

Trois expériences de planification municipale

Eric Sabourin, Patrick Caron,
Pedro Carlos Gama da Silva

La planification du développement rural au Brésil est traditionnellement centralisée. La voie du développement local, apparue récemment, qui privilégie la participation des communautés territoriales — municipalités, villages, organisations professionnelles agricoles —, est encore rare, surtout dans le Nordeste (TONNEAU *et al.*, 1990). La planification à partir de la base se trouve souvent limitée aux échelles microlocales, c'est-à-dire à des espaces géographiques et économiques restreints. Les démarches et les méthodes sont alors difficiles à reproduire ou à extrapoler pour des espaces plus vastes.

Depuis la nouvelle constitution brésilienne de 1988, désengagement de l'Etat et municipalisation sont à l'ordre du jour. Le transfert de responsabilités vers les municipes est engagé en matière d'éducation et de santé, mais celui des compétences et des ressources est bien plus difficile. Les fonctions qui étaient traditionnellement assurées par les gouvernements de l'union fédérale et de l'Etat doivent dorénavant être planifiées, conçues et réalisées par les municipalités. Les conditions de cette transition sont encore plus complexes dans le cas de l'appui au développement agricole, du fait de l'absence de participation populaire rurale aux processus d'administration municipale. Par ailleurs, les mairies n'ont pas de tradition d'aménagement du territoire et d'appui au développement rural, et disposent de peu de compétences en la matière. Enfin, il n'existe quasiment pas de solutions budgétaires locales ou régionales au désengagement de l'Etat fédéral en matière de vulgarisation et d'appui à la production. L'un des moyens essentiels au développement d'une agriculture

familiale reste donc la conquête d'espaces permettant l'expression des aspirations et des projets de la population rurale (TONNEAU, 1994). L'organisation des producteurs et leur participation à la vie municipale en sont les deux issues. Elles sont essentielles dans la mesure où, au Brésil, la décentralisation est associée à un désengagement radical de l'Etat, à la privatisation, à une dérégulation généralisée et, bien souvent, à l'absence d'espace de négociation ou de structures d'arbitrage.

Après la présentation de l'expérience de participation de la recherche au processus de planification agricole du municpe de Juazeiro, nous comparons trois initiatives municipales qui engagent les organisations d'agriculteurs. L'analyse porte sur les conditions de l'implication des exploitations familiales dans les actions de planification municipale et sur les stratégies des principales catégories d'acteurs : producteurs, responsables politiques, institutions techniques (SABOURIN *et al.*, 1997b).

Trois situations exemplaires

Les trois expériences analysées (figure 3) présentent des origines, des contextes et des cheminements sensiblement différents. Le premier cas, celui de Juazeiro déjà évoqué, est analysé ici comme une expérience d'innovation institutionnelle. Le deuxième exemple, celui de la commission de l'eau du municpe de Pintadas, dans le sud du *sertão* de la Bahia, correspond à une initiative des associations de producteurs. Enfin, le projet de Tauá, dans le *sertão* central du Ceará, associe divers partenaires non gouvernementaux et les services publics à l'action des organisations d'agriculteurs.

L'unité de planification agricole de Juazeiro

Juazeiro est un vaste municpe de 5 600 kilomètres carrés, dont l'important secteur urbain réunit 100 000 de ses 130 000 habitants. Les intérêts économiques et surtout politiques dépassent le cadre de l'Etat de Bahia. A Juazeiro s'est développé un pôle d'agriculture irriguée d'importance nationale, en pleine expansion, qui contraste avec la situation de l'agriculture familiale des zones sèches.

Créée en 1990 afin de mieux adapter les projets et les investissements aux réalités des divers systèmes de production agricole du municpe, l'Upagro a été conçue par des agronomes, des chercheurs et des praticiens comme un forum de discussion sur le développement rural municipal. Deux objectifs prioritaires lui étaient assignés : élaborer un plan directeur municipal rural et proposer un appui technique, scientifique et financier à l'agriculture familiale. Les fondateurs de l'unité prétendaient corriger les écarts croissants entre un appui symbolique fondé sur l'assistance à la petite agriculture des zones sèches et les investissements considérables réalisés dans les zones irriguées. Pour les cher-

cheurs, il s'agissait également d'expérimenter une innovation institutionnelle, dont le suivi contribuerait à définir les conditions de participation des agriculteurs familiaux au processus de développement municipal. Lors du changement d'administration municipale en 1993, des conflits politiques ont détourné l'Upagro de ses objectifs premiers. La structure collégiale de planification a été transformée en un service technique exécutant les projets municipaux pour la zone rurale.

La commission de l'eau du municiple de Pintadas

Le deuxième exemple, celui de la commission de l'eau du municiple de Pintadas, correspond à une initiative des associations de producteurs. Le municiple de Pintadas est l'un des plus petits de l'Etat de Bahia, avec 530 kilomètres carrés et 11 000 habitants. Il s'est émancipé du municiple d'Ipirá en 1986. Il est assez isolé et dispose de peu d'infrastructures. L'expérience de Pintadas dans le sud du *sertão* est devenue un symbole de l'organisation autonome de petits producteurs depuis les luttes foncières de 1985 à 1989 et la création du Ccsp, centre communautaire de services de Pintadas (ALBERT et SABLAYROLLES, 1989).

La commission de l'eau a été créée en 1991 à l'initiative de la société civile, en particulier du Ccsp, pour résoudre le problème de l'approvisionnement en eau (BERNAT, 1992). Elle définit alors les priorités : l'approvisionnement de l'agglomération de Pintadas et de ses 3 000 habitants et, en second lieu, la valorisation productive de retenues collinaires pour la zone rurale, de 45 communautés et 8 000 habitants. En 1994, en période préélectorale, quand la commission de l'eau trouve auprès d'une organisation non gouvernementale internationale le financement pour construire un barrage en terre et installer une adduction, le maire obtient du gouvernement de l'Etat la distribution de l'eau à Pintadas, grâce à l'extension du réseau régional. Les organisations de producteurs, les bailleurs de fonds et la commission de l'eau ont su redéfinir le projet, de manière à construire le barrage, devenu superflu, dans une zone rurale privée d'accès à l'eau.

Même si les techniciens ont eu un rôle dans la conception technique du projet, l'élaboration du diagnostic et l'introduction d'innovations, les négociations pour rechercher des fonds et pour définir des projets ont été entièrement assurées par les organisations de producteurs moyennant une concertation, souvent très tendue, avec la mairie. Les organisations ont su faire preuve de maturité en se libérant de la tutelle des techniciens, des organisations non gouvernementales et de l'Eglise catholique, de façon à impliquer et à responsabiliser l'administration municipale.

Le plan de développement agroécologique de Tauá

Le projet de Tauá associe divers partenaires non gouvernementaux et les services publics à l'action des organisations d'agriculteurs. Le municiple de Tauá

est vaste : 4 400 kilomètres carrés pour 52 000 habitants. Essentiellement vouée au système élevage-coton, la production est entrée en crise avec la fin de la culture du cotonnier entre 1985 et 1987. Depuis, les recompositions sociales et foncières ainsi que les transformations techniques et économiques ont été intenses. On assiste à une différenciation socio-économique accélérée des exploitations familiales.

Le plan de développement agroécologique est issu d'un processus participatif de diagnostic et de planification lancé en 1991 à l'initiative du Str, syndicat des travailleurs ruraux du municpe de Tauá, avec l'appui de l'Esplar, centre de recherche et de conseil de Fortaleza, et de l'Aspta, réseau des projets d'agriculture alternative. Tout au long du processus, l'administration et les services municipaux ont assuré une participation formelle et sporadique en fonction de la conjoncture politique municipale. Impliquée au début du processus par la mise en place d'une loi et d'un conseil agraires municipaux, la mairie a successivement encouragé ses techniciens à s'associer au plan ou les en a dissuadés. Le diagnostic participatif a été réalisé à la suite d'un processus de formation de délégués syndicaux et de responsables des communautés. La formulation des propositions d'action a eu lieu à partir de la restitution du diagnostic au sein de commissions locales ou de groupes d'intérêt thématiques. La mobilisation de conseils de planification et de coordination informels, à l'échelle des districts et du municpe a finalement permis d'élaborer un plan qui comprend trois axes prioritaires d'appui à la production et aux investissements en matière d'agriculture familiale : systèmes de cultures associées et diversifiées, module d'élevage caprin et de fourrages, module de ressources hydriques. Les travaux de recherche conduits par diverses institutions, comme l'Esplar, l'Aspta, la Sudene et l'Embrapa, ont permis d'identifier des solutions productives en termes de systèmes techniques. Le plan appuie directement plus de 100 agriculteurs expérimentateurs ou diffuseurs, qui sont généralement membres des associations locales et du syndicat. La méthode expérimentée a entraîné une mobilisation des communautés et des divers groupes de producteurs intéressés par l'accès à l'innovation et à diverses formes de crédit.

Une grille d'analyse comparative

Les critères retenus pour l'analyse sont les suivants : origine de l'initiative, formes de socialisation et d'appropriation du projet, de son exécution et de ses résultats, participation respective de chaque catégorie d'acteurs formulée en termes d'intérêts ou de stratégies, impact de l'expérience (tableau 7).

Les stratégies des principaux acteurs

Les sociétés rurales, même locales, ne sont pas homogènes, unanimes et solidaires : elles sont constituées de divers groupes socioprofessionnels qui agis-

sent en fonction d'intérêts spécifiques et selon des stratégies propres (YUNG et ZASLAWSKY, 1992). Certes, des formes d'alliance ou de complémentarité entre ces divers groupes ou agents socio-économiques sont possibles, mais il existe des intérêts divergents et des contradictions y compris au sein d'une même catégorie professionnelle, comme celle des agriculteurs familiaux.

Sans entrer dans une analyse détaillée des stratégies de chaque type d'acteur, nous examinerons ici le jeu de contraintes et les espaces avec lesquels les agriculteurs et leurs organisations doivent ou peuvent compter pour défendre leurs projets à l'échelle municipale.

Les organisations de producteurs évoluent entre une stratégie revendicative (demande, pression, mais participation minimale à Juazeiro), la formalisation et l'exécution des projets ou la négociation des ressources (Pintadas), en passant par les stades intermédiaires : coexécution des actions dans un cadre restreint et pour un public sélectif à Tauá.

Les mairies adoptent, dans les trois cas, une stratégie opportuniste, essentiellement électoraliste, voire clientéliste, ce qui implique une discontinuité dans l'action et une grande variabilité de comportement.

Les institutions de recherche et de développement poursuivent des projets modèles et se retranchent facilement derrière les arguments techniques ou la neutralité scientifique. La prise de conscience des limites des propositions et des modèles techniques contribue progressivement à améliorer leur intervention. Elles réagissent à la pression sociale, entre autres à celle des agriculteurs organisés.

Les organisations non gouvernementales à caractère technique se différencient des institutions publiques par leur engagement social, parfois militant, ou par des attitudes plus critiques à l'égard des pouvoirs publics. Elles ne sont pas non plus exemptes de dérives idéologiques ou technocratiques. Plus exposées au contrôle social des acteurs locaux que les services publics, elles représentent pour les producteurs des interlocuteurs plus souples, plus disponibles.

L'Eglise catholique est incontournable, ce qui est caractéristique du crédit que lui accorde la grande majorité des communautés d'agriculteurs nordestins. Quelle que soit la qualité des engagements individuels des prêtres ou des laïcs, institutionnellement, elle constitue une tutelle idéologique forte. L'Eglise ne se place plus en première ligne aux côtés des marginalisés, mais entend conserver un rôle d'éminence grise auprès des organisations de producteurs. Une telle logique conduit à des stratégies parfois aussi opportunistes que celles des politiciens, auxquels l'Eglise sait s'allier ou bien s'opposer selon ses intérêts, comme c'est le cas à Juazeiro et à Pintadas.

Les trois cas analysés présentent des caractéristiques communes, qui permettent d'identifier quelques conditions de participation des acteurs municipaux.

- Le préalable de l'organisation des producteurs familiaux. Ce sont des zones rurales où les communautés et les petites exploitations familiales ont une den-

Tableau 7. Eléments d'analyse comparée des trois expériences de planification.

	Upagro Juazeiro (Bahia)	Commission de l'eau Pintadas (Bahia)	Plan de développement Tauá (Ceará)
Origine de l'initiative	Chercheurs et techniciens de la région	Organisation de producteurs, Eglise et techniciens des Ong	Str et techniciens de l'Esplar
Objectifs	Forum, coordination du projet de développement rural ; production d'outils et d'informations ; aide à décision	Résolution d'un problème structurel à l'échelle municipale	Elaboration d'un projet collectif de développement agricole
Appropriation du projet	Services techniques, puis administration municipale	Organisation des producteurs (Ccsp)	Organisation des producteurs (Adec) et Esplar
Fonctionnement	Administration collégiale avec peu d'autonomie par rapport à la préfecture ; formalité et bureaucratie	Représentation ouverte et informelle (réunions, débats, négociations)	Consultation de la population via les conseils locaux et le conseil régional de planification après restitution des études
Stratégie et intérêts des acteurs	Intérêts et stratégies divergents	Intérêts parfois convergents et stratégies divergentes	Intérêts partiellement convergents et stratégies diverses
- Organisation des producteurs	Revendication	Exécution du projet et négociation des ressources	Exécution du projet avec redistribution sélective
- Préfecture municipale	Stratégie électorale et clientéliste	Présence formelle pour une récupération électorale à moindre coût	Opportunisme électoral ; recherche d'informations
- Services techniques (recherche et développement)	Elaboration participative des projets	Appui à l'organisation des agriculteurs, conseil	Appui technique aux projets
- Ong (société civile)	Opposition constructive ou coopération critique	Appui à l'organisation des agriculteurs, conseil	Assistance technique et engagement politique
- Eglise catholique	Affirmation de son pouvoir sans engagement institutionnel	Alliance avec les producteurs familiaux ; opposition à la préfecture	Recherche d'informations pour assurer son pouvoir
Modalités d'exécution	Elaboration des études et projets pour la discussion collégiale et délégation institutionnelle pour la réalisation	Délégation de pouvoir et responsabilité de la réalisation des études et des projets après vote majoritaire	Réalisation par l'Adec avec l'appui du Str et de l'Esplar ; participation ponctuelle ou éventuelle des services techniques ou de la préfecture
Conséquences et évaluation	Après le changement de maire, conflits, rupture, récupération par la préfecture et nouvelle ouverture fin 1995	Annexée par les organisations de producteurs majoritaires, réalisation des nouveaux projets prévus	Processus lent au début, mais participation avec un transfert de responsabilités à l'organisation des producteurs

sité significative et se sont dotées de formes de représentation ou d'organisation. En principe, celles-ci facilitent la mobilisation locale ou l'accès aux informations et aux services proposés par les institutions de développement. Certes, les évolutions dépendent du degré de représentativité et d'autonomie de ces organisations, mais elles restent incontournables.

- L'autonomie des organisations de producteurs par rapport aux tutelles, tels l'Eglise, les groupes politiques locaux, la mairie, les organisations non gouvernementales et les services techniques. Les organisations de producteurs, pour se développer, doivent disposer d'une base populaire et de solutions de remplacement pour se libérer de ces tutelles. Elles ont recours à diverses stratégies : diversification et mise en concurrence des aides (coopération internationale, fonds propres) ; négociation opportuniste d'appuis ; participation à des groupes de pression plus larges (fédération, centrales syndicales) ; professionnalisation et formation des agriculteurs.
- Le partenariat. Dans les trois cas, on observe une alliance d'objectifs et d'intérêts entre les services techniques (y compris la recherche) et les organisations de la société civile, en premier lieu les organisations de producteurs et les organisations non gouvernementales d'appui technique. Dans chacune des situations étudiées, la discontinuité dans la participation de l'administration ou de la municipalité, souvent marquée par des engagements plus personnels qu'institutionnels, est une constante. Rappelons que la période de suivi de ces expériences est à cheval sur deux administrations (1988-1992 et 1993-1996). Là aussi, il s'agit d'apprendre à gérer les pouvoirs, les alliances et les conflits.
- L'intervention extérieure et ses limites. Les trois expériences sont liées à l'intervention d'agents de la recherche ou du développement, des services publics ou des organisations non gouvernementales.

Les conditions du dialogue entre les acteurs municipaux

La connaissance et la reconnaissance entre acteurs

Le dialogue nécessaire aux alliances ou aux collaborations se trouve facilité par la connaissance, la reconnaissance et la compréhension des stratégies des autres acteurs ou groupes d'acteurs. Cela passe par l'identification des différences d'intérêts, de valeurs, donc de stratégies entre les divers groupes locaux. C'est le cas des logiques économiques, civiques et donc politiques et de leur expression en termes de projets locaux ou municipaux. Le dialogue est également plus aisé s'il existe des relations de proximité ou d'alliances économiques et idéologiques entre groupes d'acteurs, entre producteurs et techniciens, par exemple. C'est souvent le cas dans les municipes de taille réduite.

Dans le cas de Tauá, les bénéficiaires du plan sont essentiellement des membres du syndicat et leurs parents. Lorsque les organisations de producteurs

se substituent aux services publics selon une stratégie délibérée de conquête du pouvoir municipal, on mesure le risque de reproduction du clientélisme. A Pintadas, la taille réduite du municipe est compatible avec le maintien de relations de proximité entre les divers acteurs. Cela passe donc par des conflits de type familial ou des querelles de clocher caractéristiques du monde domestique (BOLTANSKI et THEVENOT, 1991).

A Juazeiro, les producteurs se sont peu impliqués dans le processus, en dépit de conditions favorables au cours de la première administration de l'Upagro et malgré l'existence d'organisations locales fortes des petits agriculteurs, comme le comité des associations agropastorales de Massaroca. En l'absence d'une fédération à l'échelle municipale, le dispositif mis en place ne présentait pas, pour les responsables d'organisations locales, de bénéfice par rapport aux canaux traditionnels d'accès aux aides par l'intermédiaire des relais électoraux. Le forum ne pouvait ainsi remplir sa fonction.

La dimension politique des organisations de producteurs

Dans le cas de Juazeiro, l'attitude revendicative, parfois quémandeuse, des dirigeants d'associations, préoccupés en priorité par l'obtention de ressources pour leur communauté d'origine, a rendu difficile le dimensionnement municipal du processus de planification. D'ailleurs, la fin virtuelle de l'expérience de l'Upagro n'a provoqué aucune réaction de la part des organisations de producteurs.

La recherche d'alliances et de partenariats entre les agriculteurs et leurs organisations constitue de fait un préalable à leur participation à la planification municipale. Le défi lié à l'acquisition par les organisations de producteurs d'une large représentativité et d'une plate-forme commune s'exprime pleinement.

Comme le soulignent BERTHOME et MERCOIRET (1992) à propos de l'Afrique de l'Ouest, « les mouvements paysans sont surtout, pour le moment, des groupes de pression qui, en jouant de la concurrence entre les institutions, réussissent à obtenir certains avantages pour leur base... La possibilité de vivre à long terme sur un terroir ne repose pas sur de telles possibilités conjoncturelles, mais sur la capacité à inventer des systèmes de production performants, rentables... Et cela, aucun acteur autre que la population du lieu ne le prendra désormais en charge ».

Dans les cas de Pintadas et de Tauá, l'initiative de la structure de planification concertée correspond à un passage, de la part des organisations de producteurs, d'une attitude essentiellement revendicative à une position constructive : élaboration et négociation de projets par la formalisation de collaborations concrètes entre institutions ou groupes sociaux.

Le rôle de la recherche en matière d'appui à la planification municipale

Dans les trois cas, la recherche a joué un rôle important en produisant des références, en introduisant des innovations techniques, sociales ou institutionnelles et en élaborant des méthodes et des outils d'analyse de la situation.

L'information et la planification

Planifier, c'est choisir une option parmi d'autres. Le rôle de l'information est déterminant : l'information sur l'évolution des situations agraires de manière à identifier et à formuler des scénarios prospectifs, mais aussi l'information sur l'environnement économique, social et politique (prix et marché, crédit, législation). Etant donné les nouveaux enjeux liés au pouvoir législatif des municipalités brésiliennes, la production et l'organisation d'informations appropriées de manière à contribuer aux processus de prise de décision constituent un défi, entre autres pour les agriculteurs et leurs organisations (GONDIM, 1990). Dans le contexte du Nordeste, même lorsque des données rendent compte des dynamiques des situations rurales à l'échelle municipale, ce qui est rare, il est difficile aux producteurs, non seulement d'y avoir accès, mais surtout de les utiliser.

L'objectif étant la prise de décision et non la production de connaissances en soi, il convient de disposer d'informations pertinentes, opérationnelles, mais surtout socialisables, que les usagers puissent s'approprier. On ne peut dissocier la création de l'information et son utilisation (LE MOIGNE, 1990). D'autre part, divers travaux ont montré que la nature de l'information dépend également de qui la produit ou la diffuse (CALLON, 1991 ; DARRE, 1996).

Si le municpe représente une échelle importante en matière de planification, il l'est donc également pour ce qui touche à l'analyse des situations agraires et de leurs évolutions. L'élaboration de méthodes et d'instruments efficaces, opérationnels et de coût accessible, qui visent la production, mais aussi la distribution d'informations, ouvre de nouveaux champs de recherche. Ce défi a été la principale préoccupation des techniciens impliqués dans la mise en place de l'Upagro, qui ont expérimenté une méthodologie de zonage à dire d'acteurs (voir le chapitre précédent).

Cependant, ni l'intégration formelle des organisations de producteurs à l'organigramme de l'Upagro, ni la participation des agriculteurs à l'élaboration du zonage en tant que personnes-ressources n'ont permis une réelle appropriation de l'information, des outils et de l'espace de négociation. Ce n'est que par la suite, lors de la restitution des résultats et des données du zonage aux organisations ou aux communautés (de manière différenciée et avec des outils péda-

gogiques adaptés), ou par des actions de formation spécifiques que les agriculteurs ont pu utiliser les informations.

Pour que les connaissances produites ne soient pas accaparées par un groupe ou une catégorie de producteurs (ou d'autres acteurs) pour son bénéfice exclusif, il est nécessaire de recourir à des modalités de restitution différenciées des informations à partir d'outils adaptés. A Tauá, la restitution des résultats du diagnostic a considéré trois types d'acteurs — techniciens des services publics, organisations associatives, producteurs — et trois échelles — municipalité, district et communauté. On cherchait à inventer ou à adapter des systèmes d'information construits à partir de ce qui fonctionne déjà chez les agriculteurs ou chez les acteurs locaux : le référentiel technique des groupes locaux, les circuits des réseaux interpersonnels, mais aussi les indicateurs internes ou endogènes utilisés par les producteurs en matière de formation des prix et de la valeur, de météorologie localisée (système d'alerte), de dénomination des sols ou de vocation des terroirs, pour citer quelques exemples.

La planification et l'innovation institutionnelle

A Tauá, l'Esplar a répondu à une demande d'intervention directe auprès des agriculteurs, formulée après trois ans de formation des responsables syndicaux. Cette démarche correspondait aussi à la reconnaissance des risques et des limites d'une stratégie qui privilégiait la formation exclusive des dirigeants : différenciation accélérée, création d'une élite politique, valorisation de statuts nouveaux. Pour éviter ce type de dérive et tout en maintenant la dynamique de formation, l'option choisie a été celle des groupes d'intérêt thématiques, réunissant producteurs, responsables associatifs, communautaires ou syndicaux et techniciens spécialisés d'origines diverses (SABOURIN *et al.*, 1997b). Le groupe d'intérêt devient un espace privilégié, non seulement de réflexion et de formation (ateliers ou sessions, visites et échanges entre agriculteurs), mais aussi d'expérimentation (unités tests d'utilisation productive des retenues collinaires, construction collective de citernes, essais du cotonnier arbustif, etc.).

Jusqu'en 1993, l'expérience de Juazeiro a permis d'expérimenter des processus de prise de décision collective et des méthodes d'élaboration participative de projets. Si la recherche de financements et les décisions d'affectation des ressources se sont trouvées facilitées par une structure collégiale, il en a été différemment de l'exécution pluri-institutionnelle des projets conçus en partenariat, qui a souvent été entravée par des conflits corporatistes. Un nombre limité de partenaires favorise le contrôle des ressources et de leur utilisation mais offre des possibilités de concertation plus restreintes (SABOURIN *et al.*, 1997b).

Une commission municipale comme celle de Pintadas est adaptée pour résoudre des questions thématiques ou techniques. Elle n'implique qu'un nombre réduit d'institutions et sa durée est limitée à la résolution des problèmes considérés (BERNAT, 1992).

Conclusion

L'analyse comparative ne vise pas à porter un jugement ou à réaliser une évaluation définitive sur des expériences actuellement en cours. Au contraire, elle met en évidence l'intérêt d'un suivi en chemin. Née dans des contextes différents, chacune de ces expériences offre des éléments de conclusion différents. Chacune a, en effet, considéré plus particulièrement l'une ou l'autre des composantes d'un processus de planification : résolution d'un problème spécifique à l'échelle du municipale, élaboration par les producteurs et leurs organisations d'un projet collectif de développement, création d'un espace de débat et de négociation pour les thèmes touchant au développement rural, production d'informations susceptibles d'alimenter les prises de décision. Tous ces éléments sont complémentaires et le suivi des activités mises en place peut conduire, d'une part, à leur propre évolution et, d'autre part, à la conception de nouvelles expériences.

Les premières observations permettent de dégager quelques éléments clés en ce qui concerne les conditions d'émergence de telles initiatives. Elles mettent en évidence le préalable nécessaire de l'implication des organisations de producteurs dans le processus de planification, même si elles ne sont pas encore suffisamment autonomes ou représentatives. S'il est une forme de partenariat prioritaire, mais difficile à saisir, c'est celle qui peut s'établir à l'échelle du municipale, entre l'acteur public et les différentes organisations locales, dont les justifications et les espaces de recouvrement répondent à des principes et des objectifs différents.

Cette analyse souligne également le rôle fondamental, mais non suffisant, de la production d'information, de sa socialisation et de la formulation de projets dans le cadre d'espaces de négociation adaptés. La (re)construction de systèmes d'information à partir des référentiels des producteurs peut orienter l'appui à l'élaboration et à la négociation des projets. Par ailleurs, la mise en place ou l'actualisation de structures ou d'espaces adaptés, depuis l'arbre à palabres africain commun à tous les tropiques, le manguier, jusqu'aux forums agraires en passant par les conseils municipaux ou districaux au Brésil, sont des éléments essentiels pour le dialogue et la concertation. Cela suppose un effort en matière de communication et de pédagogie pour favoriser l'identification puis la reconstruction des identités, des logiques et des stratégies de chaque groupe d'acteurs.

Le rôle des institutions de recherche impliquées dans la conduite de telles expériences et dans l'évaluation de leurs résultats est de produire et de valider des références et un ensemble de méthodes adaptées au contexte et aux enjeux régionaux. La mise au point, l'expérimentation, le suivi et la validation d'innovations méthodologiques et institutionnelles sont les éléments d'une démarche de recherche-action, qui vise à favoriser les transformations agraires et à évaluer les conséquences de ces dernières. Mais le chercheur se doit éga-

lement de fixer les limites d'application des méthodes expérimentées, à l'exemple du zonage à dire d'acteurs.

L'activité de recherche devient elle-même l'objet d'un dialogue et d'une réflexion. L'approche se fonde sur une conception des relations entre connaissance et action, qui remet en cause les habituelles divisions du travail entre chercheurs et agents de développement (SILVA *et al.*, 1994b). Les démarches proposées cherchent à contribuer à l'émergence et à la formalisation de projets individuels et collectifs, en particulier pour les groupes sociaux généralement laissés à la marge des processus politiques. Construire de nouvelles représentations, de nouveaux modèles, informer, susciter la réflexion et le débat pour agir, telle est l'ambition.