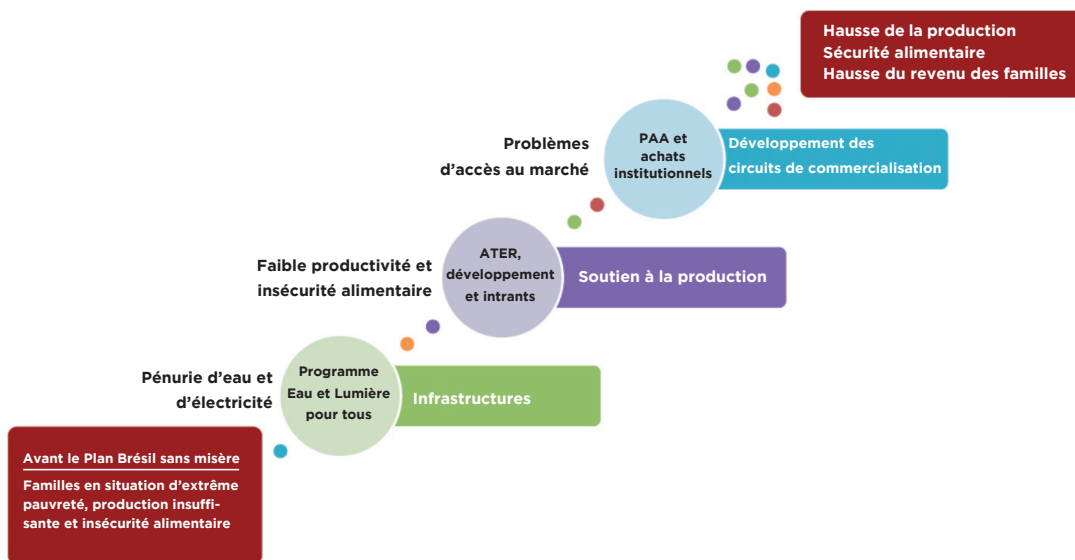


L'incidence élevée de la pauvreté en milieu rural ¹ a conduit à l'adoption de mesures spécifiques dans le cadre du plan Brésil sans misère pour tenir compte de la diversité socio-économique de ces zones. Dans cette optique, des recoupements ont été opérés entre les données du Registre unique pour les programmes sociaux et celles des bases de données des programmes axés sur la population rurale. Cette mesure sans précédent a permis de modifier l'orientation des programmes visant à soutenir la structure productive des exploitations agricoles familiales. Elle a aussi mené à l'inclusion du plan Brésil sans misère dans des initiatives en lien avec la stratégie brésilienne d'inclusion productive en milieu rural. Celle-ci s'articule autour de trois volets : les infrastructures de base, la structure de production et le développement des circuits de commercialisation.

FEUILLE DE ROUTE DE L'INCLUSION PRODUCTIVE EN MILIEU RURAL DANS LE PLAN BRÉSIL SANS MISÈRE



Source : Ministère du développement social et de la lutte contre la faim

TRANSFERT DE FONDS ORIENTÉ VERS LA PRODUCTION RURALE

Les principaux problèmes rencontrés par les agriculteurs les plus pauvres sont liés, d'une part, au manque d'appui technique pour moderniser, améliorer voire démarrer leurs activités de production et, d'autre part, l'insuffisance de ressources financières.

Pour améliorer la production des exploitants agricoles familiaux, le transfert de fonds orienté vers la production rurale, mis en place dans le cadre du plan Brésil sans misère, propose un appui continu et individualisé. Cet accompagnement est assuré par des techniciens qui transmettent leurs connaissances en matière d'accroissement des rendements, de la qualité et de la valeur des produits agricoles. Ce programme fournit également aux agriculteurs des financements pour développer leur activité.

¹ Les données issues du recensement de 2010 indiquent que l'extrême pauvreté concerne un quart de la population rurale, ce qui veut dire que 25 % des habitants des zones rurales vivent avec moins de 70 réaux par mois (contre 5 % pour les Brésiliens vivant en milieu urbain).

Adapter l'assistance technique aux agriculteurs familiaux les plus pauvres

Dès les premiers stades du plan Brésil sans misère, il a fallu réorienter les services d'assistance technique et de développement agricole (ATER), qui ciblaient auparavant les secteurs de l'agriculture familiale plus structurés, au profit des exploitants les plus pauvres (qui pâtissaient pour la plupart d'un manque d'appui technique, de moyens, de diversification de leur production agricole et de maillage associatif). Le plan a débouché sur la mise en place d'un modèle distinct, combinant appui technique et fourniture de financements non remboursables afin de soutenir leurs activités de production.

Ce modèle s'articule autour de plusieurs étapes. Premièrement, l'agent technique ATER réalise conjointement avec la famille d'agriculteurs une évaluation des conditions de production en vue d'identifier les atouts ainsi que les axes d'amélioration. Deuxièmement, la famille et l'agent préparent un projet détaillé d'organisation et/ou de développement des activités de production. Ils élaborent une feuille de route composée de plusieurs étapes. Enfin, l'agent technique assure le suivi de la mise en œuvre du projet, pour en garantir le bon déroulement. Il peut également fournir des conseils concernant la commercialisation des surplus agricoles. Par ailleurs, les agents ATER ont également pour mission d'informer les familles sur les autres programmes publics existants tels que le programme d'acquisition d'aliments (PAA) ou le programme national de logement en zone rurale (PNHR).

C'est le Ministère du développement agraire (MDA) qui organise les appels d'offres publics pour la prestation de services d'assistance technique. En décembre 2014, des contrats ont été passés pour des services d'assistance technique ² destinés à 354 000 familles d'agriculteurs dans la région semi-aride du Brésil, qui constitue la cible prioritaire des initiatives d'inclusion productive du plan Brésil sans misère.

Le financement du transfert de fonds

Le transfert de fonds orienté vers la production rurale finance des investissements dans les structures de production des exploitations agricoles qui bénéficient déjà d'une assistance technique et d'un accompagnement. Comme pour les initiatives de fourniture d'une assistance technique, le public visé regroupe des petits agriculteurs familiaux, des communautés descendant d'esclaves en fuite ou indigènes, des travailleurs des mines et des pêcheurs en situation d'extrême pauvreté (revenu mensuel inférieur ou égal à 77 réaux par personne). Ces personnes sont inscrites au Registre unique pour les programmes sociaux et titulaires d'une déclaration d'aptitude au PRONAF (DAP, voir encadré ci-après).

Chaque famille d'exploitants agricoles reçoit la somme de 2 400 réaux en deux versements.

² Dans les régions du nord, du nord-est (notamment la région septentrionale et semi-aride de l'État du Minas Gerais) et du Centre-Ouest, cette procédure passe par la publication par le Ministère du développement agraire (MDA) d'appels d'offres pour des services d'assistance technique axés sur des publics spécifiques. La sélection des candidats s'effectue en fonction de leur expérience et de la qualité de leur dossier technique, ainsi que des qualifications de l'équipe proposée. Les appels d'offres sont ouverts aux organismes publics et privés. Dans les régions du Sud, du Sud-Est et du district fédéral, le Gouvernement fédéral a directement confié la prestation de ces services à des organismes publics (intervenant au niveau des États ou des municipalités).

Contrairement à un crédit classique, ce montant n'est pas remboursable. Les versements ne sont effectués qu'après envoi d'un rapport par l'agent technique certifiant que le projet convenu a été mis en œuvre comme prévu. Les visites de l'agent, qui conditionnent le décaissement des financements, permettent de contrôler l'emploi qui en a été fait. La période entre chaque versement varie d'une famille à l'autre, mais est en général d'un peu plus de six mois.

Cet argent peut servir à l'acquisition d'équipements et d'intrants (semences, engrais, outils et matériel d'élevage) ou à l'achat des services nécessaires à la mise en œuvre du projet. Il est directement versé par le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS) aux exploitants sur présentation de leur carte Bolsa Familia ou de leur *Cartão Cidadão*³.

Entre janvier 2012 et septembre 2015, 187 400 familles ont reçu des financements dans le cadre du transfert de fonds.

Qu'est-ce que la DAP?

La déclaration d'aptitude au PRONAF (DAP) est un document d'identité remis aux exploitants agricoles familiaux, qui leur permet de bénéficier de dispositifs publics tels que le crédit rural, le programme d'acquisition d'aliments (voir ci-après) et le programme national de repas scolaires. La DAP est au nom des deux conjoints. Pour l'obtenir, la famille doit en faire la demande auprès du syndicat rural ou des services d'assistance technique et de développement rural (EmATER) de l'État ou de la municipalité où elle vit. Si elle compte parmi les bénéficiaires de la réforme agraire ou du programme national de crédit foncier (PNCF), la demande devra être adressée à l'Institut national de colonisation et réforme agraire (Incra) ou à l'unité technique de l'État (UTE). La DAP peut également être délivrée par la Fondation nationale indienne (Funai), la Fondation culturelle Palmares et le Ministère de la pêche et de l'aquaculture.

LE PROGRAMME D'ACQUISITION D'ALIMENTS (PAA)

L'une des principales difficultés de la stratégie d'inclusion productive en milieu rural du plan Brésil sans misère était liée à la commercialisation du surplus agricole des exploitations familiales les plus pauvres. Pour y parvenir, le plan Brésil sans misère s'est appuyé sur l'un des principaux circuits de commercialisation des produits de l'agriculture familiale, le programme d'acquisition d'aliments (PAA). Cette initiative du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim et du Ministère du développement agraire a pour objectif l'acquisition, sans passer par des appels d'offres, des surplus des exploitants agricoles familiaux, des paysans concernés par la réforme agraire, des forestiers, des aquaculteurs, des pêcheurs, des travailleurs des mines, des communautés traditionnelles, indigènes ou descendant d'esclaves en fuite titulaires d'une Daces différents fournisseurs peuvent participer au PAA à titre individuel ou dans le cadre de coopératives ou d'autres structures associatives.

Le PAA comporte plusieurs modalités d'achat et de soutien (don simultané, promotion de la

³ La *Cartão Cidadão* (carte de citoyen) a été créée par le Gouvernement fédéral. Elle permet au titulaire de retirer l'argent versé au titre de différentes prestations (programme de financement de logements (FGTS), programmes de transferts monétaires, indemnités, programme d'intégration sociale (PIS) et allocations chômage, etc.) et sert à la collecte d'informations. Cette carte personnelle et non transférable est délivrée gratuitement par la *Caixa Econômica Federal*. Elle est utilisable dans toutes les agences de la *Caixa* à travers le pays.

production et de la consommation de lait [*PAA Leite*], achat direct, soutien à la constitution de stocks, achats institutionnels, achat de semences). Les achats effectués auprès des agriculteurs individuels sont plafonnés à un montant annuel allant de 6 500 à 16 000 réaux (contre 500 000 à 6 millions de réaux pour les associations).

Parmi les plus de 3 000 types de produits achetés dans le cadre de ce programme, les principaux sont les produits laitiers (26 %), les légumes (19 %) et les fruits (14 %), suivis par les haricots, le riz, les céréales, les noix, le manioc, la viande, le poisson, les œufs, les jus et la pulpe de fruits.

Si le PAA existait en tant que programme consolidé avant le lancement du plan Brésil sans misère, il a progressivement été adapté aux besoins du public cible du plan. En 2012, la modalité dite d'«achat institutionnel» a ainsi été créée afin d'élargir les débouchés des exploitations agricoles familiales en autorisant le Gouvernement fédéral, les États et les municipalités à acheter, sans passer par des appels d'offres, la production de petits exploitants pour approvisionner des institutions publiques (universités, hôpitaux, casernes militaires et prisons).

Le bilan du programme dans le cadre du plan Brésil sans misère s'articule autour de trois constats :

- les achats du PAA auprès des exploitants agricoles familiaux les plus pauvres ont augmenté (si en 2010, 32 % des produits achetés dans ce cadre l'avaient été auprès d'exploitants agricoles familiaux inscrits au Registre unique, ce chiffre était de 50 % en 2013) ;
- la région du Nord-Est, où les taux d'extrême pauvreté sont les plus élevés, était entre 2011 et 2014 le principal fournisseur de produits du PAA (auquel participaient 45 % de l'ensemble des petits exploitants agricoles familiaux) ;
- le pourcentage de femmes participant au PAA est passé de 26 % en 2011 à 36 % en 2014.

Dans le cadre du plan Brésil sans misère, le PAA contribue à accroître les revenus des exploitants ainsi que la qualité de l'alimentation préparée dans les institutions publiques bénéficiaires. En outre, il améliore l'offre des produits des exploitations agricoles familiales tout en leur fournissant un débouché sur le marché privé.

LE PROGRAMME EAU POUR TOUS

Vulnérable sur le plan des ressources hydriques, la région semi-aride du Nord-Est occupe une place centrale dans la stratégie d'inclusion productive en milieu rural. Il fallait notamment améliorer la distribution d'eau à usage domestique ainsi que la viabilité de la production agricole en optimisant les investissements en matière d'assistance technique et d'aide au développement ⁴.

Depuis 2003, le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim met en œuvre des projets visant à construire des infrastructures d'approvisionnement en eau, en partenariat avec une organisation de la société civile, *Articulação no Semi-Árido Brasileiro* (ASA) ainsi qu'avec les États et les municipalités. Baptisée *Programa Cisternas* (programme Citernes), cette initiative a contribué à la construction de près de 330 000 citernes de stockage d'eau destinée à la consommation humaine.

⁴ Si ces citernes garantissent un approvisionnement en eau pour la consommation, la cuisine et l'hygiène, les besoins agricoles en eau (cultures et élevage) sont couverts grâce à la mise en place de technologies spécifiques. Les aliments et les excédents ainsi produits génèrent des revenus et améliorent les conditions de vie des familles.

Dans le cadre du plan Brésil sans misère, ce programme a adopté une nouvelle stratégie qui va au-delà des questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle et favorise directement l'inclusion productive des habitants des zones rurales : le programme Eau pour tous (*Agua para todos*), coordonné par le Ministère de l'intégration nationale. Ce programme fait la synthèse des initiatives déjà mises en œuvre par plusieurs agences dans ce domaine en les complétant et en établissant de nouveaux partenariats ⁵.

Les méthodes plus efficaces de passation de marchés du Ministère de l'intégration nationale (qui a consolidé les procédures de fabrication et d'installation des citernes) et du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (qui a créé un registre des agences remplissant les conditions nécessaires pour signer des accords de partenariat) ont raccourci les délais de livraison des citernes. Le nombre moyen de citernes livrées chaque année est ainsi passé de 41 000 sur la période 2003-2010 à 782 000 citernes d'eau potable (auxquelles s'ajoutent 102 000 citernes destinées à l'agriculture) à la fin 2014, seulement près de trois ans après le lancement du plan Brésil sans misère ⁶, soit plus de cinq fois le chiffre moyen enregistré précédemment. Pendant l'année 2014, plus de 1 000 citernes destinées à la consommation humaine et à la production agricole ont ainsi été livrées en moyenne chaque jour.

Le Registre unique a joué un rôle essentiel dans l'identification des populations visées par le plan Brésil sans misère et pâtissant d'un accès précaire à l'eau, garantissant ainsi un ciblage efficace du programme Eau pour tous.

Avant l'arrivée de ces citernes, 89 % des familles bénéficiaires devaient parcourir deux kilomètres pour aller chercher de l'eau, un trajet qui leur prenait en moyenne 50 minutes. Pour la plupart d'entre elles, cinq trajets hebdomadaires au minimum étaient nécessaires. Aujourd'hui, 87 % de ces familles sont libérées de la corvée d'eau, de sorte qu'elles bénéficient dorénavant de cinq heures par semaine supplémentaires qu'elles peuvent consacrer à d'autres activités. Ces citernes leur permettent également d'économiser près de 100 réaux par mois en achat d'eau et de produire des excédents agricoles qu'elles peuvent commercialiser pour compléter leur revenu.

LE PROGRAMME LUMIÈRE POUR TOUS

Outre l'accès à l'eau, le plan Brésil sans misère favorise également l'accès à l'électricité dans le cadre du programme Lumière pour tous (*Luz para Todos*), mis en œuvre par le Ministère des mines et de l'énergie (MME). Le plan Brésil sans misère, qui s'appuie sur les données du Registre unique, a largement contribué au travail effectué sur le terrain par les compagnies d'électricité en facilitant la localisation des familles plus défavorisées des zones rurales (les futurs bénéficiaires du programme Lumière pour tous).

Entre le lancement du plan et avril 2015, 460 000 familles inscrites au Registre unique (dont 326 000 familles bénéficiaires du programme Bolsa Familia) ont été raccordées au réseau électrique. Sur ces familles, 322 000 étaient en situation d'extrême pauvreté avant le lancement du plan Brésil sans misère. L'accès à l'électricité s'est traduit par une amélioration de

⁵ Outre le Ministère de l'intégration nationale et le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, la Fondation nationale pour la santé (FUNASA), le Ministère de l'environnement, la Fondation de la banque du Brésil (FBB), Petrobras et la Banque brésilienne de développement social et économique (BNDES) mènent des actions conjointement avec les États, des consortiums publics, des organisations privées à but non lucratif et des banques publiques telles que Banco do Nordeste.

⁶ En juin 2015, 847 000 citernes d'eau potable et 117 000 systèmes destinés à l'agriculture avaient été mis en place dans le cadre du programme.

leurs conditions de vie ainsi qu'une augmentation de la production agricole grâce au recours, entre autres, à des pompes à eau électriques pour l'irrigation.

Les deux programmes (Eau et Lumière pour tous) constituent la clé de voûte de la stratégie d'inclusion productive en milieu rural du plan Brésil sans misère, car ils fournissent aux exploitants agricoles familiaux des zones semi-arides du Brésil les infrastructures nécessaires pour bénéficier d'autres programmes sociaux tels que le programme d'assistance technique et de transfert de fonds orienté vers la production rurale, renforçant ainsi les structures de production et l'autonomie des familles.

LE PROGRAMME BOLSA VERDE

L'une des principales innovations du plan Brésil sans misère tient à la création du programme *Bolsa Verde* (Bourse verte), destiné à promouvoir les activités durables au sein des communautés habitant des zones riches en ressources naturelles (travailleurs des mines, paysans concernés par la réforme agraire ou communautés vivant à proximité des cours d'eau). Coordonné par le Ministère de l'environnement, ce programme favorise l'amélioration de leurs conditions de vie et de leur revenu, tout en les incitant à protéger les écosystèmes. Il se démarque des politiques précédemment menées par le Ministère de l'environnement en faisant de la protection sociale l'un des piliers du renforcement de la protection de l'environnement. Il vise les familles les plus pauvres participant au programme Bolsa Familia et couvre actuellement les zones suivantes : les zones protégées destinées à une exploitation durable (gérées par l'ICMbio, un institut rattaché au Ministère de l'environnement), les projets de colonisation (définis par l'Institut national de la colonisation et de la réforme agraire, INCRA, rattaché au Ministère) et les zones fluviales habitées (gérées par le Département fédéral du patrimoine et le Ministère de la planification).

Les efforts de ces agences pour développer le programme *Bolsa Verde*, en partenariat avec le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, les États et les municipalités, ont également contribué à la recherche active des familles pauvres dans les zones concernées. De nouvelles familles ont ainsi pu être inscrites au Registre unique et bénéficier de différents programmes, outre les programmes *Bolsa Verde* et Bolsa Familia.

Les familles participant au programme *Bolsa Verde* reçoivent chaque trimestre 300 réaux sur une période de deux ans (prolongeable). Si la plupart d'entre elles retirent l'argent avec leur carte Bolsa Familia, elles peuvent également le faire avec la *Cartão Cidadão*. En contrepartie, elles s'engagent à préserver le couvert végétal et à exploiter de façon durable les ressources naturelles de leur environnement.

À travers le pays, 73 000 ménages participent au programme *Bolsa Verde*. La majorité d'entre eux (78 %) se concentrent dans la région Nord du Brésil, notamment dans les États de Pará (60 %), de l'Amazonas (10 %), d'Acre (3 %) et du Tocantins (3 %). La région du Nord-Est abrite quant à elle 16 % des bénéficiaires, principalement dans les États de Bahia (8 %) et de Maranhão (3 %).

LES COLONS ET LES ACAMPADOS DE LA RÉFORME AGRAIRE

Une initiative-clé du plan Brésil sans misère était axée sur les paysans réinstallés au titre de la réforme agraire et sur les *acampados* (familles vivant des campements), dans le cadre du programme national de réforme agraire (PNRA) mis en œuvre par l'Institut national de colonisation et réforme agraire (Incra).

Pour ces derniers, les mesures proposées concernent la garantie de revenu, qui constitue l'une des composantes du plan Brésil sans misère, avec l'inscription de ces familles au Registre unique ainsi qu'au programme Bolsa Familia, mais aussi des problématiques liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, comme les distributions alimentaires. S'agissant des paysans d'ores et déjà réinstallés sur des terres agricoles, les mesures prévues sont peu ou prou similaires à celles qui ont été mises en place pour favoriser l'inclusion productive des communautés traditionnelles d'exploitants agricoles familiaux.

Différentes stratégies de recherche active ont été adoptées pour inscrire les familles au Registre unique et des recoupements, effectués avec le système d'information sur les projets liés à la réforme agraire (Sipra) en vue d'évaluer la situation socio-économique de ces familles. Ces efforts ont porté leurs fruits : le nombre de paysans réinstallés et d'*acampados* inscrits au Registre unique a augmenté, surtout entre 2013 et 2014.

En 2014, plus de 630 000 familles ont ainsi été enregistrées (dont près de 400 000 éligibles au programme Bolsa Familia). D'autres programmes ont également orienté un certain nombre de leurs priorités sur les bénéficiaires de la réforme agraire, à l'instar des programmes *Mais Médicos* (des médecins ont été déployés dans 350 campements), *Minha Casa Minha Vida* (20 000 familles étaient en passe d'acquérir un nouveau logement) et Eau pour tous (30 000 familles habitant les zones semi-arides devaient être raccordées au réseau communal d'approvisionnement en eau). En outre, 350 000 familles ont bénéficié de services d'assistance technique, tandis que le transfert de fonds orienté vers la production rurale a fourni un soutien financier à 12 600 d'entre elles. Quant au programme *Bolsa Verde*, il compte parmi ses participants 40 600 familles de paysans réinstallés. Le programme d'acquisition d'aliments et le programme national de repas scolaires (PNAE) achètent dorénavant des produits alimentaires auprès de 30 000 familles concernées par la réforme agraire.

DÉFIS

Les principales initiatives d'inclusion productive en milieu rural (accès à l'eau, soutien à l'organisation productive et à la commercialisation) ont progressivement été adaptées et réorganisées. Des financements supplémentaires ont été alloués à d'autres initiatives et de nouveaux partenariats, mis en place. Par ailleurs, de nombreux programmes brésiliens utilisent aujourd'hui de nouveaux outils de gestion. Grâce à ces changements, la stratégie d'inclusion productive en milieu rural est parvenue à élargir les perspectives d'avenir des familles bénéficiaires, renforçant ainsi leurs compétences et leur confiance en elles. La principale difficulté consiste à présent à mettre en œuvre ces mesures à plus grande échelle d'autant que, si la pauvreté en milieu rural et les inégalités entre les zones urbaines et rurales ont reculé, le pourcentage de personnes pauvres reste plus élevé dans les campagnes. Il est par conséquent nécessaire d'étendre les stratégies qui ont fait leurs preuves en matière de lutte contre la pauvreté en milieu rural.

Source :

MELLO, Janine ; ANDRADE, Bruno Teixeira de ; Melchiori, Cíntia Ebner ; OLIVEIRA, Ysrael Rodrigues de. *A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: estratégias e primeiros resultados*. Dans : CAMPELLO, Tereza ; FALCÃO, Tiago ; COSTA, Patricia Vieira da. *Brasil sem miséria*. Brasília : Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, 2014.