

Rapport sur le développement dans le monde 2008 :  
« Agriculture pour le Développement »

**Les organisations paysannes et rurales  
pour un développement durable en faveur des pauvres**

Atelier de Paris - 30 et 31 octobre 2006

**Thème n°4**

**OPR, décentralisation et valorisation des  
produits des territoires**

Note introductive – Version courte

Pierre-Marie Bosc – CIRAD

[Pierre-marie.bosc@cirad.fr](mailto:Pierre-marie.bosc@cirad.fr)



## Sommaire

|   |   |
|---|---|
| 1. La décentralisation : un processus récent qui prend des formes très diverses et qui modifie le contexte institutionnel dans lequel agissent les OPR..... | 2 |
| 2. Dans certaines situations, les OPR ont développé des activités et des services qui relèvent des compétences des collectivités territoriales.....         | 3 |
| 3. La prise de conscience par les organisations paysannes et rurales (OPR) de l'importance des enjeux que représentent les collectivités territoriales..... | 4 |
| 4. Le développement local dans le cadre de la décentralisation : complémentarité des contributions respectives des collectivités locales et des OPR.....    | 5 |
| 5. Les OPR comme forme d'action collective favorisant une différenciation des produits sur la base de la valorisation des ressources territoriales.....     | 6 |
| 6. Pistes de réflexion, questions posées.....   | 7 |
| Références bibliographiques.....  | 8 |

### **1. La décentralisation : un processus récent qui prend des formes très diverses et qui modifie le contexte institutionnel dans lequel agissent les OPR**

Le constat d'une grande hétérogénéité des situations est certes trivial mais mérite un court rappel. Cette diversité trouve ses origines dans un double mouvement qui concerne les OPR d'une part et les processus de décentralisation d'autre part. Ces deux dynamiques de nature et d'origines différentes donnent lieu à des configurations très diverses.

Les trajectoires des OPR sont marquées par une forte diversité liée à l'histoire des interventions publiques dans le secteur agricole et au degré de structuration des ruraux dans des contextes politiques et institutionnels plus ou moins favorables selon les pays et selon les périodes<sup>1</sup> (voir thème 1).

Les processus de décentralisation sont une des composantes des réformes institutionnelles et politiques qui sont intervenues sous la double pression des institutions internationales et des revendications démocratiques des populations à partir des années 1980. Leur mise en œuvre effective dépend des conditions concrètes d'exercice de la démocratie dans les différents contextes nationaux et de la façon dont les sociétés locales s'approprient ou récupèrent les réformes impulsées par le pouvoir central. Relativement récente, la décentralisation modifie le paysage institutionnel dans lequel agissent les OPR. C'est notamment le cas dans la plupart des pays africains francophones où la décentralisation n'a été mise en œuvre qu'au cours des années 1990, une fois lancés les processus démocratiques et postérieurement à l'émergence des OPR. C'est aussi le cas en Afrique orientale, australe et notamment en Afrique du Sud post apartheid où les gouvernements locaux font partie du dispositif global de gouvernement mais ne sont mis en place que

---

<sup>1</sup> Mercoiret et al., 1997. Etat désengagés, paysans engagés. Les organisations paysannes face au désengagement de l'Etat. FPH, Paris.

depuis 10 ans<sup>2</sup>. Même dans le cas du Sénégal où la décentralisation remonte aux années 1970, son impact a été limité par la modicité des ressources dont disposaient effectivement les collectivités territoriales qui a restreint l'exercice effectif des compétences qui leur étaient transférées. Ni les ressources transférées par l'Etat, ni leur propre capacité à lever les impôts locaux ne permettent de mettre en œuvre de réelles politiques à l'échelon local.

La « décentralisation », mise en œuvre en Amérique Latine par les gouvernements autoritaires des années 1960-70 s'est limitée à offrir des sièges aux notables locaux, sans réelle participation populaire au choix des « représentants ». Ce n'est qu'à partir des transitions démocratiques des années 1980-1990 que vont progressivement se mettre en place des conseils municipaux et des gouvernements régionaux élus démocratiquement<sup>3</sup>. Des évolutions de même nature sont observables en Asie, avec des variations importantes qui résultent de la spécificité des trajectoires historiques nationales.

En prenant le risque mesuré d'une certaine généralisation, il semble que la décentralisation apparaît et se met en œuvre alors que les OPR tendent à se renforcer à l'échelon local et à occuper de plus en plus un espace national (décade 1990) et supra national (années 2000). A l'échelon local, les OPR vont se trouver confrontées à l'émergence d'autorités par rapport auxquelles elles vont devoir se repositionner. La très grande diversité des situations et des stratégies des organisations conduit à des redéfinitions des rôles et des fonctions selon des modalités difficilement prévisibles et qui n'obéissent à aucun schéma pré établi.

Au cœur de ces recompositions se trouve en jeu la réalité et la capacité des sociétés locales à gérer la production de biens publics à l'échelle locale en prenant en compte des dynamiques économiques et sociales portées par des organisations de nature privée mais qui elles aussi concourent – sous certaines conditions – la création de bien collectifs voire même publics dans certains cas. Selon les configurations locales, il en résultera des formes d'articulation très contrastées des pouvoirs locaux et des OPR.

## **2. Dans certaines situations, les OPR ont développé des activités et des services qui relèvent des compétences des collectivités territoriales**

Il est fréquent, dans la plupart des pays africains francophones, que les OPR liées au mouvement associatif et nées dans les années 1970-80 se soient structurées pour apporter des réponses multisectorielles (santé, éducation, activités économiques) aux difficultés de tous ordres rencontrées par les ruraux. Il en a été de même pour des OPR établies sur une base sectorielle – avec souvent un soutien public - comme dans le cas des Associations villageoises dans la zone cotonnière du Mali par exemple. Cela a aussi été le cas dans beaucoup d'organisations locales liées au mouvement indigène dans les pays andins (Equateur par exemple).

Outre les fonctions techniques et économiques qu'elles assuraient, la tendance des OPR locales à s'investir dans la fourniture des biens et des services publics s'explique par les défaillances des pouvoirs publics<sup>4</sup>. Beaucoup d'OPR ont ainsi mené de nombreuses actions dans les domaines de la santé (construction et entretien de cases de santé), de l'éducation

<sup>2</sup> Workshop on Municipal Governance and Rural Development, University of Pretoria, GTZ, June 2004.

<sup>3</sup> Loi de participation populaire en 1994 et élections municipales en 1995 en Bolivie ; élections municipales au Chili en 1992 après le rétablissement de la démocratie lors des élections présidentielles de 1989.

<sup>4</sup> Comme par exemple au Mali dans la région de Kayes où ce sont les réseaux de migrants qui font preuve d'un fort dynamisme et soutiennent des initiatives de développement local.

(alphabétisation pour adultes ou scolarisation des enfants) ou encore de l'entretien des infrastructures de transport (pistes rurales). Dans certains cas, des fonds sectoriels d'origine privée (les recettes collectives générées par les OPR à travers la commercialisation primaire du coton par exemple) ont servi à financer des biens collectifs voire publics. Cette situation a deux effets : d'une part, l'investissement des OPR dans le « secteur social » a renforcé leur crédibilité interne, leur viabilité sociale ; d'autre part, il a aussi limité la capacité d'accumulation des OPR et donc leur capacité à réinvestir dans les activités productives.

Les questions qui se posent au moment où se mettent en place les collectivités territoriales sont moins liées à une appréciation du caractère réellement public des biens produits, mais concernent davantage les modalités d'articulation des actions des OPR avec celles des collectivités territoriales, dépositaires en principe de l'intérêt général au niveau local. Les modalités de cette articulation ont été très diverses ; selon les cas elles peuvent amener à une redéfinition progressive des rôles et des fonctions de chaque acteur : quand ce n'est pas le cas, des logiques de rivalité, d'évitement peuvent se développer au détriment de l'intérêt général.

### **3. La prise de conscience par les organisations paysannes et rurales (OPR) de l'importance des enjeux que représentent les collectivités territoriales.**

De manière plus ou moins rapide et plus ou moins ancienne selon les cas - et en fonction du degré d'ouverture démocratique effective - il est possible d'affirmer, tant en Amérique latine qu'en Afrique, que les organisations paysannes et rurales perçoivent très clairement les enjeux liés à la création de nouveaux espaces de pouvoir dotés de compétences nouvelles et légitimés par le suffrage universel.

#### ***3.1. Les collectivités territoriales comme leviers dans le cadre du développement des stratégies sectorielles à l'échelle d'un territoire***

L'activité agricole étant étroitement liée à la mobilisation de ressources renouvelables, la dévolution aux collectivités territoriales de certaines compétences en matière de gestion de ces ressources (foncier, ressources naturelles,...) donne à la participation des organisations paysannes et rurales à la gouvernance de ces institutions publiques une importance stratégique.

De la même manière, pour s'exercer dans de bonnes conditions et de manière efficace, l'activité agricole suppose la fourniture de certains biens publics: infrastructures de transport, de communication, capacité de faire respecter des règles entre les acteurs (accès et usage des ressources, etc.) dont la fourniture relève ou peut relever de compétences publiques décentralisées.

Les OPR jouent alors souvent la carte de la participation aux collectivités territoriales et il n'est pas rare que leurs responsables, devenus des élus locaux, prennent rapidement des responsabilités du fait des compétences acquises au sein des organisations. Ils peuvent alors faire valoir les intérêts sectoriels de manière efficace avec cependant les limites imposées par les autres élus et la nécessaire prise en compte des intérêts des autres acteurs.

Ces stratégies dépendent bien entendu des configurations locales et des politiques nationales : en Zambie par exemple, la contribution des OPR à l'élaboration des politiques agricoles (Hantuuba, Wamulume, 2004) ne mentionne jamais les gouvernements locaux. Les

OPR en Zambie sont essentiellement de nature économique et politique ; elles négocient les évolutions dans l'organisation des filières et elles assurent aussi la représentation des intérêts des agriculteurs commerciaux installés avant l'Indépendance.

En Asie, les OPR font rarement partie du paysage institutionnel et la décentralisation peine à trouver ses marques entre des pouvoirs centraux très forts et des processus de décentralisation souvent marqués par l'importance des procédures ou « capturé » par les notables (ESCAP, 2002). Dans d'autres situations comme en Chine par exemple, où certains pouvoirs provinciaux ont de grandes marges de manœuvre face au pouvoir central.

### ***3.2. Les collectivités territoriales comme enjeu dans le cadre de stratégies politiques convergentes entre organisations paysannes et rurales et mouvement social***

Ce type de situation caractérise très nettement la situation de très nombreux pays d'Amérique latine (Equateur, Mexique, Pérou, ...), où le pouvoir local, à travers le contrôle des gouvernements locaux, est devenu un enjeu stratégique pour les organisations paysannes et indigènes. Leurs revendications vont au-delà des dimensions sectorielles et portent essentiellement sur les formes d'exercice même du pouvoir et certains thèmes développés concernent directement les choix stratégiques en matière d'orientations agricoles (modèle alternatif de développement durable et prise en compte des déterminants nationaux et internationaux).

Dans certains pays, la dimension « indigène » intègre dans les collectivités territoriales une sensibilité toute particulière aux questions des droits de propriété, à la gestion durable des ressources naturelles qui apparaissent comme indissociables des revendications culturelles et identitaires. C'est ainsi que les questions sectorielles agricoles sont réexaminées à l'aune de dimensions plus symboliques mais qui remettent en question certaines des formes de production (agriculture intensive), les risques liées à une trop forte dépendance externe dans le cadre d'une agriculture plus intégrée à l'agrobusiness et qui proposent de rechercher des alternatives viables au modèle standard de développement agricole et rural.

Les stratégies de ces OPR, fortement liées au mouvement social, passent par la création d'alliances au niveau des collectivités territoriales (locales et régionales) mais aussi plus largement avec les organisations des mouvements sociaux en milieu urbain, les mouvements politiques. Elles se positionnent aussi dans les débats publics au niveau législatif, voire présidentiel.

Ces évolutions très caractéristiques des situations latino américaines se distinguent fortement des situations africaines ou asiatiques où la distance semble plus importante entre les organisations du mouvement social et les OPR du fait de la faiblesse du premier ou de l'orientation majoritairement technique et économique des secondes.

## **4. Le développement local dans le cadre de la décentralisation : complémentarité des contributions respectives des collectivités locales et des OPR**

Au-delà des compétences particulières qui sont dévolues aux collectivités territoriales et des recompositions qu'elles génèrent dans les activités menées par les OPR, un des enjeux centraux de la décentralisation est bien la création de conditions favorables à l'émergence de dynamiques locales de développement, valorisant les ressources spécifiques des territoires concernés et reposant sur les initiatives articulées des acteurs locaux.

Deux points peuvent à cet égard être soulignés.

- Il s'agit tout d'abord du rôle central des collectivités territoriales dans l'animation de démarches de développement local (diagnostics territoriaux, définition de priorités structurantes) et dans la création d'un environnement plus incitatif pour les initiatives d'acteur locaux. La mise en place et la gestion des infrastructures et des services publics de base (santé, éducation) ; la gestion des ressources en propriété commune et, de façon plus générale, la gestion des ressources renouvelables sont des composantes essentielles du développement local et relèvent à l'évidence des collectivités territoriales dès lors qu'elles sont investies d'une légitimité institutionnelle.
- Il s'agit ensuite de l'importance que revêt la participation effective et officialisée des OPR à la définition et à la mise en œuvre, dans les secteurs qui les concernent, des stratégies élaborées sous la responsabilité des collectivités territoriales. En effet, les OPR constituent dans maints endroits l'acteur collectif le plus structuré à l'échelon local et leur contribution peut être considérable dans la définition d'orientations de travail qu'il s'agisse de la gestion des ressources renouvelables et du foncier, de l'identification d'axes de développement économique ou de l'implantation d'équipements structurants.

Divers exemples montrent que cela est possible avec des bénéfices réciproques et une efficacité plus grande pour la population locale : ainsi, dans certaines communautés rurales du Sénégal, où a été mis en œuvre le PSAOP, on observe des collaborations qui vont dans ce sens et qui s'instituent (soutien financier des communautés rurales aux OPR, participation des OPR à la définition de plans locaux de développement, etc.).

Force est de constater que ces articulations seraient facilitées si certains programmes d'appui extérieurs soutenant respectivement les collectivités territoriales et les OPR adoptaient des approches plus intégrées. Des changements profonds ne peuvent avoir lieu à l'échelon local à partir de décisions prises seulement au sommet et sans une souplesse dans l'application des orientations définies.

## **5. Les OPR comme forme d'action collective favorisant une différenciation des produits sur la base de la valorisation des ressources territoriales**

De nombreux exemples montrent que les organisations de producteurs, en tant qu'acteurs économiques, peuvent, dans certaines conditions, mobiliser des ressources spécifiques liées aux territoires : races animales spécifiques, qualités de certains produits liés aux conditions de terroir et aux conditions de production, mobilisation de savoir-faire et de connaissances particuliers...

Ces dynamiques sont particulièrement vivaces dans des régions de forte et ancienne tradition agricole (Europe de l'ouest). Elles émergent cependant à l'échelon international comme une réponse à des marchés de plus en plus concurrentiels sur lesquels la compétitivité se joue essentiellement sur la productivité et des qualités standard. Deux dynamiques caractérisent ce courant de différenciation à l'échelle mondiale. D'une part, la

progressive structuration de «systèmes agroalimentaires localisés<sup>5</sup>» basés sur des concentrations de producteurs et d'entreprises liées à la transformation des produits – sur le modèle des districts industriels ou des systèmes productifs localisés (SPL). Même si leur poids global reste modeste à l'échelon international, ils peuvent représenter des volumes et des revenus significatifs à des échelons locaux ou régionaux, et ils sont en forte croissance sur les marchés. L'enjeu pour ces producteurs est bien d'améliorer leur compétitivité entendue comme leur capacité à accroître leur position sur des marchés spécifiques. Dans ce cas, la compétitivité se fonde sur des facteurs non exclusivement liés aux prix, comme la réputation, l'efficacité commerciale ou la reconnaissance d'attributs de qualité spécifiques (Bienabe, Sautier, 2006). D'autre part, certains Etats (Inde, Brésil, Thaïlande) prennent des initiatives dans ce sens du fait qu'ils sont confrontés à la globalisation des marchés qui peut remettre en cause des pans entiers de leurs économies agricoles. Ils s'investissent alors dans la recherche active de solutions pour promouvoir des politiques publiques de différenciation liées à la qualité et à l'origine afin d'améliorer et sécuriser leur positionnement sur les marchés à l'exportation.

L'action collective est, dans ces approches, une nécessité pour les producteurs agricoles et notamment pour les petits producteurs. Elle prend des formes spécifiques dans le cas de la promotion des produits dont les qualités sont déterminées par leur localisation territoriale. Premièrement, l'action collective et les organisations qui lui donnent forme présentent un fort ancrage territorial; ensuite, les OPR rentrent nécessairement dans des processus de coordination avec d'autres acteurs (sur le territoire même ou plus proche des marchés urbains) qui peuvent donner lieu à des accords plus ou moins formalisés selon l'état de l'environnement institutionnel (Boucher, 2004 sur l'exemple des fromages de Cajamarca) ; souvent enfin les OPR sur ces produits s'engagent au-delà du seul acte de production à travers la prise en charge de fonctions de transformation voire même de promotion directe des produits.

Ainsi, les OPR jouent un rôle stratégique dans plusieurs domaines opérationnels :

- formalisation, élaboration et respect d'un cahier des charges garantissant la spécificité des produits mis en marché ;
- élaboration de règles, de sanctions et leur mise en œuvre ;
- élaboration de cadres de concertation dans les filières concernées ;
- participation (plus ou moins selon les cas) à la transformation et à la commercialisation des produits.

Dans ces approches qui ont une entrée économique, la relation avec l'action publique est centrale ; au niveau local tout d'abord avec des synergies possibles avec les collectivités territoriales dans une perspective de développement économique par la promotion du territoire, de ses produits et de son image ; au niveau national pour faire reconnaître les accords entre professionnels et la spécificité des productions liées aux territoires qui relèvent de traitements spécifiques dans les cadres de négociation internationaux.

## **6. Pistes de réflexion, questions posées**

Ainsi l'existence de pouvoirs à l'échelon local, dotés des moyens et de la légitimité de l'action publique, apparaissent comme une opportunité pour accroître la pertinence et l'efficacité des investissements dans le secteur agricole et stimuler ainsi le dynamisme des économies à

---

<sup>5</sup> Voir le site du groupement d'intérêt scientifique [www.gis-syal.org](http://www.gis-syal.org) ainsi que les communications des colloques internationaux organisés en 2002 (Montpellier), 2004 (Mexique) et 2006 (Espagne).

l'échelon local dans une perspective de création et de redistribution de richesse<sup>6</sup>. Mais ces pouvoirs peuvent aussi constituer des freins à l'initiative privée s'ils s'exercent de manière non éclairée, sans laisser place au débat et à l'indispensable reconnaissance des stratégies des différentes catégories d'acteurs, et en particulier les OPR.

Trois questions principales peuvent être identifiées pour structurer les débats :

- Dans quelles conditions et jusqu'où les organisations paysannes peuvent-elles et doivent-elles s'impliquer, via leurs membres, dans les processus de décentralisation ?
- Les politiques de décentralisation et l'intérêt porté aux dynamiques locales de développement remettent-elles en cause la nécessité de politiques publiques définies à d'autres échelons territoriaux ? si non, comment raisonner l'articulation et la coordination de ces niveaux de définition de l'action publique ? Quels enjeux et quels rôles pour les OPR ?
- Dans quelles conditions les stratégies de valorisation des ressources territoriales dans une perspective de différenciation des produits sur les marchés peuvent-elles induire des processus durables de développement local ? La qualification des produits par les qualités et les origines : voie de sortie de crise sur le long terme pour les agricultures ou mode éphémère ?

## Références bibliographiques

*Le thème des relations entre OPR et décentralisation ne fait pas explicitement l'objet de travaux de recherches. Ces questions sont abordées de manière indirecte dans de nombreux travaux portant soit sur la décentralisation soit sur les dynamiques d'organisation paysannes et rurales.*

Bourgeois R., Jesus F., Roesch M., Soeprapto N., Renggana A., Gouyon A., 2003. Indonesia: empowering rural producers' organizations. World Bank, Cirad, Gemilang Consulting, Idé-Force, 186 pages

Dugué, M.-J., Le Coq J.-F., 2006. Farmers' organisation tool kit : review of worldwide case studies. Cirad Ciepac French Ministry of Foreign Affairs, 103 pages.

Grammont H. C. de, Mackinlay, 200x. Las organizaciones sociales y la transición política en el campo mexicano.

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gram/C01GrammontMackinlay.pdf>

Haantuba H., Wamulume M., 2004. Rural producers organisations and policy formulation in Zambia. NIBR, Working paper 2004:126.

Larrea A.-M., Muñoz J.-P., 1998. Organizaciones campesinas e indígenas y poderes locales. Propuestas para la gestión participativa del desarrollo local. RIAD, 170 páginas.

Munoz J.-P., 2000. Organizaciones campesinas y poderes locales : aprendizajes y desafíos (1996-2000). Note Réseau RIAD, 8 páginas.

Pozo E. del, 1997. Organisations paysannes et indigènes en Amérique latine. *Editions Charles Léopold Meyer, FPH*, Paris, 171 pages.

---

<sup>6</sup> Il nous semble plus stimulant et mobilisateur de parler de création et de redistribution de richesse que de réduction de la pauvreté



Singelmann P., 2003. La transformación política de México y los gremios cañeros del PRI : Transformaciones: Sociedad y Estado en América latina, Revista mexicana de sociología (Rev. mex. sociol.), 2003, vol. 65, n°1, pp. 117-152

### **Etudes de cas et synthèses sur OPR et indications d'origine**

Allaire G., Ansaloni M., Cheyins E., 2006. Paprika of Kalocsa – Hungary : Liberalisation et europeanisation Siner-GI project, Montpellier Plenary meeting 6 – 7 September 2006, 13 pages.

Biénabe E. and D. Sautier, 2005, 'The role of small-scale producers' organizations in addressing market access'. In: Almond, F.R. and Hainsworth, S.D. (Eds.) Beyond Agriculture - making markets work for the poor: proceedings of an international seminar, 28 February-1 March 2005. Westminster. London, UK. Crop Post-Harvest Programme (CPHP), Natural Resources International Limited, Aylesford, Kent and Practical Action, Bourton on Dunsmore, Warwickshire, UK, pp. 69-85.

Boucher F., 2004. Enjeux et difficultés d'une stratégie collective d'activation des concentrations d'agro-industries rurales. Le cas des fromageries de Cajamarca au Pérou. Thèse de doctorat Université Versailles Saint-Quentin en Yvelines. CD Rom Cirad.

Boucher F. (Ed), 2006. Revista AgroAlimentaria numero special 22.  
Sommaire : <http://www.saber.ula.ve/ciaal/agroalimentaria/>

Champredonde M., Sciafone E., 2006. Pampean beef: to protect the international reputation of a product located within a large territory, Siner-GI project, Montpellier Plenary meeting 6 – 7 September 2006, 3 pages.

Fahs D., 2006. Case analysis : Olive oil from Koura (Lebanon), Siner-GI project, Montpellier Plenary meeting 6 – 7 September 2006, 3 pages.

Fonseca C. Avelino J., 2006. Costa Rican Coffee: sustaining a specialty status on global markets. Note Siner-GI, Montpellier Plenary meeting 6 – 7 September 2006, 3 pages.

Kirsten J., Troskie D., Biénabe E., 2006. Rooibos in South Africa: an herbal tea with an international threat, Siner-GI project, Montpellier Plenary meeting 6 – 7 September 2006, 4 pages.

Kop P. Van de, Sautier D., Gerz A. (Eds), 2006. Origin based products. Lessons for pro-poor market development. KIT Development Policy and Practice, Cirad, 104 pages.

Moiti-Maïzi P., Sainte-Marie C. de, Geslin P., Muchnik J., Sautier D., 2001. Systèmes agroalimentaires localisés. Etudes et recherches sur les systèmes agraires et le développement. Inra, Cirad, Cnearc, 215 pages

Requier-Desjardins D, Boucher F, Cerdan C 2003. Globalization and the evolution of agro-food systems: Rural food processing and Localized Agro-food systems in Latin American countries. Entrepreneurship and Regional Development.

Siner-GI, 2006. Beaufort cheese (France). *A cooperative system based on specific resources in an international market*, Montpellier Plenary meeting 6 – 7 September 2006, 3 pages.

Siner-GI, 2006. Charlevoix Lamb : The First PGI in North America? A 10 Year Project of Territorial Development, Siner-GI project, 3 pages.