

## Programme d'appui à la préservation environnementale : BOLSA VERDE

**Domaines:** Inclusion productive ; Production rurale durable, Extension forestière et Préservation des écosystèmes.

### 1. SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le Programme *Bolsa Verde* possède deux finalités de base : encourager la préservation de l'environnement à travers l'inclusion productive et augmenter le niveau de revenu avec l'amélioration de la vie des familles en situation d'extrême pauvreté. Faisant partie du Plan Brésil sans misère (BSM) <sup>1</sup>, le *Bolsa Verde* est un programme de transfert de revenu avec des conditionnalités socioenvironnementales qui vise encourager l'amélioration des conditions de vie des populations et des communautés qui exercent des activités de préservation des ressources naturelles dans la zone rurale.

Les zones concernées par le Programme doivent avoir une extension forestière égale ou supérieure à ce qui a été établi par le Code forestier (Loi n° 12.651/12) pour chaque biome en plus d'avoir l'outil de gestion <sup>2</sup> élaboré ou reconnu par l'organisme gestionnaire de la zone. Les familles ne sont concernées que si inscrites dans le Registre unique pour les Programmes sociaux du gouvernement fédéral (CadÚnico), qui participent au programme Bolsa Familia et se trouvant en situation d'extrême pauvreté. En plus elles doivent réaliser des activités de préservation de l'environnement comme l'utilisation durable des ressources naturelles, l'entretien de l'extension forestière et le respect de ce qui est établi dans l'outil de gestions des zones.

Le Ministère de l'Environnement (MMA) est l'organisme responsable de la coordination, exécution et opérationnalisation du Programme *Bolsa Verde*, respectant cependant les délibérations du Comité gestionnaire, constitué du Cabinet civil de la Présidence de la république, du Secrétariat spécial d'agriculture familiale et du Développement agraire du Cabinet civil de la Présidence de la république (SEAD-PR), du Ministère du Développement social et agraire, du Ministère des Finances (MF), Ministère de la Planification, Développement et Gestion (MPDG).

La surveillance du programme est annuelle et possède deux courants : un courant environnemental et un autre socioéconomique. Dans le premier cas, l'analyse de l'extension forestière est faite par des images de satellite des unités de préservation et des projets d'établissements humains vérifiant aussi bien l'évolution du déboisement dans les zones du programme que les limites établies par le Code forestier. La surveillance socioéconomique par échantillon est réalisée à travers les interviews, menées auprès des deux publics définis par échantillonnage : un public bénéficiaire du Programme *Bolsa Verde* et l'autre avec les habitants de ces zones n'étant pas bénéficiaires, ce que l'on nomme groupe contrôle. Par groupe contrôle on comprend le groupe de comparaison pour la vérification des impacts du programme dans le groupe de bénéficiaires ayant comme paramètre un groupe de non-bénéficiaires.

<sup>1</sup> Le Plan Brésil sans misère (BSM) a commencé en 2011 dans le but d'éliminer l'extrême pauvreté à travers la formation d'un réseau de protection sociale structurée à partir de toute une série de politiques publiques visant attaquer les dimensions diverses de la pauvreté. Le Plan est composé de plus de 120 initiatives développées par 22 ministères et se partage en trois axes : garantie du revenu, accès à des services publics et inclusion productive.

<sup>2</sup> Les instruments de gestion sont des documents construits, normalement, de manière participative tout en présentant le zonage et les conditions d'utilisation de la région.

## 2. OBJECTIFS

- » Encourager la préservation des écosystèmes ;
- » Promouvoir la citoyenneté, l'amélioration des conditions de vie et l'augmentation du revenu des populations en situation d'extrême pauvreté ;
- » Favoriser la mise en capacité des populations en situation de vulnérabilité sociale pour l'exercice d'activité de préservation des ressources naturelles de la zone rurale ainsi que les activités de mise en capacité sociale, éducationnelle, technique et professionnelle.

## 3. HISTORIQUE

Créé en juin 2011, le Programme *Bolsa Verde* est issu du processus d'élaboration du Plan Brésil sans misère (BSM). Pendant six mois, des équipes de plusieurs ministères <sup>3</sup> se sont penchées sur l'analyse des politiques publiques de lutte contre la pauvreté déjà en cours proposant des manières de les perfectionner en plus de nouvelles actions et des programmes.

Ce processus a mis en valeur le caractère multidimensionnel de la pauvreté, les différences entre les éventuels publics cible des contextes urbain et rural des différentes régions brésiliennes aussi bien en termes d'opportunités de travail que de l'accès à des services. Dans ce processus, on a vérifié que même si 15,6 % à peine de la population brésilienne habitent dans les zones rurales, il y avait encore 7,5 millions de personnes extrêmement pauvres dans ces zones, c'est à dire, presque la moitié de ce public (46,7 %) dans le pays.

À partir de ce but, on a identifié des populations pauvres ou extrêmement pauvres vivant dans des zones préservées ayant un rôle important dans l'entretien des ressources naturelles. Cela a été l'indicateur du potentiel de réalisation d'une nouvelle politique publique, spécifique pour ces familles : allier des transferts de revenus à la préservation de l'environnement tout en contribuant financièrement avec les familles en situation de vulnérabilité économique qui se sont engagées à réaliser l'utilisation durable des ressources naturelles.

La législation brésilienne <sup>4</sup>, elle-même, observe que la gestion de forêts publiques pour la production durable visant la préservation et la génération de revenu doit se faire aussi à travers sa destination aux communautés locales comme les populations et les communautés traditionnelles, les agriculteurs familiaux et colons de la réforme agraire. Selon ce contexte légal, le gouvernement fédéral a fait des efforts afin de destiner des zones de forêts publiques à ces familles à travers : i) la création d'unités de préservation d'utilisation durable ; ii) les projets d'établissement humain différenciés écologiquement ; iii) les terres indigènes ; iv) l'établissement de documents en faveur des communautés restantes de quilombos; et ; v) la reconnaissance des zones de riverains qui exploitent les forêts.

Outre les documents normatifs, un ensemble de politiques avait été institué tout en visant la création et la mise en œuvre d'unités de forêts communautaires ainsi que l'appui à l'utilisation durable des ressources naturelles par ces familles. Parmi ces politiques on peut citer : la Politique nationale de Réforme agraire (PNRA), le Plan national de promotion des chaînes de produits de la socio biodiversité (PNPSB) et le Programme fédéral de maniement forestier communautaire et familial (PMCF).

<sup>3</sup> Ministère de l'Environnement (MMA), du Développement social et lutte contre la faim (MDS), du Développement agraire (MDA), de la Planification, budget et gestion (MPOG) et du Cabinet civil de la Présidence de la république (CC-PR)

<sup>4</sup> Loi n. 11.284/06, chapitre III.

Aussi, selon les données du Registre national de forêts publiques (CNFP/SFB/MMA), disponibles à l'époque de l'idéalisation du programme, on a vu que les zones de forêts publiques communautaires représentaient 62 % des forêts publiques brésiliennes registrées faisant un total de 128,2 millions d'hectares, distribués de la façon suivante : 76 % de terres indigènes, 17 % par des Unités de préservation d'utilisation durable et 7 % des Projets d'établissement humain différencié écologiquement qui concentraient ensemble 213 mille familles et environ 1,5 million d'individus.

À partir de ces évidences, on a aperçu l'importance de ces familles dans la préservation des écosystèmes associés à une portion importante du territoire. Toutefois, pendant la création du Plan Brésil sans misère on a constaté que les politiques existantes n'atteignaient pas la totalité des encouragements financiers nécessaires à assurer la préservation de l'environnement, surtout dans le cas de la population en situation d'extrême pauvreté.

Afin de remplir ce vide, le *Bolsa Verde* a été créé, à travers un acte du pouvoir exécutif fédéral, la Mesure provisoire n° 535 (juin 2011) approuvée et convertie par le Congrès national quelques mois plus tard (Loi n° 12.512/2011).

Un défi du Programme *Bolsa Verde* est l'articulation interinstitutionnelle pour l'inclusion productive durable, ainsi que l'encouragement pour que d'autres politiques d'augmentation de revenu et de production, accès à des services et infrastructure puissent arriver aux familles bénéficiaires.



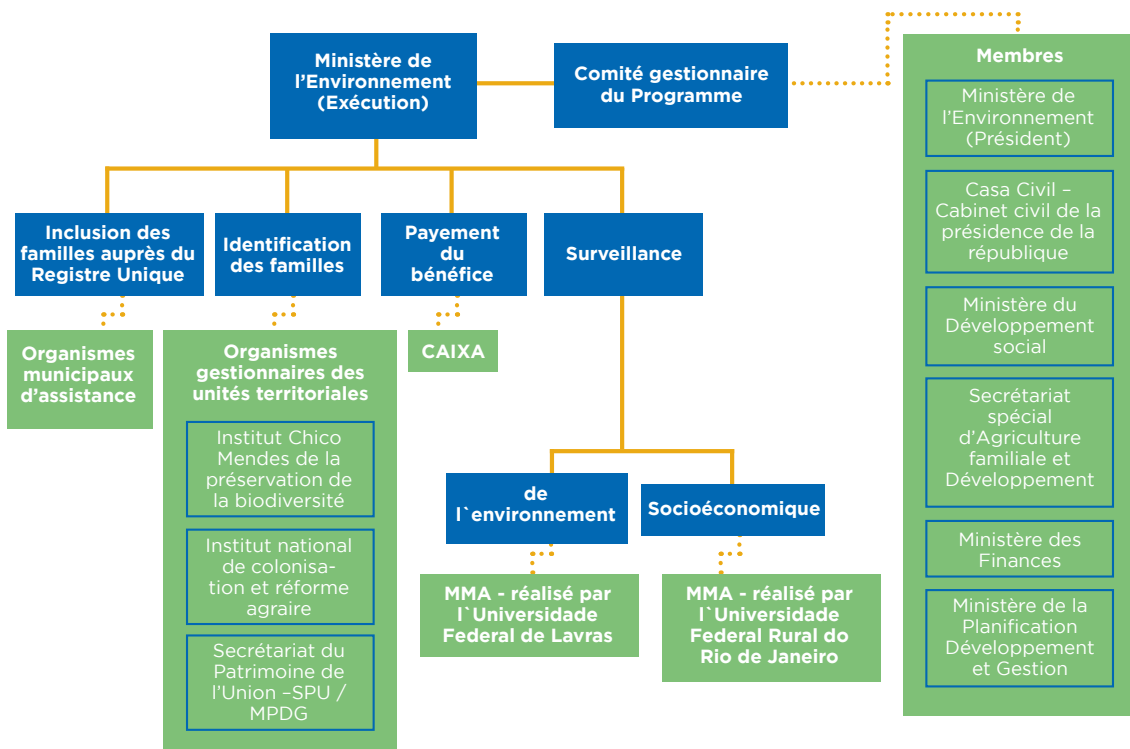
Ministère de l'Environnement/Archive

#### 4. RESPONSABLES ET ACTEURS EN QUESTION

Outre le Ministère de l'Environnement (MMA) il y a un Comité gestionnaire présidé par ce ministère et composé aussi du Cabinet civil de la Présidence de la république (CC-PR) ; Secrétariat spécial d'Agriculture familiale et du Développement agricole du Cabinet civil de la Présidence de la république (SEAD-PR) ; Ministère du Développement social et agricole (MDSA) ; Ministère des Finances (MF) ; et du Ministère de la Planification, Développement et Gestion (MPDG).

La Caisse économique fédérale (*Caixa Econômica Federal*) est la banque ayant le rôle d'opérateur financier du programme qui compte aussi sur la participation des organismes fédéraux gestionnaires des unités territoriales où sont insérées les familles aptes au programme, à savoir : l'Institut Chico Mendes pour la préservation de la biodiversité (ICMbio) ; l'Institut national de colonisation et réforme agraire (Incra), et ; le Secrétariat du patrimoine de l'Union du Ministère de la Planification, Développement et Gestion (SPU/MPDG).

Graphique des acteurs en question dans le Programme Bolsa Verde.



## 5. GESTION ET EXÉCUTION

Le Comité gestionnaire du programme indique et valide les zones prioritaires à la participation du *Bolsa Verde*, en plus d'établir les normes rapportées à la sélection, inclusion et au renouvellement de l'adhésion des familles bénéficiaires, réglant aussi les processus et les méthodes de surveillance et d'évaluation du *Bolsa Verde*.

L'exécution du programme est réalisée par le MMA, responsable de la gestion des familles bénéficiaires et de la définition des normes supplémentaires du programme. Les surveillances environnementales et socioéconomiques sont une contrainte légale du Ministère qui les délègue aujourd'hui aux universités fédérales.

Le MDSA identifie, à partir des conditionnalités sociales, les familles indiquées par les organismes gestionnaires d'unités territoriales à recevoir le *Bolsa Verde*, réalise l'articulation auprès des organismes municipaux d'assistance sociale et articule aussi la mise en capacité des équipes de techniciens dans le but de promouvoir l'accès aux services et aux équipements du réseau d'assistance sociale du Système unifié d'assistance sociale (SUAS).

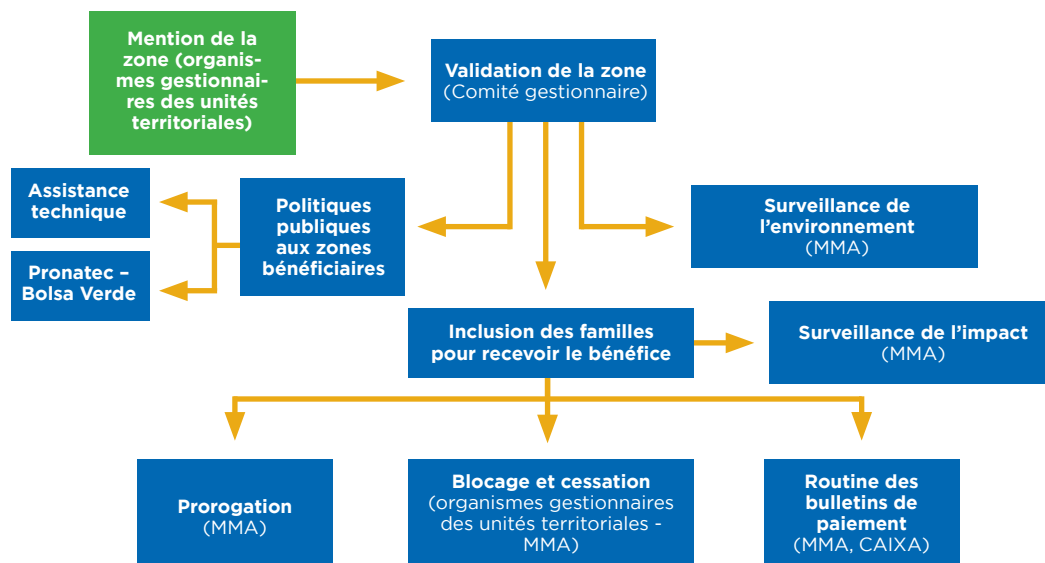
Le transfert de ressources financières du Programme *Bolsa Verde* est réalisé par la Caisse économique fédérale, incluant l'organisation et les opérations logistiques de paiement du

bénéfice. Pour cela, la *Caixa* utilise un réseau ayant la couverture de tout le territoire national incluant des agences bancaires, distributeurs d'argent, bureaux de loterie et les établissements accrédités.

En termes locaux, l'exécution directe avec les familles bénéficiaires du *Bolsa Verde* est faite par les organismes gestionnaires des unités territoriales. Ces organismes indiquent les bénéficiaires et mettent à jour leurs informations en plus de surveiller l'accomplissement des conditions environnementales dont le non-accomplissement pourra générer l'exclusion du bénéficiaire. Supplémentairement, ils opérationnalisent l'adhésion au Programme *Bolsa Verde* et réalisent la mise en capacité technique simplifiée des familles bénéficiaires. Dans le cas de familles non inscrites auprès des principaux programmes sociaux, particulièrement ceux d'assistance sociale, les organismes municipaux d'assistance sociale réalisent des actions locales visant l'inclusion de nouveaux bénéficiaires aussi bien auprès des programmes d'assistance sociale que dans le *Bolsa Verde*.

Quant aux actions de mise en capacité, d'autres ministères réalisent actuellement des actions supplémentaires d'appui à la production, comme le Programme de Conseil technique, social et environnemental à la réforme agraire (ATES). Bien qu'il comprenne d'autres publics, il est destiné à fournir de l'assistance technique à l'activité d'exploitation dans les états fédérés du Pará et Acre, sous la responsabilité de l'Institut national de Colonisation et réforme agraire (Incra).

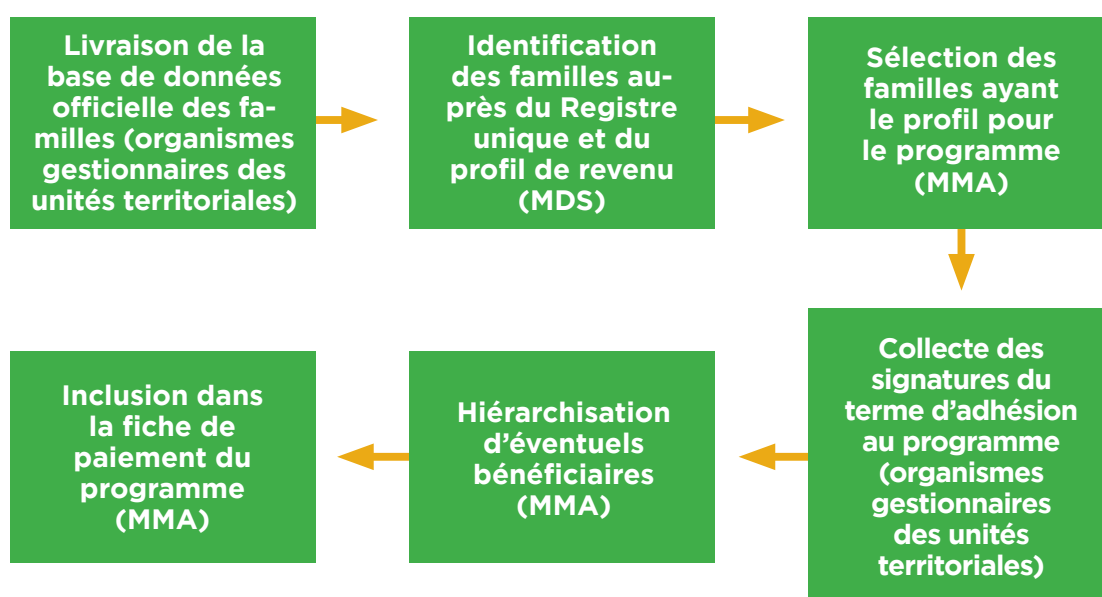
Outre cette méthodologie, l'Institut International d'Éducation du Brésil (IEB), sous demande du MMA, a créé encore une méthodologie pour la formation de bénéficiaires du programme. Celle-ci a été développée à partir d'une série de mises en capacités atteignant les gestionnaires d'unités de préservation et d'établissement humain et les bénéficiaires du Pará, Acre et Amazonas. On a aussi créé la ligne spécifique dans le Programme national d'accès à l'enseignement technique et emploi (Pronatec), le Pronatec *Bolsa Verde*, avec la création de places spécifiques pour les bénéficiaires du programme.



## 6. PUBLIC CIBLE ET CRITÈRES DE SÉLECTION

Le public cible du programme concerne les familles en situation d'extrême pauvreté, inscrites auprès du Registre unique qui participent au programme Bolsa Família et habitant dans les zones validées par le Comité gestionnaire du programme. Les principaux critères rapportés aux caractéristiques des zones comprises dans le programme sont ceux d'avoir une extension forestière égale ou supérieure à ce qui est légalement établi dans le Code forestier (Loi n° 12.651/12), posséder un outil de gestion élaboré ou reconnu par l'organisme gestionnaire et une délimitation de zone qui permette la surveillance des changements de l'extension forestière.

Le flux simplifié pour l'inclusion de bénéficiaires dans le programme en désignant l'acteur responsable de chaque étape est représenté dans la figure ci-dessous.



## 7. SURVEILLANCE

Le programme développe des stratégies spécifiques pour surveiller annuellement les actions des communautés bénéficiaires en évaluant l'accomplissement de l'accord de préservation de l'environnement des zones où elles habitent. Pour cela, on prévoit des stratégies de surveillance d'extension forestière et socioéconomique.

Une méthode propre de surveillance de déboisement à travers le dépistage orbital par satellite a été développée par le programme en partenariat avec l'Institut brésilien de l'environnement et des Ressources naturelles renouvelables (Ibama), Institut national de recherches spatiales (INPE), Système de Protection de l'Amazonie (SiPAM). Actuellement, le MMA a délégué la réalisation de la surveillance à l'Université fédérale de Lavras (*Universidade Federal de Lavras*, UFLA).

La surveillance socioéconomique du programme est réalisée à partir du partenariat avec l'Université fédérale rurale du Rio de Janeiro (*Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro*, UFR-RJ) comptant sur le soutien des organismes gestionnaires des unités territoriales pour le travail sur le terrain. Son principal objectif est celui de vérifier les conditions de mise en œuvre du programme et évaluer dans quelle mesure elle contribue pour l'amélioration de la préservation

de l'environnement et des conditions de vie des bénéficiaires. La méthodologie a déjà été appliquée en 2014 et 2015 et la surveillance du cycle de l'année 2016 est en cours.

Ainsi, à partir de ces deux surveillances, il est possible de suivre la réception du bénéfice, vérifier comment le programme contribue pour l'amélioration de la préservation de l'environnement dans les territoires où se trouvent les familles bénéficiaires, construire un profil moyen de ces bénéficiaires et identifier les régions de plus grande pression de déboisement et encore d'autres interventions dans l'extension forestière.



Ministère de l'Environnement/Archive

Les données générales des familles bénéficiaires du Programme *Bolsa Verde* indiquent une perception positive des bénéficiaires sur l'impact du programme sur le bien-être et la préservation de l'environnement des territoires où elles habitent. Le profil moyen de la famille bénéficiaire selon le suivi de 2015 pourrait être résumé de la façon suivante :

Elles habitent dans des unités territoriales administrées par le gouvernement fédéral (unités de préservation d'utilisation durable, d'établissement humain spécial de la réforme agraire et territoires riverains) dans des zones rurales ; elles voyagent environ 10km pour recevoir le bénéfice et dépensent environ 10 % du bénéfice pour cela ; les familles sont composées de 5 membres environ, ayant peu de personnes âgées et des bébés, elles ont leurs enfants inscrites à l'école, travaillent dans des activités de production d'agriculture familiale, élevage d'animaux, exploitation forestière et/ou sylviculture ; plusieurs d'entre elles demeurent en situation de pauvreté (revenu par tête au-dessous de R\$ 154,00), mais sans le bénéfice elles seraient en situation d'extrême pauvreté (revenu par tête au-dessous de R\$ 77,00) ; les familles améliorent actuellement la production avec de nouveaux équipements et la création d'associations, mais elles ont encore besoin de cours de mise en capacité et d'équipements ; les domiciles où elles habitent, en général, n'ont pas d'approvisionnement en eau ou d'égouts sanitaires en réseau général ni collecte de déchets ménagers, mais sont pourvues d'énergie électrique ; elles identifient les déboisements et des incendies en tant que des menaces à la préservation, mais font des incinérations pour la préparation du sol pour la culture et exploitent du bois à brûler ; et

elles reconnaissent l'importance et les impacts positifs du *Bolsa Verde* sur leur bien-être et sur la préservation de l'environnement.

À partir de ces résultats, on a identifié les défis pour les prochaines activités du *Bolsa Verde* concernant la production durable, préservation de l'environnement et développement social :

- » Accroissement dans l'activité d'exploitation forestière et agricole avec l'amélioration des conditions d'offre d'assistance technique, mise en capacité et microcrédit ainsi que la structuration de chaînes productives ;
- » Effort mutuel avec les autres programmes fédéraux et des états pour les améliorations dans l'infrastructure des domiciles et dans l'accès aux services publics ;
- » Amélioration de la dissémination d'informations rapportées au *Bolsa Verde* aux familles bénéficiaires, non bénéficiaires et à la population en général ;
- » Registre continu des familles auprès des unités territoriales déjà accueillies et auprès d'autres, ainsi que dans les terres indigènes, quilombolas et autres populations traditionnelles, et ;
- » Développement et perfectionnement continu de la surveillance, y compris l'approfondissement de thèmes et d'échelles d'analyses spatiales.



Ministère de l'Environnement/Archive

## 8. COUVERTURE

En 2016, les zones qui participent au *Bolsa Verde* totalisaient 28,7 millions d'hectares, étant 18,2 millions d'hectares dans des unités de conservation et 10,5 millions d'hectares dans des établissements humains de la réforme agraire, 95,6 % des zones appartenant au programme sont dans le biome amazonien.

## 9. Sources de financements

Le programme d'appui à la préservation de l'environnement est exclusivement exécuté avec les ressources du Budget général de l'Union.



## 10. Législation

La Loi n° 12.512 du 14 octobre 2011 institue le Programme d'appui à la préservation de l'environnement et le Transfert de fonds orienté vers la production rurale ; modifie les Lois n° 10.696, du 2 juillet 2003, 10.836 du 9 janvier 2004 et 11.326 du 24 juillet 2006. Le programme est réglementé aussi par un ensemble de résolutions définies par le Comité gestionnaire et s'il le faut par des arrêtés ministériels.

Loi	Menu	Observations
12.512, du 14 octobre 2011	Institue le Programme d'appui à la préservation de l'environnement et le Transfert de fonds orienté vers la production rurale.	Modifie les lois n° 10.696, du 2 juillet 2003, n° 10.836, du 9 janvier 2004, et n° 11.326, du 24 juillet 2006.
13.341, du 29 septembre 2016		Modifie les Lois n° 10.683, du 28 mai 2003, qui dispose à propos de l'organisation de la Présidence de la République et des Ministères, et n° 11.890, du 24 décembre 2008, et abroge la Mesure provisoire n° 717, du 16 mars 2016.
Décret n° 7.572, du 28 septembre 2011		Réglemente les dispositifs de la Mesure provisoire n° 535 du 2 juin 2011, convertie en Loi n° 12.512, du 14 octobre 2011, qui concernent le Programme d'appui à la préservation de l'environnement - Programme Bolsa Verde.