

REDESSINER UN COMMUN POUR LES SEMENCES : ÉVALUATION
CRITIQUE DU SYSTÈME MULTILATÉRAL D'ACCÈS ET DE PARTAGE DES
AVANTAGES DU TRAITÉ INTERNATIONAL SUR LES RESSOURCES
PHYTOGÉNÉTIQUES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE
(TIRPAA)

Christine Frison

Université Saint-Louis - Bruxelles | « [Revue interdisciplinaire d'études juridiques](#) »

2018/2 Volume 81 | pages 211 à 241

ISSN 0770-2310

Article disponible en ligne à l'adresse :

[https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-
juridiques-2018-2-page-211.htm](https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2018-2-page-211.htm)

Distribution électronique Cairn.info pour Université Saint-Louis - Bruxelles.

© Université Saint-Louis - Bruxelles. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

**Redessiner un commun pour les semences :
Évaluation critique du système multilatéral d'accès et de partage
des avantages du Traité international sur les ressources
phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPAA)**

Christine FRISON

Chercheuse post-doctorante, Faculté de Droit, Université d'Anvers

Résumé

Le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture vise la sécurité alimentaire et une agriculture durable. Cet article analyse comment les 144 pays membres du TIRPAA répondent aux objectifs finaux du traité par la création d'un système de gestion commune des semences : le système multilatéral d'accès et de partage des avantages du TIRPAA, que d'aucuns ont appelé un « Global Seed Commons », inspiré par la littérature sur les communs. Deux constats sont posés : 1. Le Traité maintient un déséquilibre de droits (exclusif/individuel pour les multinationales vs. inclusif/collectif pour les agriculteurs). 2. Le Traité repose sur une dualité de discours entre d'un côté le souhait d'un commun global des semences ouvert à tous les acteurs et de l'autre la pratique d'un système adapté aux chercheurs/sélectionneurs. Au vu des développements de la théorie des communs durant la décennie en cours, il est particulièrement pertinent d'en explorer les possibilités d'application pour ce sujet qui impose, presque intrinsèquement, une approche en termes d'action collective. Partant, six principes invariables sont identifiés comme indispensables pour créer un commun politique global des semences et atteindre les objectifs du Traité. En effet, résoudre les problèmes liés à la gestion des semences, c'est contribuer à la transition agro-écologique et sociale suivant les principes et valeurs du développement durable pour faire face ensemble aux défis de demain.

Abstract : Redesigning a seed commons : A critical assessment of the multilateral system of access and benefit-sharing of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (ITPGRFA)

The international treaty on plant genetic resources for food and agriculture aims to reach food security and promote sustainable agriculture. This article analyses how its 144 contracting parties answer the Treaty's objectives by

creating the multilateral system of access and benefit-sharing, also called « Global Seed Commons » by some authors inspired by the theory of the commons. There are two major outcomes: 1. The Treaty does not reduce the gap between strong individual appropriation of seeds by multinational companies and the almost inexistent collective rights of farmers to reuse seeds. 2. The Treaty relies on a dual discourse, where the aim is to set an effective global seed commons for all its stakeholders, but where the practice only designs a practical system for researchers/breeders. The recent developments in the theory of the commons are particularly useful in investigating the issues at stake, as the subject itself requires a collective action approach. Six invariable principles are identified as necessary to enable all its stakeholders to create an effective political global seed commons and to reach the Treaty's objectives. Indeed, finding solutions to the constraints related to the international seed management participates in the socio- and agroécological transition following the principles of sustainable development in order to face together tomorrow's challenges.

1. Contexte général

S'intéresser à la gestion commune des semences, c'est s'intéresser d'une part à nos modes de productions agricoles afin d'atteindre (ou non) la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour l'ensemble de la population mondiale et d'autre part à la protection de l'environnement et la lutte contre l'érosion de la biodiversité agricole. Cette contribution¹ touche à de nombreux concepts et enjeux liés à cette thématique : l'appropriation des semences, le droit des agriculteurs à ressemer le produit de leur récolte, l'innovation et l'amélioration variétale ainsi que leur protection juridique par des droits de propriété intellectuelle, l'accès et le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation des semences, la participation de tous les acteurs de la chaîne agricole à la gestion des semences, l'agro-écologie comme voie vers un développement économique, social et environnemental durable permettant de faire face à l'insécurité alimentaire aggravée par les bouleversements climatiques, etc. Une manière de relier ces questions est de réfléchir aux moyens de garantir un usage élargi des semences par l'ensemble des acteurs de la chaîne agricole, afin d'en assurer la conservation, tant pour le présent que pour le futur. L'hypothèse sous-

¹ Cette synthèse résume une recherche doctorale effectuée conjointement à l'UCLouvain et la KU Leuven, Belgique, sous la co-supervision des professeurs Olivier DE SCHUTTER, Tom DEDEURWAERDERE et Geertrui VAN OVERWALLE.

jacente à ce travail de recherche se concentre sur l'application du concept de commun à la gestion internationale des semences. L'objectif est d'évaluer si le système multilatéral de gestion des semences mis en place par les 144 États parties au traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPAA)² fonctionne en application de la théorie des communs³.

Les petits agriculteurs produisent 70 % de l'alimentation mondiale⁴. Malgré cela, les politiques agricoles nationales soutiennent peu les pratiques des petits agriculteurs et promeuvent majoritairement une agriculture industrielle pratiquée par les grandes exploitations agricoles⁵. Cette agriculture, basée sur la monoculture et l'approvisionnement de marchés globaux, détruit la biodiversité agricole : en cultivant seulement quelques variétés différentes pour chaque aliment, elle fait disparaître les milliers de variétés locales et traditionnelles⁶. Pourtant, ces variétés traditionnelles

² Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, adopté par la Résolution 3/2001 de la Conférence FAO le 3 Novembre 2001, entré en vigueur le 29 juin 2004 ; 2400 UNTS 379. Au 30 juin 2017, 144 États sont parties au traité.

³ Il est entendu qu'il n'y a pas une Théorie des Communs mais bien une multitude de visions, de facettes au concept du / des commun(s). Si notre analyse initiale s'est portée principalement sur l'approche économique développée par OSTRUM, les limites qui sont apparues dans l'application de cette perspective des communs au TIRPAA nous ont ensuite poussées à explorer les volets plus socio-philosophiques du commun, développés par DARDOT et LAVAL ainsi que les aspects juridiques de la vague italienne, portée notamment par Mattei.

⁴ FAO, « Deuxième Rapport sur l'État des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde », Rome, 2010 ; FAO, « The State of Food and Agriculture 2014 IN BRIEF », <http://www.fao.org/3/a-i4036e.pdf> (consulté la dernière fois le 11 juillet 2018) ; IFAD, « Smallholders can feed the world », 2011, <https://www.ifad.org/documents/10180/ca86ab2d-74f0-42a5-b4b6-5e476d321619> (consulté la dernière fois le 11 juillet 2018). Ce chiffre est contesté par certains, qui avancent que ce pourcentage n'est basé sur aucune étude précise (voir la discussion sur https://www.researchgate.net/post/Smallholder_farmers_produce_70_per_cent_of_the_worlds_food_Whats_the_source_for_this_number). Néanmoins, plusieurs publications confirment la place primordiale de l'agriculture familiale par rapport au nombre d'hectares cultivés et par rapport aux calories produites. Ces publications confirment le rôle central des petites structures paysannes et agricoles dans la production d'une alimentation mondiale suffisante, saine, nutritive et respectueuse de l'environnement. Voir B. E. GRAEUB, M. J. CHAPPELL, H. WITTMAN, S. LEDERMANN, R. B. KERR et B. GEMMILL HERREN, « The State of Family Farms in the World », *World Development*, 87, 2016, p. 1-15 ; S. K. LOWDER, J. SKOET et T. RANEY, « The number, size, and distribution of farms, smallholder farms, and family farms worldwide », *World Development*, 87, 2016, p. 16-29.

⁵ Voir par exemple la Politique Agricole Commune (PAC) de l'Union Européenne.

⁶ Même si le rapport du groupe de travail mis en place par le Comité économique, éthique et social (CEES) de 2013 nuance cette affirmation concernant la diversité biologique en Europe. Voir F. GIRARD et C. NOIVILLE (coord.), *Biotechnologies végétales et propriété industrielle*, Paris, La Documentation française, 2014, p. 139-140. Ce rapport souligne qu'il est important de différencier la diversité interspécifique et intraspécifique (génétique). En Europe, l'on parle plutôt de perte de la diversité génétique (c'est-à-dire la distance génétique entre les variétés qui stagnent) et l'on constate en revanche un retour au niveau d'avant-guerre pour la diversité

constituent un réservoir de caractéristiques spécifiques aptes à résister à la sécheresse, à repousser des ravageurs ou à faire face aux maladies, etc⁷. Au cours du siècle passé, la diversité génétique des semences a chuté en moyenne de plus de 80 %. C'est une diminution inédite à l'échelle de l'évolution de la planète, ayant ainsi entraîné la perte d'innombrables gènes utiles pour améliorer les variétés cultivées⁸. Par exemple, là où l'on dénombrait plus de 350 variétés de melon en Espagne en 1970, une quinzaine de variétés à peine subsistaient au début du XXI^e siècle⁹. Cette large tendance à l'homogénéisation des variétés cultivées concerne tous nos fruits et légumes¹⁰.

L'agriculture intensive ne détruit pas seulement notre environnement et ses écosystèmes, elle attaque aussi les modes de vie et de production des millions de petits agriculteurs qui nourrissent la planète. Aujourd'hui encore, ces derniers obtiennent plus de 90 % de leurs semences via des réseaux informels, dont plus de 50 % sur des marchés locaux¹¹. Or, l'agriculture intensive tend à remplacer ces réseaux par les canaux officiels du marché globalisé pour étendre la part de marché de ceux-ci, monétisant tout échange de semences, dès lors exclusivement considérées comme un bien marchand. Ce faisant, elle précarise d'autant plus les petits agriculteurs. Ainsi, paradoxalement, les individus souffrant le plus de la faim sont ceux-là même qui produisent notre nourriture¹².

interspécifique. Quoi qu'il en soit, il existe un consensus sur la très grande homogénéisation des variétés cultivées au cours du XX^e siècle. Voir R. GOFFAUX, I. GOLDRINGER, C. BONNEUIL, P. MONTALENT et L. BONNIN, *Quels indicateurs pour suivre la diversité génétique des plantes cultivées ? Le cas du blé tendre cultivé en France depuis un siècle*, Paris, Fondation pour la recherche sur la biodiversité, 2011.

⁷ FAO, « Deuxième Rapport sur l'État des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde », *op. cit.*

⁸ *Ibidem*.

⁹ C. FRISON, F. LÓPEZ et J. T. ESQUINAS-ALCÁZAR, « General Conclusions : Summary of Stakeholders' Views and Suggestions to Cope with the Challenges in the Implementation of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture » in *Plant genetic resources and food security : stakeholder perspectives on the international treaty on plant genetic resources for food and agriculture*, C. Frison, F. Lopez et J. T. Esquinas-Alcázar (dir.), Washington, FAO et Bioversity international, 2011, p. 257-279.

¹⁰ FAO, « Deuxième Rapport sur l'État des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde », *op. cit.* ; R. GOFFAUX, I. GOLDRINGER, C. BONNEUIL, P. MONTALENT et L. BONNIN, *Quels indicateurs pour suivre la diversité génétique des plantes cultivées ? Le cas du blé tendre cultivé en France depuis un siècle*, *op. cit.*

¹¹ S. McGuire et L. SPERLING, « Seed Systems Smallholder Farmers Use », *Food Security*, vol. 8, 2016, n° 1, p. 179-195.

¹² FAO, « The State of Food Insecurity in the World 2014 - Strengthening the enabling environment for food security and nutrition », Rome, 2014.

En résumé, résoudre les problèmes liés à la gestion des semences, c'est contribuer à la transition agro-écologique et sociale suivant les principes et valeurs du développement durable pour faire face ensemble aux défis de demain¹³. Au vu des développements de la théorie des communs durant la décennie en cours, il nous semble particulièrement pertinent d'en explorer les possibilités d'application pour ce sujet qui nous touche tous directement et qui impose, presque intrinsèquement, une approche en termes d'action collective.

2. Sujet spécifique

L'objet spécifique de notre recherche est le système multilatéral de gestion des semences établi par le TIRPAA en 2004 au sein de la FAO (organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture). Le TIRPAA a pour objet d'assurer la sécurité alimentaire et de promouvoir une agriculture durable. Il encadre la conservation, l'accès et l'utilisation durable des semences agricoles au niveau mondial afin d'atteindre ces objectifs. Compte tenu du caractère spécifique des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (les semences) les États membres considèrent la gestion des semences comme une « préoccupation commune à tous les pays »¹⁴ nécessitant une approche « multilatérale ».

La recherche vise à analyser comment les 144 pays membres du TIRPAA répondent aux objectifs finaux du traité – à savoir atteindre la sécurité alimentaire et promouvoir une agriculture durable – par la création de ce système de gestion commune des semences : le système multilatéral d'accès et de partage des avantages du TIRPAA, que d'aucuns ont appelé un « *Global Seed Commons* »¹⁵. Dans la négative, l'objectif de cette recherche est d'identifier si et comment le concept de commun peut améliorer l'utilisation durable et la conservation des semences par l'ensemble de ses acteurs en amendant le système mis en place par le TIRPAA, afin de leur permettre d'atteindre les objectifs susmentionnés.

Au terme de notre recherche, nous mettons en avant deux constats. D'un côté, le TIRPAA rencontre certaines difficultés dans sa mise en œuvre.

¹³ IPES-FOOD, « From uniformity to diversity : a paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems », International Panel of Experts on Sustainable Food systems, 2016, www.ipes-food.org (consulté la dernière fois le 11 juillet 2018).

¹⁴ Préambule du TIRPAA, § 3.

¹⁵ Ou « *Global Crop Commons* », voir Halewood 2013 ; V. RAMPRASAD, « Genetic diversity in seeds as global commons alternatives to protect genetic diversity from IPRs than by IPRs », 13th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons (IASC), Hyderabad, India, 2011.

De l'autre, le traité repose sur une dualité de discours entre le souhait de voir apparaître un *Global Seed Commons* effectif pour tous les acteurs, en ce compris les petits agriculteurs, et la pratique plus nuancée d'un *Commons* principalement ouvert à la communauté des chercheurs et des sélectionneurs. Pour ces raisons, le TIRPAA ne pallie pas la fracture existante entre l'appropriation des semences par les grandes multinationales agro-chimiques par le biais de la propriété intellectuelle et le droit d'accès à ces semences pour les utilisateurs directs que sont les petits agriculteurs et les sélectionneurs. Forte de ces constats, nous proposons différentes solutions sur le plan juridique et de la gouvernance en vue d'améliorer la mise en œuvre du TIRPAA comme *Global Seeds Commons* et la réalisation de ses objectifs. L'enjeu sociétal est de taille : permettre aux populations de développer et produire les ressources agricoles adaptées à leurs besoins spécifiques et aux changements climatiques afin de mettre en œuvre le droit à l'alimentation de chacun et ainsi réduire la faim et la pauvreté dans le monde.

3. Approche méthodologique transdisciplinaire en trois étapes

La gestion internationale des semences touche à l'agronomie, à l'économie, à la gestion de l'environnement, aux sciences sociales, aux relations internationales, etc., et bien sûr au droit (droit international, droit de l'environnement, droit de la propriété intellectuelle, droit du commerce, droits nationaux). Afin d'aborder de manière globale ces différentes disciplines, tout en prenant en compte le caractère hautement politisé du sujet, une approche interdisciplinaire et transdisciplinaire¹⁶ est nécessaire.

Pour ce faire, une étude en trois étapes est entreprise. D'abord, une analyse contextuelle et historique est réalisée, afin de comprendre le contexte politique et juridique de la gestion des semences au niveau international ainsi que les problématiques générales qui en résultent (A.). Ensuite, une analyse transdisciplinaire détaillée du TIRPAA est entreprise suivant deux méthodologies : une interprétation juridique du traité (méthode

¹⁶ La transdisciplinarité va plus loin que l'interdisciplinarité, en mêlant les disciplines scientifiques (interdisciplinarité) et en intégrant les acteurs concernés dans la conduite même de la recherche (transdisciplinarité) pour résoudre des problèmes concrets. « *The core idea of transdisciplinarity is different academic disciplines working jointly with practitioners to solve real-world problem* » (J. T. KLEIN, W. GROSSENBACHER-MANSUY, R. HÄBERLI, A. BILL, R. W. SCHOLZ et M. WELTI (dir.), *Transdisciplinarity : joint problem solving among science, technology, and society: an effective way for managing complexity*, Bâsel, Birkhäuser, 2012, p. 4). G. H. HADORN, D. BRADLEY, C. POHL, S. RIST et U. WIESMANN, « Implications of Transdisciplinarity for sustainability research », *Ecological Economics*, vol. 60, 2006, n° 1, p. 119-128.

classique en droit international) croisée et complétée d'une analyse par les acteurs du TIRPAA (publiée dans un ouvrage codirigé « *Plant Genetic Resources and Food Security - Stakeholder Perspectives on the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture* »¹⁷), afin d'identifier les problèmes de fonctionnement du TIRPAA (B.). Enfin, la théorie des communs¹⁸ est utilisée comme grille de lecture des problèmes conceptuels identifiés dans la deuxième étape, pour proposer des pistes de solutions impliquant la révision du TIRPAA et de son système de gestion commune des semences, afin d'en faire un *Global Seed Commons* effectif (C.).

En parallèle, une analyse de terrain (effectuée suivant la méthode de l'observation participante) a été effectuée lors de chaque réunion du traité durant douze ans (2004-2016) afin d'appréhender les aspects plus politiques et de relations internationales exprimés par les acteurs négociant et mettant en œuvre le TIRPAA. Cette analyse de terrain a servi de guide pour vérifier, rediriger et valider chaque étape de la recherche en observant et dialoguant avec les acteurs eux-mêmes. N'ayant pas de formation en sciences sociales et ayant déjà une méthodologie de recherche relativement complexe, nous avons choisi de ne pas produire de résultats spécifiques liés à cette méthode de travail, mais de l'utiliser comme boussole tout au long de la recherche.

¹⁷ C. FRISON, F. LOPEZ et J. T. ESQUINAS-ALCÁZAR (dir.), *Plant genetic resources and food security : stakeholder perspectives on the international treaty on plant genetic resources for food and agriculture*, Washington, FAO et Bioversity international, 2011.

¹⁸ Elinor OSTROM a reçu le Prix Nobel d'économie en 2009 pour ses travaux sur les communs. Elle s'inscrit dans les courants de la nouvelle économie institutionnelle, et analyse donc la gestion de ressources communes selon une approche d'économie politique. Parmi ses nombreuses publications, je ne citerai ici que son ouvrage majeur : E. OSTROM, *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1990. Depuis, de nombreux auteurs de disciplines différentes ont développé cette théorie. J'ai principalement exploré son application socio-philosophique, notamment avec Pierre DARDOT et Christian LAVAL, et juridique avec Ugo MATTEI et les auteurs du mouvement italien des communs. Pour l'approche socio-philosophique voir : P. DARDOT et C. LAVAL, « Du public au commun », *Revue du MAUSS*, vol. 35, 2010, n° 1, p. 111-122 ; P. DARDOT et C. LAVAL, *Commun : essai sur la révolution au XXI^e siècle*, Paris, La Découverte, 2014. Concernant l'approche juridique voir entre autres : U. MATTEI, « The State, the Market, and some Preliminary Questions about the Commons », Paper presented as part of the project *Human Rights of People Experiencing Poverty* at the University of Turin as part of the DGIII Social Cohesion of the Council of Europe ; U. MATTEI, *Beni comuni – un manifesto*, Roma, Laterza, 2011 ; S. BAILEY et U. MATTEI, « Social movements as constituent power : The Italian struggle for the commons », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 20, 2013, n° 2, p. 965-1013 ; F. CAPRA et U. MATTEI, *The Ecology of Law : Toward a Legal System in Tune with Nature and Community*, Oakland, Berrett-Koehler Publishers, 2015.

A. Analyse contextuelle et historique de la gestion des semences au niveau international

1. Les instruments juridiques internationaux étudiés

Pour bien appréhender les tenants et les aboutissants du TIRPAA, et appliquer le concept de commun de manière pertinente, il est impératif de comprendre le contexte historique et politique dans lequel ce traité a vu le jour. Un examen des différents instruments juridiques internationaux liés à la gestion des semences est donc entrepris sur la période 1960-2016. Cela recouvre des instruments juridiques internationaux de différents types, tels que les conventions internationales régissant la conservation de la biodiversité (comme la Convention sur la Diversité Biologique de 1992¹⁹ et le Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation de 2010²⁰) ou les traités régissant l'appropriation des améliorations variétales par les droits de propriété intellectuelle (tels que la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales²¹ – UPOV – de 1961, modifiée en 1978 et 1991, régissant les certificats d'obtention végétale, ou l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce²² – ADPIC – de l'Organisation Mondiale du Commerce, de 1994).

Cette analyse contextuelle mène à une observation : tous les instruments internationaux examinés s'attachent à réglementer et *contrôler* l'accès aux ressources génétiques et donc aux semences. Que ce soit les instruments régissant les droits de propriété intellectuelle ou les instruments réglementant la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, tous

¹⁹ La Convention sur la Diversité Biologique a pour objectifs la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable de ses éléments ainsi que l'accès et le partage équitable des avantages qui découlent de l'utilisation de toutes les ressources génétiques (plantes pharmaceutiques, cosmétiques, agro-chimiques non-alimentaires, etc.). Le traité international sur les ressources phytogénétiques fonctionne comme un régime d'exception à cette convention et réglemente les mêmes objectifs mais pour les semences agricoles et alimentaires uniquement.

²⁰ Le Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation à la Convention sur la diversité biologique a été adopté le 29 octobre 2010 à Nagoya, au Japon. Il est entré en vigueur le 12 octobre 2014. Le 7 juin 2017, il avait 100 États membres.

²¹ La Convention internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV) a été adoptée à Paris en 1961, et a été révisée en 1972, 1978 et 1991. La version UPOV 1991 a été adoptée le 19 mars 1991 et est entrée en vigueur le 24 avril 1998. Au 7 juin 2017, il y avait 74 États membres.

²² Annexe 1 C de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, signé à Marrakech, au Maroc, le 15 avril 1994. Cf. C. M. CORREA, « Chapter 8. Patent Rights », in *Intellectual Property and International Trade. The TRIPS Agreement*, C. M. Correa et A. A. Yusuf (dir.), Alphen, Wolters Kluwer, 2^e éd., 2008.

voient les semences comme étant une *ressource appropriable*, source potentielle de gains économiques *dont il faut contrôler (voire marchander) l'accès*²³. En conséquence, la semence n'est plus traitée comme un organisme vivant en symbiose au sein de nos écosystèmes et nous permettant de vivre par ses utilisations diverses. Au contraire, la semence est exclusivement assimilée à un bien marchand, soumis au droit de la propriété privée, et dépouillé de ses attributs d'utilisation collective et diversifiée et de son caractère hautement interdépendant²⁴.

2. Érosion de la biodiversité, utilisation durable des semences et conservation

Les règles mises en place durant la deuxième moitié du XX^e siècle reflètent le constat fait ci-dessus et ont toutes eu pour résultat de *limiter de manière croissante l'accès aux ressources*, et donc *de facto* comme *de jure* leur utilisation. Or, il faut comprendre que *la seule manière durable de conserver la diversité des semences est de les utiliser le plus possible* : plus on utilise les semences, plus on les conserve, plus on les diversifie, et plus on est à même de faire face aux changements climatiques et au défi de bien nourrir une population mondiale croissante. Il est donc impératif de soutenir les échanges des variétés de semences diversifiées. À défaut, le résultat est une érosion drastique de la biodiversité, comme les scientifiques ont pu l'observer ces 40 dernières années, et des risques réels quant à notre capacité à produire une nourriture suffisante et saine pour tous²⁵.

²³ Par décisions du 25 mars 2015 (cas n° G 0002/12 *Tomates II* et G 0002/13 *Brocoli II*), la Grande Chambre des Recours de l'Office Européen des Brevets a élargi significativement le champ d'application des brevets relatifs aux plantes. Là où, en principe, le brevet sur le vivant n'est admis que de manière limitée (voir article 53(b) de la Convention sur le Brevet Européen), ces décisions permettent désormais la brevetabilité des gènes et caractères natifs de plantes, soit une extension inouïe du périmètre de la brevetabilité. Cette interprétation très libre en faveur des brevets contrevient à la Résolution du Parlement Européen adoptée le 10 mai 2012 sur le brevetage des procédés essentiellement biologiques (2012/2623(RSP)), et favorise le contrôle sur l'accès et la marchandisation des semences. Voir F. GIRARD, « "Though the treasure of nature's germens tumble all together" : the EPO and patents on native traits or the bewitching powers of ideologies », *Prometheus*, vol. 33, 2015, n° 1, p. 43-65.

²⁴ L'interdépendance des semences est triple : une interdépendance variétale (i.e. une variété a besoin d'autres variétés pour continuer à se développer et s'adapter) ; une interdépendance plante-homme (i.e. une variété domestiquée est le résultat d'une relation avec l'homme dans le temps) ; une interdépendance globale (i.e. les pays du monde entiers dépendent massivement de plantes provenant d'autres régions du monde pour subvenir à leurs besoins alimentaires). Cette notion d'interdépendance est définie plus en profondeur ci-dessous au § 3.

²⁵ FAO, « Premier Rapport sur l'État des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde », Rome, 1996, confirmé par le rapport consécutif FAO, « Deuxième Rapport sur l'État des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde », *op. cit.* (2010).

3. Quatre tensions à résoudre

L'analyse contextuelle de la gestion internationale des semences fait ressortir quatre tensions importantes.

- Une tension au niveau de la définition des semences comme bien privé ou bien public. Cette tension se traduit notamment par les procès intentés pour « biopiraterie »²⁶ par certaines communautés locales à des multinationales.
- Une tension entre les multinationales agro-chimiques et les petits agriculteurs de subsistance dans la production de notre alimentation. Les réglementations internationales répondent aux besoins des multinationales et ignorent ceux des petits agriculteurs. Or, 70 % de l'alimentation mondiale est encore produite par les petits agriculteurs.²⁷ Il serait donc logique de répondre à leurs besoins et d'encourager leurs modes de

²⁶ MGBEOJI définit la biopiraterie comme étant un « *unauthorized commercial use of biological resources and/or associated traditional knowledge, or the patenting of spurious inventions based on such knowledge, without compensation* ». I. MGBEOJI, *Global biopiracy : patents, plants, and indigenous knowledge*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 2006, p. 13. Voir les cas du margousier indien (*neem tree*) ou du pelargonium du cap, dont les brevets ont finalement été annulés par l'Office Européen des Brevets. Voir P. JOHNSON, *Biopiraterie. Quelles alternatives au pillage des ressources naturelles et des savoirs ancestraux ?*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2011. Voir également pour le cas du haricot jaune (*enola*) L. PALLOTTINI, E. GARCIA, J. KAMI, G. BARCACCIA et P. GEPTS, « The Genetic Anatomy of a Patented Yellow Bean », *Crop Science*, vol. 44, 2004, p. 968-977. Pour une perspective plus nuancée : C. Hamilton, « Biodiversity, biopiracy and benefits : what allegations of biopiracy tell us about intellectual property », *Developing World Bioethics*, vol. 6, 2006, n° 3, p. 158-173. GIRARD explique que le terme, né avant même la diffusion des droits de propriété intellectuelle dans les pays du Sud recouvrait « a two-pronged argument : 1) as a matter of fairness, it was felt that the uncompensated use of plant genetic resources for the development of new technologies or novel plant varieties was akin, for the provider of the resource, to transferring the use-value of the germplasm to the receiver without taking the 'opportunity to charge what economists term the "pure economic rent" that accrues to monopoly control over a resource' (Kloppenborg 1988 : 188) ; 2) as a matter of social justice, it was contended that the economic asymmetry was compounded by the diffusion of "improved" seeds, i.e. elite lines developed in industrialised nations. In indeed, it was found that the process of large adoption of commercial varieties by low-income smallholder farmers had threaten and even shattered farmers' seed systems with dire humanitarian consequences (De Schutter 2011). At the same time, it was deplored that the spread of elite varieties was accelerating crop diversity erosion (*ibid.*) ». F. GIRARD, « Composing the Common World of the Local Bio-Commons in the Age of the Anthropocene », in *The Commons, Plant Breeding and Agricultural Research. Challenges for Food Security, Agrobiodiversity and Law*, F. Girard et C. Frison (dir.), Abington, Routledge, à paraître.

²⁷ Voir la discussion ci-dessus note 3.

fonctionnement si l'objectif est bien d'atteindre la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous²⁸.

- Une *tension entre les réseaux d'échanges informels de semences (anciennes et locales) et la sur-régulation des semences (améliorées et homogénéisées)*. En effet, les petits agriculteurs recourent encore majoritairement à des semences locales via des réseaux dits « informels »²⁹. Or, les règles nationales et internationales ont été développées pour renforcer les réseaux semenciers formels et favoriser la diffusion de semences améliorées (semences qui sont reprises dans des catalogues agréés suivant des conditions standardisées spécifiques)³⁰. Ces règles tendent à imposer le système agricole industriel intensif comme étant le seul système à même de répondre aux besoins mondiaux alimentaires, et ne protègent pas les réseaux informels d'échanges de semences locales, pourtant cruciaux³¹.
- Enfin, une *tension entre les pays du Nord à faible biodiversité génétique mais riches en moyens et technologies, et les pays du Sud riches en biodiversité génétique mais pauvres en moyens et*

²⁸ Comme l'encourage désormais plusieurs groupes de chercheurs, dont notamment IPES-Food.

²⁹ Même concernant des semences soutenues par les politiques nationales (telles que le maïs), les réseaux semenciers formels ne fournissent que 20 % des semences à ces petits agriculteurs. Voir N. P. LOUWAARS, W. S. DE BOEF et J. EDEME, « Integrated seed sector development in Africa : a basis for seed policy and law », *Journal of Crop Improvement*, vol. 27, 2013, n° 2, p. 186-214. SPERLING et MCGUIRE estiment quant à eux que 90 % environ des semences s'échangent via les réseaux de semences d'agriculteurs (*farmer seed networks*). (L. SPERLING et S. MCGUIRE, « Understanding and strengthening informal seed markets », *Experimental Agriculture*, vol. 46, 2010, n° 2, p. 119).

³⁰ Le droit d'obtention végétale impose que, pour être protégée, l'obtention végétale soit distincte, homogène et stable. Ce sont les conditions DHS de la Convention UPOV (articles 7, 8 et 9) : *distinction, homogénéité et stabilité, en plus du caractère nouveau de l'amélioration (article 6) et de sa dénomination (article 20)*. Ces règles de propriété intellectuelle se doublent de règles en matière d'autorisation de mise sur le marché (enregistrement) des variétés et de commercialisation (certification) des semences. Voir T. WINGE, *A Guide to EU Legislation on the Marketing of Seed and Plant Propagating Material in the Context of Agricultural Biodiversity*, Lysaker, Fridtjof Nansen Institute, 2012 ; T. Wattnem, « Seed laws, certification and standardization : outlawing informal seed systems in the Global South », *The Journal of Peasant Studies*, vol. 43, 2016, n° 4, p. 851 et suivant. L'enregistrement suppose que la variété se conforme aux critères DHS et VAT, tandis la certification peut conduire à vérifier la qualité variétale (identité et pureté), la qualité technologique (pureté spécifique, faculté germinative) et la qualité sanitaire. Les variétés *anciennes et locales* ne répondant généralement pas à ces critères de mise sur le marché et de commercialisation, leurs échanges (y compris, parfois, à titre gratuit) et/ou ventes par les agriculteurs (et entre agriculteurs) en deviennent illégaux.

³¹ *Ibidem*, p. 850-67.

technologies. La course à « l'or vert » des décennies précédentes³² a significativement contribué à accélérer le processus d'hyper-appropriation des semences³³ en se focalisant sur les gains économiques potentiels de leur marchandisation.³⁴

Cette première étape de notre analyse souligne la difficulté croissante d'accéder aux semences du fait de leur hyper-appropriation. Cette appropriation est liée au développement de l'agriculture industrielle de monoculture et elle a favorisé la diminution du nombre de variétés cultivées et la restriction de la base génétique des variétés. Cela augmente les risques pour la production agricole face aux changements climatiques et par voie de conséquence, cela accroît la difficulté d'atteindre la sécurité alimentaire. La question de la gestion collective des semences comme biens communs prend dès lors tout son sens, puisqu'une gestion commune n'oppose pas les différents acteurs en jeu, mais les rassemble autour de solutions communes et bénéfiques pour tous, pour le présent et pour l'avenir.

Forte de ce constat, la communauté internationale a voulu créer un instrument juridique international contraignant qui facilite l'accès aux semences, ainsi que leur conservation et leur utilisation durable et équitable. Après sept années de négociation au sein de la FAO, le traité international sur les ressources phytogénétiques a été adopté en 2001 et est entré en vigueur en 2004. À ce jour, 144 États en sont membres. Suivant l'intuition précitée que la philosophie des communs serait un outil utile pour une gestion internationale effective, durable et équitable des semences, il nous est apparu nécessaire d'étudier en détail ce traité et le fonctionnement du système multilatéral établi (B.), avant d'en évaluer le caractère « commun » (C).

³² C. JUMA, *The Gene Hunters : Biotechnology and the Scramble for Seeds*, London, Zed Books, 1989.

³³ S. SAFRIN, « Hyperownership in a Time of Biotechnological Promise : The International Conflict to Control the Building Blocks of Life », *American Journal of International Law*, vol. 98, 2004, n° 4, p. 641-685.

³⁴ Alors même que la relation gains et développement économiques – innovation protégée par des droits de propriété intellectuelle est contestée. Voir R. GOLD, J. F. MORIN et E. SHADEED, « Does Intellectual Property Lead to Economic Growth ? Insights from an Improved IP Dataset », *Regulation & Governance*, à paraître.

B. Analyse juridique et par les acteurs du TIRPAA, pour en identifier les dysfonctionnements

L'analyse détaillée du TIRPAA est double. D'une part, une analyse strictement juridique de chaque clause du TIRPAA a été effectuée, à la lumière des résultats de l'analyse contextuelle préétablie. D'autre part, afin de renforcer les résultats de cette analyse juridique et de la relier à la réalité politique des acteurs du TIRPAA durant sa négociation et sa mise en œuvre, une analyse par les acteurs du TIRPAA a été poursuivie.

1. Analyse juridique du TIRPAA

Nous avons donc conduit une analyse juridique du TIRPAA ainsi que des outils et instruments établis par ses parties contractantes. Cette analyse permet de comprendre le fonctionnement technique de la gestion des semences au niveau international (le système multilatéral d'accès et de partage des avantages du TIRPAA), et d'en identifier les problèmes éventuels. La méthodologie utilisée est classique en droit international pour l'interprétation des traités³⁵ et consiste en une étude détaillée de chaque clause suivant les huit thèmes majeurs du TIRPAA, à savoir :

1. agriculture durable et sécurité alimentaire ;
2. champ d'application du TIRPAA ;
3. droit des agriculteurs ;
4. accès facilité aux semences ;
5. partage équitable des avantages liés à l'utilisation des semences ;
6. information et connaissances liées aux semences ;
7. tierce-partie bénéficiaire et autres procédures juridiques pour l'application du TIRPAA ;
8. gouvernance du système et participation des acteurs.

Sans entrer dans le détail de chacune de ces thématiques, nous présenterons ici brièvement les trois thèmes ayant constitué le cœur de la négociation du TIRPAA : les droits des agriculteurs, l'accès facilité aux semences, et le partage équitable des avantages liés à l'utilisation des semences.

³⁵ Convention de Vienne sur le droit des traités, conclue le 23 mai 1969 et entrée en vigueur le 27 janvier 1980.

(a) Reconnaissance des droits des agriculteurs (Article 9)

À l'issue d'âpres négociations, le TIRPAA reconnaît, en principe, le « droit des agriculteurs » dans son article 9. Si « 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 »³⁶ est officiellement reconnue, il n'en reste pas moins que cette reconnaissance reste limitée et superficielle. En effet, les « Parties contractantes conviennent que la *responsabilité de la réalisation des Droits des agriculteurs*, pour ce qui est des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, *est du ressort des gouvernements*. En fonction de ses besoins et priorités, chaque Partie contractante devrait, *selon qu'il convient et sous réserve de la législation nationale*, prendre des mesures pour *protéger et promouvoir* les Droits des agriculteurs »³⁷. L'article 9.2 reconnaît donc une certaine obligation de protection et de promotion des connaissances traditionnelles liées à l'utilisation des semences (Article 9.2a)) ainsi qu'un droit (théorique) des agriculteurs à la participation équitable au partage des avantages (Article 9.2b)) et à la prise de décisions, au niveau national (Article 9.2c)). Par ailleurs, cette disposition n'affecte (en principe) pas le droit de ressemer le produit de leur propre récolte, puisque l'article 9.3 spécifie que « rien dans cet Article ne devra être interprété 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, sous réserve des dispositions de la législation nationale et selon qu'il convient ». Pourtant, la reconnaissance et la mise en œuvre de ces droits restent à la discrétion de chaque État (il n'y a donc pas de reconnaissance internationale sur ce point)³⁸ ; et en juin 2017, seuls treize

³⁶ Article 9.1. annexe 1 du traité et représentent à elles seules 80 % de la consommation humaine.

³⁷ Nous soulignons.

³⁸ Même si des négociations sont en cours au sein des Nations Unies pour adopter une « Déclaration sur les droits des paysans et paysannes et autres personnes travaillant en zones rurales » qui inclut et tente de définir ce droit des agriculteurs. En effet, le 27 septembre 2012, le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies a affirmé la nécessité de développer un tel instrument juridique spécifique et a approuvé la constitution d'un groupe de travail chargé de préparer cette déclaration. La 4^e Session du Groupe intergouvernemental à composition non limitée (OEIWG) a eu lieu en mai 2017 à Genève et a mis l'accent sur l'avancement des négociations, qui semblent en bonne voie d'aboutir lors de la prochaine 5^{ème} session du Groupe de travail, v. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RuralAreas/Pages/4thSession.aspx> (consulté la dernière fois le 25 juillet 2018).

États ont adopté une politique et /ou une législation les reconnaissant plus ou moins largement³⁹.

(b) Accès facilité (Article 12)

Pour faciliter l'accès à leurs ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, les États ont décidé de rendre commun l'accès à leurs ressources suivant l'expression de la souveraineté de chaque État membre. Par la création d'une sorte de *panier commun virtuel*, reprenant 64 de nos espèces cultivées majeures⁴⁰, les chercheurs, les améliorateurs et les formateurs travaillant sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture bénéficient d'un accès facilité via l'utilisation d'un *contrat standard* (l'accord type de transfert de matériel – ATTM). Ce sont des accords privés entre les fournisseurs et les bénéficiaires. Le système multilatéral du TIRPAA n'engage donc pas la construction physique d'une méga-banque de gènes à la FAO, comme la banque de gènes de sauvegarde de Svalbard⁴¹ en Norvège, mais bien une mise en commun via une *base de données* de toutes les espèces conservées par les États membres reprise dans la liste en annexe 1 du TIRPAA. En facilitant la recherche, l'innovation et l'échange d'information sans restrictions, sont épargnés le temps et l'argent dévolus aux négociations des contrats entre les sélectionneurs et chaque banque de gènes prise individuellement. Les collections des banques de gènes locales, nationales ou internationales qui sont dans le domaine public ont de règles communes pour l'accès. Ceci comprend les grandes collections du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI)⁴², un consortium de 15 centres internationaux de recherche. Malheureusement l'accès direct à ces semences par les agriculteurs n'est pas prévu au traité.

(c) Fonds de partage des avantages (Article 13)

Le fonds a été créé en 2008. Via l'ATTM, les bénéficiaires accédant aux matériels génétiques par le biais du système multilatéral acceptent de

³⁹ Voir la base de données « Farmers' Rights Legislation & Policy Database », disponible via <http://www.farmersrights.org/database/index.html>. V. aussi : C. M. CORREA, « Implementing Farmers' Rights Relating to Seeds », *South Centre Research Paper*, vol. 75, mars 2017.

⁴⁰ Ces espèces sont listées en annexe 1 du traité et représentent à elles seules 80 % de la consommation humaine.

⁴¹ « The Svalbard Global Seed Vault: Securing the Future of Agriculture », accessible via https://blogs.worldbank.org/files/climatechange/The%20Svalbard%20Seed%20Vault_Global%20Crop%20Diversity%20Trust%202008.pdf (consulté le dernière fois le 25 juillet 2018).

⁴² R. ANDERSEN, *Governing Agrobiodiversity. Plant Genetics and Developing Countries*, Oxon, New York, Routledge, 2008 ; J. SANTILLI, *Agrobiodiversity and the Law. Regulating genetic resources, food, security and cultural diversity*, Oxon, New York, Routledge, 2012.

partager gratuitement tout développement nouveau avec d'autres aux fins de recherche ou, s'ils souhaitent garder les développements pour eux-mêmes, acceptent de *reverser un pourcentage de tout avantage commercial dérivé de leur recherche à un fonds commun* de soutien pour la conservation et l'essor de l'agriculture dans le monde en voie de développement. Ce Fonds vise à accélérer la conservation et l'utilisation des semences à l'échelle mondiale par le biais « du transfert de technologie, du renforcement des capacités, des projets à fort impact et des partenariats innovants associant agriculteurs, sélectionneurs, société civile et autres parties prenantes. » Via un *processus d'octroi de subventions*, le Fonds de partage des avantages finance les projets qui : 1. *accélèrent la gestion et la conservation à la ferme*, en collaboration avec les agriculteurs et les communautés locales, en particulier dans les pays en développement ; 2. *augmentent la sécurité alimentaire*, en particulier pour les communautés locales dans le monde en développement qui ont le plus à souffrir des effets inévitables du changement climatique ; 3. *représentent des partenariats novateurs* entre les centres de recherche, les agriculteurs, la société civile, et les dirigeants du secteur public / secteur privé à tous les niveaux ; et 4. ont le potentiel d'être *étendus dans les zones agroécologiques*, assurant le maximum de retombées positives, ainsi que la meilleure utilisation des données scientifiques actuelles⁴³.

Pourtant, après presque 10 ans de mise en œuvre, le constat est sans appel : le *financement de ce fonds de partage est largement insuffisant*⁴⁴.

Les résultats de cette analyse juridique du TIRPAA sont pluriels puisque des difficultés sont identifiées pour chacun des huit thèmes étudiés. Nous nous concentrerons ici sur les deux points importants qui en ressortent et qui, à notre sens, expliquent pourquoi le TRIPAA ne fonctionne pas de manière efficace.

- D'abord, le système du TIRPAA repose sur une contradiction fondamentale : il tente de *proposer une voie alternative et/ou complémentaire (multilatérale)* aux systèmes existants de gestion publique et privée des semences *tout en restant basé sur la*

⁴³ <http://www.fao.org/plant-treaty/areas-of-work/benefit-sharing-fund/overview/fr/> (consulté la dernière fois le 26 juillet 2018).

⁴⁴ M. HALEWOOD, I. L. NORIEGA et S. LOUAFI, « The Global Crop Commons and Access and Benefit-Sharing Laws : Examining the Limits of International Policy Support for the Collective Pooling and Management of Plant Genetic Resources », in *Crop genetic resources as a global commons : challenges in international law and governance*, M. Halewood, I. L. Noriega et S. Louafi (dir.), Abington, Routledge, p. 1-36.

logique du contrôle (individuel) de l'accès aux semences grâce à leur « hyper-appropriation » (par les droits de propriété intellectuelle et les biotechnologies, ainsi que par la reconnaissance du droit de souveraineté des États sur leurs ressources génétiques)⁴⁵. Or cette utilisation des droits de propriété intellectuelle (qui favorise un droit exclusif sur l'utilisation des semences) pour financer le système multilatéral⁴⁶ est *intrinsèquement contraire aux objectifs d'agriculture durable et de sécurité alimentaire* du TIRPAA qui nécessitent impérativement une libre circulation de la plus grande diversité possible de variétés de semences au plus large nombre d'acteurs possible.

- Ensuite, la *reconnaissance très limitée du droit des agriculteurs* au niveau international, dont notamment le droit de ressemer le produit de leur propre récolte⁴⁷ ainsi que la non-reconnaissance de leur accès facilité aux semences via le système multilatéral empêchent le TIRPAA de fonctionner correctement. En effet, les premiers utilisateurs des semences (les agriculteurs et paysans du monde entier) ne peuvent en principe pas accéder directement aux semences reprises dans le panier commun du TIRPAA, qui sont accessibles en priorité pour les chercheurs, les obtenteurs variétaux et les formateurs.

2. Analyse par les acteurs du TIRPAA

Afin de renforcer et compléter les résultats de cette analyse juridique, une analyse par les acteurs du TIRPAA est réalisée. Il nous a en effet semblé qu'une analyse juridique isolée ne permettait pas de prendre suffisamment en compte le contexte très politique de la gestion internationale des semences, ni d'aborder le sujet de manière à inclure les aspects sociaux, environnementaux et économiques du point de vue des

⁴⁵ Pour une explication détaillée de ce point voir C. FRISON, *Towards Redesigning the Plant Commons : A Critical Assessment of the Multilateral System of Access and Benefit-sharing of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, op. cit., Chapitre 2.

⁴⁶ En effet, en cas de commercialisation d'une variété protégée dont une partie du matériel d'origine vient du traité et dont l'accès pour les parties contractantes au traité est restreint, une partie des bénéfices sont reversés au fonds de partage des avantages du traité.

⁴⁷ Entre autres. Le contenu précis du droit des agriculteurs n'est pas défini unanimement et fait l'objet de débat, notamment au sein des négociations en cours pour une « Déclaration du droit des paysans et des paysannes » (voir note 37). Le droit de pouvoir ressemer le produit de ses propres récoltes mais aussi de pouvoir les échanger sont les deux éléments repris de manière quasi systématique.

acteurs eux-mêmes. Nous avons donc fait le pari d'aborder notre recherche de façon transdisciplinaire, en mêlant droit et gouvernance des semences afin de répondre de manière adéquate et réaliste aux problèmes identifiés. Cette méthodologie permet d'ailleurs de justifier le lien subséquent avec la théorie des communs⁴⁸ et la construction potentielle d'un *Global Seed Commons* (C.).

L'analyse par les acteurs a consisté en l'édition d'un ouvrage dans lequel chaque acteur du TIRPAA (par groupe d'acteurs) a pu exprimer ses points de vue sur les objectifs et le fonctionnement du traité via la rédaction d'un chapitre de l'ouvrage précité⁴⁹. Les États représentant les premiers acteurs reconnus en droit international des traités,⁵⁰ l'ouvrage contient un chapitre par groupe d'États négociant au sein du TIRPAA⁵¹. Outre les États, d'autres groupes d'acteurs de la chaîne agricole actifs au sein du TIRPAA ont collaboré à l'ouvrage : les organisations paysannes (La Via Campesina)⁵², les ONG (ETC Group)⁵³, les centres internationaux de recherche agronomique (CGIAR)⁵⁴, les banques de gènes, les industries semencières⁵⁵, les améliorateurs de variétés, le Global Crop Diversity Trust (organisation internationale pour la conservation des semences)⁵⁶ et les consommateurs (SlowFood)⁵⁷. L'analyse de ces contributions nous a permis d'identifier une liste de 17 points problématiques dans la mise en œuvre du TIRPAA,⁵⁸ confirmant et renforçant l'analyse juridique préalablement réalisée.

⁴⁸ A. R. POTEETE, M. A. JANSSEN et E. OSTROM, *Working together : collective action, the commons, and multiple methods in practice*, Princeton, Princeton University Press, 2010, p. 255 et s.

⁴⁹ Il est à noter que les auteurs des chapitres ont contribué à l'ouvrage en leur nom propre, pas au nom de leurs organisations respectives, afin de faciliter la collaboration et de permettre une parole plus libre.

⁵⁰ Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, article 1.

⁵¹ La FAO contient sept groupes de pays à savoir : le groupe régional Afrique, le groupe régional Amérique Latine et Caraïbe, le groupe régional Amérique du Nord, le groupe régional Asie, le groupe régional Europe, le groupe régional Proche Orient, et le groupe régional du sud-ouest Pacifique.

⁵² <https://viacampesina.org/fr/> (consulté la dernière fois le 26 juillet 2018).

⁵³ www.etcgroup.org/fr (consulté la dernière fois le 26 juillet 2018).

⁵⁴ www.cgiar.org/ (consulté la dernière fois le 26 juillet 2018).

⁵⁵ Les multinationales occupant les plus grandes parts de marché étant Monsanto - Bayer, Syngenta, BASF, etc. Les industries semencières sont regroupées au sein de la Fédération Internationale Semencières <http://www.worldseed.org/> (consulté la dernière fois le 26 juillet 2018).

⁵⁶ <https://www.croptrust.org/?lang=fr> (consulté la dernière fois le 26 juillet 2018).

⁵⁷ <https://www.slowfood.com/> (consulté la dernière fois le 26 juillet 2018).

⁵⁸ Voir tableau 20.1 p. 276 de l'ouvrage coédité. C. FRISON, F. LOPEZ et J.-T. ESQUINAS-ALCÁZAR (dir.), *op. cit.*

Les deux niveaux d'analyse (juridique et par les acteurs) ont permis d'identifier les difficultés de mise en œuvre des règles internationales de la gestion commune des semences au sein du TIRPAA et de confirmer l'utilité d'examiner ces problèmes à l'aune de la théorie des communs, afin de proposer des pistes de solutions pour la mise en œuvre d'un *Global Seed Commons* effectif, durable et équitable. Cinq constats majeurs ressortent de cette double analyse : 1. l'hyper-appropriation (et la « surprotection » intellectuelle) des semences nuit à son utilisation large et diversifiée ; 2. les outils mis en place par le TIRPAA renforcent un déséquilibre de droits pénalisant les agriculteurs ; 3. l'absence de participation des agriculteurs dans le processus de gestion internationale des semences et la non-reconnaissance formelle de leur rôle ancestral dans la chaîne agricole et alimentaire ne permet pas d'atteindre la sécurité alimentaire ni de promouvoir l'innovation locale agricole ; 4. un problème de fond lié au champ d'application du TIRPAA (applicable à toutes les semences) versus le champ d'application du panier virtuel (64 espèces cultivées) compliquent significativement sa mise en œuvre⁵⁹ ; enfin 5. La promesse d'un partage des avantages monétaires et non-monétaires est largement déçue, puisque ceux-ci restent très limités après 10 ans de mise en œuvre.

L'organe directeur du TIRPAA a reconnu certaines de ces difficultés lors de sa réunion de 2013⁶⁰, entamant dès lors une phase de révision du système multilatéral et de son fonds de partage des avantages pour améliorer leur mise en œuvre. Cette phase de révision est toujours en cours en 2017⁶¹, et souffre, selon nous, d'un manque d'ouverture aux solutions alternatives au système actuel, dont la prise en compte nécessiterait une remise en question fondamentale de certains principes du TIRPAA, notamment ceux concernant le contrôle et l'appropriation des semences.

⁵⁹ Le non-alignement entre le champ d'application du traité et le champ d'application du panier virtuel ne s'applique que pour certaines clauses du TIRPAA, c'est-à-dire les articles 10 à 13 concernant le système multilatéral du traité.

⁶⁰ La cinquième session de l'Organe directeur du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (Code de la réunion : AGD-806 5) a eu lieu à Mascate, Oman, du 24 au 28 Septembre 2013. V. ORGANE DIRECTEUR DU TRAITÉ INTERNATIONAL SUR LES RESSOURCES PHYTOGÉNÉTIQUES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE, *Rapport de la cinquième session de l'Organe directeur*, IT/GB-5/13/Report, notamment § 22-26 et Résolutions A1 et A2, 2013.

⁶¹ La Sixième session de l'Organe directeur du Traité international a eu lieu à Rome, Italie, du 5 au 9 octobre 2015 (ORGANE DIRECTEUR DU TRAITÉ INTERNATIONAL SUR LES RESSOURCES PHYTOGÉNÉTIQUES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE, *Rapport de l'Organe Directeur du Traité International sur les Ressources Phytogénétiques pour l'Alimentation Et l'Agriculture*, IT/GB-6/15/Report, § 27-29 et Résolutions A1 et A2, 2015).

Rappelons que, depuis l'émergence de l'agriculture, la domestication et la diversification de notre biodiversité agricole encore présente à ce jour n'a pu se faire que grâce à un échange et une circulation des variétés de semences, à leur utilisation massive et diversifiée et leur échange perpétuel⁶². Ainsi, tout système de gestion doit respecter ces principes de libre-circulation, d'utilisation diversifiée et de conservation évolutive dans le temps. Partant de là, comment opérer ce glissement de paradigme du contrôle de la semence à sa gestion collective multiple ? La théorie des communs a émergé de notre analyse inductive comme une théorie applicable possible permettant une gestion durable et effective des semences en adaptant le système multilatéral du TIRPAA. Nous avons dès lors tenté d'identifier, dans une troisième étape de notre recherche, quels pourraient être les principes sous-jacents à la gestion d'un « *Global Seed Commons* » effectif et durable.

C. Analyse par la « théorie des communs » pour recréer un véritable Global Seed Commons

La troisième étape de notre recherche s'attache donc à identifier et proposer des pistes conceptuelles de solutions aux problèmes de gestion commune des semences identifiés lors de la deuxième étape de notre recherche. Pour ce faire, il nous a paru opportun d'utiliser la théorie des communs comme cadre d'analyse pour la recherche de solutions. Nous avons examiné les résultats de l'analyse juridique et par les acteurs à la lumière de cette théorie⁶³. Les résultats démontrent que le système multilatéral de gestion du TIRPAA ne fonctionne pas tout à fait comme un système de gestion commune suivant le commun tel que défini par Dardot et Laval ou tel que proposé par Mattei. Cependant, de nombreux points communs apparaissent entre le système multilatéral du TIRPAA et la gestion des ressources naturelles comme biens communs telle que décrite par Elinor Ostrom (*common-pool resources*)⁶⁴. Plus précisément, il est apparu que le système du TIRPAA fonctionne comme un « *common-pool resources* »⁶⁵ uniquement pour certains acteurs spécifiques (les chercheurs,

⁶² Ce qui n'exclut pas la mise en place de règles d'échange et d'utilisation au sein des communautés agricoles et entre ces communautés au sein de leurs réseaux d'échanges. Voir O. T. COOMES, S. J. MCGUIRE, E. GARINE *et al.*, « Farmer seed networks make a limited contribution to agriculture ? Four common misconceptions », *Food Policy*, vol. 56, 2015, p. 41-50.

⁶³ Nous avons à ce stade principalement utilisé les écrits de DARDOT et LAVAL et de MATTEI.

⁶⁴ E. OSTROM, *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*, *op. cit.*

⁶⁵ M. HALEWOOD, I. L. NORIEGA et S. LOUAFI (dir.), *Crop genetic resources as a global commons : challenges in international law and governance*, *op. cit.* ; M. HALEWOOD, « What kind

les industries et les améliorateurs) mais pas pour l'ensemble des acteurs de manière globale, excluant principalement les petits agriculteurs⁶⁶. Cette exclusion constitue un réel problème à dépasser, si l'on veut durablement gérer la diversité des semences pour atteindre la sécurité alimentaire. En effet, inclure l'ensemble des acteurs de la semence (et a fortiori son acteur principale : le paysan) est impératif.

Or, les résultats de notre analyse du TIRPAA ont montré que considérer les semences de manière restrictive comme étant exclusivement un bien marchand dont il faut contrôler l'accès et en extraire du capital n'était pas la manière la plus efficace pour gérer leur diversité de manière durable puisqu'elle exclut un grand nombre d'acteurs du système. Ainsi, en élargissant cette perspective à la reconnaissance et la prise en compte des différents usages de la semence, des rôles et enjeux variés qui y sont liés, de la multiplicité des acteurs et de leurs intérêts, il nous est apparu primordial de concevoir la gestion des semences comme une construction politique plutôt que comme un « *common-pool resources* » qui serait intrinsèquement un commun de par la nature de la ressource. Si nous restons convaincue qu'il est bien des caractéristiques sous-jacentes à la gestion des semences qui imposent une action collective / commune (l'interdépendance par exemple), nous sommes par ailleurs tout aussi convaincue qu'un *Global Seed Commons* effectif et durable ne pourra voir le jour que lorsqu'il aura été pensé, conçu et mis en place politiquement et collectivement par l'ensemble des acteurs du système, à l'instar de ce que Dardot et Laval proposent pour le commun⁶⁷. Repenser politiquement le *Global Seed Commons* obligera les acteurs à élargir leur perception de la ressource à son système de gestion globale et à ses objectifs ultimes (la sécurité alimentaire et l'agriculture durable) de manière collective et inclusive, et ainsi reconnaître le rôle central des petits agriculteurs.

C'est pourquoi, en présentant des solutions aux dysfonctionnements du TIRPAA, nous tentons de faciliter cette perception plus large du système afin de contribuer au mouvement de révision du TIRPAA actuellement en cours. En proposant des pistes de réflexions conceptuelles basées sur les travaux récents sur le commun, nous espérons contribuer à promouvoir la

of goods are plant genetic resources for food and agriculture ? Towards the identification and development of a new global commons », *International Journal of the Commons*, vol. 7, 2013, n° 2, p. 278-312.

⁶⁶ C. FRISON, *Towards Redesigning the Plant Commons : A Critical Assessment of the Multilateral System of Access and Benefit-sharing of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, PhD, UCLouvain / KU Leuven, 2016.

⁶⁷ P. DARDOT et C. LAVAL, *Commun : essai sur la révolution au XXI^e siècle*, op. cit.

mise en œuvre d'un réel *Global Seed Commons* effectif pour l'ensemble des acteurs du TIRPAA, et ainsi permettre aux États membres d'atteindre leurs objectifs de sécurité alimentaire et d'agriculture durable.

1. Six principes sous-jacents à un *Global Seed Commons* effectif pour tous ses acteurs

À l'issue de l'étude couplée de la littérature des communs et de l'analyse du TIRPAA, six principes sous-jacents au *Global Seed Commons* nous sont apparus comme déterminants dans la création politique et la maintenance durable d'un système de gestion commune des semences par l'ensemble des acteurs. Ces principes permettent d'élargir la reconnaissance et la prise en compte des différents usages de la semence par une multiplicité d'acteurs ayant des intérêts directs différents, mais ayant (en principe) tous l'objectif de gérer les semences pour atteindre la sécurité alimentaire et promouvoir une agriculture durable. Les six principes sous-jacents identifiés sont :

- (a) La durabilité ;
- (b) L'interdépendance ;
- (c) Le dilemme « anti-commun », à savoir que la sous-utilisation de la semence mène à son érosion ;
- (d) L'indissociabilité des composantes physique et informationnelle de la semence ;
- (e) La diversité, l'hétérogénéité et la complexité ;
- (f) La communauté.

(a) La durabilité

La durabilité s'entend à deux niveaux : la durabilité de la ressource et celle de l'institution censée la gérer dans le temps⁶⁸. De plus, elle n'est pas un équilibre statique mais bien le résultat d'un système dynamique⁶⁹, i.e. la durée et le renouvellement sont deux aspects primordiaux dans la relation humain-ressource⁷⁰. Enfin, elle implique une responsabilité inter- et intra-générationnelle.

⁶⁸ E. Ostrom, *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*, op. cit. AGRAWAL définit la durabilité des institutions ainsi : « *durability of institutions that frame the governance of common-pool resources* » (A. AGRAWAL, « Common resources and institutional sustainability » in *The drama of the commons*, E. Oström et al. (dir.), National Academy Press, Washington, 2002, p. 44).

⁶⁹ *Ibidem*, p. 59.

⁷⁰ Ce point est important dans la conception que BOLLIER présente des communs. D. BOLLIER, « The growth of the commons paradigm » in *Understanding knowledge as a commons, from theory to practice*, C. Hess et E. Ostrom (dir.), Cambridge (MA), the MIT Press, 2007, p. 27-41 ;

Ce principe peut paraître évident et logique. Pourtant, il ne transparaît pas nécessairement dans les outils développés par les parties au TIRPAA pour mettre le système multilatéral en œuvre de manière efficace⁷¹. Les objectifs à long termes du TIRPAA doivent inciter les acteurs à agir suivant un « *more interactive and participatory process between scientist, policy makers and stakeholders* »⁷². À ces conditions, la durabilité sera prise en compte.

(b) L'interdépendance

L'interdépendance va de pair avec la durabilité. Capra and Mattei insistent sur le fait que « *recogniz[ing] the interconnectedness of our global problems [would] enable us to find appropriate, mutually supportive solutions that (...) would mirror the interdependence of the problems they address* »⁷³. Appliqué à la gestion des semences, l'interdépendance se retrouve à trois niveaux :

- i. une interdépendance variétale: i.e. une variété a besoin d'autres variétés pour continuer à se développer et s'adapter. De plus, le pédigrée complexe d'une variété rend toute identification/singularisation d'une amélioration très difficile ;
- ii. une interdépendance plante-homme : i.e. une variété domestiquée est le résultat d'une relation avec l'homme dans le temps. Cette intervention de l'homme est impérative dans le processus d'amélioration, de diversification, d'utilisation ou de conservation.
- iii. une interdépendance globale : i.e. les pays du monde entier dépendent massivement de plantes provenant d'autres régions du monde pour subvenir à leurs besoins alimentaires.⁷⁴ Cette interdépendance globale impose une logique politique commune dirigée vers la sécurité alimentaire globale.

Afin de respecter ces différents niveaux d'interdépendance élémentaires pour atteindre la sécurité alimentaire et une agriculture durable, il est crucial d'approfondir le caractère mutuel de la gestion⁷⁵ des

D. BOLLIER et S. HELFRICH, *The wealth of the commons : A world beyond market and state*, Amherst, Levellers Press, 2014.

⁷¹ C. FRISON, *Towards Redesigning the Plant Commons : A Critical Assessment of the Multilateral System of Access and Benefit-sharing of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, op. cit., p. 309-310.

⁷² T. DEDEURWAERDERE, *Sustainability science for strong sustainability*, Edward Elgar Publishing, 2014, p. 24.

⁷³ F. CAPRA et U. MATTEI, op. cit., p. 159.

⁷⁴ J. R. KLOPPENBURG, *First the Seed. The Political Economy of Plant Biotechnology, 1492-2000*, Madison, University of Wisconsin Press, 2004.

⁷⁵ U. MATTEI, *Beni comuni - un manifesto*, op. cit., p. 101-102.

semences. Au-delà d'un principe intrinsèque à la semence et à son institution de gestion, l'interdépendance devient donc un outil politique voire philosophique permettant aux acteurs d'atteindre leurs objectifs de sécurité alimentaire⁷⁶.

(c) Le caractère anti-commun

À l'inverse de l'épuisement de certaines ressources dû à leur surexploitation décriée par Hardin⁷⁷, l'érosion de la biodiversité agricole est en partie le résultat de la sous-utilisation des variétés et de l'utilisation croissante de variétés cultivées de plus en plus homogènes⁷⁸. Ce principe est primordial en ce qu'il justifie à lui seul la nécessité de soutenir et renforcer l'utilisation des variétés locales et traditionnelles par leurs utilisateurs directs. En facilitant l'accès aux semences listées dans son annexe 1, le système multilatéral du TIRPAA devrait donc endosser ce rôle de protecteur et promoteur des réseaux de semences locaux et de leurs variétés locales et traditionnelles, afin de développer et dynamiser l'agrobiodiversité et de la conserver durablement dans le temps et dans l'espace⁷⁹. Cela devrait néanmoins se faire dans le respect des « biens communs locaux » tels que définis par Girard⁸⁰ comme étant des maillons essentiels du *Global Seed Commons*.

(d) Indissociabilité des composantes physique et informationnelle de la semence

Ce principe rappelle que la semence n'est pas seulement une ressource physique, mais que son utilisation et sa conservation passent nécessairement par la transmission des informations et connaissances y relatives⁸¹. La transmission entre acteurs et l'échange de ces deux

⁷⁶ C. FRISON, *Towards Redesigning the Plant Commons : A Critical Assessment of the Multilateral System of Access and Benefit-sharing of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, op. cit., p. 310-313.

⁷⁷ G. HARDIN, « The Tragedy of the Commons », *Science*, vol. 162, 1968, n° 3859, p. 1243-1248.

⁷⁸ Ce qui mène à réduction du nombre de semences cultivées et à une restriction de leur base génétique. B. SCHMIETOW, « Conceptualizing the Commons : Genetic Resource Management, Property Claims, and Global Innovation Ethic », *St Antony's International Review*, vol. 8, 2012, n° 1, p. 70-87 ; M. HALEWOOD, « What kind of goods are plant genetic resources for food and agriculture ? Towards the identification and development of a new global commons », op. cit., p. 278-312.

⁷⁹ C. FRISON, *Towards Redesigning the Plant Commons : A Critical Assessment of the Multilateral System of Access and Benefit-sharing of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, op. cit., p. 313-314.

⁸⁰ F. GIRARD, « Composing the Common World of the Local Bio-Commons in the Age of the Anthropocene », op. cit.

⁸¹ T. DEDEURWAERDERE, « Design Principles of Successful Genetic-Resource Commons for Food and Agriculture », *International Journal of Ecological Economics and Statistics*, vol. 26, 2012, n° 3,

composantes indissociables permet d'extraire la « valeur » des semences, et imposent donc presque intrinsèquement une approche inclusive de leur gestion⁸² (i.e. la semence physique et les informations y relatives doivent être transmises largement entre agriculteurs et conjointement pour que leur « valeur » puisse s'exprimer). Hess et Ostrom ont clairement expliqué comment la technologie et les outils juridiques (dont la propriété intellectuelle) ont permis d'extraire (par l'exclusion) de la valeur (individualisée) des ressources antérieurement gérées en commun⁸³. Avec l'évolution de l'étude des communs et ce que Boyle a qualifié de « *the second enclosure movement* »⁸⁴, il est clair que les nouvelles technologies comme les outils de propriété intellectuelle ont plutôt été les instruments d'une exclusion à l'accès à ces ressources (physiques et informationnelles) que d'un partage (pourtant nécessaire, nous l'avons vu plus haut)⁸⁵.

Cette double composante doit être prise en compte dans la conception et la mise en œuvre institutionnelle d'un *Global Seed Commons*, en établissant des règles de gouvernance modulables et adaptables selon le contexte / les besoins⁸⁶. Par ailleurs, il faut rester lucide sur le fait que réinstaurer un « domaine public intellectuel »⁸⁷ ne sera pas suffisant pour désenclaver les « communs de la connaissance » (« *knowledge commons* »). Continuer de promouvoir activement une protection intellectuelle du savoir et des technologies tel que c'est le cas aujourd'hui, ne permettra de favoriser que certains acteurs (les chercheurs,

p. 31-46 ; T. DEDEURWAERDERE (T.), « Institutionalizing Global Genetic Resource Commons for Food and Agriculture », in *Crop Genetic Resources as a Global Commons*, M. Halewood, I. Lopez Noriega et S. Louafi, Abingdon, Routledge, 2013, p. 368.

⁸² S. DUSSOLIER, « Chapter 6 : Inclusivity in intellectual property », in *Intellectual Property and General Legal Principles is IP a Lex Specialis ?*, G. B. Dinwoodie (dir.), Cheltenham and Camberley, Edward Elgar Publishing, p. 101-118.

⁸³ C. HESS et E. OSTROM, « Ideas, Artifacts, and Facilities : Information as a Common-Pool Resource », *Law and contemporary problems*, vol. 66, 2003, n° 1/2, p. 111-145.

⁸⁴ J. BOYLE, « The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public Domain », *Law & Contemporary Problems*, vol. 66, 2003, n° 1/2, p. 33-74.

⁸⁵ E. MARDEN, « The Neem Tree Patent : International Conflict over the Commodification of Life », *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 22, 1999, n° 2, p. 279.

⁸⁶ Incluant ainsi le concept de « réflexivité », i.e. « *the ability to assess the actual consequences of existing practices in order to reform them if needed* ». E. BROUSSEAU, T. DEDEURWAERDERE, P.-A. JOUVET et M. WILLINGER (dir.), *Global environmental commons: analytical and political challenges in building governance mechanisms*, New York, Oxford University Press, 2012, p. 350.

⁸⁷ C. HESS et E. OSTROM, *op. cit.*, p. 113 ; J. BOYLE, *The public domain : enclosing the commons of the mind*, New Haven, Yale University Press, 2008. Pour une application au domaine de l'amélioration variétale : F. BATUR, *Agrobiodiversity conservation and plant improvement: adjustments in intellectual property rights reclaiming the public domain towards sustainability and equity*, PhD, Université catholique de Louvain, 2014.

améliorateurs variétaux, formateurs) au détriment des autres (petits agriculteurs en tête de peloton) qui resteront exclus de ces usages.

(e) La diversité, hétérogénéité, complexité

Le huitième principe identifié par Ostrom traitant des « *nested enterprises* »⁸⁸, soit de « *common pool-resources* » (CPR) qui s'organisent sur plusieurs niveaux de gouvernance, met le doigt sur la difficulté accrue de gouverner un commun global, qui par nature contient des communautés hétérogènes, des règles complexes et des institutions variées. Des études ultérieures ont démontré que l'hétérogénéité, la diversité et la complexité au sein des CPR étaient des aspects importants à prendre en compte⁸⁹ pour pérenniser un *global commons*. Dans son analyse des systèmes adaptables au changement de contexte extérieur au CPR, Dedeurwaerdere insiste sur l'importance de la modularité de l'architecture organisationnelle⁹⁰. Cette modularité de l'architecture organisationnelle du CPR doit être prise en compte lors de la conception et de la mise en œuvre de l'institution du commun⁹¹.

Malheureusement, la globalisation et l'homogénéisation des régimes gouvernant la biodiversité limitent l'émergence d'institutions diverses, de régimes hétérogènes et de systèmes complexes, comme le précisent Roa-Rodriguez et Van Dooren. En parlant de cette homogénéisation des régimes, ces derniers attirent l'attention sur le fait que « *[t]his is a highly undesirable outcome if our true goal is the conservation and sustainable use of [plant genetic resources] for the well-being of society at large* »⁹².

⁸⁸ E. Ostrom, « Design principles of robust property-rights institutions : what have we learned ? », in *Property rights and land policies*, K. G. Ingram et Y.-H. Hong (dir.), Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy, p. 25-51.

⁸⁹ Voir, entre autres, M. COX, G. ARNOLD et S. V. TOMÁS, « A review of design principles for community-based natural resource management », *Ecology and Society*, vol. 15, 2010, n° 4, p. 38 ; B. B. HUGHES, « Book review : Local commons and global interdependence : Heterogeneity and cooperation in two domains. Edited by Keohane Robert O. and Ostrom Elinor », *American Political Science Review*, vol. 91, 1997, n° 1, p. 236 ; S. JUNGCUrt, *Institutional Interplay in International Environmental Governance : Policy Interdependence and Strategic Interaction in the Regime Complex on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, PhD, Humboldt Universität, 2007 ; F. BERKES, J. COLDING (J.) et C. FOLKE, *Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008 ; E. Ostrom (dir.), *Understanding institutional diversity*, Princeton, Princeton University Press, 2005.

⁹⁰ T. DEDEURWAERDERE, « Design Principles of Successful Genetic-Resource Commons for Food and Agriculture », *op. cit.*, p. 31-46.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² C. ROA-RODRÍGUEZ et T. VAN DOOREN, « Shifting Common Spaces of Plant Genetic Resources in the International Regulation of Property », *The Journal of World Intellectual Property*, vol. 11, 2008, n° 3, p. 193-194.

La thèse avancée par Girard sur le rôle crucial des multiples communs locaux constituant le *Global Seed Commons* renforce l'argument selon lequel le *Global Seed Commons* doit permettre à cette hétérogénéité/diversité / complexité d'exister en son sein. À cette condition, le *Global Seed Commons* pourra s'adapter aux changements extérieurs, et fonctionner de manière efficace et durable dans le temps et l'espace⁹³.

(f) La Communauté du *Global Seed Commons*

La communauté est selon Bollier⁹⁴ et d'autres un élément fondamental d'un commun. Selon lui, un commun devient un commun dès lors que des « *commoners* » décident collectivement de « *communiser* » une ressource, c'est-à-dire de la gérer de manière juste et équitable et de l'utiliser dans le respect de l'intérêt collectif⁹⁵. C'est une étape cruciale puisque cela assoit la légitimité des droits de ses membres à gérer collectivement les ressources en question. En effet, seuls les membres de la communauté peuvent participer à la gestion des ressources communes (et en bénéficier)⁹⁶.

Définir qui fait partie de la communauté du *Global Seed Commons* est une question épineuse qui se rattache directement au principe sous-jacent précédent concernant l'hétérogénéité, la diversité et la complexité. S'agit-il uniquement des acteurs pouvant bénéficier de l'accès facilité aux semences de l'annexe 1 (à savoir les chercheurs, sélectionneurs et formateurs) ? Inclut-elle en plus les agriculteurs, bénéficiaires du partage des avantages tel que défini à l'article 13 ? Faut-il y ajouter encore l'ensemble des « mangeurs », consommateurs indirects des semences ? Ses acteurs sont-ils nécessairement issus des pays ayant ratifiés le TIRPAA ?

La définition de cette communauté, constituée d'une multitude d'acteurs hétérogènes ayant des intérêts divers (voire divergents), est pourtant primordiale si l'on veut définir des règles de gouvernance collective respectant « la philosophie des communs » et ainsi tendre à pérenniser un système efficace, équitable et durable. Cela engendre des conséquences en

⁹³ C. FRISON, *Towards Redesigning the Plant Commons : A Critical Assessment of the Multilateral System of Access and Benefit-sharing of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, op. cit., p. 319-320.

⁹⁴ D. BOLLIER, *Think like a commoner : A short introduction to the life of the commons*, Gabriola Island, New Society Publishers, 2014, p. 15.

⁹⁵ *Ibidem*. Voir BOLLIER et HELFRICH qui associent le « *commoning* » à un « *living process* », une « *experiential practice* », qui peut difficilement être défini par une théorie. Voir D. BOLLIER et S. HELFRICH, *Patterns of communing*, Amherst, the Commons Strategy Group and Off the Common Press, 2015, *inter alia* p. 1-12.

⁹⁶ E. SCHLAGER et E. OSTROM, « Property-rights regimes and natural resources : a conceptual analysis », *Land economics*, vol. 67, 2012, n° 3, p. 249-262.

matière de prise de décision collective, de balance des pouvoirs, d'interdépendance mais aussi d'autonomie de ces acteurs et des sous-réseaux dans lesquels ils gravitent.

Cela pose également de nombreuses questions relatives à la taille du groupe⁹⁷, au rôle de la confiance entre ces acteurs hétérogènes, au dialogue et relations qu'ils entretiennent, à la reconnaissance des acteurs *de facto* de la semence (i.e. les petits agriculteurs) face aux membres *de jure* du système multilatéral (i.e. les chercheurs, sélectionneurs et formateurs tels qu'identifiés à l'article 12.3a) du TIRPAA).

Sans entrer dans le détail des six principes sous-jacents au *Global Seed Commons* présentés ici brièvement⁹⁸, ce qu'il faut retenir est que ceux-ci doivent se retrouver dans les règles établies par les acteurs du système de gestion des semences, pour que le TIRPAA atteigne ses objectifs de sécurité alimentaire et de promotion d'une agriculture durable. Or, pour nombre de règles et instruments du TIRPAA, ce n'est pas suffisamment le cas. C'est donc bien une réelle volonté politique, comme Dardot et Laval le prônent, qui est nécessaire afin de créer un *Global Seed Commons* "politique" effectif et durable. Alors, la *balance des pouvoirs serait rééquilibrée*, les droits et obligations de chaque acteur seraient reconnus et respectés dans le *but commun* d'atteindre la sécurité alimentaire pour tous et de promouvoir une agriculture durable.

2. Propositions et pistes de solutions : vers un Global Seed Commons

Ainsi, en gardant à l'esprit les six principes sous-jacents, nous avons tenté d'imaginer des pistes conceptuelles qui résoudraient les problèmes et difficultés du TIRPAA (B.) et qui atténueraient les quatre tensions constatées durant l'analyse contextuelle (A.). Sans entrer dans le détail de chaque piste proposée, nous présenterons ici les trois solutions les plus importantes :

- *Inscrire la sécurité alimentaire et l'agriculture durable comme objectifs concrets et directs du TIRPAA.* Pour l'instant, ils sont définis comme des buts généraux, les objectifs directs étant la conservation, l'utilisation durable et l'accès facilité aux semences. Recentrer les objectifs du TIRPAA autour des principes de développement durable et donc autour de la sécurité alimentaire et

⁹⁷ A. AGRAWAL, *op. cit.*, p. 60.

⁹⁸ C. FRISON, *Towards Redesigning the Plant Commons : A Critical Assessment of the Multilateral System of Access and Benefit-sharing of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, *op. cit.*, Chapitre 6.

de l'agriculture durable, permettrait de concentrer les efforts de mise en œuvre du TIRPAA sur l'humain et l'environnement autant que sur les aspects économiques, qui priment jusqu'à présent.

- *Reconnaître au niveau international le droit des agriculteurs* à ressemer le produit de leur récolte de variétés protégées (en ce inclus le droit d'échanger les semences et le matériel végétatif) de la même manière que sont reconnus les droits de propriété intellectuelle. Cela rétablirait un certain équilibre des forces et des enjeux au sein des négociations internationales sur la gestion des semences, en « re-capacitant » les acteurs centraux de la production agricole : les petits agriculteurs. La démarche aurait un impact direct sur le bien-être humain en général (amélioration de la santé) et la prospérité des petits agriculteurs (moins dépendants du marché globalisé), ainsi que sur la protection de l'environnement et des écosystèmes agricoles. Elle permettrait aussi de faire face aux difficultés de produire suffisamment de nourriture de qualité dans un contexte de changements climatiques menaçants.
- *Gouvernance participative* : seul un système de gouvernance participatif durable incluant tous les acteurs de la chaîne alimentaire est à même de gérer durablement les ressources collectives. Pour développer cette gouvernance participative au sein du TIRPAA, l'on peut s'inspirer de l'exemple du Comité FAO pour la sécurité alimentaire mondiale (CSA)⁹⁹, où tous les acteurs de la sécurité alimentaire participent aux réunions et négociations en cours. Ils ont voix au chapitre, au même titre que les États. Une limite est cependant à noter concernant la prise de décision : seuls les États ont le droit de vote, car seuls ces derniers peuvent en supporter la responsabilité internationale. Pour créer une gouvernance réellement participative et un *Global Seed Commons* effectif, tous les acteurs devraient participer de la même manière à la gestion du système.

4. Conclusion et recherches futures

La question de la sécurité alimentaire et du développement d'une agriculture durable découle directement de celle de la gestion commune des semences. Or, pour atteindre la sécurité alimentaire et installer une

⁹⁹ O. DE SCHUTTER, « The Reform of the Committee on World Food Security : The Quest for Coherence in Global Governance », *CRIDHO Working Paper*, 2013, n° 8 ; N. McKEON, « Global food governance in an era of crisis : Lessons from the United Nations Committee on World Food Security », *Canadian Food Studies/La Revue canadienne des études sur l'alimentation*, vol. 2, 2015, n° 2, p. 328-334.

agriculture durable, il faut lutter contre l'érosion de la biodiversité agricole, libérer les semences du contrôle juridique et technique par une poignée de multinationales, et dépasser un certain nombre d'obstacles politiques résultant des rapports Nord-Sud. Nous défendons l'idée que pour mettre en œuvre un véritable *Global Seed Commons*, il est impératif d'instaurer un autre équilibre dans la relation homme-semence. Il n'est plus question de percevoir la semence uniquement comme un objet marchand dont on tirerait profit. Il est urgent de considérer la gestion de la diversité agricole de façon « holistique » (suivant le sens donné par Capra et Mattei)¹⁰⁰ comme une relation / un écosystème complexe, multi-niveaux et multi-facettes, impliquant des nombreux acteurs hétérogènes, agissant selon des règles diverses selon les niveaux et reliés par des réseaux et sous-réseaux, mais ayant tous les objectifs ultimes communs de sécurité alimentaires et d'agriculture durable.

L'un des points importants qui ressort tout au long de cette analyse est la constatation du rôle marginal des petits agriculteurs dans la gestion du *Global Seed Commons*, alors même qu'ils sont les acteurs de premier plan dans la production de notre alimentation et la conservation de la biodiversité agricole. Ainsi, reconnaître ce rôle prépondérant et le traduire en droits et en pouvoir d'action concrets au sein du système de gestion commune nous semble être une condition *sine qua non* pour la mise en place d'un système commun de gestion durable permettant d'atteindre les objectifs de sécurité alimentaire et d'agriculture durable.

Afin d'aller plus loin, il conviendrait de développer la recherche du point de vue théorique et du point de vue technique. Sur le plan théorique, trois développements pourraient être envisagés. D'abord, en poussant plus avant l'analyse de la théorie des communs, notamment ses perspectives socio-philosophiques, il pourrait être utile d'analyser dans quelle mesure considérer les semences comme « inappropriables » selon le concept de Dardot et Laval¹⁰¹, répondrait mieux aux impératifs de sécurité alimentaire et d'agriculture durable. L'on analyserait également en quoi une ressource dite « essentielle »¹⁰² devrait être collectivement (et politiquement) déterminée comme soustraite à toute appropriation et gérée en tant que « commun » (et non plus système de gestion commune). Ensuite, explorer la « théorie de

¹⁰⁰ Holistique ne signifie en rien uniformisation ou homogénéisation, mais bien globale / universelle / dépassant la perception anthropocentrée de la relation homme-semence : F. CAPRA et U. MATTEI, *op. cit.*

¹⁰¹ P. DARDOT et C. LAVAL, *Commun : essai sur la révolution au XXI^e siècle*, *op. cit.*

¹⁰² K. PISTOR et O. DE SCHUTTER, *Governing Access to Essential Resources*, New York, Columbia University Press, 2015.

biens publics globaux »¹⁰³ en relation avec la théorie des communs pourrait permettre de trouver des pistes aux problèmes résultant du manque de volonté politique commune et du sous-financement des politiques de développement agricole durable. Appliqué au traité, cela pourrait faciliter le fonctionnement du système de gestion commune des semences et permettre aux acteurs d'atteindre les objectifs de sécurité alimentaire et d'agriculture durable. Enfin, pour approfondir la question de la complexité / hétérogénéité des systèmes et réseaux, nous envisageons d'appliquer la théorie de la gouvernance nodale (« *nodal governance* ») développée par Drahos¹⁰⁴. Cet aspect pourrait renforcer la thèse développée par Girard¹⁰⁵ concernant l'importance du rôle des communs locaux dans la gouvernance du *Global Seed Commons*.

Sur le plan technique, la recherche pourrait se poursuivre en collaboration avec les acteurs pour trouver des solutions concrètes aux dysfonctionnements identifiés du TIRPAA (en réponse au processus de révision actuellement en cours au sein de son organe directeur), et ainsi *de facto* implémenter une gouvernance participative avec l'ensemble de ses acteurs. Deux thèmes seraient explorés en priorités : l'adaptation des droits de propriété intellectuelle à la reconnaissance du droit des agriculteurs et les moyens de créer une gouvernance réellement participative au sein du traité.

¹⁰³ I. KAUL, I. GRUNBERG et M. A. STERN (dir.), *Global Public Goods – International Cooperation in the 21st Century*, Oxford, Oxford University Press, 1999 ; I. KAUL, P. CONCEIÇÃO, K. LE GOULVEN et R. U. MENDOZA (dir.), *Providing Global Public Goods - Managing Globalization*, Oxford, Oxford University Press, 2003 ; I. KAUL et P. CONCEIÇÃO, *The new public finance : responding to global challenges*, New York, Oxford University Press, 2006.

¹⁰⁴ S. BURRIS, P. DRAHOS et C. SHEARING, « Nodal Governance », *Australian Journal of Legal Philosophy*, vol. 30, 2005, p. 30-58 ; P. DRAHOS, *Regulatory Theory : foundations and applications*, Canberra, ANU Press, 2017 ; C. HOLLEY et C. SHEARING, « A nodal perspective of governance : advances in nodal governance thinking », in *Regulatory Theory : Foundations and applications*, P. Drahos (dir.), Canberra, ANU Press, p. 163.

¹⁰⁵ F. GIRARD, « Composing the Common World of the Local Bio-Commons in the Age of the Anthropocene », *op. cit.*