SÉRIE CIRGOM SUR LES RÉSEAUX TRANSNATIONAUX ET LA GOUVERNANCE MONDIALE

Le rôle des réseaux transnationaux d'agriculteur.trice.s dans la gouvernance mondiale

par Laure Gosselin

SOMMAIRE

La libéralisation des échanges a amené de nouveaux défis pour les agriculteur.ice.s du monde entier, notamment une concurrence accrue et de nouvelles contraintes de marché, dans un secteur pourtant essentiel à la sécurité alimentaire. Afin de défendre leurs intérêts, les producteur.ice.s agricoles se sont organisés au sein de syndicats et de coopératives et ont cherché à nouer des liens avec leurs homologues à l'étranger. À travers ces réseaux transnationaux de plaidoyer, les agriculteur.ice.s contribuent depuis plusieurs décennies à la gouvernance des systèmes agroalimentaires et à la reconnaissance du caractère singulier de l'agriculture dans les négociations commerciales. Toutefois, dans un contexte marqué par l'affaiblissement du multilatéralisme et la montée de tendances au repli national, ces réseaux d'agriculteurs sont amenés à repenser leurs modalités de coopération et d'action collective.

Pour mieux comprendre comment les producteur.ice.s agricoles s'organisent en réseau afin d'influencer différents paliers de gouvernance, le CIRGoM a invité Marcel Groleau, ancien président de l'Union des producteurs agricoles (UPA) et d'AgriCord, une alliance internationale d'organisations de développement agricole, ainsi que Geneviève Parent, professeure de droit à l'Université Laval et titulaire de la Chaire de recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaire (DDSA). Leurs interventions ont mis en lumière le rôle des réseaux agricoles dans la défense des intérêts des producteur.ice.s agricoles au Québec, au Canada et à l'international.

DU SYNDICALISME AGRICOLE AUX RÉSEAUX TRANSNATIONAUX

Avant d'aborder la mise en réseau transnationale, Marcel Groleau a rappelé que les producteur.ice.s agricoles n'ont pas attendu les négociations commerciales des années 90 pour s'organiser collectivement. Il existe au Québec une longue tradition de syndicalisme agricole, notamment depuis l'adoption de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles* en 1956. Cette loi a contribué à la mise en place de mécanismes de coordination collective, dont le système de gestion de l'offre, qui permet d'ajuster la production à la demande et de stabiliser les revenus agricoles. Marcel Groleau décrit d'ailleurs ce système comme « un exemple extrêmement réussi de mise en réseau », qui permet aux producteur.ice.s agricoles québécois de renforcer leur pouvoir de négociation face à un nombre restreint d'acheteurs. Cette logique de collaboration s'étend également à l'échelle canadienne, où les producteur.ice.s de différentes provinces participent à des instances communes de concertation et de négociation.

Selon Marcel Groleau, ces réseaux provinciaux et transprovinciaux ont constitué le socle à partir duquel les organisations agricoles ont ensuite développé leurs activités de plaidoyer sur la scène internationale.

Centre interdisciplinaire de recherche sur la gouvernance mondiale
UNIVERSITÉ LAVAL

INFLUENCER LES RÈGLES DU JEU INTERNATIONALES

Lorsque la libéralisation des échanges agricoles s'est imposée à l'ordre du jour des négociations commerciales dans les années 1990 et au début des années 2000, les organisations syndicales agricoles québécoises et canadiennes ont cherché à nouer des alliances avec des partenaires partageant des préoccupations similaires, notamment en Europe et dans les pays nordiques. Marcel Groleau rapporte que les liens avec des organisations agricoles étrangères ont permis aux producteur.ice.s canadien.ne.s d'accéder à des informations de négociation et de faire valoir leurs positions auprès de gouvernements étrangers afin d'influencer certaines discussions internationales.

À l'OMC, les réseaux d'agriculteur.ice.s défendaient notamment une plus grande souveraineté alimentaire, alors que l'orientation dominante des négociations reposait sur l'idée que la sécurité alimentaire pouvait être assurée plus efficacement par le libre-échange et l'accès à des importations à faible coût que par le soutien à la production nationale. Si les revendications des producteur.ice.s agricoles organisés en réseau n'ont pas permis de freiner complètement la libéralisation de l'agriculture, ce secteur a néanmoins bénéficié d'un traitement distinct de celui réservé à d'autres secteurs économiques, au nom de l'exception agricole. Malgré les craintes entourant l'avenir de la gestion de l'offre au Canada, les producteur.ice.s canadien.ne.s ont réussi à préserver ce système grâce à leurs efforts de concertation et de plaidoyer auprès des gouvernements et du public.

> **« Si les revendications des producteurs.ice.s agricoles organisés en réseau n'ont pas permis de freiner complètement la libéralisation de l'agriculture, ce secteur a néanmoins bénéficié d'un traitement distinct ».**

Toutefois, comme le souligne Geneviève Parent, les réseaux transnationaux d'agriculteur.ice.s ne se limitent pas aux négociations commerciales et ne se structurent pas toujours autour de syndicats de producteur.ice.s agricoles déjà établis. La Via Campesina, réseau transnational paysan prônant une agriculture paysanne et la reconnaissance internationale de la souveraineté alimentaire, a réussi à avoir un impact durable sur les normes internationales. En effet, c'est en partie grâce à leurs efforts que l'Organisation des Nations Unies (ONU) a adopté en 2018 une Déclaration sur les droits des paysans.

D'autres initiatives de concertation ne débouchent pas nécessairement sur un instrument onusien ou une reconnaissance formelle, mais contribuent néanmoins à alimenter la réflexion sur les lacunes du droit international et à créer des convergences entre acteurs. Ainsi, l'UPA, en collaboration avec la Chaire DDSA, a élaboré une ébauche de *Convention sur la diversité agricole et la sécurité alimentaire.* Bien qu'il n'ait pas été repris par la FAO, ce projet a suscité de riches échanges et contribué à la création de la coalition « Nourrir l'humanité durablement », qui rassemble aujourd'hui plus d'une soixantaine d'organisations québécoises.

Au-delà de leur rôle de plaidoyer, ces réseaux constituent également des espaces de solidarité transnationale, d'échange d'informations et de production de connaissances. L'UPA possède une branche consacrée au développement international (UPA-DI) qui contribue notamment à financer la participation de producteur.ice.s agricoles de certains pays du Sud global aux négociations internationales, tandis que l'Organisation mondiale des agriculteurs bénéficie du soutien de l'Union européenne pour favoriser la représentation de producteur.ice.s de différentes régions du monde. Sur le plan du développement agricole, l'UPA-DI participe à plusieurs projets de recherche avec des producteur.ice.s agricoles et des chercheurs de différents pays, soutenus par des fonds canadiens, en collaboration avec la FAO et la Chaire DDSA. Par exemple, certaines initiatives portent sur la manière de développer des mécanismes de crédit qui permettent aux agriculteur.ice.s de sécuriser leurs revenus et favorisent la pérennité de l'agriculture.

LES AFFINITÉS CULTURELLES COMME LEVIER DE COOPÉRATION

Bien que les réseaux d'agriculteurs soient structurés autour d'intérêts économiques communs, les relations sociales et les affinités culturelles jouent un rôle important dans leur bon fonctionnement. Des lois peuvent faciliter la concertation, comme c'est le cas au Québec avec la loi de 1956, mais il n'existe pas de cadre aussi contraignant en droit international. Marcel Groleau a ainsi souligné que les réseaux d'agriculteur.ice.s reposent sur une culture de la coopération et du compromis.

Cette dimension culturelle de la mise en réseau est à double tranchant. L'exemple des États-Unis a été pris à plusieurs reprises lors des discussions, pour souligner la difficulté pour les producteur.ice.s agricoles canadiens de s'entendre avec leurs voisins du Sud, tandis que les échanges étaient généralement plus faciles avec les européens qui souhaitent également protéger leur politique de soutien à l'agriculture. Selon Marcel Groleau, certaines différences culturelles et idéologiques influencent ainsi les possibilités de coopération. Il oppose notamment une approche davantage axée sur la conquête de parts de marché, qu'il associe aux États-Unis, à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande, à celle de pays comme le Japon, où la priorité est davantage accordée à la protection du secteur agricole national. Cette proximité de préoccupations rendrait la coopération plus aisée avec les organisations agricoles japonaises. Les panélistes ont également souligné l'importance des liens entretenus avec plusieurs organisations agricoles africaines, facilités par le partage du français. Pour Geneviève Parent, cette proximité avec la francophonie en Amérique du Nord constitue un atout propre au Canada. Toutefois, l'anglais demeure la principale langue de travail de la coopération internationale.

LES LIMITES DE L'ACTION TRANSNATIONALE ET L'AFFAIBLISSEMENT DU MULTILATÉRALISME

Toutefois, l'un des principaux défis auxquels sont confrontés les réseaux d'agriculteur.ice.s à l'échelle internationale est celui du financement du développement agricole. D'une part, une conception étroite de la sécurité alimentaire prévaut souvent dans les forums internationaux. Celle-ci consiste avant tout à répondre aux crises alimentaires par l'entremise de l'aide d'urgence du Programme alimentaire mondial (PAM), sans investir suffisamment dans le renforcement de la production agricole locale dans les pays touchés par l'insécurité alimentaire. D'autre part, la guerre en Ukraine a contribué à réorienter une partie des ressources auparavant consacrées à la coopération internationale vers des priorités géopolitiques et sécuritaires plus immédiates. Cette évolution aurait notamment affecté certains programmes de développement agricole soutenus par le Canada et l'Union européenne.

Pour Marcel Groleau, l'affaiblissement du multilatéralisme et le repli national visible dans de nombreux pays nuisent ainsi à la coopération transnationale entre les agriculteurs. À ses yeux, le contexte est sensiblement différent de celui des années 1990, alors que l'optimisme entourant la mondialisation favorisait davantage les échanges et la construction de partenariats internationaux. Le recours croissant à des formes de diplomatie bilatérale ou minilatérale suppose également pour les producteur.ice.s canadiens de revoir leurs stratégies. La négociation de l'AECG (accord Canada-Europe ou CETA) l'a bien démontré : si l'UPA entretient de bonnes relations avec les syndicats agricoles européens lorsqu'il s'agit de négocier à l'OMC, ces relations ont été plus conflictuelles quand des questions de concurrence directe et d'asymétries des mesures phytosanitaires (bœuf aux hormones) se sont posées.

REPENSER L'ACTION COLLECTIVE FACE À LA TRANSFORMATION DE LA GOUVERNANCE MONDIALE

Ainsi, à travers les échanges avec nos deux panélistes, il devient manifeste que les conditions ayant favorisé le développement des réseaux transnationaux d'agriculteur.ice.s dans les années 90 se sont profondément transformées, soulevant la question du renouvellement de leurs modalités d'action. Le recours croissant à des négociations commerciales bilatérales ou minilatérales, plutôt que multilatérales, réduit les possibilités pour les organisations agricoles de former des alliances avec leurs homologues d'autres pays afin de faire entendre une voix commune. Cela ne signifie toutefois pas la disparition des réseaux transnationaux, qui cherchent toujours à s'affirmer comme des parties prenantes incontournables de la gouvernance multipartite.

Si le temps l'avait permis, la discussion aurait pu aborder plusieurs enjeux connexes. Face à la reconfiguration des négociations commerciales et à l'impératif de penser les questions agricoles dans une perspective systémique, les réseaux transnationaux sont amenés à investir des domaines de gouvernance autrefois relativement délaissés par les organisations agricoles. Ainsi, pour la première fois en 2023, une journée complète a été dédiée à l'agriculture lors des négociations climatiques internationales. De même, lors des négociations ayant mené à l'adoption du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal en 2022, de nombreux évènements parallèles ont été organisés par des acteurs du monde agricole et de la recherche. Toutefois, dans un contexte de raréfaction des financements et d'affaiblissement du multilatéralisme, il convient de s'interroger sur les organisations et les groupes qui parviennent réellement à participer à ces forums internationaux. Dès lors, la question n'est peut-être plus de savoir si les réseaux transnationaux agricoles subsistent, mais plutôt quels acteurs parviennent à y prendre part et si la coopération institutionnelle demeure la voie la plus efficace pour défendre les intérêts des agriculteur.ice.s à travers le monde.

CENTRE INTERDISCIPLINAIRE
DE RECHERCHE SUR LA GOUVERNANCE
MONDIALE (CIRGoM)
Pavillon Charles-De Koninck
1030, avenue des Sciences humaines, local 2472B
Université Laval
Québec (Québec) G1V 0A6
cirgom@ulaval.ca
www.cirgom.ulaval.ca