaisie, des Philippines et de l'Inde, ainsi que la Loi-modèle de l'Union africaine pour la protection des droits des communautés locales, des agricultrices, agriculteurs, sélectionneuses et sélectionneurs et la réglementation de l'accès aux ressources biologiques, pourraient servir de modèles.

Au sein de l'OMC, la Suisse pourrait promouvoir une meilleure protection du droit aux semences, par exemple à travers une déclaration d'interprétation de l'ADPIC. Un précédent utile à cet égard est l'accord que les États ont pu trouver au sein de l'OMC en matière de propriété intellectuelle pour protéger le droit à la santé et l'accès aux médicaments.¹⁶³ En avril 2001, alors que l'on craignait de plus en plus que les règles de propriété intellectuelle ne restreignent l'accès aux médicaments¹⁶⁴, la Commission des droits de l'homme a adopté une nouvelle résolution sur l'accès aux médicaments dans le contexte de pandémies, telle que celle de VIH/sida, dans laquelle elle a reconnu l'accès aux médicaments comme un élément essentiel du droit à la santé.¹⁶⁵ Parallèlement, les États préparaient une déclaration sur le même sujet qui a été adoptée par la suite à l'OMC : la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique de 2001, qui précise que le droit à la santé et l'accès aux médicaments doivent prévaloir sur les règles de propriété intellectuelle.¹⁶⁶

Dans cette déclaration ministérielle, les membres de l'OMC ont affirmé que « l'Accord sur les ADPIC n'empêche pas et ne devrait pas empêcher les membres de prendre des mesures pour protéger la santé publique » et, par conséquent, que « l'accord peut et devrait être interprété et mis en œuvre d'une manière qui appuie le droit des membres de l'OMC de protéger la santé publique et, en particulier, de promouvoir l'accès de tous aux médicaments ». En conséquence, des pays comme le Brésil, l'Inde, l'Afrique du Sud et la Thaïlande ont pu utiliser pleinement les flexibilités prévues par l'Accord sur les ADPIC pour produire des versions génériques de médicaments brevetés pour l'exportation vers

¹⁶² S. Shashikant and F. Meienberg, *International Contradictions on Farmers' Rights: The Interrelations Between the International Treaty, Its Article 9 on Farmers' Rights, and Relevant Instruments of UPOV and WIPO*, Third World Network and Berne Declaration, 2015, pp. 16-19; G. Dutfield, *Alimentation, diversité biologique et propriété intellectuelle: le rôle de l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV)*, Quaker UN Office, 2011, pp. 13-17.

¹⁶³ Pour cette section, voir également C. Golay, *The Right to Seeds and Intellectual Property Rights*, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2016, pp. 23-25.

¹⁶⁴ F.M. Abbott, "The Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health: Lighting a Dark Corner at the WTO", *Journal of International Economic Law*, Vol. 5, 2002, p. 469. Voir aussi South Centre, *The Doha Declaration on TRIPS and Public Health Ten Years Later: The State of Implementation*, Policy Brief 7, 2011.

¹⁶⁵ Résolution 2001/33 de la Commission des droits de l'homme, adoptée le 23 avril 2001, par 52 États pour, aucun État contre, et une abstention.

¹⁶⁶ OMC, Déclaration sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique, Doc. OMC WT/MIN(01)/DEC/2, 14 novembre 2001.

des pays qui ne peuvent fabriquer eux-mêmes ces médicaments.¹⁶⁷ Les prix de nombreux traitements ont considérablement baissé dans les années qui ont suivi et l'accès aux médicaments s'est amélioré pour des millions de personnes atteintes du VIH.¹⁶⁸

La santé publique, les budgets de santé des pays pauvres et, surtout, la vie de millions de personnes affectées par le VIH était en jeu lorsque les États ont adopté la Déclaration de l'OMC sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique. En rappelant explicitement que les États peuvent utiliser les flexibilités de l'Accord sur les ADPIC pour protéger le droit à la santé et l'accès aux médicaments, les membres de l'OMC ont alors envoyé un signal important : la propriété intellectuelle ne doit pas primer sur les autres objectifs d'intérêt public. Parallèlement, les efforts déployés par la Commission des droits de l'homme ont rappelé que les objectifs d'intérêt public trouvent leur expression juridique dans le droit international des droits humains.

Il est aisé de faire un parallèle avec le droit à l'alimentation et le droit des paysan·ne·s aux semences. Le droit à l'alimentation de centaines de millions de paysan·ne·s vivant dans les zones rurales des pays en développement est menacé quand les pratiques des communautés paysannes en matière de conservation, d'échange et de sélection des semences de ferme sont limitées. Cela entraîne la perte de la diversité biologique et des connaissances associées à la sélection végétale, ce qui pourrait avoir des effets négatifs sur l'accès durable et à long terme à l'alimentation des habitant·e·s riches et pauvres de la planète.¹⁶⁹ Dans ces conditions, le raisonnement adopté en 2001 pour protéger le droit à la santé et l'accès aux médicaments pourrait être reproduit pour protéger le droit à l'alimentation et le droit des paysan·ne·s aux semences. Par exemple, l'OMC pourrait déclarer que « l'Accord sur les ADPIC doit être interprété conformément aux engagements des membres en matière des droits humains, et en aucun cas empêcher les membres de prendre des mesures pour protéger le droit à l'alimentation » et, par conséquent, « que l'Accord peut et doit être interprété et appliqué d'une manière qui appuie le droit des membres de l'OMC de protéger le droit à l'alimentation et, en particulier, les droits des paysan·ne·s de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences de ferme ou du matériel de multiplication, de favoriser la biodiversité et de garantir la survie de l'humanité ». Cette déclaration de l'OMC pourrait encourager les membres à utiliser pleinement les possibilités offertes par l'Accord sur les ADPIC pour concevoir des systèmes *sui generis* de protection des variétés végétales adaptés aux spécificités agricoles et sociales de leur pays et leur permettant de protéger à la fois les droits des obtenteurs et les droits des paysan·ne·s. Les exemples de l'Éthiopie, de la Malaisie, des Philippines et de l'Inde, ainsi que la Loi-modèle de l'Union africaine pourraient servir de modèles.

¹⁶⁷ WTO, *Millennium Development Goals. Access to medicines*.

¹⁶⁸ Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à la santé, *Le droit à la santé dans le contexte de l'accès aux médicaments et des droits de propriété intellectuelle*, Doc. ONU A/HRC/11/12, 31 mars 2009. E.F.M. 't Hoen, "TRIPS, Pharmaceutical Patents and Access to Essential Medicines: Seattle, Doha and Beyond", pp. 39-67.

¹⁶⁹ Comme indiqué plus haut, selon la FAO, 75 % de la diversité des cultures a disparu entre 1900 et 2000, ce qui aura un impact majeur sur la capacité de l'humanité à se nourrir à l'avenir, les plus pauvres du monde risquant d'être les plus touchés. FAO, *Le Deuxième Rapport sur l'état des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde*, 2010. Voir aussi Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, *Politiques semencières et droit à l'alimentation: accroître l'agrobiodiversité et encourager l'innovation*, Doc. ONU A/64/170, 23 juillet 2009, §38.

Lorsque le contexte y sera favorable, la Suisse pourrait lancer une telle initiative à l'OMC, ou l'appuyer si elle est lancée par d'autres.

C. La Convention UPOV

La Suisse exige régulièrement des pays en développement des engagements en matière de propriété intellectuelle qui vont au-delà de l'ADPIC, notamment comme condition de la conclusion d'accords de partenariats économiques ou commerciaux.¹⁷⁰ Ces engagements peuvent être l'adoption de l'Acte de 1991 de la Convention UPOV, le fait d'assurer la conformité de leur droit national avec UPOV 1991 ou encore l'imposition de limites à leur flexibilité d'exclure les brevets sur les plantes et les animaux, ce que la Suisse (en tant que membre de l'AELE) a obtenu dans l'accord de libre-échange avec l'Indonésie.

Ces exigences sont en contradiction avec les engagements de la Suisse pour le droit à l'alimentation et le droit aux semences. En 2010, le Comité des DESC de l'ONU a sévèrement critiqué cette pratique. Dans les observations finales qu'il a adressées à la Suisse à la fin de l'examen sur la mise en œuvre du PIDESC, le Comité DESC a conclu que « les dispositions dites « ADPIC-plus » concernant l'adhésion à la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales accroît les coûts de production des denrées alimentaires, entravant gravement la réalisation du droit à l'alimentation ».¹⁷¹

La Suisse doit cesser d'exiger des pays en développement qu'ils adoptent l'Acte de 1991 de la Convention UPOV, qu'ils assurent la conformité de leur législation avec UPOV 1991 ou qu'ils limitent la flexibilité d'exclure les brevets sur les plantes et les animaux au-delà de ce que prévoit l'ADPIC, comme condition préalable à la conclusion des accords de partenariat économique avec la Suisse ou l'AELE. Elle doit, au contraire, les encourager à utiliser pleinement les possibilités offertes par l'ADPIC pour concevoir des systèmes *sui generis* de protection des variétés végétales adaptés aux spécificités agricoles et sociales de leur pays et leur permettant de protéger à la fois les droits des obtenteurs et les droits des paysan·ne·s.

5. L'interprétation de la Déclaration sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales

Comme nous l'avons vu dans une explication de vote présentée au moment de l'adoption de la Déclaration,¹⁷² la Suisse, après avoir souligné l'importance et les qualités de la Déclaration, a noté que celle-ci était un instrument non contraignant, qui ne remettait pas en cause les autres instruments internationaux existants, et elle a indiqué que certaines de ses dispositions étaient pour elle problématiques. La Suisse a déclaré que les dispositions 1a, 1d, 4 et 8 de l'article 19 sur le droit aux semences étaient problématiques, notamment par rapport à la propriété intellectuelle, et que la Suisse les interpréterait conformément au droit national et international.

¹⁷⁰ OMC, Organe d'examen des politiques commerciales, *Examen des politiques commerciales de la Suisse et du Liechtenstein*, Rapport du Secrétariat, Doc. OMC WT/TPR/S/355, 11 avril 2017, pp. 88-102.

¹⁷¹ Comité DESC, *Observations finales à la Suisse*, Doc. ONU E/C.12/CHE/CO/2-3, 26 novembre 2010, §24.

¹⁷² Explication de vote de la Suisse au moment de l'adoption de la Déclaration par le Conseil des droits de l'homme, le 27 septembre 2018. En possession des auteurs. Voir également la [vidéo de l'explication de vote de la Suisse au moment de l'adoption de la Déclaration par la troisième Commission de l'Assemblée générale](#), le 19 novembre 2018 (l'intervention orale de la Suisse commence à la minute 24:40).

À notre avis, c'est l'explication de vote de la Suisse qui est problématique.

Les dispositions visées par la Suisse protègent le droit des paysan·ne·s à la protection des savoirs traditionnels relatifs aux ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (art. 19.1.a), leur droit de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences de ferme ou du matériel de multiplication (art. 19.1.d), l'obligation des États de veiller à ce que les paysan·ne·s disposent, au moment le plus opportun pour les semis et à un prix abordable, de semences de qualité en quantité suffisante (art. 19.4), et l'obligation des États de veiller à ce que les politiques concernant les semences, les lois relatives à la protection des obtentions végétales et les autres lois concernant la propriété intellectuelle, les systèmes de certification et les lois sur la commercialisation des semences respectent et prennent en compte les droits, les besoins et les réalités des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales (art. 19.8).

Ces dispositions comprennent donc des éléments centraux des droits des paysan·ne·s, et l'obligation pour les États de faire primer l'un des droits humains consacrés dans la Déclaration – le droit aux semences – sur les lois et politiques nationales.

Cette interprétation de la Suisse va donc à l'encontre de ses engagements en matière de droits humains et de plusieurs dispositions clés de la Déclaration. L'interprétation de la Suisse semble aussi ignorer le droit international en vertu duquel elle doit formuler et appliquer sa politique en matière de propriété intellectuelle de façon à respecter ses engagements en matière de protection et promotion des droits humains, et non le contraire.¹⁷³

Quand une nouvelle résolution sur le sujet sera adoptée au Conseil des droits de l'homme ou à l'Assemblée générale de l'ONU, visant à promouvoir la mise en œuvre de la Déclaration, la Suisse devra utiliser cette occasion pour retirer ou modifier cette explication de vote.

6. Recommandations

La Suisse doit élaborer, interpréter et appliquer les accords et normes internationaux auxquels elle est partie ou qu'elle négocie, d'une manière compatible avec le droit aux semences.

La Suisse doit retirer ou modifier son explication de vote – présentée au moment de l'adoption de la Déclaration – selon laquelle la Suisse interprétera les dispositions 1a, 1d, 4 et 8 de l'article 19 sur le droit aux semences conformément au droit national et international, notamment en matière de propriété intellectuelle.

La Suisse doit utiliser pleinement le potentiel des instruments internationaux consacrant des éléments importants du droit aux semences, notamment la CBD, le TIRPAA et la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, pour protéger et promouvoir au mieux le droit aux semences. En particulier, la Suisse doit continuer de soutenir la promotion et la protection des droits des agriculteurs/paysans au sein du TIRPAA, notamment en participant activement aux travaux du groupe d'expert·e·s, en intégrant la Déclaration sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales dans les travaux du TIRPAA, et en défendant l'indépendance du TIRPAA par rapport aux instruments internationaux protégeant la propriété intellectuelle.

¹⁷³ Voir discussion supra, partie I.1.B.

La Suisse doit également veiller à ce que la négociation, l'interprétation et la mise en œuvre des instruments de l'OMC, de l'OMPI et de l'UPOV, ainsi que de tout autre accord international protégeant la propriété intellectuelle, ne violent pas mais au contraire facilitent la réalisation des éléments clés du droit aux semences, en particulier le droit des paysan·ne·s de perpétuer, contrôler, protéger et développer leurs semences et leurs savoirs traditionnels; leur droit à la protection des savoirs traditionnels, des innovations et des pratiques relatifs aux semences ; leur droit de participer à la prise de décisions sur les questions relatives aux semences ; leur droit de participer de manière équitable au partage des avantages découlant de l'utilisation des semences ; et leur droit de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences de ferme ou du matériel de multiplication.

La Suisse doit encourager les pays en développement à utiliser pleinement les possibilités offertes par l'ADPIC pour concevoir des systèmes *sui generis* de protection des variétés végétales adaptés aux spécificités agricoles et sociales de leur pays et leur permettant de protéger à la fois les droits des obtenteurs et les droits des paysan·ne·s. Quand le contexte sera favorable à l'OMC, la Suisse pourrait appuyer une interprétation et une application de l'ADPIC qui permettent, dans le même esprit, de mieux protéger le droit aux semences. Un précédent utile à cet égard est l'accord que les États ont su trouver en matière de propriété intellectuelle, pour protéger le droit à la santé et l'accès aux médicaments, en adoptant la Déclaration de Doha à l'OMC en 2001.

La Suisse doit assurer que les accords de libre-échange auxquels elle est partie ou qu'elle négocie, seule ou à travers l'AELE, n'entraînent pas de violations du droit aux semences des paysan·ne·s, ce qui implique notamment de cesser d'exiger des pays en développement qu'ils adoptent l'Acte de 1991 de la Convention UPOV, qu'ils assurent la conformité de leur législation avec UPOV 1991 ou qu'ils limitent la flexibilité d'exclure les brevets sur les plantes et les animaux au-delà de ce que prévoit l'ADPIC, comme condition préalable à la conclusion des accords de partenariat économique avec la Suisse ou l'AELE.

La Suisse devrait encourager les autres États, notamment à travers sa coopération au développement et sa politique extérieure en matière de droits humains, commerce, investissement, semences et propriété intellectuelle, à adopter des politiques relatives aux semences, des programmes de recherche-développement, des lois relatives à la protection des obtentions végétales et d'autres lois sur la propriété intellectuelle, et des normes en matière d'enregistrement, de certification et de commercialisation des semences qui respectent et prennent en compte les droits, les besoins et les réalités des paysan·ne·s, et qui permettent aux systèmes de semences paysannes non seulement d'exister, mais de fonctionner et prospérer pleinement en tant que systèmes de production, d'innovation et de conservation.

La Suisse doit également assurer la participation des paysan·ne·s, directement et/ou par l'intermédiaire de leurs organisations représentatives, à l'élaboration, à l'interprétation et à l'application des accords et normes internationaux, ainsi qu'à l'élaboration des lois et politiques nationales et régionales, pour faire en sorte qu'ils ne portent pas atteinte au droit aux semences, mais en facilitent la réalisation.

Partie V

Politique de développement et droits des paysan·ne·s

La coopération internationale (CI) fait partie intégrante de la politique étrangère et de la politique économique extérieure de la Suisse.¹⁷⁴ Selon l'article 54 de la Constitution fédérale, qui traite des affaires étrangères, la Suisse contribue à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits humains et la préservation des ressources naturelles.

Ainsi, la politique de développement du pays englobe toutes les mesures politiques, économiques et sociales visant à améliorer durablement les conditions de vie dans les pays en développement.¹⁷⁵ Tous les quatre ans, le Conseil fédéral fixe la stratégie de la coopération au développement par son « message sur la coopération internationale ». Le dernier message sur la CI, couvrant la période 2021-2024, a été adopté en février 2020.

Une des raisons pour lesquelles la Suisse a soutenu l'élaboration de la Déclaration sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant en zones rurales est le fait que les paysan·ne·s produisent la majorité des aliments dans le monde et sont touché·e·s de manière disproportionnée par la faim et la pauvreté. Une autre raison est l'engagement de la Suisse, sur le plan national et à l'étranger, en faveur du maintien et du développement des systèmes agricoles à petite échelle.¹⁷⁶ Ces raisons sont tout à fait en cohérence avec les objectifs actuels de la CI suisse.

Dans cette partie de l'étude, nous analysons les activités de la coopération au développement de la Suisse à la lumière de leur capacité à respecter, protéger et réaliser les droits énoncés dans la Déclaration. Nous commençons par analyser le message du Conseil fédéral sur la CI 2021-2024. Nous présentons ensuite certains instruments de la CI, et indiquons comment la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) peuvent s'assurer que leurs activités de coopération au développement soient accessibles, utiles et adaptées aux besoins des paysan·ne·s, et contribuent à la protection et à la promotion des droits énoncés dans la Déclaration. Pour ceci, nous nous penchons sur certains aspects de la coopération bilatérale et sur la collaboration avec le secteur privé.

1. Le message sur la coopération internationale 2021-2024

Le « message sur la coopération internationale » fixe la stratégie de la coopération au développement et des autres instruments de la coopération internationale de la Suisse, tous les quatre ans. Le dernier message a été adopté début 2020. Il faut saluer le fait que le Conseil fédéral a, pour la première fois, soumis le projet de message à une procédure de consultation.

¹⁷⁴ Confédération suisse, *Développement et Coopération - Pourquoi la Suisse s'engage-t-elle?*.

¹⁷⁵ Confédération suisse, *Politique de développement*.

¹⁷⁶ Explication de vote de la Suisse au moment de l'adoption de la Déclaration par le Conseil des droits de l'homme, le 27 septembre 2018. En possession des auteurs. Voir également la [vidéo de l'explication de vote de la Suisse à la troisième Commission de l'Assemblée générale](#), le 19 novembre 2018 (l'intervention orale de la Suisse commence à la minute 24:40).

Pour la période de 2021 à 2024, l'accent a été mis sur la création d'emplois, la lutte contre les changements climatiques, la migration ainsi que l'engagement en faveur de l'état de droit.¹⁷⁷

Le message contient des aspects positifs pour les droits des paysan·ne·s, notamment l'importance donnée aux changements climatiques, aux ressources naturelles et aux questions liées au genre. Par ailleurs, il est bienvenu que le programme global sécurité alimentaire continue au sein de la DDC et que le message mentionne explicitement l'engagement de ce programme en faveur du droit à l'alimentation et des droits des paysan·ne·s.¹⁷⁸

A. Manque d'attention aux paysan·ne·s et aux zones rurales

D'autres aspects de la stratégie sont moins réjouissants, à commencer par le fait que le reste des priorités et actions de la DDC ne mentionnent ni le droit à l'alimentation ni les droits des paysan·ne·s, et très peu les zones rurales. Dans l'accent thématique « emploi », par exemple, le fait que la CI mettra davantage l'accent sur les jeunes entrepreneurs qui ont le potentiel de créer des emplois décents et qu'elle soutiendra le développement de *start-up* ne répondra pas aux besoins d'une grande partie de la population rurale qui est sous-employée ou qui travaillent dans le secteur informel par manque de formation, d'opportunités économiques ou d'accès aux ressources.¹⁷⁹ Ceci est particulièrement frappant concernant l'Afrique sub-saharienne où ni les zones rurales ni les paysan·ne·s ne sont mentionné·e·s,¹⁸⁰ ce qui paraît potentiellement incompatible avec ce que la Déclaration prévoit sur le droit au travail (article 13).

De surcroît, la volonté exprimée par ce message de promouvoir l'intégration dans les chaînes de valeur régionales et mondiales (CVM) pourrait aller à l'encontre de la réalisation de la sécurité et souveraineté alimentaire, rendant les paysan·ne·s tributaires de marchés internationaux et des acteurs qui dominent les CVM.¹⁸¹ En effet, les approches « classiques » de développement des chaînes de valeur produisent des résultats insatisfaisants pour les droits des paysan·ne·s et la durabilité, en raison entre autres de la faiblesse des liens entre les bénéficiaires et les autres acteurs de la chaîne de valeur en aval.¹⁸² Une approche trop focalisée sur les CVM pourrait aussi contrer le développement de marchés locaux et territoriaux souhaité par de nombreux paysans et paysannes¹⁸³ et va à l'encontre de ce qu'indique la Déclaration comme rôle possible pour la coopération internationale (voir

¹⁷⁷ Confédération suisse, *Message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024 (stratégie CI 2021-2024) du 19 février 2020*, pp. 28-31.

¹⁷⁸ Confédération suisse, *Message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024 (stratégie CI 2021-2024) du 19 février 2020*, pp. 42-43. Des engagements de 30 millions de francs en moyenne par an sont alloués aux programmes globaux.

¹⁷⁹ Confédération suisse, *Message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024 (stratégie CI 2021-2024) du 19 février 2020*, p. 28.

¹⁸⁰ Confédération suisse, *Message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024 (stratégie CI 2021-2024) du 19 février 2020*, pp. 35-36.

¹⁸¹ Voir discussion supra, dans la partie III de l'étude.

¹⁸² HEKS/EPER, *Développement des systèmes de marché – Guide pour planifier et faciliter l'évolution des systèmes de marché*, 2015, p. 3.

¹⁸³ Terra Nueva/Mécanisme de la société civile (MSC), *L'établissement de liens entre les exploitants et les marchés – Un guide analytique*, 2016. Voir aussi discussion supra, dans la partie III de l'étude.

notamment l'article 2.6). En outre, une approche basée sur les CVM montre sa fragilité lorsque des événements limitant les échanges internationaux surviennent.

De plus, le fait que le message ne mette pas plus d'accent sur les personnes vulnérables dans les zones rurales ne va pas dans le sens des ODD, notamment les ODD 1 et 2 qui visent à éradiquer l'extrême pauvreté, la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition – alors que 70 % des personnes vivant dans l'extrême pauvreté, et 80 % des personnes en situation d'insécurité alimentaire vivent dans les zones rurales (ce sont des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, au sens de la Déclaration). Le manque d'attention prêté au monde rural est d'autant plus étonnant que la loi de 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale, que le message cite comme un des principaux instruments définissant les buts de la CI, donne à son article 5 une large place au développement rural et aux cultures vivrières destinées à la consommation locale.¹⁸⁴

Lors de la mise en œuvre de la partie de l'accent thématique « emploi », il conviendra donc de veiller à ce que les activités prévues contribuent à créer des emplois conformément aux droits reconnus dans la Déclaration, notamment aux articles 13 et 15.4. Il conviendra également de veiller à ce que les activités prioritaires ne laissent pas de côtés les intérêts et droits des populations rurales, et ne résultent pas en une discrimination *de facto* à l'encontre des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, relevée à l'article 3.3 de la Déclaration.

Réduire la pauvreté rurale améliore les conditions de vie dans les villes

Vivre dans une zone rurale augmente la probabilité qu'un individu souffre de pauvreté et de privation, les personnes vivant dans des zones rurales éloignées étant plus susceptibles d'être pauvres et leur pauvreté étant plus susceptible d'être de longue durée, multidimensionnelle et intersectionnelle avec d'autres facteurs d'exclusion. Bien que les instruments politiques de réduction de la pauvreté puissent être différents dans les zones urbaines et rurales, il existe des points communs qui relient les deux agendas. Une intégration et une connectivité plus fortes entre les marchés ruraux et urbains peuvent réduire les flux migratoires vers les villes et améliorer les niveaux de revenus dans les zones rurales. Elles peuvent améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle et renforcer la résilience aux chocs climatiques ou celle des marchés. Des chaînes d'approvisionnement en produits de base et des systèmes alimentaires intégrés, complétés par une vision plus large du développement spatial et un ciblage des interventions publiques sur des zones spécifiques qui sont les plus délaissées pourraient contribuer à réduire la pauvreté tant rurale qu'urbaine.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale du 19 mars 1976 (état le 1^{er} juin 2017).

¹⁸⁵ UN DESA, Report of the Expert Group Meeting on Eradicating Rural Poverty to Implement the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2019; C. Di Nucci, K. Hamel et al., *To move the needle on ending extreme poverty, focus on rural areas*, IFAD, 2020.

B. Intérêt de la Suisse ou diminution de la pauvreté ?

Il est inquiétant que l'un des trois critères définissant l'action de la CI soit les intérêts de la Suisse.¹⁸⁶ Cela paraît en inadéquation avec le mandat constitutionnel fondamental et les principes juridiques qui en découlent, surtout sur le mandat de diminuer la souffrance et la pauvreté. L'Agenda 2030 a, en son centre, l'objectif que personne ne doit être exclu de sa mise en œuvre (*leave no one behind*). Ainsi, en conformité avec son engagement de réaliser les ODD, la Suisse doit mettre les personnes les plus pauvres et le plus dans le besoin, dont font partie les paysan·ne·s, au centre de ses activités de coopération.¹⁸⁷ Nous nous félicitons de la clarification qui a été apportée sur la base de la consultation publique, précisant qu'il s'agit des intérêts à long terme de la Suisse, dans un monde durable et sûr, qui sont en jeu. Cependant, dans le contexte de la réduction de la pauvreté, qui selon le message reste la « raison d'être » de la CI, les paysan·ne·s et le développement rural durable doivent être beaucoup mieux pris en compte.

C. Autres préoccupations

Le message donne une large place au secteur privé pour la mise en œuvre de la stratégie de la CI, sans toutefois indiquer les critères ou les conditions de l'engagement des acteurs privés. Bien que le message affirme que la CI est insérée dans une action politique cohérente de la Suisse et que le Conseil fédéral veille à la cohérence de ses décisions,¹⁸⁸ l'accent mis sur une approche de marché et l'engagement du secteur privé laisse craindre que les méthodes agricoles et pratiques traditionnelles des paysan·ne·s seront ignorées, voire minées, dans les priorités et les actions de la CI. Notre étude aborde ces préoccupations de manière plus détaillée dans la partie V. B ci-dessous.

Enfin, à quelque 0,46 % du revenu national brut, le montant de l'aide publique au développement suisse prévu pour la période 2021-2024 est bien en-dessous du précédent objectif – déjà très limité – de 0,5 %, et encore plus éloigné de l'objectif de 0,7 % accepté au niveau international, surtout quand on tient compte du fait que les 0,46 % incluent aussi les coûts – estimés à 0,05 % du PNB – d'assistance aux requérant·e·s d'asile.

¹⁸⁶ Trois critères ont été définis pour l'orientation stratégique de la CI: les besoins des populations ; les intérêts de la Suisse ; et la valeur ajoutée de la CI. Confédération suisse, *Message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024 (stratégie CI 2021-2024) du 19 février 2020*, p. 26.

¹⁸⁷ Alliance Sud, *Coopération au développement de la Suisse : la position d'Alliance Sud*, 2019. Il est à saluer que sur la base de la consultation publique, le message adopté a clarifié et quelque peu tempéré ce point, indiquant que « les intérêts de la Suisse sont identifiés sur le long terme : un ordre international juste et pacifique porté par un multilatéralisme fort, un cadre économique stable et propice aux investissements, une réduction des causes de la migration irrégulière et du déplacement forcé et un développement durable au niveau mondial ». Confédération suisse, *Message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024 (stratégie CI 2021-2024) du 19 février 2020*, p. 26.

¹⁸⁸ Confédération suisse, *Message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024 (stratégie CI 2021-2024) du 19 février 2020*, p. 22.

2. Instruments de la coopération internationale suisse

A. En général

La Suisse apporte son aide au développement de différentes façons : par des programmes bilatéraux dans un certain nombre de pays, par son soutien aux pays en développement à travers des organisations internationales, par sa participation à l'élaboration de nouveaux instruments internationaux ou encore en investissant pour le développement de connaissances autour des enjeux du développement international. La Suisse figure parmi les dix principaux pays donateurs du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et des principales agences internationales de développement, qui jouent un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre des normes relatives aux droits humains.¹⁸⁹ La Suisse soutient aussi des organisations non-gouvernementales.

Par ces biais, la Suisse peut favoriser et appuyer la création de conditions nationales favorables à la réalisation des droits reconnus dans la Déclaration dans les pays en développement, et aussi contribuer de façon significative à sa mise en œuvre. Comme nous l'avons vu dans les précédentes parties de l'étude, certains aspects de la politique extérieure de la Suisse – à l'instar de sa politique relative au commerce ou à la propriété intellectuelle – ne peuvent déployer des effets positifs pour les paysan·ne·s que si les règles et pratiques en question sont adaptées aux spécificités et aux besoins du secteur rural de chaque pays.

Trois corollaires s'ensuivent. Premièrement, la politique extérieure de la Suisse, qu'elle soit mise en œuvre par des activités de CI, d'accords commerciaux ou d'autres voies, peut nuire aux droits des paysan·ne·s et des personnes travaillant en zones rurales. On a par exemple observé des projets de développement des systèmes de marché, une approche promue par la DDC et le SECO, qui ont eu des impacts négatifs. Dans certains cas, la nécessité d'user d'intrants coûteux les rend inaccessibles aux paysan·ne·s les plus vulnérables,¹⁹⁰ qui n'ont pas le capital nécessaire pour participer, les marginalisant encore plus. L'approche « filière » orientée vers les CVM, souvent soutenue par les projets que la Suisse appuie,¹⁹¹ privilégie quelques filières jugées à haute valeur ajoutée, mais s'est avérée, dans bien des cas, inappropriée au regard de la dimension multifonctionnelle de l'agriculture familiale paysanne.

De surcroît, les projets de coopération ne tiennent pas toujours assez compte de l'importance des régimes fonciers coutumiers dans de nombreux pays, régimes qui s'appliquent à au moins la moitié de la superficie terrestre (ou 65 % selon d'autres estimations).¹⁹² La non-reconnaissance de ces régimes coutumiers, souvent collectifs, est contraire à l'article 17 de la Déclaration. En plus, une telle non-reconnaissance entraîne la perte des droits des communautés locales, l'augmentation de la

¹⁸⁹ Département fédéral des affaires étrangères, *Human Rights Strategy 2016 – 2019*, p. 28.

¹⁹⁰ R. Kaarhus, "Land, investments and public-private partnerships: what happened to the Beira Agricultural Growth Corridor in Mozambique?" 56(1) *The Journal of Modern African Studies*, March 2018, pp. 87-112.

¹⁹¹ Voir par exemple le Sustainable Cocoa Production Program (SCPP), actuellement le plus grand programme de développement de partenariat public-privé de ce type en Indonésie. SCPP est un PPP lancé en 2012, financé par le SECO et mis en œuvre avec neuf entreprises locales et multinationales du secteur du cacao et du chocolat, dont Barry Callebaut, Cargill, Guittard, JeBeKoko, Krakakoa, Mars, Mondelēz, Nestlé, Migunani et Rikolto Indonesia.

¹⁹² FAO, *Assessing the governance of tenure for improving forests and livelihoods – A tool to support the implementation of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure*, Rome, 2019.

pauvreté parmi les populations déjà marginales, et des conflits dus au chevauchement et au manque de clarté des régimes fonciers.¹⁹³

L'importance des droits fonciers coutumiers

Les communautés rurales dont les droits fonciers sont garantis ont tendance à connaître des taux de déforestation et de dégradation des sols moins élevés et sont mieux à même de gérer les systèmes de ressources dont elles dépendent, y compris la biodiversité et les services écosystémiques que ces terres fournissent.¹⁹⁴

Le deuxième corollaire est que, pour que la CI favorise la mise en œuvre de la Déclaration, elle doit prendre les paysan·ne·s et les autres personnes travaillant dans les zones rurales en compte dès la conception d'un projet, de préférence avec la participation des personnes concernées, conformément à l'article 10 de la Déclaration. En effet, les interventions de coopération peuvent impacter les paysan·ne·s et les autres personnes travaillant dans les zones rurales, parfois de façon directe, parfois indirectement. Même les interventions qui viseraient directement la réduction de la pauvreté en zone rurale n'ont pas un mécanisme naturel qui protège les intérêts des groupes marginalisés. Sur la base d'une étude très détaillée, FIDA affirme que la transformation inclusive du monde rural est loin d'être automatique. Elle ne se produit pas d'elle-même, *elle doit être induite*.¹⁹⁵ À ce titre, il faut rappeler que les paysan·ne·s peuvent être impacté·e·s tant par des programmes ou projets portant sur le commerce, les migrations, l'eau, le rôle de la Suisse au sein d'institutions multilatérales pour le développement, ou les changements climatiques, que par ceux portant sur l'alimentation. Dans notre recherche pour cette étude, nos demandes adressées à différents secteurs de la DDC ont eu tendance à être transmises au Programme global sécurité alimentaire, suggérant un manque de sensibilité à l'impact que peuvent avoir d'autres interventions et d'autres programmes globaux sur les paysan·ne·s et les autres personnes travaillant dans les zones rurales.

Troisièmement, la CI suisse peut apporter des appuis ciblés importants pour la réalisation des droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales. Les précédentes parties de notre étude ont indiqué certains domaines où un tel appui serait particulièrement nécessaire. Parmi ces domaines, mentionnons le développement de marchés locaux,¹⁹⁶ le développement de coopératives paysannes pour renforcer leur capacité à négocier les prix ou des mesures pour faciliter l'accès des paysan·ne·s aux marchés publics. Un soutien accru et ciblé pour l'adaptation des règles de propriété intellectuelle de façon à ce que celles-ci soutiennent les systèmes d'agriculture et de pratiques semencières dans chaque pays, par le développement de systèmes *sui generis*, serait particulièrement important.

Afin de mesurer le potentiel de mise en œuvre de la Déclaration à travers la CI (de la Suisse et/ou d'autres pays), la DDC pourrait initier le développement d'un outil pour évaluer les impacts de

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Rights and Resources Initiative, *Securing Community Land Rights – Priorities and Opportunities to Advance Climate and Sustainable Development Goals*, 2017.

¹⁹⁵ FIDA, *Rapport sur le développement rural 2016 - Encourager une transformation inclusive du monde rural*, 2016, p. 13

¹⁹⁶ Voir Terra Nueva/Mécanisme de la société civile (MSC), *L'établissement de liens entre les exploitants et les marchés – Un guide analytique*, 2016 ; HEKS/EPER, *Market Systems Development - Guideline to plan and facilitate market system changes*, 2015.

différentes interventions de coopération au développement sur les paysan·ne·s. Ceci répondrait aux principes énoncés aux articles 5 et 10 de la Déclaration. Un point de départ pour la conceptualisation d'un tel outil pourrait être le « marqueur » que le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a développé pour mesurer l'appui des politiques d'aide à l'égalité homme-femme. Ce marqueur est un outil statistique qualitatif qui permet d'enregistrer les activités de développement qui visent l'égalité des sexes en tant qu'objectif politique. Il est basé sur un système de notation en trois points qui permet de suivre qualitativement les flux financiers qui ciblent l'égalité entre les sexes. Ainsi, il est possible d'identifier les écarts entre les engagements politiques des donateurs du CAD et les engagements financiers.¹⁹⁷

B. Coopération bilatérale

La DDC soutient des programmes en faveur de la réalisation des droits des paysan·ne·s dans de nombreux pays, au titre de ses activités en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire.¹⁹⁸ Dans ce cadre, elle dit sa volonté de soutenir, entre autres, les petites exploitations et leurs organisations pour une gestion, une production et un stockage durables des denrées alimentaires, elle promeut un accès équitable à la terre¹⁹⁹ et aux autres ressources naturelles afin de renforcer l'autonomie des communautés rurales, et elle agit en faveur de la sauvegarde de la diversité des cultures et l'amélioration des systèmes de production de semences, en s'appuyant, entre autres, sur le savoir de la population locale et la préservation des variétés traditionnelles.²⁰⁰

Toutefois, la CI suisse appuie aussi des initiatives qui favorisent le secteur formel, potentiellement au détriment des droits énoncés dans la Déclaration. Prenons, par exemple, COLIPRI, un projet colombo-suisse sur la propriété intellectuelle mis en œuvre entre 2013 et 2018, pour un coût de CHF 3,1 millions. Son objectif était de renforcer l'utilisation des droits de propriété intellectuelle en Colombie. Le matériel de promotion a mis l'accent sur des systèmes forts de propriété intellectuelle et l'investissement dans les hautes technologies,²⁰¹ ce qui laisse douter de sa capacité à promouvoir des systèmes *sui generis* de protection des variétés végétales.

Comme nous l'avons vu, les activités de coopération internationale ne résultent pas spontanément en une amélioration de la situation des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales. Ainsi, chaque intervention prévue, qu'elle soit dans le cadre de la coopération bilatérale ou non, doit être évaluée sur la base de l'attention qu'elle porte aux droits des paysan·ne·s, en conformité avec l'article 10 de la Déclaration. Cette section met en avant quelques points à garder à l'esprit à propos de la coopération bilatérale avec des pays qui ont un accord commercial avec la Suisse, discutés à la partie III de la présente étude.

¹⁹⁷ OCDE, *Manuel Relatif au Marqueur de la Politique d'Aide à l'Appui de l'Égalité Homme-Femme Établi par le CAD-OCDE*, 2016.

¹⁹⁸ DDC, *Agriculture et sécurité alimentaire*.

¹⁹⁹ Y compris en apportant un « soutien aux gouvernements dans l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle de politiques d'utilisation des terres transparentes et équitables, reconnaissant tous les droits d'utilisation existants, qu'ils soient individuels, collectifs ou coutumiers ». DDC, *Droits fonciers*.

²⁰⁰ Confédération suisse, DDC, *Production, conseil et commercialisation*.

²⁰¹ Insitut fédéral de la propriété intellectuelle, *Colombian-Swiss Intellectual Property Project (COLIPRI)*.

Afrique australe

Selon la DDC, le programme régional de la Suisse en Afrique australe vise la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité. La DDC énonce qu'un de ses objectifs dans la région est d'accroître l'autosuffisance alimentaire des familles de petit·e·s exploitant·e·s agricoles, y compris par la promotion de l'accès de ces cultivatrices et cultivateurs à des plants et semences variés et de qualité en intensifiant les activités de production et de multiplication des semences ainsi que les systèmes communautaires de production de semences.²⁰²

Toutefois, il est prévu que la CI se retire progressivement de l'Eswatini et du Lesotho, et l'Afrique du Sud ne sera plus qu'un pays de la coopération bilatérale au développement du SECO.²⁰³ Il est ainsi à craindre que l'accent soit mis sur une approche fondée sur des opportunités commerciales et que les intérêts des paysan·ne·s soient laissés de côté. En effet, parmi les priorités pour la région, le message mentionne la création d'emplois et d'opportunités économiques équitables et durables (y compris l'enseignement de base et la formation professionnelle), l'inclusion dans les marchés financiers et les chaînes de valeur régionales et globales. Au titre de la collaboration entre les pays de l'Afrique subsaharienne, le message met l'accent sur le renforcement dans la région de la libre circulation de biens, de services et des personnes.²⁰⁴

Il sera important de veiller à ce que les activités prévues ne perdent pas de vue les besoins des paysan·ne·s les plus fragiles, ainsi que les autres travailleuses et travailleurs vulnérables des zones rurales. Pour être en conformité avec les droits protégés dans la Déclaration (notamment dans les articles 5, 10, 13 et 17), il conviendra de veiller à ce que l'accent mis sur les marchés financiers, les chaînes de valeur et la promotion du commerce régional ne se fassent pas au détriment des systèmes paysans de production, de vie ou de relations avec les terres.

Pour les pays du SACU d'où la coopération internationale suisse se retire, il sera nécessaire d'assurer que la coopération et l'assistance technique prévues par l'accord de libre-échange²⁰⁵ soient maintenues, et qu'une partie au moins de ces activités se concentrent expressément sur les moyens à mettre en œuvre en faveur des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, en conformité avec la Déclaration mais aussi avec l'article 30.2(b) de l'accord de libre-échange, qui mentionne comme objectif de la coopération économique et l'assistance technique de « soutenir les efforts des États de la SACU eux-mêmes pour parvenir à un développement économique et social durable ».

Dans le cadre des négociations pour la mise à jour de l'accord entre l'AELE et le SACU, il sera également nécessaire de fournir une assistance technique afin d'assurer que les dispositions de l'accord révisé ne contreviennent pas aux droits des paysan·ne·s. Les chapitres particulièrement

²⁰² DDC, *Afrique australe*.

²⁰³ Confédération suisse, *Message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024 (stratégie CI 2021-2024) du 19 février 2020*, pp. 39, 71.

²⁰⁴ Confédération suisse, *Message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024 (stratégie CI 2021-2024) du 19 février 2020*, p. 36.

²⁰⁵ Free Trade Agreement Between EFTA States and the SACU States, Chapter V – Economic Cooperation and Technical Assistance.

concernés sont ceux relatifs aux tarifs douaniers sur les produits agricoles, les subventions au secteur de l'agriculture, les marchés publics et la propriété intellectuelle.²⁰⁶ À ce titre, la coopération suisse, qu'elle soit mise en œuvre par la DDC ou le SECO, devra porter une attention particulière à l'intégration des préoccupations des paysan·ne·s dans le dialogue politique, en les formant et en les incluant dans les négociations.

Colombie

Les priorités thématiques de la DDC en Colombie portent sur la fourniture de services de base ainsi que sur la protection des victimes du conflit. L'accès à l'eau, sa gestion et l'assainissement représentent un autre axe important d'engagement de la DDC dans ce pays. La DDC reconnaît le droit à un accès équitable à l'eau et met en œuvre des projets dans ce sens, particulièrement dans les régions rurales,²⁰⁷ certains en collaboration avec des entreprises privées.

Dès 2021, il est prévu que la DDC se retire de Colombie. Celle-ci sera, dès lors, un pays prioritaire pour des activités du SECO, mais plus pour la DDC. Le message sur la CI indique que cet axe d'intervention contribue à soutenir la mise en place de changements structurels au niveau économique et de promouvoir le développement de marchés et du secteur privé.²⁰⁸ Cette façon de présenter le rôle futur de la coopération suisse en Colombie ne semble pas laisser la place nécessaire aux mesures de soutien aux paysan·ne·s. Il est particulièrement frappant que la question de l'accès à la terre soit passée sous silence puisque cette question est l'un des principaux facteurs sous-tendant le conflit armé et les tensions en Colombie.

Il conviendra d'être particulièrement vigilant à la mise en œuvre de la Déclaration dans le pays et notamment d'assurer la cohérence des politiques agricoles, économiques et sociales avec la Déclaration. Une intervention par d'autres biais de la coopération suisse sera bienvenue pour encourager la constitution et le développement d'organisations fortes et indépendantes de paysan·ne·s et d'autres personnes travaillant dans les zones rurales.²⁰⁹

Indonésie

L'Indonésie est un pays prioritaire pour des activités du SECO.²¹⁰ Dans ce cadre, le SECO veut « favoriser une croissance durable, qui bénéficie à l'ensemble de la population »²¹¹, notant que l'économie indonésienne est en croissance et que l'extrême pauvreté est en diminution, mais que le fossé entre les riches et les pauvres ne s'est refermé que marginalement dans le passé récent. Le SECO

²⁰⁶ Voir aussi discussion ci-dessus, partie III.1.C.

²⁰⁷ Confédération suisse, DDC, Colombie.

²⁰⁸ Confédération suisse, *Message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024 (stratégie CI 2021-2024) du 19 février 2020*, p. 40.

²⁰⁹ Cela pourrait être d'autant plus nécessaire que l'accord de libre-échange de l'AELE avec la Colombie ne fait pas mention de paysan·ne·s, presque pas des travailleuses et travailleurs, de protection de l'environnement ou d'autres questions sociales, contrairement aux accords avec le SACU et l'Indonésie. Le préambule réaffirme seulement l'engagement des pays de l'AELE et de la Colombie en faveur de l'état de droit et des droits humains, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, et reconnaît les droits des travailleurs. (Voir Accord de libre-échange entre la République de Colombie et les pays de l'AELE).

²¹⁰ Confédération suisse, *Message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024 (stratégie CI 2021-2024) du 19 février 2020*, p. 72.

²¹¹ Confédération suisse, SECO, Indonésie.

visé à renforcer les services publics (pour qu'ils soient « fournis de manière efficace et fiable ») et encourager les réformes économiques et budgétaires permettant une utilisation plus efficace et transparente des fonds publics.

Tout comme pour la Colombie, les priorités énoncées pour l'Indonésie n'indiquent pas qu'une quelconque attention sera accordée aux droits des paysan·ne·s. Il conviendra, dès lors, d'être vigilant à la mise en œuvre de la Déclaration dans le pays, afin de veiller à ce que les politiques agricoles, économiques et sociales soient développées et appliquées de façon cohérente avec la Déclaration. Comme en Colombie, une intervention par d'autres biais de la coopération suisse sera bienvenue pour encourager la constitution et le développement d'organisations fortes et indépendantes de paysan·ne·s et d'autres personnes travaillant dans les zones rurales.

C. Collaboration avec le secteur privé

La coopération au développement suisse travaille depuis des années en partenariat avec des entités privées. Le projet Sustainable Cocoa Production Program (SCPP) en est un exemple. Les très bons réseaux dont dispose la DDC au niveau local dans de nombreux pays rendent une collaboration avec elle particulièrement attirante pour des entreprises privées souhaitant accéder à de nouveaux marchés et opportunités. Ce genre de collaborations avec le secteur privé, qu'on nomme parfois « PPP » ou « partenariats public-privé » deviennent de plus en plus fréquentes, dans toutes les régions du monde. Cette approche s'inscrit dans la tendance définie dans l'Agenda 2030 qui appelle à la coopération avec le secteur privé pour atteindre les objectifs de développement durable.

Les PPP offrent des avantages : ils permettent des échanges de connaissances, l'augmentation du nombre d'acteurs impliqués dans un projet, un apport financier, l'accès à de nouveaux réseaux et l'extension de la portée des projets. En outre, les risques financiers, techniques et opérationnels des projets sont répartis entre les différents partenaires.²¹²

Les PPP présentent aussi des désavantages. Selon des ONG, l'expérience dans de nombreux pays – développés et en développement – a été négative. Selon eux, peu de projets ont présenté des résultats positifs pour l'intérêt public.²¹³ Parmi les principales critiques de différents PPP, il y a l'insuffisance des mécanismes de gouvernance, le manque de transparence dans leur financement et leur opération, le fait que le gouvernement finit souvent par prendre en charge des frais imprévus de certains projets,²¹⁴ le manque de consultation des communautés locales, et le rôle de ces collaborations comme cheval de troie pour l'accès de grandes entreprises privées à de nouveaux marchés.²¹⁵ Par ailleurs, si les grandes entreprises et les multinationales sont souvent les parties prenantes dans ce genre de partenariats, les petites et moyennes entreprises (PME) locales le sont moins, alors que c'est

²¹² Confédération suisse, DDC, *La technologie satellitaire protège les petits paysans contre les pertes de récolte*.

²¹³ M. J. Romero, *Opinion: Public-private partnerships don't work. It's time for the World Bank to take action*, 2018.

²¹⁴ Eurodad, *History RePPAeted. How Public Private Partnerships are failing*, 2018.

²¹⁵ E. Engel et al., *The Economics of Public-Private Partnerships: A Basic Guide*, Cambridge, Cambridge University Press (2014); R. Kaarhus, "Land, investments and public-private partnerships: what happened to the Beira Agricultural Growth Corridor in Mozambique?" 56(1) *The Journal of Modern African Studies*, March 2018, pp. 87-112.

précisément ce secteur qui offre le plus grand potentiel de création d'emplois et de développement de capacités économiques et sociales locales.²¹⁶

La collaboration avec le secteur privé prend aujourd'hui de plus en plus d'ampleur dans la CI suisse, avec l'objectif de la DDC de multiplier par deux les projets de collaboration avec le secteur privé d'ici à 2024.²¹⁷ L'intégration de ces collaborations comme priorité stratégique de la coopération au développement découle aussi du souhait du Conseiller fédéral actuellement en charge des affaires étrangères de renforcer cette approche.

Un effort au sein de la DDC est en cours pour encourager le personnel des programmes DDC dans les pays à entreprendre des collaborations avec des entités privées. Il est estimé que d'ici quelques années, 25 à 33 % de tous les projets de la DDC seront des collaborations avec le secteur privé. Ce chiffre focalise à quel point il est important de veiller à ce que cet engagement soit en conformité avec les engagements de la Suisse en matière de droits humains.

Étant donné la place importante donnée par le message sur la CI 2021-2024 aux intérêts de la Suisse, on peut craindre que l'accent sur la collaboration avec le secteur privé soit un véhicule pour prioriser ces intérêts (et notamment ceux de ses acteurs économiques les plus puissants) au lieu des intérêts des personnes les plus pauvres et vulnérables, dont font partie un grand nombre de paysan·ne·s et d'autres personnes travaillant dans les zones rurales.

De la perspective de la réalisation des droits consacrés dans la Déclaration, deux types de préoccupations se posent : (1) est-ce que les critères et conditions de collaboration avec le secteur privé sont définis en conformité avec la Déclaration ? (2) est-ce que les interventions même des entités privées respectent et promeuvent les droits reconnus dans la Déclaration ?

Selon une source proche de la DDC, la collaboration de la DDC avec des entités privées (que ce soit des entreprises ou des fondations) s'est faite jusqu'ici de « façon opportuniste » c'est-à-dire en réponse à une demande ou une proposition d'une entité privée.²¹⁸ La DDC finalise actuellement une stratégie d'engagement,²¹⁹ qui devrait inclure les critères auxquels les entités privées doivent se conformer (dont le fait d'avoir les ODD comme objectif), et un processus d'évaluation des risques pour chaque collaboration.

Les critères et les conditions de la collaboration avec le secteur privé doivent être définis non seulement de façon claire et transparente, mais aussi en conformité avec les engagements de la Suisse en matière de droits humains. Ceci est exigé, entre autres, par l'article 2.5 de la Déclaration selon laquelle les États prendront toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que les acteurs non étatiques qu'ils sont à même de réglementer respectent et renforcent les droits des paysan·ne·s et des

²¹⁶ Alliance Sud, *Coopération au développement de la Suisse : la position d'Alliance Sud*, 2019.

²¹⁷ DFAE, Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, *Rapport explicatif sur la coopération internationale 2021-2024*, 2019 ; voir également C. Luginbühl and O. Classen, *Nestlé et Cie, le nouveau visage de la DDC ?*, Public Eye – Le Magazine, N° 21, Janvier 2020, p. 23.

²¹⁸ Voir aussi C. Luginbühl et O. Classen / Public Eye, selon qui le choix de partenaires du secteur privé se fait sur la base d'« intuitions collectives ». C. Luginbühl and O. Classen, *Nestlé et Cie, le nouveau visage de la DDC ?*, Public Eye – Le Magazine, N° 21, Janvier 2020, p. 23.

²¹⁹ Si le principe d'avoir une stratégie est bienvenu, il est étonnant que cela ne se fasse que maintenant, alors que les collaborations de la DDC avec le secteur privé se font déjà depuis des années.

autres personnes travaillant dans les zones rurales. Les conditions et critères doivent être énoncés dans des directives contraignantes qui doivent être soumises à consultation publique avant leur finalisation.

Les directives doivent inclure l'obligation d'avoir une procédure publique d'appel d'offres pour l'octroi d'un accord de collaboration, et des critères de sélection de partenaires qui favorise le renforcement du secteur privé local, et notamment les PME. Actuellement, cette condition importante n'est souvent pas remplie, avec le danger que les multinationales étrangères éjectent les entreprises locales du marché, qu'elles remplacent leurs méthodes de production intensives en main d'œuvre par des moyens de production importés intensifs en technologie, au détriment de la création d'emplois, et qu'elles exportent tout bénéfice financier qui pourrait découler du projet.²²⁰

Les directives doivent aussi inclure des critères d'exclusion liés au respect des droits des paysan·ne·s. Le non-respect dans le passé des processus de consultation, des normes environnementales ou du droit à la terre pourrait figurer dans ces critères. Les critères (et le protocole d'accord s'appliquant à chaque collaboration) devraient aussi couvrir la chaîne d'approvisionnement et les partenaires de l'entreprise en question.

Actuellement, si des conditions d'engagement sont indiquées, elles le sont dans le protocole d'accord (« memorandum of understanding ») relatif à chaque projet (pour autant que la DDC ait conclu un tel protocole, ce qui ne paraît pas toujours être le cas). Il est essentiel, à l'avenir, que chaque collaboration de la DDC avec des acteurs privés fasse l'objet d'un protocole d'accord, que ces protocoles soient publics, et qu'ils comportent des conditions pour l'exécution du mandat dont le respect de conditions de travail dignes, le respect des droits humains et de l'environnement, et le paiement des impôts là où a lieu la création de valeur.

Par ailleurs, le protocole d'accord pour des projets ayant ou pouvant avoir des impacts sur les paysan·ne·s ou les autres personnes travaillant dans les zones rurales doivent inclure des indicateurs permettant de mesurer, à intervalles réguliers durant la période de la collaboration, les impacts sur des indicateurs clés pour ces personnes. Ils doivent permettre aux personnes dont les droits sont visés par la Déclaration d'initier des plaintes dans le cas où le projet en question contreviendrait à leurs droits. Le protocole d'accord doit également prévoir que la DDC puisse mettre fin à un accord sans devoir verser de compensation en cas du non-respect de ces dispositions.

3. Recommandations

Lors de la mise en œuvre du message sur la coopération internationale 2021-2024, la DDC et le SECO devraient veiller à ce que les activités prévues tiennent compte des droits consacrés dans la Déclaration. Il conviendrait en particulier de veiller à ce que les paysan·ne·s soient pris·e·s en compte par toutes les composantes de la DDC, ainsi que par le SECO. Des séances d'informations et des formations internes pourraient être un moyen pour améliorer la prise en compte des paysan·ne·s par les divisions autres que le Programme global sécurité alimentaire.

La CI suisse doit donner la priorité aux plus démun·e·s, parmi lesquels les paysan·ne·s. Elle doit prendre des mesures adéquates pour s'assurer que les activités prioritaires dans le message ne laissent

²²⁰ Alliance Sud, *Coopération au développement de la Suisse : la position d'Alliance Sud*, 2019.

pas de côté les intérêts et droits des populations rurales, et ne résultent pas en une discrimination *de facto* à l'encontre des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, relevée à l'article 3.3 de la Déclaration.

La Suisse devrait favoriser et appuyer la création de conditions nationales favorables à la réalisation des droits reconnus dans la Déclaration dans les pays prioritaires pour la coopération au développement, ainsi que ceux avec qui elle a un accord commercial. La coopération internationale suisse devrait appuyer les capacités institutionnelles gouvernementales, les compétences des organisations paysannes et de la société civile locale et la génération de savoirs nécessaires à la mise en œuvre de la Déclaration.

À ces fins, elle pourrait, entre autres, par le biais de la DDC, du SECO ou de ses programmes en faveur des droits humains, soutenir le développement d'organisations fortes et indépendantes de paysan·ne·s et d'autres personnes travaillant dans les zones rurales. Elle pourrait aussi soutenir les gouvernements de ces pays dans leur mise en œuvre de la Déclaration, par exemple pour l'adaptation des règles de propriété intellectuelle de façon à ce que celles-ci soutiennent les systèmes d'agriculture et de pratiques semencières dans chaque pays, par le développement de systèmes *sui generis* de protection des obtentions végétales.

La Suisse pourrait aussi envisager d'appuyer la création de conseils nationaux sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, avec une représentation équitable des organisations paysannes et des différentes composantes du gouvernement, avec pour mandat de mettre en œuvre la Déclaration.

À travers son soutien aux défenseuses et défenseurs des droits humains dans différents pays, la Suisse pourrait proposer des formations pour les paysan·ne·s et les autres personnes travaillant dans les zones rurales à propos de leurs droits, et elle pourrait former le personnel des institutions nationales de droits humains sur le contenu et les domaines d'application de la Déclaration. Des initiatives pour informer différents secteurs de la population de l'existence de la Déclaration et des modalités pour son application pourraient être prises. Celles-ci devraient être destinées, entre autres, aux autorités nationales, aux autorités régionales et sub-régionales en zones rurales, aux institutions nationales des droits de l'homme, aux organisations de paysan·ne·s et aux syndicats.

Chaque intervention prévue de la CI doit être évaluée sur la base de l'attention qu'elle porte aux droits des paysan·ne·s, en conformité avec l'article 10 de la Déclaration. Afin d'évaluer la conformité de interventions prévues ou la mise en œuvre de la Déclaration par la coopération internationale, la DDC pourrait initier le développement d'un outil pour évaluer les impacts sur les paysan·ne·s de différentes interventions de coopération au développement. Un point de départ pour la conceptualisation d'un tel outil pourrait être le « marqueur » que le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a développé pour mesurer l'appui des politiques d'aide à l'égalité homme-femme.

La Suisse doit définir les critères et les conditions de la collaboration avec le secteur privé de façon claire et transparente, dans des directives contraignantes. Ces directives devraient être soumises à consultation publique avant leur finalisation. Les directives doivent inclure l'obligation d'avoir une procédure publique d'appel d'offres pour l'octroi d'un accord de collaboration, et des critères de sélection de partenaires qui favorise le renforcement du secteur privé local, notamment les PME. Les directives doivent aussi inclure des critères d'exclusion liés au respect des droits des paysan·ne·s. Le non-respect, par le passé, des processus de consultation, des normes environnementales ou du droit

à la terre pourrait figurer dans ces critères. Les critères devraient aussi couvrir la chaîne d'approvisionnement et les partenaires de l'entreprise en question.

La Suisse doit veiller à ce que les acteurs privés avec qui elle collabore respectent tous les droits humains dans tous les aspects de leurs activités. La Suisse doit modifier ou renforcer ses lois nationales dans ce sens, et contribuer au développement de nouvelles normes en droit international, pour veiller à ce que les entreprises respectent, dans leurs activités, tous les droits humains, y compris ceux des paysan·ne·s.

Conclusion

La Déclaration est un outil solide pour remédier aux discriminations et vulnérabilités dont souffrent les paysan·ne·s dans toutes les régions du monde. Elle est importante aussi car les paysan·ne·s sont des gardien·ne·s essentiel·le·s de la diversité biologique et alimentaire dont dépend l'humanité pour l'avenir de son alimentation.

Le rôle de la Suisse pendant la négociation et l'adoption de la Déclaration sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales a été un élément clé pour l'adoption d'un instrument aussi pertinent pour le monde d'aujourd'hui.

L'expérience avec d'autres instruments internationaux montre qu'ils sont plus efficaces quand un effort est fait pour informer, sensibiliser et promouvoir leurs objectifs. La Suisse peut et doit maintenant jouer un rôle de leader en ceci, en continuant à prendre des mesures en faveur de l'opérationnalisation et la mise en œuvre de la Déclaration.

Elle le peut car elle s'engage déjà pour la protection des droits des paysan·ne·s suisses, cherchant un équilibre entre leurs besoins et les réglementations internationales, en matière de commerce ou de propriété intellectuelle, par exemple. Forte de cette expérience, elle peut donner l'exemple et soutenir les efforts pour la mise en œuvre de la Déclaration au niveau international.

Elle le doit car elle est tenue de respecter, protéger et réaliser les droits humains auxquels elle s'est engagée par la ratification des différents instruments contraignants en la matière, en plus de son soutien pour la Déclaration.

Pour jouer ce rôle de leader, la Suisse doit commencer par aligner sa politique extérieure sur les dispositions et objectifs de la Déclaration. Cette étude démontre que, malgré ses efforts en faveur des paysan·ne·s suisses, il reste encore un écart entre différentes dimensions de la politique extérieure suisse et la promotion des droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales.

Un pas important pour veiller à la cohérence entre la Déclaration et la politique extérieure suisse sera de veiller à ce que tous les acteurs de la politique étrangère suisse soient sensibilisés au contenu de la Déclaration, et au potentiel de leurs politiques et interventions sur les droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant en zones rurales.

Un autre sera de renouveler les initiatives que la Suisse a déjà prises dans le cadre de diverses enceintes internationales telles que le Conseil des droits de l'homme et la FAO, pour attirer l'attention sur l'importance de mettre en œuvre la Déclaration et des moyens pour ce faire.

Pour que la politique extérieure de la Suisse – et d'autres pays – puisse réellement soutenir les droits des paysan·ne·s et des autres personnes en zones rurales, de meilleures connaissances seront nécessaires sur les impacts des différentes politiques en matière de coopération au développement, de commerce ou de semences sur les droits des paysan·ne·s. Une plus grande participation des paysan·ne·s à l'élaboration et la mise en œuvre de projets et programmes les affectant seront aussi indispensables. Nous invitons la Suisse à soutenir des initiatives dans ce sens afin de donner vie à la Déclaration et contribuer à la réalisation durable des droits qu'elle protège.