



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture

 **FIDA**
Investir dans les
populations rurales

**LUTTE CONTRE LA FAIM
ET LA PAUVRETÉ
EN MILIEU RURAL**
LES INITIATIVES DU BRÉSIL

LUTTE CONTRE LA FAIM
ET LA PAUVRETÉ
EN MILIEU RURAL
LES INITIATIVES DU BRÉSIL

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (FAO)
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE (FIDA)
BRASILIA - ROME, 2017

**D'abord publié en portugais et en espagnol par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) – Publié en anglais et en français par la FAO et le Fonds international de développement agricole (FIDA)
Brasília, Brésil – Rome, Italie**

Coordination de l'édition originale en portugais:

Alan Jorge Bojanic

Coordination des éditions anglaise et française:

Paolo Silveri

Rédaction des textes:

Caio Galvão de França, Vicente Penteadó Meirelles de Azevedo Marques, Mauro Eduardo Del Grossi

Mise en forme finale des textes:

Caio Galvão de França en collaboration avec Mauro Eduardo Del Grossi, Vicente Penteadó Meirelles de Azevedo Marques et Pedro Lucas Boareto.

Mise en forme finale des textes des éditions anglaise et française:

Services linguistiques du FIDA, Paolo Silveri

Révision orthographique et grammaticale de la version portugaise: Cecília Fugita

Révision orthographique et grammaticale des versions anglaise et française: Services linguistiques du FIDA

Traduction espagnole: Cynthia Garcia Fernandez

Graphisme et mise en page électronique: Caco Bisol

Photographie: Sérgio Amaral, Kalunga, Quilombolas Goiás

Remerciements spéciaux à Letícia Mendonça, Palova Souza, Ana Luiza Muller et Pedro Lucas Boareto pour la lecture de divers textes et leurs précieuses suggestions.

Merci à tous ceux qui ont collaboré à ce travail en envoyant des documents, des données et des suggestions sans être pour autant responsables de la version finale: A doniram Peraci Sanches, Ana Silvia Costa Silvino, Andrea Lorenza Butto Zarzar, Ayana Moufflet, Carolina Albuquerque, Carlos Mario Guedes de Guedes, Célia Hissae Watanabe, Cicero Bley Jr., Denise Reif Kroeff, Dione Maria de Freitas, Dulclair Sternadt, Erick Brigante del Porto, Ernesto Galindo, Espedito Rufino de Araújo, Fábio Hazin, Gerd Sparovek, Herlon Goelzer de Almeida, Janine Mello dos Santos, Helmut Schwarzer, João Luiz Guadagnin, José Humberto Oliveira, Karla Hora, Katia Cristina Favilla, Kelma Santos Cruz, Lilian dos Santos Rahaal, Luiz Humberto da Silva, Marcelo Cardona Rocha, Marcia Muchagata, Marco Pavarino, Maria do Socorro Oliveira, Miriam Oliveira, Mariana Schievano Danelon, Najla Veloso, Natascha Rondesbuch Valente, Otavio Valentim Bassaldi, Paulo Petersen, Raimundo Fagner Frota de Vasconcelos, Ricardo Garcia França, Roberto de Andrade, Savio da Silva Costa, Sergio Paganini Martins, Sue Takei, Thomas Patriota, Vicente Galileu F. Guedes.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou du Fonds international de développement agricole (FIDA) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO ou du FIDA, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO ou du FIDA.

ISBN 978-92-5-209056-4

© FAO et FIDA, 2017

La FAO et le FIDA encouragent l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO et le FIDA soient correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO et le FIDA approuveraient les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par courriel adressé à publications-sales@fao.org.

Les publications du FIDA sont disponibles sur le site web du FIDA (www.ifad.org/publications).

Cette publication a été imprimée en utilisant des produits et des procédés conçus pour garantir un impact environnemental limité et promouvoir la gestion durable des forêts.

Table des matières

v	Présentations
ix	Avant-propos
xi	Abbréviations et sigles ou acronymes
1	Rompre le cycle de la pauvreté rurale
13	Inclusion dans le système productif et transfert de revenus pour lutter contre la pauvreté rurale
37	Identification et enregistrement des agriculteurs familiaux
57	Crédit et garantie des revenus en faveur de l'agriculture familiale
87	Recherche et vulgarisation en milieu rural au service de l'agriculture familiale
111	Coopératives de l'agriculture familiale et économie solidaire
127	Achat d'aliments à l'agriculture familiale
145	Alimentation scolaire et agriculture familiale
159	Citoyenneté et autonomie pour les femmes rurales
181	Coexistence avec les zones semi-arides
203	Agroécologie et agriculture familiale
223	Le cadastre comme moyen de contrôle et de régénération de l'environnement
237	Agriculture et changement climatique
257	Enregistrement et développement de la pêche artisanale et de la petite aquaculture

PRÉSENTATIONS

Le Brésil met en oeuvre de longue date des actions et politiques publiques en vue d'éradiquer la faim et la pauvreté; dans les années 1950 déjà, Josué de Castro, grand précurseur à l'échelle mondiale, attirait l'attention sur le problème de la faim et proposait des solutions. D'autres Brésiliens ont également œuvré sur ce thème, comme Betinho, Hélder Câmara et Mauro Morelli.

Il est important de souligner que le Brésil reconnaît dans sa Constitution le droit à l'alimentation en tant qu'obligation de l'État (Amendement constitutionnel n° 64/2010); il a aussi adopté une loi très progressiste sur la sécurité alimentaire qui l'institutionnalise et instaure une large participation de la société civile ? à la définition des priorités, notamment dans le cadre du Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

C'est grâce à cette vaste et riche expérience (notamment de la mise en œuvre des programmes et des plans tels que *Faim zéro*, *Bolsa Familia* et *Brésil sans misère* sur tout son territoire au cours de la période 2003-2013) que le Brésil est parvenu en 2014 à ne plus figurer sur la carte de la faim.

Le présent document entend actualiser et présenter à un public plus large, notamment à ceux qui élaborent les politiques relatives à la sécurité alimentaire et à la lutte contre la pauvreté, des expériences concrètes mises en œuvre au

Brésil pour faciliter la coopération Sud-Sud. Il s'agit donc en quelque sorte d'un manuel de bonnes pratiques illustrant ces expériences à l'intention des autorités publiques, des techniciens, des ONG et de l'ensemble du public des autres pays d'Amérique latine et des Caraïbes ou d'Afrique. Nous pensons que, vu les perspectives ouvertes par l'adoption du Plan de la Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, cette publication nous permettra de contribuer à la mise en œuvre du plan et donc, à la réalisation de l'objectif qui consiste à éradiquer la faim en Amérique latine et aux Caraïbes.

Il n'a pas été aisé de choisir les expériences présentées en raison du grand nombre d'initiatives utiles lancées par le Gouvernement brésilien, les états et les municipalités ainsi que par la société civile elle-même. Il a néanmoins fallu choisir et on a opté pour des expériences pour lesquelles existe une forte demande au niveau international et qui correspondent aux objectifs de développement durable de l'ONU, portant sur les domaines social, politique et institutionnel, économique et environnemental, ainsi que sur l'interaction entre ceux-ci. Nous espérons que de futures publications permettront de présenter d'autres initiatives ou de donner de plus amples détails sur celles abordées dans le présent livre.

Bonne lecture à toutes et à tous!

Alan Bojanic
Représentant de la FAO au Brésil

Le livre que vous avez entre les mains est le fruit d'une collaboration entre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds international de développement agricole (FIDA), l'organisme des Nations Unies spécialisé dans le développement rural.

D'abord publié en portugais par la FAO, le texte a été traduit grâce au FIDA pour en rendre le contenu accessible aux praticiens du développement, aux conseillers et aux décideurs anglophones et francophones. Le livre reflète l'engagement de ces deux institutions à maximiser les avantages qu'il pourrait y avoir à connaître les politiques publiques qui, en un peu plus de dix ans (2003-2013), ont sorti le Brésil de la carte mondiale de la faim.

Bien que le pays ait une longue tradition de lutte contre la faim et la pauvreté, le rôle de chef de file joué par le Brésil dans l'élaboration de politiques de développement social et rural est devenu indiscutable au tournant du siècle. Les programmes Fome Zero (faim zéro) et Bolsa Família (bourse famille) ont ouvert la voie à toute une gamme de programmes de transferts monétaires soumis à conditions qui, après s'être répandus partout en Amérique latine, ont puissamment contribué à tirer de la pauvreté plus de 70 millions de personnes dans la région.

Par l'intermédiaire du programme FIDA MERCOSUR en faveur de la concertation sur le développement rural, le FIDA a commencé à faire connaître en Amérique latine, il y a une quinzaine d'années, les politiques de développement rural du Brésil. Mais le moment est maintenant venu d'aller au-delà de la région, car nous sommes convaincus que le modèle brésilien pourrait être très bénéfique à d'autres pays attachés à éliminer l'extrême pauvreté et la faim en Afrique, en Asie et dans le Pacifique.

La FAO et le FIDA cherchent constamment des opportunités d'unir leurs forces dans des initiatives de coopération Sud-Sud. Ces deux organismes sont conscients de l'ampleur des défis que pose le monde moderne, et aucun pays ou institution ne saurait les surmonter sans recourir au partenariat, que ce soit avec des gouvernements, la société civile, le secteur privé, des ONG ou des organismes de développement bilatéraux et multilatéraux.

Le FIDA et la FAO pensent et espèrent que les politiques de développement rural mises en œuvre avec succès par le Brésil appartiendront bientôt au patrimoine commun de l'humanité. Cette publication apporte une petite contribution dans ce sens.

Nous espérons sincèrement que ce livre servira de source d'inspiration et intensifiera vos efforts pour construire une société où la misère et la faim n'existent plus, une société dans laquelle personne n'est laissé pour compte. C'est la promesse que les dirigeants mondiaux ont faite à leur peuple à travers le monde lorsqu'ils ont adopté les objectifs de développement durable en 2015. C'est la promesse que nous nous efforçons de réaliser.

Paolo Silveri

Chargé de programme de pays du FIDA pour le Brésil

AVANT-PROPOS

Parce qu'il a su éradiquer la faim et diminuer la pauvreté et les inégalités sociales, le Brésil a acquis une vaste renommée internationale. Ses avancées ont suscité un grand intérêt pour les politiques publiques brésiliennes en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, notamment la stratégie Faim zéro, le Programme *Bolsa Familia* et le Programme national de renforcement de l'agriculture familiale. Dans bien des cas, l'intérêt que portent au Brésil de nombreux pays se traduit par des demandes concrètes relatives à la conception et à la mise en œuvre des programmes et politiques d'inclusion sociale du pays.

La coopération Sud-Sud trilatérale joue à cet égard un rôle primordial en développant les échanges transversaux entre pays en développement sur les bonnes pratiques dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Un bon exemple en est le Programme Brésil-FAO pour la promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et la réduction de la pauvreté dans les pays en développement, qui permet de partager les expériences du Brésil en Amérique latine, aux Caraïbes et en Afrique. Les projets élaborés dans le cadre de ce programme contribuent à la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population la plus vulnérable de ces régions, ainsi qu'à l'intégration des politiques visant à réduire l'extrême pauvreté.

C'est dans cette optique que doit être abordée la présente publication intitulée

“Lutte contre la faim et la pauvreté en milieu rural: les initiatives du Brésil”. Il s’agit d’un outil utile pour améliorer l’échange de pratiques, en particulier dans le cadre de la coopération Sud-Sud.

Réunir pour la première fois, à des fins didactiques et informatives, les politiques ayant donné de bons résultats dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle imprime un nouvel élan à la diffusion des connaissances. Avec cette publication de la FAO, nous espérons que les expériences positives du Brésil pourront inspirer d’autres pays afin qu’ils parviennent à disparaître de la carte de la faim dans le monde en adoptant des politiques qui promeuvent des conditions socioéconomiques plus justes et plus équitables.

João Almino

Ambassadeur

Directeur de l’Agence brésilienne de coopération

(Ministère des relations extérieures)

ABRÉVIATIONS ET SIGLES OU ACRONYMES

ANATER Agence nationale d'assistance technique et de vulgarisation rurale	COP Conférence des Parties
ANVISA Agence nationale de surveillance sanitaire	DAP Déclaration d'admissibilité au PRONAF
ASA Coordination de la région semi-aride	DPMRQ Direction des politiques en faveur des femmes
BCB Banque centrale du Brésil	Embrapa Entreprise brésilienne de recherche agricole
BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	FAO Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
CELAC Communauté des états d'Amérique latine et des Caraïbes	FAT Fonds de protection des travailleurs
CMN Conseil monétaire national	FEM Fonds mondial pour l'environnement
CONSEA Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle	FETRAF Fédération nationale des travailleurs et travailleuses de l'agriculture familiale
CONTAG Confédération nationale des travailleurs du secteur agricole	FIDA MERCOSUR Programme du FIDA pour le marché commun du Sud

INCRA Institut national de la colonisation et de la réforme agraire	PAA Programme d'achat d'aliments
MAPA Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'approvisionnement	PNAE Programme d'alimentation scolaire
MCTI Ministère de la science, de la technologie et de l'innovation	PNUD Programme des Nations Unies pour le développement
MDA Ministère du développement agraire	PRONAF Programme national de renforcement de l'agriculture familiale
MDS Ministère du développement social et de la lutte contre la faim	REAF Commission spécialisée de l'agriculture familiale
MERCOSUR Marché commun du Sud	RGP Registre général de la pêche
MMA Ministère de l'environnement	RGPS Système national de sécurité sociale
MPA Ministère de la pêche et de l'aquaculture	SAF Secrétariat à l'agriculture familiale
OCB Organisation des coopératives brésiliennes	SEAF Assurance de l'agriculture familiale
ONG Organisation non gouvernementale	SEPPIR Secrétariat à la promotion de l'égalité raciale
ONU Organisation des Nations Unies	SIPAF Label agriculture familiale
	SIPRA Système d'information des projets de la réforme agraire

ROMPRE LE CYCLE DE LA PAUVRETÉ RURALE

Le Brésil a été reconnu par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) comme un pays libéré de la faim (FAO, 2014). Ce succès est le fruit de la volonté politique de promouvoir la croissance économique en améliorant la répartition des revenus, et de la mise en œuvre de diverses politiques publiques ayant de profondes répercussions pour les familles en situation de vulnérabilité sociale, notamment en matière de réduction des inégalités et de recul de la pauvreté, des résultats impressionnants largement reconnus au niveau international.

Depuis longtemps déjà, on sait que la réduction de la pauvreté et des inégalités ne découle pas naturellement de la croissance économique et qu'elle exige une action décisive de l'État pour redéfinir les priorités, innover en matière de gestion publique et synchroniser la politique économique et la politique sociale.

Dans ce contexte, le Président Luiz Inácio Lula da Silva a décidé que la priorité de son gouvernement serait de combattre la faim et la pauvreté et a mis en œuvre la stratégie Faim zéro¹, qui associe des mesures d'urgence et des mesures structurelles et encourage la participation et la mobilisation

¹ Sur la stratégie Faim zéro, voir Graziano da Silva, Del Grossi et França (2010).

sociale en vue de créer un grand marché intérieur et de démocratiser la société brésilienne.

Le Programme *Bolsa Familia*, la hausse du salaire minimum et l'universalisation de la sécurité sociale ont constitué un vaste réseau de protection sociale qui, accompagné d'un ensemble de politiques de développement économique, y compris en milieu rural, ont abouti à des résultats impressionnants tant par leur ampleur que par la rapidité avec laquelle ils ont été obtenus. Toutes ces mesures n'ont cependant pas suffi à éliminer l'extrême pauvreté.

Partant de cette constatation et des progrès réalisés, la Présidente Dilma Rousseff s'est engagée à éliminer la misère et a formulé et mis en œuvre à cet effet le Plan Brésil sans misère². Dans une perspective multidimensionnelle et avec des "stratégies se recoupant et différenciées en fonction de chaque contexte [...] et de chaque public", en privilégiant en particulier les enfants et les adolescents, le plan "a agi sur les multiples dimensions et aspects de la pauvreté" (Rousseff, 2014, p.17 et 18). Outre le complément de revenus, des possibilités d'inclusion et d'accès aux droits ont été créés, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation, avec des innovations importantes telles que la Recherche active³, qui a également donné des résultats impressionnants.

Un aspect fondamental de cette trajectoire récente tient à sa forme démocratique qui permet d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques publiques sur la base d'une concertation intense et d'une participation de la société au sein de conseils, de comités de gestion et dans une transparence de l'information qui permet aux bénéficiaires, aux mouvements sociaux et aux organisations de la société civile d'intervenir à tous les stades du cycle des politiques.

2

Le succès du Plan Brésil sans misère a encore amplifié l'écho international qu'avait eu la stratégie Faim zéro, et fait de l'expérience du Brésil une référence mondiale – une expérience montrant qu'il est possible d'éradiquer la faim et la misère et de surmonter la pauvreté en les plaçant au cœur d'un projet démocratique de développement national.

² Sur le processus d'élaboration et d'exécution du Plan Brésil sans misère, voir Campello, Falcão et Costa (2014).

³ Sur la Recherche active, voir le chapitre intitulé Inclusion dans le système productif et transfert de revenus pour lutter contre la pauvreté rurale.

LE PROGRAMME DE COOPÉRATION SUD-SUD

Dans le même temps, le Gouvernement brésilien a réorienté sa politique extérieure et, en collaboration avec la FAO, intensifié son programme d'échanges et de coopération Sud-Sud avec les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ainsi que d'Afrique, afin de contribuer à la réflexion et à la formulation de politiques publiques visant à éradiquer la faim et la pauvreté, ainsi que comme moyen de rétro-information sur ses propres politiques.

Compte tenu des progrès réalisés par les pays et des obstacles communs qu'il leur faut surmonter, de nouvelles possibilités de coopération sont recherchées, en valorisant les stratégies régionales et sous-régionales, bilatérales, trilatérales ou multilatérales.

Le Brésil a dans ce contexte acquis une importance croissante au sein de la communauté internationale dans le cadre de la coopération Sud-Sud et a établi des partenariats importants avec la FAO au niveau mondial, régional et national.

La FAO appuie constamment et de diverses façons la mise en œuvre et la diffusion des expériences brésiliennes, en appliquant ses connaissances et son savoir-faire institutionnel aux priorités de développement du pays, car elle juge que les politiques du Brésil sont "un dispositif robuste et productif d'inclusion et de protection sociale" (FAO, 2014b).

UNE DOUBLE APPROCHE

En application de son nouveau cadre stratégique élargi (FAO, 2013), la FAO a collaboré avec les gouvernements et la société civile pour affronter les obstacles contemporains à la dynamique socioéconomique, en particulier la pauvreté, la faim, les effets du changement climatique, la conservation de la biodiversité et le commerce équitable et inclusif. La contribution de la FAO adopte une double approche consistant à associer et intégrer une assistance immédiatement nécessaire aux familles les plus vulnérables en situation d'urgence, à des processus de plus longue haleine et à des mesures structurelles permettant aux familles

d'accéder aux droits fondamentaux énoncés dans les accords contractés par les pays de la région au sein de diverses instances internationales et mondiales.

Appliquée en milieu rural, cette approche permet de conjuguer des mesures d'urgence garantissant la sécurité alimentaire et nutritionnelle à des mesures adaptées et spécifiques permettant aux communautés rurales d'accéder aux droits fondamentaux et aux services publics, tout en les renforçant économiquement et en favorisant un développement durable et inclusif.

Il convient de mettre l'accent sur l'Initiative Amérique latine et Caraïbes libérées de la faim d'ici à 2025, qui soutient les actions nationales, régionales et sous-régionales destinées à combattre la faim, promouvoir la sécurité alimentaire et nutritionnelle et garantir le droit à l'alimentation dans la région. Au niveau national, cette initiative aide à promouvoir une approche intersectorielle et à renforcer les capacités institutionnelles de conception et de mise en œuvre des politiques.

Au niveau régional, la FAO a structuré ses programmes de coopération internationale avec divers pays de la région, notamment le Brésil, le Mexique, le Venezuela et l'Argentine, autour de l'Initiative Amérique latine et Caraïbes libérées de la faim d'ici à 2025.

ACCORD DE COOPÉRATION CADRE

Depuis 2008, le Gouvernement brésilien et le Bureau régional de la FAO pour l'Amérique latine et les Caraïbes ont conclu un accord-cadre qui définit un programme de coopération internationale dans les domaines du développement durable de l'agriculture familiale et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. L'Agence brésilienne de coopération du Ministère des relations extérieures est chargée de la coordination et du suivi des activités prévues (FAO, 2015).

Les actions engagées dans le cadre de ce programme visent à renforcer les capacités institutionnelles des pays en matière d'élaboration et d'exécution des politiques publiques relatives aux priorités définies aux niveaux national et régional. Elles portent notamment sur les politiques nationales à court

terme qui entendent rétablir les filières et systèmes de production agricole et garantir l'accès à l'alimentation en cas de catastrophes naturelles (distribution de semences, accès à l'eau et remise en état des infrastructures). Elles incluent aussi des mesures structurelles nationales à moyen terme destinées à valoriser l'agriculture vivrière familiale, à promouvoir les marchés publics des produits alimentaires, à moderniser les institutions publiques pour assurer la sécurité alimentaire ainsi que d'autres mesures garantissant l'accès aux denrées pour la population de chaque pays.

Le Programme de coopération internationale Brésil-FAO est une initiative de coopération triangulaire – l'une des modalités de coopération internationale au service du développement – qui oriente l'élaboration et la mise en œuvre de projets régionaux conduits et financés par les ministères et institutions sectoriels du Gouvernement brésilien.

Il y a lieu de signaler les projets suivants de coopération technique menés avec des institutions brésiliennes: Renforcement des espaces de dialogue entre la FAO, les pouvoirs publics et la société civile; nouveaux mécanismes d'élaboration des politiques publiques, appui à l'agriculture familiale et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, avec le Ministère du développement agricole; Appui aux stratégies nationales et sous-régionales en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de la lutte contre la pauvreté en Amérique latine et aux Caraïbes, avec le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim; Renforcement des programmes d'alimentation scolaire au titre de l'Initiative Amérique latine et Caraïbes libérées de la faim d'ici à 2025, avec le Fonds national pour le développement de l'éducation du Ministère de l'éducation; Activation des services et consolidation du réseau de l'aquaculture des Amériques, avec le défunt Ministère de la pêche et de l'aquaculture (devenu le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement alimentaire); Renforcement des politiques agroenvironnementales dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, avec le Ministère de l'environnement; Renforcement du secteur cotonnier par la coopération Sud-Sud, avec l'Agence brésilienne de coopération du Ministère des relations extérieures et l'Institut brésilien du coton (FAO, 2015).

D'autres projets relèvent du Programme d'aide humanitaire en situations d'urgence, et sont exécutés dans les pays victimes d'une catastrophe sociale ou

naturelle ou d'un conflit et financés par la Coordination générale des actions internationales de lutte contre la faim du Ministère des relations extérieures (FAO, 2015).

Ces projets sont administrés par le Bureau régional de la FAO, qui assume la responsabilité de l'exécution technique et financière, un comité directeur composé de représentants des institutions gouvernementales concernées, des organismes sectoriels, de l'Agence brésilienne de coopération et du Bureau régional se chargeant de leur conduite globale.

Ces projets veillent à ce que les gouvernements des pays les prennent en mains dès le départ et à ce que la reproductibilité et la pérennité des actions soient prévues dans chaque pays. Les représentants de la FAO dans chaque pays doivent donc stimuler, promouvoir et accompagner toutes les activités afin d'assurer une collaboration étroite avec les institutions nationales concernées (FAO, 2015).

ACTION DE LA FAO AU BRÉSIL

Au Brésil, l'assistance de la FAO repose actuellement sur le Cadre de programmation 2013-2017, qui est conforme au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) 2012-2015 et comporte quatre axes prioritaires: la sécurité alimentaire, y compris le droit à une alimentation adéquate et saine; la coopération Sud-Sud; l'éradication de l'extrême pauvreté, en mettant l'accent sur l'agriculture et l'aquaculture familiales; et la gestion durable des ressources naturelles (FAO, 2014b).

6 Les projets de coopération technique dans le pays ont été élaborés par la représentation de la FAO au Brésil, coordonnés par l'Agence brésilienne de coopération, avec la participation des ministères sectoriels concernés.

Huit projets sont actuellement en cours d'exécution au Brésil⁴, dont notamment les suivants: Appui en faveur de l'amélioration et de la consolidation de la

⁴ Pour obtenir de plus amples renseignements sur les projets et programmes de la FAO au Brésil, voir <http://www.fao.org/brasil>.

politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, élaboré en liaison avec le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim; Nouvelle organisation de l'agriculture familiale brésilienne sur les plans productif et social en collaboration avec le Ministère du développement agraire; Régénération des zones dégradées de l'Amazonie – PRADAM avec le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement alimentaire; et Consolidation du Programme forestier national, conduit par le Ministère de l'environnement. Il convient de signaler par ailleurs les projets de coopération internationale avec le Gouvernement brésilien bénéficiant de l'appui du Fonds mondial pour l'environnement (FEM), qui entendent notamment établir un inventaire forestier national.

À PROPOS DE CETTE PUBLICATION

Dans un tel contexte, l'expérience du Brésil en matière d'élimination de la faim et de lutte contre la pauvreté, en particulier en milieu rural, suscite un intérêt croissant, une réussite qui s'appuie sur un vaste réseau de protection sociale, sur des politiques garantissant la sécurité alimentaire et nutritionnelle et sur la réforme agraire, et sur des politiques différenciées en faveur de l'agriculture familiale, des communautés rurales traditionnelles et de l'autonomie des femmes rurales.

Ces divers éléments constituent un programme démocratique de développement rural qui a été mis en œuvre dès que l'État a repris en mains son rôle de stimulation du développement en s'assurant que les secteurs les plus vulnérables de la population bénéficient des services publics, jouissent de leurs droits, et ce en adoptant de nouvelles stratégies et des instruments adaptés.

L'intérêt suscité par la réussite du Brésil a entraîné de nouvelles demandes d'échanges et de coopération concernant les innovations institutionnelles et les instruments de politique publique conçus et appliqués. Une dynamique de coopération triangulaire Sud-Sud a ainsi vu le jour, montrant que les pays veulent trouver des solutions fondées sur les expériences menées dans leur région et tirer parti des espaces de concertation et d'intégration régionales.

À cet égard, la présente publication s'efforce de systématiser quelques expériences réussies du Brésil dans le domaine de la lutte contre la pauvreté rurale et de la promotion du développement durable à partir de la stratégie Faim zéro et du Plan Brésil sans misère, et de leurs dynamiques internes.

Les expériences retenues sont celles qui, en ce moment, ont le plus de pertinence pour la FAO et les pays en développement compte tenu de l'intérêt croissant pour la coopération Sud-Sud et les échanges avec le Brésil, et qui tirent déjà parti des projets de coopération technique menés entre le Brésil et le Bureau régional de la FAO.

Il ne s'agit pas de proposer des modèles à suivre mais de faire connaître certains aspects de l'expérience brésilienne qui mettent en évidence l'utilité et la viabilité des politiques publiques. Cette publication présente des aspects du contexte et des processus de formulation et de mise en œuvre des politiques, le cadre juridique et institutionnel, la gestion et le fonctionnement des divers instruments, en insistant sur la coordination et l'intégration entre les divers secteurs, niveaux de gouvernance, y compris infranationaux, les filières d'acteurs concernés et la dynamique de participation sociale, outre les résultats obtenus et les enseignements qui en ont été tirés.

Les textes s'appuient sur le cadre normatif des politiques et programmes, sur les documents institutionnels qui les présentent et les évaluent, et, en fonction du thème, sont plutôt descriptifs. Dans la mesure du possible, ils font référence aux publications qui traitent de manière plus approfondie les thèmes abordés⁵.

Le premier chapitre décrit l'évolution récente de la lutte contre la pauvreté rurale au Brésil et traite en particulier des instruments que sont le transfert de revenus et la stratégie d'inclusion dans le système productif adoptés dans le cadre du Plan Brésil sans misère, que complètent d'autres programmes constitutifs du système brésilien de protection sociale.

Vient ensuite un chapitre qui présente l'expérience menée en matière d'identification et d'enregistrement des agriculteurs familiaux, la Déclaration

⁵ Pour faciliter la lecture, il a été décidé dans certains cas de présenter certaines idées et certains raisonnements spécifiquement entre guillemets afin d'indiquer clairement les auteurs et la référence bibliographique.

d'admissibilité au Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF) – la DAP, qui est l'une des conditions d'accès aux diverses politiques publiques, dont certaines sont abordées dans d'autres chapitres. L'un d'entre eux présente le PRONAF, qui offre des lignes de crédit rural différenciées en faveur de l'agriculture familiale, et les instruments d'assurance climatique (garantie-récolte et assurance de l'agriculture familiale) et de garantie des prix. Un autre chapitre traite des programmes de recherche-vulgarisation axés sur le renforcement de la production durable de l'agriculture familiale et des communautés rurales. Un autre encore aborde le renforcement des politiques relatives à l'organisation économique de l'agriculture familiale.

Sont ensuite présentés les chapitres qui traitent des expériences d'achats publics au secteur de l'agriculture familiale et qui élargissent le débat sur le droit à une alimentation adéquate, dont l'un porte sur le Programme d'achat d'aliments et l'autre sur le Programme national d'alimentation scolaire.

L'importance de la participation des femmes et les instruments de politique publique permettant de les aider à surmonter leur situation d'inégalité et de subordination sont abordés dans le chapitre intitulé Citoyenneté et autonomie des femmes rurales.

Vu la pertinence des politiques de coexistence ("*convivència*") avec les zones semi-arides élaborées et mises en œuvre avec la participation de la société civile, il a paru justifié d'inclure également un chapitre sur ce thème.

Les défis à relever et les instruments en faveur du développement durable sont abordés dans les trois chapitres suivants, qui portent sur la promotion de l'agroécologie dans l'agriculture familiale, sur l'utilisation du cadastre comme moyen de contrôle et de régénération de l'environnement, et sur les actions d'atténuation et d'adaptation au changement climatique dans l'agriculture.

Enfin, les politiques d'enregistrement et de développement de la pêche artisanale et de la petite aquaculture font l'objet d'un chapitre distinct.

CONTRIBUTION À L'INTÉGRATION RÉGIONALE

Certains des thèmes traités sont déjà pris en compte dans le Programme de coopération Brésil-FAO, qui progresse régulièrement, en adéquation avec les processus politiques régionaux, notamment la Communauté des états d'Amérique latine et des Caraïbes (CELAC), le Marché commun du Sud (MERCOSUR) et la Communauté des Caraïbes (CARICOM). 9

L'expérience récente du Programme de coopération internationale Brésil-FAO met en évidence le potentiel de coopération technique des espaces et initiatives de dialogue sous-régionaux et régionaux et de l'action des organisations multilatérales en adéquation avec les priorités nationales et régionales. Il suffit de voir les synergies créées entre les processus nationaux de mise en œuvre et de renforcement des politiques intégrées de sécurité alimentaire, de renforcement de l'agriculture familiale et de développement durable et l'élaboration de programmes régionaux d'échanges et de coopération. Il s'agit d'une étape importante en vue d'élaborer des instruments régionaux de politique publique qui permettront d'approfondir, selon des modalités coopératives et solidaires, l'intégration entre les pays et les peuples.

Ce modèle de coopération ne se limite pas aux relations entre gouvernements et a su développer les espaces spécifiques de rencontre et d'échange entre les mouvements sociaux et les organisations de la société civile ainsi que les instances communes de débat entre les gouvernements et la société civile.

Les actions menées pour aider les femmes rurales à surmonter les inégalités dont elles sont victimes en sont un exemple. Le programme a contribué, tant au niveau national (appui à la formulation de politiques visant à promouvoir l'autonomie et l'égalité des femmes rurales dans les pays) que sous-régional (appui au Programme régional sur la problématique homme-femmes de la Commission spécialisée de l'agriculture familiale [REAF] et aux activités menées en Amérique centrale et aux Caraïbes) ainsi qu'à l'échelle du continent (organisation de la Conférence pour l'Amérique latine et les Caraïbes des femmes rurales et contribution au Programme genre de la CELAC). Ce sont des initiatives qui, dans le même temps, augmentent les capacités des gouvernements nationaux, renforcent les mouvements et organisations féminins et contribuent à établir un programme régional commun.

Cette expérience de dialogue, de coopération et d'échanges peut donc beaucoup apporter, en particulier à la mise en œuvre du Plan pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la CELAC, approuvé lors du troisième Sommet des chefs d'État et de gouvernement qui s'est tenu en janvier 2015 au Costa Rica. Une contribution d'autant plus pertinente que les dirigeants des gouvernements de la région ont demandé à la FAO de contribuer à la mise en œuvre de ce plan.

Le contexte régional est donc favorable puisqu'il permet de relever de nouveaux défis pour progresser dans la coopération Sud-Sud. Une condition importante a été atteinte étant donné que, pour reprendre les termes du Directeur général de la FAO, José Graziano da Silva, "l'engagement politique des gouvernements se traduit par une action efficace et des résultats tangibles dans la lutte contre la faim" (FAO, 2014b).

C'est pour cette raison que la FAO a choisi de célébrer la Journée mondiale de l'alimentation de 2015 sur le thème "Protection sociale et agriculture: briser le cercle vicieux de la pauvreté rurale".

En faisant connaître quelques-unes des expériences réussies du parcours récent du Brésil en matière de lutte contre la faim et la pauvreté extrême en recourant à un nouveau modèle de développement national, fruit de l'association vertueuse entre une volonté politique et la participation de la société aux programmes Faim zéro et Brésil sans misère, nous pouvons partager un nouvel engagement proposé par la Présidente Dilma Rousseff: "L'élimination de la misère n'est qu'un début".

Bonne lecture à toutes et à tous!

CADRE JURIDIQUE ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

CAMPELLO T., FALCÃO T. et COSTA P. V. (Orgs.). 2014. *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS. (<http://www.brasilsemiserialia.gov.br>. Consulté le 7 janvier 2016).

CELAC. 2015. *Plan de Seguridad Alimentaria y Nutrición e Erradicación de el Hambre*. Santiago: FAO/CEPAL/ALADi. (http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/docs/celac/ESP_lan_CELAC_2025.pdf. Consulté le 7 janvier 2016).

FAO. 2013. *Trente-huitième session de la Conférence – Cadre stratégique révisé*. Rome. (<http://www.fao.org/docrep/meeting/027/mg015f.pdf>. Consulté le 7 janvier 2016).

FAO. 2014a. *O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional*. Relatório 2014. Brasília, DF: FAO.

FAO. 2014b. *O Brasil e a FAO: construindo resiliência e segurança alimentar e nutricional sustentável*. Brasília, DF: FAO.

FAO. 2015. *Programa de Cooperación Internacional Brasil FAO*. (<http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/resumen/es/>. Consulté le 8 janvier 2016).

FAO. Non daté. Portail FAO sur le Brésil. (<http://www.fao.org/brasil/>. Consulté le 8 janvier 2016).

FAO, FIDA et PAM. 2014. *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde, édition 2014. Créer un environnement plus propice à la sécurité alimentaire et à la nutrition*. Rome, FAO.

GRAZIANO DA SILVA J., DEL GROSSI M. E., FRANÇA C. C. 2010. *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian experience*. Brasília: MDA. (NEAD Special Series, 13).

ROUSSEFF D. 2014. Préface. In: **CAMPELLO T., FALCÃO T. et COSTA P. V.** (Orgs.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS.

INCLUSION DANS LE SYSTÈME PRODUCTIF ET TRANSFERT DE REVENUS POUR LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ RURALE

Depuis 2003, le Brésil est parvenu à libérer 36 millions de personnes de la pauvreté extrême, dont 22 millions depuis 2011. Depuis 2014, il n'apparaît plus sur la carte de la faim dans le monde établie par la FAO (Brésil, 2015, pages 12, 35 et 139) et a en outre atteint la cible fixée en matière de réduction de la mortalité infantile au titre des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) (Caisan, 2013).

Le taux de pauvreté extrême du pays est passé de 7,6% en 2004 à 2,8% en 2014, progression dont ont surtout bénéficié les enfants de moins de cinq ans. Le taux de pauvreté enregistré pour la même période un recul de 22,3% à 7,3%. Le coefficient de Gini, qui mesure l'inégalité de la répartition des revenus, est passé de 0,535 à 0,494 entre 2004 et 2014, l'amélioration des revenus concernant surtout les 10% des personnes les plus pauvres du pays (MDS, 2015a).

Pour les populations des zones rurales, les progrès sont encore plus significatifs. Le taux de pauvreté extrême est passé de 21,8% en 2002 à 7,6% en 2014, soit un recul de 65,2%, et le taux de pauvreté de 49% en 2002 à 20,2% en 2014, soit une baisse de 58,7% (MDS, 2015c).

Les conditions de vie de la population en général se sont nettement améliorées ces dernières années. En 2014, quasiment 99% des ménages avaient une cuisine, 98% un réfrigérateur et 94% un téléphone; 99% l'électricité, 90,9% un système de collecte des ordures, 86,4% l'eau potable et 64,5% un système d'égout à domicile (MDS, 2015b, p. 14). L'indice de développement humain (IDH) suit cette amélioration puisqu'il est passé de 0,683 en 2000 à 0,755 en 2014, soit la progression la plus marquée de toute l'Amérique latine, le recul de la pauvreté multidimensionnelle ayant baissé de 4% en 2006 à 2,9% en 2013 (PNUD, 2015).

En matière d'éducation, quelques chiffres illustrent les progrès accomplis par le Brésil: en 2014, le taux de scolarisation était de 98,5% pour les enfants de six à 14 ans, de 84,3% pour les jeunes de 15 à 17 ans, de 82,7% pour les enfants de quatre à cinq ans et de 30 % pour les jeunes de 18 à 24 ans (MDS, 2015b, p. 13). Il est manifeste que le Programme *Bolsa Familia* (allocation familiale) a contribué à réduire le redoublement (Oliveira et Soares, 2013, p. 23).

DÉCISIONS POLITIQUES ET NOUVELLES POLITIQUES

Ces chiffres sont le résultat de décisions politiques prises en 2003 pour faire de la lutte contre la faim et la pauvreté une priorité nationale et pour orienter la politique économique et sociale vers un nouveau cycle de croissance économique fondée sur le développement du marché intérieur, la répartition des revenus et la réduction des inégalités.

Dans le cadre de sa stratégie Faim zéro, le gouvernement a élaboré un programme intégré de mesures à la fois structurelles et d'urgence utilisant les transferts de revenus conditionnels comme moyen important de redistribution et d'accès aux droits sociaux fondamentaux.

Il s'agissait d'un grand défi car, jusqu'en 2003, les programmes de transfert de revenus ne s'adressaient qu'aux membres des ménages pauvres, une situation qui se caractérisait par "une myriade d'initiatives isolées ayant des objectifs et des publics différents et qui se recoupaient. Aucun programme n'était universel ou même n'avait la prétention de l'être. Aucun n'était d'envergure nationale;

chacun ayant son propre organisme d'exécution et ses systèmes d'information qui ne communiquaient pas entre eux. La coordination était minimale, les montants des prestations et les critères d'inclusion variaient" (Soares et Sátyro, 2010, p. 31).

Le Programme *Bolsa Familia* lancé en 2003 en faveur de 3,6 millions de familles s'adressait en août 2010 à 12,7 millions de ménages bénéficiaires (Modesto et Castro 2010, p. 15). Avec la politique de valorisation du salaire minimum, il a contribué à l'élargissement de la protection sociale, au développement du marché du travail officiel, au renforcement des politiques de développement rural, et a permis ainsi à 28 millions de brésiliens de vaincre la pauvreté.

La présentation de cette trajectoire récente dans le présent chapitre met l'accent sur des moments clés et sur certaines des principales mesures prises par le gouvernement fédéral, en particulier en faveur des populations pauvres des zones rurales. En se fondant sur cette évolution récente de la réduction de la pauvreté et des inégalités, on y aborde le Plan Brésil sans misère, en insistant sur les innovations qu'il a introduites et, en priorité, le cadastre, l'instrument de transfert de revenus et la stratégie d'inclusion des populations rurales dans le système productif. On y aborde aussi certaines des politiques qui ont permis d'intégrer la population rurale dans le réseau de protection sociale. Enfin, on y trouvera quelques considérations au sujet des résultats obtenus et des enseignements tirés de l'exécution de ce plan.

LE PLAN BRÉSIL SANS MISÈRE

Alors que le Brésil était parvenu à relever le défi consistant à vaincre la faim, les résultats du recensement de 2010 montraient que 16,2 millions de personnes continuaient de vivre dans une extrême pauvreté, en particulier en milieu rural (Brésil, 2011a).

Vu les progrès déjà accomplis, la décision stratégique d'éliminer l'extrême pauvreté a été prise et le Plan Brésil sans misère a donc vu le jour en 2011; comme l'a indiqué la Présidente de la République, Dilma Rousseff, ce plan "est né de la modernisation, de l'élargissement et de la fusion de divers programmes

sociaux, en veillant à articuler les mesures prises par le gouvernement fédéral avec celles des états et des municipalités” (Rousseff, 2014, p. 17). En vue d’affronter un “phénomène qui va au-delà des seuls revenus, le Plan Brésil sans misère a été conçu et mis en œuvre dans une optique multidimensionnelle, avec des stratégies articulées entre elles et différenciées en fonction de chaque contexte, par exemple milieu urbain ou milieu rural, et de chaque public”, en créant “des possibilités d’inclusion” des divers groupes vulnérables (Rousseff, 2014, p. 17).

Ce plan¹ a tiré parti des diverses expériences menées dans le cadre des politiques sociales mises en œuvre depuis 2003, en assurant la continuité et en développant les mesures ayant donné de bons résultats, mais a introduit “cinq grandes réflexions qui ont changé et accéléré l’évolution des politiques sociales au Brésil”: i) “définition d’un seuil de pauvreté extrême afin de hiérarchiser les priorités de l’État en matière d’inclusion et d’appui à la population extrêmement pauvre”; ii) “définition d’un objectif d’universalisation des politiques de lutte contre la pauvreté [...] afin d’inclure tous ceux qui ont le profil requis pour en bénéficier”; iii) création de la stratégie de la recherche active dans le cadre de laquelle “l’État se charge de localiser, d’enregistrer et d’inclure” les personnes pauvres pour qu’elles “bénéficient de l’ensemble des mesures offertes”; iv) le gouvernement fédéral “a modifié la conception du Programme *Bolsa Familia* et commencé à compléter les revenus des familles de façon à garantir que nul Brésilien ne reçoive moins de 70 BRL, revenus familiaux et prestations *Bolsa Familia* compris”; v) l’adoption “d’une stratégie visant à inclure plus d’adultes pauvres dans l’économie moyennant la création d’emplois et l’entrepreneuriat” (Campello et Mello, 2014, p. 34, 35).

La place centrale accordée au Plan Brésil sans misère dans les priorités du gouvernement allait de pair avec des décisions budgétaires garantissant que les ressources nécessaires seraient affectées à son exécution.

Il faut également souligner qu’ont été définis “les buts et les résultats permettant non seulement d’assurer le suivi de l’exécution des activités matérielles et financières, mais aussi de corriger le cap et de communiquer comme il se doit

¹ En ce qui concerne le processus de formulation du Plan Brésil sans misère, voir Campello et Mello (2014).

les résultats de façon à rendre des comptes à la société”, un des “éléments jugés importants lors de la formulation et de l’exécution du plan” (Campello et Mello, 2014, p. 63 et 64).

REGISTRE UNIQUE DES PROGRAMMES SOCIAUX

Le Registre unique des programmes sociaux a été un élément central du succès du Plan Brésil sans misère. Ce registre était déjà un outil important de planification de la politique sociale et, comme l’a souligné la Présidente Dilma Rousseff, “a révolutionné la façon dont les pouvoirs publics répondent aux besoins des pauvres et veillent au respect de leurs droits” en faisant en sorte que la pauvreté “ait désormais un visage, un nom, une adresse et des caractéristiques reconnues par l’État” (Rousseff, 2014, p. 16 et 17).

Cet instrument a été essentiel en ce qui concerne un autre aspect important du Plan Brésil sans misère, à savoir le fait que l’engagement en faveur de “l’accès universel aux biens et services publics” doit reposer “sur la volonté manifeste que les plus pauvres bénéficient bien des politiques et des actions”, et que, “sur la voie de la consolidation des politiques universelles, des stratégies spécifiques sont prévues pour les plus vulnérables ” (Campello et Mello, 2014, p. 47 et 48).

Le Registre unique a innové en matière d’administration de l’État, “une réforme de la logique” d’intervention “qui peut être définie comme hyper-focalisée” puisque qu’elle permet à toute “mesure de s’adresser à un public spécifique” grâce aux “listes nominatives extraites du registre” et qu’elle définit “comme unité d’action, non seulement un *município* ou un territoire, mais un individu et une famille” (Campello et Mello, 2014, p. 48, 49).

Le Registre unique, que d’autres initiatives ont également renforcé, a été le principal moyen d’accès de la population pauvre à plus de 20 politiques qui s’en servaient comme référence. Outre pour le Programme *Bolsa Família*, l’inscription à ce registre est obligatoire pour bénéficier d’autres programmes fédéraux, notamment: le tarif social de l’énergie électrique, le Programme *Minha Casa Minha Vida* (allocation logement), la pension pour les personnes ayant de faibles revenus, le téléphone populaire, l’eau pour tous, le Programme Citernes,

le Programme *Bolsa Verde* (allocation pour protection de l'environnement), le Programme *Bolsa estiagem* (allocation sécheresse), le Programme de promotion des activités rurales, le Programme national de réforme agraire, le Programme d'éradication du travail des enfants, le Programme d'alphabétisation du Brésil.

En novembre 2015, 27,1 millions de familles étaient inscrites au Registre unique, dont environ 1,9 million appartenaient à des populations autochtones ou en situation particulière, par exemple ménages d'agriculteurs et 17 agricultrices familiaux, agriculteurs réinstallés, groupes installés dans des camps, populations pratiquant des activités extractives, pêcheurs artisanaux, riverains, *quilombolas* et autochtones, gitans, appartenant aux communautés de *terreiros*, sans domicile fixe, ramasseurs de matériaux à recycler, prisonniers et prisonnières du système pénitentiaire et personnes touchées par des problèmes d'infrastructures (MDS, 2015d).

LES GRANDS AXES DU PLAN BRÉSIL SANS MISÈRE

Le Plan Brésil sans misère, qui voit dans la pauvreté un phénomène multidimensionnel, définit trois grands axes stratégiques pour vaincre l'extrême pauvreté: a) la sécurité des revenus moyennant un transfert monétaire qui complète le revenu familial; b) l'accès aux services publics, en privilégiant l'augmentation de l'offre et l'amélioration de la qualité des services de santé, d'éducation et d'assistance sociale²; et c) l'inclusion dans le système productif, en offrant des possibilités d'emploi et de revenus.

La présente publication met l'accent sur les volets garantie des revenus et inclusion dans le système productif et sur certains des programmes qui s'adressent aux populations rurales ou sont spécifiquement exécutés en milieu rural. Ces derniers sont présentés de manière synthétique, en donnant les renseignements essentiels sur leur conception et leur mise en œuvre.

² Pour plus de détails, voir Costa, Mafra et Bachtold (2014).

INNOVATIONS DU PROGRAMME BOLSA FAMILIA

Le Programme *Bolsa Família* est le principal instrument du volet “garantie des revenus” du Plan Brésil sans misère. Il s’agit d’un programme de transfert direct de revenus aux bénéficiaires sous certaines conditions, dont le but est de lutter contre la pauvreté et d’atténuer l’inégalité de la répartition des revenus.

Le Plan Brésil sans misère a introduit une série de modifications des priorités du dispositif *Bolsa Família*. En premier lieu, une partie de la population qui en était exclue parce qu’elle n’était pas inscrite au Registre unique ou que les données la concernant devaient être validées, a pu en bénéficier.

Constatant que la moitié de la population en situation de pauvreté extrême avait entre zéro et 19 ans, “le gouvernement fédéral a décidé de mener une action spécifique en faveur des enfants et des jeunes” qui a entraîné des modifications du dispositif “destinées à améliorer les revenus des familles ayant des enfants et des adolescents”. Il en est résulté “une efficacité accrue des transferts de ressources en faveur de ces familles et plus d’équité entre bénéficiaires du programme”, et notamment: “un réajustement de 45% de la valeur de la prestation variable qui n’est accordée qu’aux familles ayant des enfants de zéro à cinq ans”; l’inclusion de plus de 1,3 million de prestations de plus avec augmentation du seuil de trois à cinq prestations variables par famille; “les mesures du Programme *Brasil Carinhoso*, grâce auquel les familles ayant des enfants de zéro à cinq ans ont reçu une prestation supplémentaire qui a permis à plus de 8,1 millions d’enfants et d’adolescents de vaincre la pauvreté monétaire”. (Campello et Mello, 2014, p.52 et 53).

Ce nouveau complément de revenu – l’allocation pour vaincre la pauvreté extrême – a été accordé par le gouvernement fédéral en 2013 à toutes les familles qui, même en bénéficiant de l’allocation familiale, vivaient encore dans un dénuement extrême. Grâce à cet élargissement, toutes les familles bénéficiant du Programme Bolsa Família ont vaincu la pauvreté monétaire.

En définissant un seuil national de pauvreté extrême (77 BRL *par personne*), le programme a mis sur un pied d’égalité “des régions et des états ayant des niveaux de revenus différents grâce à l’utilisation d’un référentiel unique”.

Une action spécifique a été menée à cette fin pour inciter “les états à adopter une politique complémentaire en matière de revenus”, ce qui a donné de bons résultats puisque, dès 2011, “onze d’entre eux complétaient le montant versé par le Programme *Bolsa Familia*” (Campello et Mello, 2014, p. 53, 54).

Le succès du Programme *Bolsa Familia* repose sur quatre piliers: a) le transfert direct de fonds aux bénéficiaires (sans autres intermédiaires publics ou privés); b) le versement par le biais du secteur financier, qui s’est organisé pour servir des millions de familles auparavant exclues du système bancaire; c) le versement de préférence aux femmes en leur donnant le rôle prépondérant et le pouvoir de décider de l’utilisation des ressources familiales; d) le respect des conditions liées à l’éducation et à la santé des familles pour garantir la pérennité du programme et l’accès aux droits sociaux fondamentaux.

Parce qu’elles reçoivent tous les mois un complément de revenu direct du gouvernement fédéral, les familles ont également automatiquement accès aux services de protection sociale, de santé et d’éducation, grâce à l’accompagnement mis en place pour garantir le respect des conditions du programme: les femmes enceintes doivent fréquenter les centres de soins prénataux, les enfants doivent bénéficier d’un suivi nutritionnel et sanitaire et être scolarisés au moins 85% du temps s’ils ont entre six et 15 ans, cette proportion étant de 75% pour les jeunes de 16 à 17 ans qui fréquentent des établissements scolaires ordinaires.

En novembre 2015, sur les 13,8 millions de familles bénéficiant du programme, on comptait 12,4 millions de bénéficiaires de six à 15 ans et 2,4 millions de jeunes de 16 à 17 ans scolarisés, ainsi que 8,9 millions de familles bénéficiant d’un suivi sanitaire (MDS, 2015d). Par ailleurs, 1,2 million de familles appartenaient à des groupes de populations traditionnelles ou en situation particulière, notamment des agriculteurs familiaux et des paysans réinstallés entre autres (MDS, 2015d). La valeur moyenne du transfert était de 163,05 BRL par famille par mois.

Le coût total annuel du Programme *Bolsa Familia* pour le Gouvernement brésilien s’élevait en 2014 à 26,6 milliards de BRL (MDS, 2015d), soit plus ou moins 0,5% du PIB annuel et, en 2015, à 27,4 milliards de BRL. Le programme est financé par l’État, les ressources budgétaires utilisées provenant du Trésor public.

MISE EN ŒUVRE ET SUIVI

Afin d'adapter le transfert de revenus aux besoins de chaque famille, le montant transféré englobe quatre types de prestations: i) une prestation de base (77 BRL) par unité familiale extrêmement pauvre (dont le revenu mensuel par personne ne dépasse pas 77 BRL); ii) une prestation variable destinée aux familles en situation de pauvreté (dont le revenu mensuel par personne ne dépasse pas 154 BRL) ou de pauvreté extrême incluant des femmes enceintes, des mères allaitantes, des enfants et des adolescents jusqu'à 15 ans (35 BRL par bénéficiaire avec un plafond de 175 BRL par famille); iii) la prestation variable pour les familles en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté ayant des adolescents de 16 et 17 ans (42 BRL par adolescent, avec un plafond de 84 BRL par famille); iv) une prestation pour surmonter l'extrême pauvreté destinée aux familles dont, même avec les prestations susmentionnées, le revenu familial mensuel reste égal ou inférieur à 77 BRL par personne (la valeur de cette prestation est le montant nécessaire pour atteindre ce seuil).

Le paiement des prestations est effectué au moyen d'une carte magnétique avec signature électronique dans les succursales bancaires et aux caisses automatiques de la *Caixa Economica Federal*, un établissement financier public qui exécute le programme par le biais de ses correspondants bancaires dans tout le pays (*Caixa Aqui*).

Le suivi des critères d'admissibilité au Programme *Bolsa Família* se fait au niveau des municipalités (*municípios*), par voie électronique, à partir des listes fournies par le gouvernement fédéral aux systèmes de santé et d'éducation communaux. Les préfectures recueillent les données concernant le suivi sanitaire (deux fois par an) et la fréquentation scolaire (cinq fois par an), et les enregistrent dans les systèmes fédéraux.

Le fait de ne pas remplir l'une quelconque des conditions peut indiquer que la famille se trouve en situation de vulnérabilité sociale et qu'elle rencontre des difficultés pour accéder aux services d'éducation et de santé. Après avoir vérifié que le service public concerné est disponible et que la famille ne respecte toujours pas les conditions imposées, celle-ci subira peu à peu une série de conséquences allant jusqu'à l'annulation de la prestation. Toutefois, l'annulation n'intervient

qu'en dernier ressort si la famille ne respecte toujours pas les conditions imposées après avoir bénéficié d'un accompagnement des services sociaux municipaux.

Étant donné que la gestion du Programme Bolsa Familia est décentralisée, le contrôle en est aussi décentralisé. Le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim coordonne ces contrôles, mais les états et les municipalités ont également une responsabilité à cet égard. Le programme fait l'objet de vérifications aléatoires effectuées par les services du Contrôleur général, l'organisme fédéral chargé de tout ce qui a trait à la protection de la propriété publique et à l'amélioration de la transparence de la gestion des affaires publiques³. La vérification extérieure est effectuée par la Cour des comptes fédérale et par le ministère public au niveau fédéral et au niveau des états.

L'accompagnement social du programme est effectué par les conseils municipaux et étatiques chargés de l'assistance sociale, qui connaissent la réalité locale des bénéficiaires. Tout citoyen peut déposer une plainte auprès du Médiateur du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim ou du réseau d'assistance sociale. Les noms des bénéficiaires et les montants reçus sont publics et vérifiables sur le portail de la transparence du gouvernement fédéral.

21

Le Programme *Bolsa Familia* a nettement réduit les indicateurs de pauvreté et d'inégalité des revenus et, du fait de ses liens avec les politiques relatives à la santé et à l'éducation, a contribué à réduire la dénutrition et le sous-développement des enfants.

22

Au vu de ces résultats positifs, le programme a été élargi et 13,8 millions de familles en bénéficient actuellement dans tout le pays (MDS, 2015d), ce qui correspond à environ 47 millions de personnes (23% de la population), soit un recul significatif de la pauvreté et de l'inégalité de la répartition des revenus.

³ Pour plus de détails, voir: Controladoria-Geral da União. Portail du gouvernement fédéral sur la transparence. (<http://www.portaltransparencia.gov.br/> Consulté le 8 décembre 2015).

INCLUSION DANS LE SYSTÈME PRODUCTIF RURAL⁴

Le recensement démographique de 2010 a montré que la pauvreté et les inégalités de l'accès aux biens et aux services étaient plus marquées en milieu rural qu'urbain: "la pauvreté extrême touche 25,5% de la population rurale contre 5,4% en zones urbaines" et "le taux d'analphabétisme est de 20% en milieu rural, contre 7,7% en milieu urbain; "52,9% de la population rurale n'a fait que quatre ans d'études, contre 25,9% pour la population des villes" (Mello et Oliveira, 2015, p. 7).

En conséquence, le volet inclusion dans le système productif du Plan Brésil sans misère a élaboré des stratégies différenciées pour les zones urbaines et les zones rurales ainsi que des mesures spécifiques adaptées aux diverses conditions économiques et sociales de la population rurale.

Malgré les avancées des politiques différenciées en faveur de l'agriculture familiale et des politiques sociales, de nombreuses personnes vivant dans les zones rurales ne pouvaient bénéficier des politiques publiques, constituant le noyau dur de la pauvreté rurale: "les agriculteurs familiaux en situation d'insécurité alimentaire sans accès à l'assistance technique; les sans-papiers; les personnes vivant dans des lieux isolés, loin de tout service public ou ne bénéficiant pas de conditions propices à une production excédentaire"; "sans accès aux infrastructures d'adduction d'eau et d'énergie, ayant bien du mal à accéder au crédit et aux débouchés commerciaux" (Mendonça et al., 2015, p. 50, 51). Pour surmonter cet ensemble de difficultés, "la stratégie d'inclusion dans le système productif du Plan Brésil sans misère a élaboré un parcours d'accès aux politiques publiques" en chargeant les services d'assistance technique et de vulgarisation rurale d'identifier ces familles, de les joindre et de les accompagner "sur la voie de la libération de la pauvreté" (Mendonça et al., 2015, p. 50 et 51).

⁴ Certains des programmes et des thèmes liés à la stratégie d'inclusion dans le système productif rural du Plan Brésil sans misère sont abordés dans d'autres chapitres. Voir: Recherche et vulgarisation rurale au service de l'agriculture familiale; Coexistence avec les zones semi-arides; Identification et enregistrement des agriculteurs familiaux; Enregistrement et développement de la pêche artisanale et de la petite aquaculture; Achats de produits alimentaires aux agriculteurs familiaux; Alimentation scolaire et agriculture familiale.

ADÉQUATION DES POLITIQUES

Afin de mettre au point des modalités d'action plus ciblées, la stratégie d'inclusion dans le système productif rural a encouragé à adapter la politique d'assistance technique et de vulgarisation agricole ainsi que les politiques en matière de commercialisation, d'accès à l'eau potable et de production d'énergie électrique (Mello et al., 2015, p. 17).

La première étape a consisté à identifier le public visé; pour cela il a fallu d'abord fusionner les différentes bases de données⁵, notamment en recoupant celles du Registre unique des programmes sociaux, de la DAP et du système d'information des projets de la réforme agraire (SIPRA), puis recourir à des mesures de recherche active, c'est-à-dire d'intervention directe de l'État pour localiser ces personnes.

En vue de multiplier les possibilités d'emploi et de revenu et de renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi que la capacité de production de ces familles, il a fallu créer le Programme de promotion des activités productives en milieu rural. Ce programme associe un service d'assistance technique et de vulgarisation "individualisé et en continu" à la mise à disposition de ressources non remboursables pour que les familles investissent dans des projets de production en rapport avec "leur volonté et leur expérience dans le domaine de la production" (Mello et al., 2015, p. 17 et 18). L'accompagnement technique est assuré dès le stade du diagnostic des conditions de production, puis pour élaborer les projets en vue d'obtenir des ressources de développement, prend la forme de conseils en cours d'exécution puis par l'information et la coordination au niveau local sur les autres politiques dont peuvent bénéficier les familles (Mello et al., 2015, p. 18).

24

Le transfert de ressources est devenu un moyen de mobiliser les familles et d'offrir la possibilité à des personnes dépourvues de capital de renforcer leurs capacités de production, représentant un coup de pouce initial fondamental qui leur a permis d'améliorer leurs conditions de vie (Mendonça et al., 2015, p. 56).

⁵ Au sujet des possibilités offertes par le croisement du Registre unique avec d'autres bases de données sur les zones rurales, voir Mendonça et Galindo (2015).

En raison de la diversité des conditions de vie dans le pays, des invitations publiques à soumissionner ont été émises par région (zones semi-arides, Nord, Centre-Ouest) et par catégorie de bénéficiaires (femmes, communautés *quilombolas*, populations autochtones), ce qui a permis de recruter des institutions publiques et privées pour fournir les services d'assistance technique et de vulgarisation⁶.

Afin d'appuyer le lancement du projet, les familles ont reçu une aide à la production de 2 400 BRL, non remboursable, ainsi que des semences et des intrants. Le transfert de ressources est directement effectué par le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, de préférence aux femmes, à l'aide de la carte *Bolsa Familia* ou de la carte d'identité⁷. Une sorte de contrat est établi étant donné que les familles signent un accord d'adhésion lorsqu'elles reçoivent le premier versement, les versements suivants (deux au maximum) étant effectués après réception d'un rapport technique sur l'état d'avancement de chaque projet de production.

En 2013, lors de la sécheresse prolongée, une modalité spécifique du programme de promotion s'adressait aux zones semi-arides, à l'intention des familles qui avaient déjà accès à l'eau à des fins de production, d'une valeur de 3 000 BRL, également non remboursable.

Les fonds ont été utilisés pour financer divers types de projets, y compris non agricoles, tels que l'élevage de petits animaux, la culture du maïs et du haricot, l'horticulture, l'artisanat, le petit commerce, etc. (Mendonça et al., 2015, p. 57).

Les familles qui vivent en zone semi-aride ont également reçu un appui pour appliquer des techniques sociales de captation de l'eau en vue de produire des aliments et d'élever de petits animaux. Dans certains cas, les bénéficiaires, après avoir assuré leur sécurité alimentaire, ont pu vendre leurs excédents au Programme d'achat de produits alimentaires et au Programme d'alimentation scolaire (Mendonça et al., 2015, p. 64).

⁶ Au sujet des procédures de recrutement et des directives de la politique nationale relatives aux services d'assistance technique et de vulgarisation, voir le chapitre intitulé Recherche et vulgarisation au service de l'agriculture familiale.

⁷ La carte d'identité sert pour le paiement des prestations sociales et salariales, notamment Fonds de garantie du temps de service, ressources du Programme d'intégration sociale (PIS), versement de salaire et assurance-chômage. Pour plus de détails, voir: <http://www.caixa.gov.br/cadastrados/cartao-cidadao/Paginas/default.aspx>.

RÉFORME AGRAIRE

Lors de l'élaboration du Plan Brésil sans misère, le rôle de l'Institut national de la colonisation et de la réforme agraire (INCRA) et du Programme de réforme agraire a été repensé en tenant compte du fait que les paysans réinstallés devaient pouvoir directement bénéficier d'un ensemble de politiques publiques mises en œuvre et élargies depuis 2003. Il fallait à cette fin reconnaître que leur accès aux droits et aux services, notamment l'accès à l'eau, à la santé, à l'éducation et au logement, ainsi que le renforcement de leur autonomie économique devaient passer par un ensemble de politiques ne relevant pas directement de l'INCRA.

Il a donc fallu associer des mesures d'inclusion sociale permettant aux "familles déjà prestataires et ayant le profil requis pour pouvoir bénéficier du Programme de réforme agraire de figurer dans le Registre unique" et de pouvoir "compter sur un système de protection sociale englobant les programmes *Bolsa Família*, *Brasil Sorridente*, *Brasil Carinhoso*, *Água para Todos*, *Minha Casa Minha Vida*", entre autres, et des mesures d'inclusion dans le système productif, en tirant parti de l'expérience qu'avait déjà l'INCRA en matière d'association du crédit et de l'assistance technique (Guedes et al., 2015, p. 70, 71).

L'action d'inclusion dans le système productif en milieu rural du Plan Brésil sans misère bénéficie également de l'appui du Programme de conservation de l'environnement (*Bolsa Verde*), établi aux termes de la Loi n° 12.512 de 2011, qui s'adresse aux familles extrêmement pauvres vivant dans des unités de conservation des ressources naturelles et de développement durable issues de la réforme agraire, ainsi que sur les territoires des populations autochtones, riveraines, pratiquant des activités extractives, *quilombolas* et autres communautés traditionnelles.

Le programme, qui est coordonné par le Ministère de l'environnement, prévoit un transfert de 300 BRL par trimestre du gouvernement fédéral durant une période de deux ans, renouvelable, également perçu au moyen de la carte *Bolsa Família* ou de la carte d'identité, ainsi que des services d'assistance technique pour que les familles puissent mener des activités de conservation des ressources naturelles et de production durable.

L'allocation *Bolsa Verde* aide à atténuer la vulnérabilité des familles tout en les encourageant à préserver les ressources naturelles et à développer les activités de production durable. Pour en bénéficier, la famille signe un accord d'adhésion qui définit les activités de conservation qu'elle devra mener. En novembre 2015, 75 000 familles des différents biomes du Brésil en bénéficiaient.

Les habitants des zones rurales ont aussi accès à d'autres prestations sociales, par exemple les pensions rurales, le droit à prestation continue et l'assurance-fermeture pour les pêcheurs artisanaux.

PRÉVOYANCE SOCIALE EN MILIEU RURAL

La sécurité sociale, qui englobe la santé, l'assistance sociale et la prévoyance, est financée par l'ensemble de la société avec des ressources provenant du Trésor public, des états, des municipalités, d'un pourcentage des bénéfices des loteries et des contributions sociales des entreprises et des travailleurs.

L'accès à la sécurité sociale a été l'une des principales avancées de la Constitution fédérale de 1988 pour les populations rurales, un traitement spécial étant accordé aux travailleurs ruraux des deux sexes exerçant leurs activités en "régime d'économie familiale", sans avoir d'employés permanents, quel que soit leur statut foncier (articles 195 et 201 de la Constitution).

La Constitution a défini de nouveaux paramètres pour la population rurale: l'âge d'admissibilité passait à 60 ans pour les hommes et à 55 ans pour les femmes (cinq ans de moins que pour les travailleurs en milieu urbain), et un niveau de prestations égal à un salaire minimum (788 BRL en 2015 et 880 BRL en 2016), en outre elle entérinait l'universalité de la prestation pour toute la population rurale et l'égalité entre hommes et femmes (Beltrão et al., 2004, p. 325).

Le montant total des prestations de protection sociale rurale est ainsi passé d'environ 5,3 millions de BRL en décembre 1995 à 9,3 millions de BRL en septembre 2015. La part la plus importante de ces prestations était imputable aux pensions, qui ont été versées à 3,5 millions de personnes en 1995 et à 6,2

millions de personnes en 2015. Venaient ensuite les prestations décès, dont ont bénéficié 1,3 million de personnes en 1995, pour arriver à 2,3 millions de personnes en 2015 (Ministère de la sécurité sociale, 2015).

L'universalisation de la sécurité sociale a intensifié le recul de la pauvreté, les prestations correspondant en général au salaire minimum, dont la valeur s'est accrue au fil des ans sous l'effet d'une politique de revalorisation de ce dernier.

DROIT À PRESTATION CONTINUE

Pour les familles dont les personnes âgées n'avaient pas travaillé le nombre d'années nécessaires pour recevoir les prestations de la sécurité sociale, le Gouvernement brésilien a créé en 1993 le droit à prestation continue d'assistance sociale (*Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social*). Cette prestation est individuelle, n'est pas accordée à vie, est non transmissible et garantit le transfert mensuel d'un salaire minimum aux personnes âgées de 65 ans au moins et aux personnes handicapées, quel que soit leur âge, prouvant qu'elles n'ont pas les moyens de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille (MDS 2015e).

Pour obtenir cette prestation, le requérant doit démontrer que le revenu familial mensuel est inférieur à un quart du salaire minimum. Une évaluation est réalisée tous les deux ans pour vérifier si les conditions d'octroi de la prestation sont toujours réunies. Cette prestation, qui fait partie de la protection sociale de base du système unique d'assistance sociale (SUAS) était perçue en octobre 2015 par 4,2 millions de bénéficiaires (MDS, 2015a), soit un montant de l'ordre de 41,7 milliards de BRL intégralement financé par le Trésor public.

ASSURANCE-CHÔMAGE POUR LES PÊCHEURS ARTISANAUX

L'assurance-chômage (ou assurance-fermeture) correspond au paiement d'un salaire minimum mensuel aux pêcheurs artisanaux professionnels, hommes ou femmes, exerçant leur activité de manière exclusive et ininterrompue, seul ou

en en famille, pendant la période de repos biologique où la pêche est interdite. Au cours de cette période, les activités de pêche sont totalement interrompues afin de protéger les espèces, ce qui garantit la pérennité des stocks de poissons et donc, l'activité et les revenus des pêcheurs.

Le pêcheur doit être inscrit au registre général de la pêche (RGP), avoir un permis de pêche, figurer au registre spécial des bénéficiaires de l'assurance sociale dans la catégorie « pêcheur artisanal professionnel », en vérifiant qu'il a bien payé ses primes au cours des 12 mois écoulés, ne pas avoir d'autres liens professionnels avec le secteur de la pêche ou d'autres revenus en provenant, et ne pas bénéficier de la sécurité sociale (sauf l'allocation accident ou la pension décès) du Programme *Bolsa Familia* ou du droit à prestation continue. Si un membre de la famille bénéficie d'une allocation *Bolsa Familia* ou du droit à prestation continue, le paiement en sera interrompu pendant la période de versement de l'assurance-fermeture, et sera ensuite automatiquement rétabli.

Les ressources du programme proviennent du Fonds de protection des travailleurs (FAT), qui est administré par l'Institut national de la sécurité sociale (INSS) et effectivement géré par le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement, qui a repris les attributions du Ministère de la pêche et de l'aquaculture. En 2014, 612 200 pêcheurs artisanaux ont bénéficié de cette assurance-chômage (Brésil, 2015, p. 83).

UN MOYEN DE SE LIBÉRER DE LA PAUVRETÉ

L'universalisation de la sécurité sociale rurale et le Programme Bolsa Familia ont joué un rôle déterminant dans le relèvement des revenus de la population brésilienne au cours des dernières décennies, représentant en moyenne 33,45% des revenus familiaux en 2009 (Neri et al., 2011, p. 9).

De toute évidence, l'ensemble des programmes ainsi que le modèle de croissance inclusive adoptés ces dernières années ont contribué à ces résultats. Dans les zones rurales, «le fait de conjuguer assistance technique, intrants, ressources destinées au renforcement, crédit, appui à la commercialisation, accès à l'eau et à l'électricité a joué un rôle particulièrement important pour que les familles

des zones semi-arides traversent sans trop de dommages l'une des sécheresses les plus longues de l'histoire" sans retomber dans leur situation antérieure d'extrême pauvreté (Mello et al., 2015, p. 29).

L'ensemble des actions menées dans les zones rurales a également démontré que la pauvreté extrême y était liée au manque de possibilités, étant donné qu'après avoir bénéficié du programme, les familles ont investi dans des projets productifs et vu leurs revenus s'accroître (Mendonça et al., 2015, p. 63).

La stratégie Brésil sans misère a réussi à faire reculer la pauvreté et, dans le cas spécifique des zones rurales, a nettement contribué à relier politiques de développement rural et politiques de développement social, une source d'inspiration pour d'autres pays (FAO, 2015).

Le volet inclusion dans le système productif du Plan Brésil sans misère visait 253 000 familles d'agriculteurs et de bénéficiaires de la réforme agraire et, en 2014, 354 000 familles avaient déjà bénéficié des services fournis, 3 300 agents avaient été formés pour accompagner les familles vivant dans l'extrême pauvreté (Mendonça et al, 2015, p. 51), un soutien productif avait été versé à 147 000 familles d'agriculteurs familiaux (Mello et al, 2015, p. 20), 1,1 million de micro-prêts à but productif avaient été accordés (Mendonça et Galindo, 2015, p. 43); et 72 000 ménages ont bénéficié du Programme *Bolsa Verde*. Entre 2011 et 2013, environ 50% des produits achetés par le Programme d'achat de produits alimentaires provenaient d'agriculteurs familiaux inscrits au Registre unique. De 2011 à octobre 2014, 781 800 réservoirs d'eau potable et 104 500 ouvrages d'adduction d'eau destinée à la production ont été construits, 350 000 familles bénéficiant de la réforme agraire ont reçu une assistance technique et 12 600 familles un soutien productif (Mello et al, 2015, p 22, 23, 27 y 29; MDS, 2015d).

Outre ses avantages directs pour la population rurale, le Plan Brésil sans misère a également eu d'autres effets positifs sur l'administration publique. Il a incité les politiques publiques à s'occuper des plus pauvres et à agir de façon plus cohérente, et à créer de nouveaux dispositifs institutionnels qui ont fait évoluer le cadre juridique, ont amélioré la coordination globale et ont entraîné de nouvelles formes de valorisation du rôle des agricultrices et des agriculteurs familiaux.

Les avancées déjà obtenues montrent qu'il est possible de gagner en envergure, d'élargir la couverture des programmes et d'améliorer "l'intégration et la coordination entre les délais et la logique des diverses mesures" (Mello et al., 2015, p. 30), en créant plus de ponts entre politiques sociales et politiques de développement rural.

Un enseignement important tient aux délais et au processus d'autonomisation des ménages et d'éradication de la pauvreté. Les études réalisées sur le Programme *Bolsa Família* montrent que les revenus des plus pauvres sont extrêmement incertains et fluctuants (Smith, 2010, p. 306) et que ceux qu'ils tirent du marché officiel ne sont pas assez stables pour éliminer définitivement la pauvreté (Leichsenring, 2010, p. 299).

On pourrait donc en déduire que, dans le cas de la stratégie d'inclusion sociale et productive du Plan Brésil sans misère, les gains de rendement obtenus grâce aux activités financées à l'aide des prestations et à l'accès à d'autres politiques ne garantissent pas immédiatement un flux de revenus stables. Il pourrait donc s'avérer nécessaire de veiller à ce que l'accompagnement assuré par les services d'assistance technique et de vulgarisation soit plus intense et plus long pour permettre notamment d'élargir progressivement l'accès aux politiques d'aide à la production et les autres politiques de développement rural.

CADRE JURIDIQUE ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BELTRÃO K. I., PINHEIRO S. S., PEYNEAU F. P. L. et MENDONÇA, J. L. O. 2004. *A Constituição de 1988 e o acesso da população rural brasileira à seguridade social*. In: **CAMARANO A. A.** *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Brasília, DF: IPEA. (Chapitre 10, p. 321 à 351.)

BRÉSIL. 1988. Constitution de la République fédérative du Brésil de 1988. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Consulté le 8 décembre 2015.)

BRÉSIL. 1993. Loi n° 8 742, du 7 décembre 1993 portant sur l'organisation de l'assistance sociale. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm. Consulté le 8 décembre 2015.)

BRÉSIL. 2003. Loi n° 10 779 du 25 novembre 2003 portant sur l'octroi du droit à l'assurance-chômage aux pêcheurs artisanaux professionnels pendant la période de fermeture. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.779.htm. Consulté le 8 décembre 2015.)

BRÉSIL. 2004. Loi n° 10 836, du 9 janvier 2004 portant création du Programme *Bolsa Família* (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Consulté le 8 décembre 2015.)

BRÉSIL. 2007. Décret n° 6 135, du 26 juin 2007 portant sur le Registre unique des programmes sociaux du gouvernement fédéral. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm. Consulté le 8 décembre 2015.)

BRÉSIL. Présidence de la République. 2011a. *Brasil Sem Miséria: governo vai localizar e incluir em seus programas 16,2 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza*. Blog de Planalto, 2 juin 2011. (<http://blog.planalto.gov.br/Brasil-sem-miseria-governo-vai-localizar-e-incluir-em-seus-programas-162-milhoes-pessoas-em-situacao-de-extrema-pobreza/>. Consulté le 8 décembre 2015.)

BRÉSIL. 2011b. Décret n° 7 492 du 2 juin 2011 portant création du Plan Brésil sans misère. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm. Consulté le 8 décembre 2015.)

BRÉSIL. 2014a. *Bolsa Família: 75,4% dos beneficiários estão trabalhando*. (<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/05/bolsa-familia-75-4-dos-beneficiarios-estao-trabalhando>. Consulté le 21 novembre 2015.)

32 **BRÉSIL.** 2014b. Décret n° 8 232, du 30 avril 2014 portant modification du Programme *Bolsa Família* et du Plan Brésil sans misère. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm. Consulté le 21 novembre 2015.)

BRÉSIL. 2015. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, DF. (<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>. Consulté le 21 novembre 2015.)

CABRAL P. F. G., ONCALA A. A., GAIVIZZO L. H. B. et APOLONI R. C. 2014. *Programa Bolsa Verde: erradicação da extrema pobreza e conservação ambiental*. In: **CAMPELLO T., FALCÃO T. et COSTA P. V.** *O Brasil Sem Miséria*. Brasília, DF: MDS. (p. 493-512).

CAISAN. 2013. *Balço das ações do plano nacional de segurança alimentar e nutricional – PLANASAN 2012-2015*. Brasília, DF: MDS; Secrétariat exécutif de CAISAN. (http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/balanco_caisan_2012_2015.pdf. Consulté le 21 novembre 2015.)

CAMPELLO T. et MELLO J. 2014. *O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos*. In: **CAMPELLO T., FALCÃO T. et COSTA P. V.** *O Brasil Sem Miséria*. Brasília, DF: MDS. (p. 33-65).

COSTA P. V., MAFRA R. A. et BACHTOLD I. V. 2014. *O eixo de acesso a serviços e a ação Brasil Carinhoso no Plano Brasil Sem Miséria*. In: **CAMPELLO T., FALCÃO T. et COSTA P. V.** *O Brasil Sem Miséria*. Brasília, DF: MDS. (p. 261-287).

FAO. 2015. *L'état de l'alimentation et de l'agriculture: protection sociale et agriculture – briser le cercle vicieux de la pauvreté rurale*. Rome: FAO. (<http://www.fao.org/publications/sofa/2015/fr/>. Consulté le 21 novembre 2015.)

GUEDES C. M. G., STURM C. E., PETRARCA L. et GUERESI S. 2015. *Brasil Sem Miséria na reforma agrária: avanços na inclusão social e produtiva*. In: **MELLO J.** *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília, DF: MDS. (p. 70-86).

LEICHSENDRING A. R. 2010. *Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família*. In: **CASTRO J. A. et MODESTO L.** (Orgs.) *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, DF: IPEA. (v. 1, p. 271-300).

MDS. 2015a. *Um país menos desigual: pobreza extrema cai a 2,8% da população*. Brasília, DF. (<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/novembro/um-pais-menos-desigual-pobreza-extrema-cai-a-2-8-da-populacao/>. Consulté le 5 décembre 2015.)

MDS, 2015b. *Principais resultados da PNAD 2014 potencialmente relacionados às ações e programas do MDS*. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Estudo Técnico nº 11. (<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/artigo.php?link=1318>. Consulté le 5 décembre 2015.)

MDS. 2015c. *Extrema pobreza reduz 65,2% no meio rural*. Brasília, DF. (<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/dezembro/extrema-pobreza-reduz-65-2-no-meio-rural>. Consulté le 5 décembre 2015.)

MDS. 2015d. *Relatório de Informações Sociais. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. Relatório de Programas e Ações do MDS, e RI Bolsa Família e Cadastro Único*. Brasília, DF. (<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>. Consulté le 30 novembre 2015.)

MDS. 2015e. *Benefício de Prestação Continuada*. (<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/bpc>. Consulté le 21 novembre 2015.)

MELLO J., ANDRADE B. T., MELCHIORI C. E. et OLIVEIRA Y. R. 2015. *A inclusão produtiva rural do Brasil Sem Miséria: estratégias e primeiros resultados*. In: **MELLO J.** *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília, DF: MDS. (p. 17-31) (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate nº 23.) (http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%2023_%20FINAL_910.pdf. Consulté le 1^{er} décembre 2015.)

MELLO J. et OLIVEIRA Y. R. 2015. *Apresentação*. In: **MELLO J.** *A Inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília: MDS. (p. 7-12). (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, nº 23.)

MENDONÇA L. K. et GALINDO E. 2015. *Integração de políticas de desenvolvimento social e rural para inclusão produtiva e superação da extrema pobreza no Plano Brasil Sem Miséria*. In: **MELLO J.** *A Inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília: MDS. (p. 32-48). (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, nº 23.)

MENDONÇA L. K., TAVIRA G., FERREIRA E., LANGE R., OLIVEIRA L. P., MOLINA C. et HORA K. 2015. *A construção de uma política de assistência técnica e extensão rural para superação da extrema pobreza*. In: **MELLO J.** *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília: MDS. (p. 50-69). (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, nº 23.)

MODESTO L. et CASTRO J. A. de. 2010. *Introdução*. In: **CASTRO J. A. de et MODESTO L.** (Orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea. (v. 2, p. 15-24).

NERI M. C., MELO L. C. C. et SACRAMENTO S. R. 2011. *Superação da pobreza e a nova classe média no campo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), Centro de Políticas Sociais. (http://www.cps.fgv.br/cps/bd/campo/Rural_Livro_fim_sumario.pdf. Consulté le 1^{er} décembre 2015.)

OLIVEIRA L. F. B. et SOARES S. S. D. 2013. *O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar*. Brasília, DF: IPEA. (Texto para Discussão, 1814.)

PNUD. 2015. *Rapport sur le développement humain 2015: le travail au service du développement humain*. New York. (<http://report.hdr.undp.org/>. Consulté le 16 décembre 2015.)

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. 2015. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Brasília, DF. v. 20, nº 10. (http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/Beps102015_Final.pdf. Consulté le 30 novembre 2015.)

ROUSSEFF D. 2014. Préface. In: **CAMPELLO T., FALCÃO T. et COSTA P. V.** (Orgs.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS.

SOARES S. 2010. *Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família*. In: **CASTRO J. A. et MODESTO L.** (Org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, DF: IPEA. (v. 1, p. 301-314).

SOARES S. et SÁTYRO N. 2010. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: **CASTRO J. A. et MODESTO L.** (Org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, DF: IPEA. (v. 1, p. 25-55).

IDENTIFICATION ET ENREGISTREMENT DES AGRICULTEURS FAMILIAUX

L'Organisation des Nations Unies (ONU) a déclaré 2014 Année internationale de l'agriculture familiale. Cette décision traduit la prise de conscience croissante de la contribution de ce secteur à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à la lutte contre la faim et la pauvreté et au développement durable.

Cette prise de conscience résulte d'un processus politique et social d'affirmation de l'identité et des revendications des divers segments de la société qui n'ont pas la même expérience de l'accès aux ressources naturelles et de leur utilisation, mais qui souhaitent tous que les producteurs puissent gérer leur activité de manière autonome, en soulignant l'unité entre vie et travail. En ce sens, l'agriculture familiale constitue une catégorie politique et sociale qui ne se superpose pas à l'affirmation d'identités particulières et qui exprime des liens de solidarité et des alliances autour d'objectifs communs (França et Sanches, 2015).

La FAO reconnaît que l'agriculture familiale est la forme d'agriculture prédominante dans le secteur de la production alimentaire et qu'elle joue un rôle important sur les plans socioéconomique, environnemental et culturel.

Dans quelques pays, certaines revendications de segments qui constituent l'agriculture familiale ont déjà été institutionnalisées sous forme de politiques

publiques spécifiques et différenciées qui permettent d'accéder aux droits économiques et sociaux, un résultat qui est le fruit des pressions exercées par les mouvements sociaux et du dialogue engagé avec eux. Ce fut là le départ du traitement différencié des personnes en situation d'inégalité, avec la création de conditions plus propices à l'inclusion de l'agriculture familiale dans les systèmes officiels d'appui au secteur rural.

TRAJECTOIRE DE LA DIFFÉRENCIATION

Il devenait donc nécessaire de définir l'univers des bénéficiaires de ces nouvelles politiques et de reconnaître et de caractériser l'agriculture familiale.

Au Brésil, le chemin fut long pour arriver au cadre juridique actuel. En 1964, le Statut de la terre, qui entendait promouvoir le développement du pays en mettant en œuvre une politique de réforme agraire, donnait la priorité à l'établissement d'exploitations familiales définies comme suit: "propriété rurale exploitée directement et personnellement par l'agriculteur et sa famille et qui absorbe la totalité de leur force de travail, assure leur subsistance et leur progrès socioéconomique, d'une superficie maximale fixée pour chaque région et chaque type de plantation et, éventuellement, travaillant avec l'aide de tiers" (article 4-II, alinéa 4 de la Loi 504/1964) (Del Grossi et Marques, 2015).

La Constitution fédérale de 1988, approuvée après le retour de la démocratie, reprenait certaines dispositions du Statut de la terre et établit un traitement différencié pour les unités familiales. Elle protège les petites exploitations, notamment familiales, de toute saisie visant à payer des dettes résultant de leur activité productive et stipule que l'État devra leur donner les moyens de financer le développement de ces unités familiales (Constitution fédérale, article 5, XXVI), empêchant en outre, tout comme pour les propriétés de taille moyenne, l'expropriation au titre de la réforme agraire (Constitution fédérale, article 185, I).

La Constitution reconnaissait en outre le traitement différencié en matière de sécurité sociale pour les travailleurs ruraux des deux sexes exerçant leurs activités en régime d'économie familiale, n'ayant pas d'employés permanents,

quel que soit leur statut foncier (Constitution fédérale, articles 195, alinéa 8 o et 201, alinéa 7, II).

Ce droit n'est devenu effectif qu'en 1991 avec l'adoption de la réglementation reconnaissant comme assuré spécial du système général de sécurité sociale (RGPS) le producteur, l'associé, le métayer, le locataire de terre rurale, le chercheur d'or, le pêcheur artisanal, et assimilés, exerçant leur activité seul ou en famille (régime d'économie familiale), y compris avec l'aide de tiers, ainsi que leurs conjoints ou compagnons et enfants de plus de 14 ans. Régime d'économie familiale s'entend de l'activité pour laquelle le travail des membres de la famille est indispensable à la subsistance et est exercé dans des conditions de dépendance mutuelle et de collaboration, sans recourir à des employés (Del Grossi et Marques, 2015).

Au cours de cette période, les revendications portant sur la nécessité de politiques agricoles différenciées pour les petits producteurs ont gagné en force, sous l'impulsion de journées de lutte organisées par les mouvements sociaux sur le terrain, connus sous le nom de *Gritos da Terra* (Cris de la terre).

CRÉATION DU PRONAF

Le lancement du Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF) a marqué un tournant important en ce qui concerne la différenciation de la politique agricole en faveur du développement durable des agriculteurs familiaux puisque des lignes de crédit leur étaient réservées pour financer leurs coûts et investir. Il était très difficile pour les agriculteurs familiaux d'accéder aux financements existants vu les critères d'octroi du crédit qui ne les différenciaient pas des grands exploitants. Jusqu'à l'introduction du PRONAF en 1996, ils étaient en effet considérés comme des "mini ou petits producteurs", n'étant différenciés des moyens et grands producteurs que par l'échelle de la production, qui était directement liée à la taille de la propriété (Del Grossi et Marques, 2015).

Pour bénéficier d'un encadrement du PRONAF, l'agriculteur familial doit satisfaire aux critères suivants: i) exploiter sa parcelle de terre en étant

propriétaire, locataire, usufruitier, commodataire, associé, concessionnaire du programme de réforme agraire ou titulaire d'un permis relatif à des terrains publics; ii) la main-d'œuvre exploitant la terre est majoritairement familiale, en faisant éventuellement appel à des tiers en fonction des besoins saisonniers de l'agriculture, avec la possibilité d'avoir des employés permanents dont le nombre ne doit pas dépasser celui des membres de la famille s'occupant de l'entreprise familiale; iii) ne pas disposer, quelle qu'en soit la raison, d'une superficie supérieure aux quatre modules fiscaux prévus; iv) tirer au moins 50% de son revenu brut annuel de l'exploitation agricole ou extractive; v) habiter sur la propriété, ou un établissement urbain ou rural proche¹.

La définition des bénéficiaires du PRONAF a repris celle de l'assuré spécial de la sécurité sociale, englobant les propriétaires et ceux qui ne le sont pas (métayers et associés), et a établi de nouveaux critères limitatifs concernant la taille de l'entreprise et le lien entre revenus et activités agricoles ou extractives (Del Grossi et Marques, 2010).

L'enregistrement et l'encadrement des groupes bénéficiant du PRONAF ont été modifiés à plusieurs reprises afin que les critères soient plus larges et plus souples, ce qui a notamment abouti au relèvement du plafond des revenus bruts, à la réduction de la part du revenu tiré de l'activité exigé pour les activités agricoles et extractives, à l'ajout d'autres groupes non propriétaires de terre² et à l'autorisation de faire appel à des travailleurs de façon permanente (Galindo, 2014).

Le PRONAF et le système de sécurité sociale ont donc lancé les premières politiques différenciées en faveur de l'agriculture familiale, qui ont été mises en œuvre à l'échelle de tout le pays, mais sans pour autant tirer parti des possibilités de coordination entre elles. D'autres règlements ont commencé à viser l'agriculture familiale, notamment la Loi portant création du Programme d'achats d'aliments³.

¹ Article 2- I de la Résolution de la Banque centrale du Brésil (BCB) n° 2 191 de 1995.

² Le texte original (Résolution de la BCB n° 2 191 de 1995) prévoyait le statut de propriétaire, occupant, métayer ou associé, et les dispositions actuellement en vigueur (Résolution de la BCB n° 4 228 de 2013) ont ajouté celui de commodataire, de concessionnaire du Programme national de réforme agraire et de titulaire d'un permis d'exploitation de terrains publics.

³ Voir le chapitre intitulé Achat d'aliments à l'agriculture familiale.

LOI SUR L'AGRICULTURE FAMILIALE

Le concept de l'agriculture familiale s'est peu à peu enrichi grâce au débat universitaire et intellectuel sur le sujet⁴, à l'organisation et à l'affirmation de multiples secteurs sociaux en milieu rural et à l'évolution du cadre juridique et institutionnel. Voici les principaux critères qui ont permis d'élaborer et d'approuver la Loi sur l'agriculture familiale (Loi n° 11 326/2006), qui énonce les directives applicables à la formulation de la politique nationale concernant l'agriculture familiale et les entreprises familiales rurales. La définition en vigueur considère que l'agriculteur ou l'entrepreneur familial rural est celui qui pratique son activité en milieu rural et satisfait à l'ensemble des conditions suivantes: i) il ne possède pas, à quelque titre que ce soit, de parcelle d'une superficie excédant quatre modules fiscaux; ii) il utilise majoritairement la main-d'œuvre familiale pour mener à bien les activités économiques de son établissement ou de son entreprise; iii) il tire un pourcentage minimal du revenu familial des activités économiques de son établissement ou de son entreprise; iv) il gère son établissement avec sa famille.

Reconnaissant la diversité des activités rurales et la diversité socioéconomique de l'agriculture familiale, la Loi autorise d'autres formes d'exploitation pour des groupes sociaux ayant leur identité propre, par exemple les pêcheurs artisanaux, ceux qui récoltent des produits forestiers, les sylviculteurs et les riverains, les aquaculteurs, les peuples autochtones, les communautés rémanentes de *quilombola* ruraux et les autres peuples et communautés traditionnelles⁵.

La production de statistiques officielles sur le secteur agricole a été l'une des applications importantes de cette loi. À partir du recensement agricole de 2006, il a été possible d'identifier et de caractériser les établissements agricoles enregistrés correspondant aux critères énoncés dans la Loi, ce qui a permis de dresser un tableau détaillé du nombre, de la localisation et du type de production des agriculteurs familiaux brésiliens⁶.

⁴ Voir notamment Medeiros (2001) et Wanderley (2009).

⁵ Article 3 de la Loi n° 11 326/2006.

⁶ Voir http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006/. Pour ce qui est de la méthodologie utilisée, voir Del Grossi et Marques (2010).

La contribution de l'agriculture familiale à la production d'aliments et à la création de revenus et d'emplois est ainsi devenue plus visible, car elle était quantifiée et décrite en détail par des statistiques officielles. Le recensement a montré que le Brésil comptait 4,3 millions d'exploitations familiales (84% du total) représentant 80 millions d'hectares et employant plus de 74% de la main-d'œuvre. Bien que n'occupant que 24% de la superficie, le secteur représentait 33% de la valeur brute de la production, le revenu moyen par hectare de superficie exploitable étant une fois et demie supérieur à celui des unités de production autres que familiales. Il fournissait également la majorité des aliments consommés par la population brésilienne – 58% du lait, 77% des haricots noirs, 87% du manioc, 63% des produits horticoles, 59% des porcs, 51% des poulets – ainsi que la majorité des divers produits régionaux (França, Del Grossi et Marques, 2009).

CRÉATION DE LA DAP

Malgré l'importance du recensement agricole, la Déclaration d'admissibilité au PRONAF (DAP), coordonnée par le Ministère du développement agricole, a été le moyen principal d'identifier et de caractériser, pour les besoins de la gestion des politiques publiques, les unités productives familiales en milieu rural et leurs formes associatives dotées de la personnalité juridique.

La DAP a été mise en œuvre en 1995 pour faciliter l'identification et l'encadrement des unités de production familiale des divers groupes de bénéficiaires du PRONAF; elle est exigée pour pouvoir bénéficier d'un prêt. Toutefois, la DAP ne figure pas dans le décret portant création du PRONAF, qui ne précisait pas le profil du bénéficiaire. L'expression "agriculteur familial" a été utilisée comme s'il s'agissait d'une catégorie uniformément connue des divers intervenants en milieu rural. Ce vide juridique a été comblé par le Conseil monétaire national⁷ qui, pour établir les règles d'accès au crédit rural dans le cadre du PRONAF a dû définir le profil des bénéficiaires puisque les opérations du PRONAF étaient des aides économiques, (MDA/SAF, 2014).

⁷ Résolution du CMN n° 2 191 du 24 août 1995 portant création de la DAP.

Au début, les DAP étaient émises par les agriculteurs et les techniciens reconnus par les organismes financiers et ce n'est qu'en 2001 que les premiers mécanismes de contrôle et une base de données ont été établis pour réceptionner exclusivement les DAP émises par les organismes et entités agréés (MDA/SAF, 2014). Le Ministère du développement agricole a distribué un formulaire papier qui devait être rempli par les entités émettrices et renvoyé pour saisie dans la base de données. Mais seul un petit nombre de déclarations papier parvenaient au Ministère.

À partir de 2002, les organismes chargés de l'assistance technique et de la vulgarisation ont pu émettre les DAP par voie électronique, le système ayant été décentralisé à l'échelle de chaque unité de la Fédération, qui devait regrouper les données dans des applications dédiées approuvées ou mises à disposition par le Ministère (MDA/SAF, 2014). Les carences de l'infrastructure informatique ont amené à continuer à utiliser les formulaires papier.

Cependant, de nombreux formulaires distribués aux organisations émettrices n'ont pas été renvoyés et toutes les DAP émises via des applications n'ont pas été transmises aux services compétents de l'État, d'où le décalage entre le nombre de déclarations émises officiellement et l'enregistrement dans la base de données du Ministère (MDA/SAF, 2014).

Pour surmonter ce problème, l'application mise au point en 2007 par le Secrétariat à l'agriculture familiale du Ministère du développement agricole a été mise à la disposition de tout le réseau d'entités émettrices des DAP, afin de leur permettre de les transmettre par Internet, sans toutefois supprimer la possibilité d'utiliser les propres applications des entités émettrices.

Depuis 2014, la DAP de l'unité familiale est exclusivement émise par voie électronique en utilisant les applications approuvées ou le système DAPWEB, mis au point par le Ministère du développement agricole, et la DAP de personne juridique au moyen de l'application du Ministère du développement agricole. Après transmission au système DAPWEB, les données sont validées et intégrées à la base de données⁸.

⁸ Sur les conditions et procédures d'émission des DAP, voir la Résolution du Ministère du développement agricole n° 26 du 9 mai 2014 et MDA/SAF (2014).

La sécurité actuelle du système et la crédibilité de la DAP tiennent au fait que seules les déclarations enregistrées dans la base de données du ministère peuvent être utilisées pour identifier les agriculteurs, et notamment les agriculteurs familiaux.

L'émission de la DAP a été actualisée conformément à la Loi sur l'agriculture familiale et fait l'objet d'ajustements et de mises à jour qui sont régies par les résolutions du Conseil monétaire national et les arrêtés du Ministère du développement agraire sur les aspects institutionnels et opérationnels (MDA/SAF, 2014).

La DAP définit toute l'unité de production rurale, et pas seulement les personnes physiques qui la composent. L'unité de production est "l'ensemble composé par la famille et tous ceux qui s'y rattachent, y compris les personnes sans famille, considérées au sein de leur communauté comme des agriculteurs familiaux et qui exploitent un ensemble de facteurs de production aux fins de leur propre subsistance et/ou à la demande de la société de produits alimentaires et d'autres biens et services, et qui: a) résident au même domicile; b) exploitent le même établissement, strictement géré par la famille; c) dépendent du revenu de l'unité familiale de production rurale, qu'il provienne de l'établissement ou d'en dehors" (article 2 de l'Arrêté du Ministère du développement agraire n° 21 de 2014).

La DAP est un registre volontaire et les données nécessaires à son émission sont obtenues unilatéralement par la partie intéressée, ce qui n'empêche pas l'État de vérifier à quelque moment que ce soit les données et les éléments présentés et de prendre les mesures nécessaires pour en garantir la véracité et, si nécessaire, l'annuler.

44 L'émission de la DAP est gratuite et conforme au principe de l'unicité, c'est-à-dire que chaque unité de production familiale doit avoir une seule DAP principale en cours. De même toute association ou entreprise d'agriculteurs familiaux doit avoir une seule DAP-personne morale en cours.

À partir du mariage ou de l'union civile, la DAP doit obligatoirement identifier le couple comme titulaire, les deux personnes étant responsables conjointement de l'unité familiale sans qu'aucune hiérarchie ne soit établie entre l'une et

l'autre. Les enfants d'agriculteurs familiaux entre 15 et 29 ans peuvent obtenir des DAP complémentaires liées à la DAP principale de l'unité de production de leurs parents.

En dépit de cette prescription, diverses opérations d'accès au crédit et à d'autres politiques publiques considèrent que l'homme est l'unique titulaire, ce qui rend plus difficile de mettre en évidence la participation des femmes.

Le système d'enregistrement des DAP permet d'accéder au registre des entités autorisées à les émettre, y compris les unités responsables, les agents émetteurs et leurs zones d'intervention, et de consulter le registre des bénéficiaires via la page web8 (MDA/SAF, 2014).⁹

Le réseau d'organismes et entités émetteurs compte environ 20 000 agents agréés émetteurs de DAP, qui doivent être des représentants légaux des agriculteurs familiaux ou leur fournir des services d'assistance technique et/ou de vulgarisation, après avoir satisfait à un certain nombre de critères préalables, notamment avoir la personnalité juridique et avoir une expérience d'au moins un an, dûment avérée, relevant de leur domaine de compétence ou de leur raison sociale, outre les conditions énoncées dans la Loi sur l'agriculture familiale déjà citées (MDA/SAF, 2014).

Les organisations chargées de l'agriculture familiale sont notamment la Confédération nationale des travailleurs du secteur agricole (CONTAG) et la Fédération nationale des travailleurs et travailleuses de l'agriculture familiale (FETRAF) et ses membres, la Confédération nationale des pêcheurs, leurs fédérations au niveau des états et les colonies de pêcheurs, les associations membres du Mouvement inter-états des casseuses de noix de palmier *babaçu*. Les entités publiques fédérales sont notamment l'INCRA, le Ministère de la pêche et de l'aquaculture (aujourd'hui intégré au Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement), la Fondation nationale de l'indien (FUNAI), la Fondation culturelle Palmares et l'Institut Chico Mendes de conservation de la biodiversité. Il existe aussi 27 institutions étatiques chargées de l'assistance technique et de la vulgarisation en milieu rural, des forêts et

⁹ Voir <http://www.mda.gov.br/sitemda/dap>.

des terres. Certaines d'entre elles ont des responsabilités particulières envers certains publics et se chargent aussi d'émettre les DAP- personne morale. Cette catégorie sert à identifier et à valider la personnalité juridique, par exemple d'associations, de coopératives ou d'entreprises comptant moins de 60% d'agriculteurs familiaux titulaires de la DAP comme adhérents.

La DAP est un instrument de transparence et de suivi social. Le système permet de vérifier si une personne possède la DAP; en effet, quand une DAP a été enregistrée, dès que l'on saisit le numéro du registre des personnes physiques (CPF), le système génère une fiche contenant des informations essentielles (nom des titulaires, municipalité où se trouve l'établissement, encadrement par le PRONAF, statut de tenure ou d'exploitation de la terre, entité émettrice, etc.). Cet extrait peut aussi être obtenu auprès des municipalités, avec une liste de toutes les familles d'agriculteurs et d'agricultrices possédant une DAP, indiquant le numéro CPF, le nom et le groupe chargé de l'encadrement ainsi qu'un extrait des DAP et le numéro du registre des personnes morales (CNPJ) s'il s'agit d'un regroupement associatif.

Les conseils de développement rural durable des municipalités ont la responsabilité d'analyser tous les ans la liste de titulaires de DAP de leur commune et, si nécessaire, de demander l'annulation de celles qui ne sont pas conformes aux critères.

La base de données de la DAP est également soumise aux procédures de surveillance et d'inspection de la *Controladoria-Geral da União*, organe de contrôle interne du gouvernement fédéral, et du *Tribunal Federal de Auditoria*, l'entité de contrôle extérieur de l'Union.

LA DAP - UNE PORTE D'ENTRÉE

Il existe actuellement environ 5 millions de DAP d'unités familiales en cours et 5 100 DAP-personne morale, regroupant environ 600 000 agriculteurs associés, femmes et hommes¹⁰.

¹⁰ Secrétariat à l'agriculture familiale du MDA, information disponible au 30 novembre 2015.

La DAP, en tant que registre de l'agriculture familiale, a acquis une grande importance en tant que porte d'entrée permettant d'accéder aux diverses politiques de développement rural. Elle est utilisée pour sélectionner les bénéficiaires de 16 politiques publiques, notamment: PRONAF; assurance climatique et assurance des revenus (assurance de l'agriculture familiale [SEAF], Programme d'assurance-récolte, Programme de garantie des prix de l'agriculture familiale); services d'assistance technique et de vulgarisation rurale; Programme d'achats publics de produits alimentaires à l'agriculture familiale (le Programme d'achat d'aliments et le Programme national d'alimentation scolaire); Programme d'habitat rural (*Minha Casa Minha Vida*); Programme de production et d'utilisation de biodiesel (label combustible social); sécurité sociale.

La DAP est aussi une condition d'accès à diverses politiques publiques, y compris celles relevant d'autres ministères dont les agriculteurs familiaux sont les bénéficiaires.

Comme elle est une porte d'entrée, "la DAP est un instrument de contrôle et de suivi des politiques" qui aide à sélectionner la population bénéficiaire, car elle "permet de recouper les données concernant chaque politique, et de tracer ainsi la trajectoire d'accès et d'utilisation" des agricultrices et des agriculteurs familiaux afin d'"identifier les lacunes dans l'application et de mener des actions en faveur des publics prioritaires (Galindo, 2014, p. 11).

Le Plan Brésil sans misère a accéléré l'articulation des politiques de développement rural et des politiques sociales ainsi que le croisement des bases de données, notamment le Registre unique des programmes sociaux, la DAP et le SIPRA. Ce recouplement a permis d'identifier un plus grand nombre de familles en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté et leur a permis de bénéficier des mesures d'inclusion dans le système de production rurale du Plan Brésil sans misère. Il a aussi permis de recenser un grand nombre d'agriculteurs familiaux qui n'avaient pas été identifiés avec les marqueurs spécifiques du Registre unique, d'établir leur profil au regard de critères non pris en compte avec la DAP et le SIPRA, par exemple l'accès à l'éducation, à la santé, au logement, à l'eau et à l'électricité (Mendonça et Galindo, 2015).

De nouvelles initiatives ont tenté d'élargir l'articulation entre politiques sociales et politiques de développement rural. Dans le cadre de la réforme agraire, l'un des critères permettant d'obtenir des terres est la densité de personnes extrêmement pauvres et pauvres, outre la priorité donnée aux bénéficiaires du Registre unique. Un autre exemple qu'il convient de citer est l'utilisation du Programme national de documentation sur les travailleuses rurales comme moyen d'inclure activement les femmes dans le Registre unique (Mendonça et Galindo, 2015).

LABEL AGRICULTURE FAMILIALE

Dès que la DAP a été introduite, de nouveaux mécanismes ont pu être adoptés pour faire mieux connaître l'agriculture familiale et promouvoir le commerce de ses produits et services. Le label agriculture familiale (SIPAF), créé en 2009 par le Ministère du développement agraire pour renforcer l'identité du secteur auprès des consommateurs a permis d'en faire connaître les produits alimentaires, les boissons et l'artisanat¹¹.

Le label SIPAF peut être utilisé par les agriculteurs titulaires de la DAP, les coopératives ou les associations d'agriculteurs familiaux, avec ou sans DAP, et par les entreprises dont les produits contiennent un élément issu de l'agriculture familiale.

Le permis octroyé autorise à apposer le label sur les produits et initiatives indiquées au préalable, sous réserve que les agriculteurs respectent les critères imposés en matière de production, de transformation et de commercialisation. Le permis est automatique pour les titulaires de la DAP, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales. Les entités ayant une personnalité juridique mais ne possédant pas de DAP doivent prouver qu'une proportion supérieure à 50% de la valeur du produit final pour lequel elles demandent le label provient de l'agriculture familiale quand il ne contient qu'une matière première, le même critère s'appliquant à la composition de la matière première principale.

¹¹ Arrêté du MDA n° 45 du 28 juillet 2009, tel que modifié par l'Arrêté n° 7 du 13 janvier 2012.

Le label SIPAF n'est cependant qu'un moyen d'identifier l'origine du produit et ne doit pas être confondu avec la certification sanitaire des produits issus de l'agriculture biologique ou avec d'autres prescriptions. Il ajoute de la valeur aux produits en répondant de plus près aux exigences des consommateurs, notamment en matière de sécurité sanitaire des aliments, de sécurité alimentaire et de valorisation de la culture locale et de la production régionale.

L'identité visuelle de ce label met en relief le caractère social de l'agriculture familiale en apposant la mention "*Aqui tem Agricultura Familiar*" (issu de l'agriculture familiale). À ce jour, 1 079 permis d'utilisation du label ont été octroyés à 629 agriculteurs familiaux, 70 entreprises et 380 coopératives, dont ont tiré parti plus de 118 000 agriculteurs et près de 10 100 produits¹².

Le label est déjà présent sur les rayons des supermarchés et des hypermarchés brésiliens mais pour une gamme encore limitée de produits. Il devient peu à peu un moyen d'accéder aux actions de promotion du commerce du Ministère du développement agricole, par exemple en étant l'un des critères retenus pour sélectionner les entreprises qui souhaitent participer aux foires nationales ou présenter leurs produits sur les stands du Brésil à l'occasion de manifestations internationales telles que Biofach en Allemagne ou Expoalimentaria au Pérou.

Il existe au Brésil d'autres dispositifs d'identification des produits de l'agriculture familiale créés par différentes organisations. Le label SIPAF a permis de conjuguer toutes ces actions afin de parvenir à une marque unique et de la renforcer. Par exemple, les autorités de l'état de Bahía, qui ont remplacé le logo de l'état par le label SIPAF et ont exempté de la taxe sur la circulation des marchandises et des services (ICMS) les associations et coopératives qui possèdent la DAP-personne morale et utilisent le label SIPAF.

VISIBILITÉ DES DIVERS SEGMENTS

La reconnaissance de la diversité des segments qui constituent l'univers de l'agriculture familiale justifie cependant dans certains cas la création

¹² Secrétariat à l'agriculture familiale du MDA, données regroupées d'octobre 2015.

d'étiquettes d'origine spécifiques, liées au label SIPAF, pour donner plus de visibilité à l'identité ethnique, culturelle ou territoriale, par exemple dans le cas des communautés *quilombolas* et des peuples autochtones.

En 2010, le Secrétariat à la promotion de l'égalité raciale (SEPPIR) a créé un logo d'identification sociale des produits fabriqués par les communautés *quilombolas*, le label "Quilombos du Brésil", dans le cadre du Programme Brésil *quilombola*¹³. Depuis 2012, ce label est émis par le Ministère du développement agricole en liaison avec le label SIPAF et la DAP aux communautés *quilombolas*, notamment par le biais de leurs associations, ainsi qu'aux entreprises utilisant des produits de cette origine.

Le label "Autochtones du Brésil" a été créé en 2014, fruit de la collaboration entre la FUNAI et le Ministère du développement agricole, en consultant les organisations autochtones comme moyen d'identification de l'origine ethnique et territoriale de la production de ces peuples¹⁴, ajoutant une valeur symbolique et culturelle à leur production agricole et aux produits forestiers qu'ils récoltent, conformément aux dispositions de la Politique nationale de gestion territoriale et environnementale des terres autochtones¹⁵.

IDENTITÉ RÉGIONALE

La nécessité d'identifier les agriculteurs familiaux afin de mettre en œuvre des politiques différenciées et d'en souligner l'importance économique et sociale est de plus en plus reconnue sur la scène internationale, que ce soit au niveau des expériences d'intégration régionale qu'au sein des instances plurinationales – Communauté des pays de langue portugaise – ou multilatérales.

Au niveau régional, c'est dans le cadre du MERCOSUR qu'a vu le jour la principale expérience d'adoption de critères communs pour définir

¹³ Sur le Programme Brésil quilombola, voir: <http://www.portaldaigualdade.gov.br/comunidades-tradicionais/programa-brasil-quilombola>.

¹⁴ Selon le recensement de 2010 de l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE), la population autochtone brésilienne compte 817 963 personnes de 305 ethnies parlant 274 langues différentes.

¹⁵ Cette politique a été instaurée par le Décret n° 7 747/2012 (voir http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm); pour les activités qui en relèvent, voir <http://www.funai.gov.br/pngati/>.

l'agriculture familiale, grâce à la Commission spécialisée sur l'agriculture familiale (REAF).

À l'origine, la création de la REAF montre que les États membres, sous l'impulsion des mouvements et organisations de la société civile, reconnaissent que l'agriculture familiale est un secteur socioéconomique pertinent qui contribue de façon importante au projet d'intégration et devrait bénéficier de politiques publiques différenciées.

Grâce au dialogue instauré entre les représentants des gouvernements et des organisations de l'agriculture familiale, des critères communs assez larges ont été définis pour reconnaître, identifier et caractériser les bénéficiaires des politiques différenciées en faveur du secteur, lesquels sont devenus la norme au sein du MERCOSUR. Ces critères sont les suivants: prédominance de la main-d'œuvre familiale; gestion directe de la production par la famille, qui doit résider sur la propriété ou à proximité; utilisation de ressources productives compatibles avec la capacité de travail familiale¹⁶. Au niveau du bloc régional, les producteurs ruraux sans terre, les bénéficiaires des programmes de réforme agraire et les communautés de producteurs exploitant la terre en commun font partie de l'agriculture familiale.

Ces critères ont permis de mettre en place des dispositifs nationaux d'enregistrement adaptés aux diverses réalités, grâce à des échanges et à une coopération intense. Les registres sont utilisés différemment dans les divers pays comme condition d'accès aux prestations des politiques agricoles et sociales.

En 2012, le MERCOSUR a adopté une nouvelle décision relative à la reconnaissance mutuelle des registres nationaux, élargissant ainsi le cadre régional de l'agriculture familiale¹⁷.

Plus récemment, en 2014, les États ont adopté une recommandation les incitant à trouver des moyens d'identification des produits et des services issus de l'agriculture familiale, laquelle a déjà produit des résultats, notamment

¹⁶ . Résolution MERCOSUR/GMC/25/07 sur les directives relatives à la reconnaissance et à l'identification de l'agriculture familiale.

¹⁷ Décision MERCOSUR CMC/20/14 relative aux registres nationaux volontaires sur l'agriculture familiale des États parties, portant modification de la Décision MERCOSUR CMC/59/12.

l'implantation des logos “*Manos Campesinas*” au Chili et “*Producto de la Agricultura Familiar*” en Argentine.

Comme il ressort des parcours du Brésil et de la REAF, il existe un ensemble essentiel de caractéristiques communes pour identifier et caractériser l'agriculture familiale. Il s'agit d'aspects également abordés, à certains égards, dans les débats multilatéraux actuels, comme le montre la déclaration de 2014 comme Année internationale de l'agriculture familiale, au cours de laquelle la FAO a élaboré et diffusé une définition de l'agriculture familiale – l'agriculture familiale permet d'organiser la production agricole, forestière, halieutique, pastorale ou aquacole qui, sous la gestion d'une famille, repose essentiellement sur de la main-d'œuvre familiale, aussi bien les hommes que les femmes¹⁸. Autre initiative importante, la FAO a également réalisé des études visant à formuler des recommandations relatives à l'application de critères communs aux processus locaux, nationaux et régionaux de définition de l'agriculture familiale, et diffusé des statistiques sur ce secteur, ainsi que des directives et des instruments (Ramos, 2014).

L'identification et l'enregistrement des agriculteurs familiaux ont ainsi gagné en importance et figurent désormais au nombre des priorités de développement rural durable des pays.

CADRE JURIDIQUE ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BRÉSIL. 2006. Loi n° 11 326 du 24 juillet 2006 portant création des directives relatives à la formulation de la Politique nationale concernant l'agriculture et les entreprises familiales rurales. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Consulté le 18 novembre 2015.)

BCB. 1995. Résolution du CMN n° 2 191 du 24 août 1995 établissant la DAP. (<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=1995&numero=2191>.)

¹⁸ Voir <http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/pt/>.

BCB. 2012. Résolution du CMN n° 4 107 du 28 juin 2012 qui charge le MDA du processus d'émission de la DAP. (<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=2012&numero=4107&r=1>.)

DEL GROSSI M. E. et MARQUES V. P. M. A. 2010. *A agricultura familiar no Censo Agropecuario 2006: o marco legal e as opções para sua identificação. Estudos, Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, vol. 18, n° 1, p. 127-157.

DEL GROSSI M. E. et MARQUES V. P. M. A. 2015. *An in-depth review of the evolution of integrated policies to strength family farms in Brazil*. Document préparé pour L'État de l'alimentation et de l'agriculture 2015. Rome: FAO.

FAO. Non daté. *Family Farming Knowledge Platform*. (<http://www.fao.org/family-farming/en/>.)

FRANÇA C. G., DEL GROSSI M. E. et MARQUES V. P. M. A. 2009. *O Censo 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília: MDA. (http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/O%20Censo%20Agro-pecu%C3%A1rio%202006.pdf.)

FRANÇA C. G. et SANCHES A. P. 2015. *Family Farming in the new Latin America integration and development agenda*. In: *Institutional Policy Center for Inclusive Growth (IPC-IG/PNUD. Policy in Focus – Special Issue on Family Farming)*. Brasília: IPC-iG/PNUD.

GALINDO E. 2014. *Agricultura familiar e seu registro no Brasil*. Brasília (mimeo).

MDA. 2010. Instruction normative du MDA n° 1 du 14 mai 2010 sur les procédures d'identification et de correction des erreurs figurant dans les DAP. (http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/IN_001.pdf.)

MDA. Non daté. Portail du MDA, Secrétariat à l'agriculture familiale, DAP. (<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf/declara%C3%A7%C3%A3o-de-aptid%C3%A3o-ao-pronaf-dap>.)

MDA. 2014. Arrêté du MDA n° 26 du 9 mai 2014 sur les aspects opérationnels de l'émission de la DAP. (http://www.mda.gov.br/sitem-da/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Portaria_26_09_de_maio_2014.pdf.)

MDA/MJ. 2014. Arrêté interministériel (MDA/MJ) n° 2 du 3 décembre 2014 portant création du label Autochtones du Brésil. (<http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cgetno/Portaria%20Selo%20Indigenas%20do%20Brasil.pdf>.)

MDA/SAF. 2014. *Manual do agente emisor de DAP*. Brasilia: SAF/MDA. (http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/MANUAL_DO_AGENTE_EMISSOR_CORRE%C3%87%-C3%95ES_16.01.2014_%281%29.pdf.)

MDA/SEPPPIR. 2012. Arrêté interministériel (MDA/SEPPPIR) n° 5 du 21 novembre 2012 qui associe le label '*Quilombos do Brasil*' créé par Arrêté SEPPPIR/PR n° 22 du 14 avril 2010, le label de l'agriculture familiale (SIPAF) créé par Arrêté du MDA n° 7 du 13 janvier 2010, et encourage leur association, entre autres dispositions. ([://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos-pdf/portaria-interministerial-no-5-de-21-de-novembro-de-2012](http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos-pdf/portaria-interministerial-no-5-de-21-de-novembro-de-2012).)

MEDEIROS L. 2001. *Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política*. In: **GIARRACA N.** *Una nueva ruralidad en America Latina?* Première édition. Buenos Aires: CLACSO.

MENDONÇA L. et GALINDO E. 2015. *Integração de políticas de desenvolvimento rural e social para inclusão produtiva e superação da extrema pobreza no Plano Brasil Sem Miséria e o Cadastro Único para programas sociais do governo federal*. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasilia, DF: MDS, n° 23.

MERCOSUR. 2012. Décision du CMC no 59 du 6 décembre 2012. *Registros nacionales voluntarios de la Agricultura Familiar en MERCOSUR*. (http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/DocOfic0Arch.nsf&id=76905C72ACFDAE1783257A-D40045B24D&archivo=DEC_059-2012_PT_Agricultura%Familiar.pdf.)

MERCOSUR. 2014. Décision du CMC n° 20 du 16 décembre 2014. *Registros nacionales voluntarios de la Agricultura Familiar de los Estados Partes.* ([http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/E6363C8E-6FDD619783257F130044A2DF/\\$File/DEC_020-2014_PT_Reg%20Nac%20Agricultura%20Familiar.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/E6363C8E-6FDD619783257F130044A2DF/$File/DEC_020-2014_PT_Reg%20Nac%20Agricultura%20Familiar.pdf))

MERCOSUR. 2007. Résolution du GMC n° 25 du 27 septembre 2007. (http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM/GestDoc/DocOfic0Arch.nsf&cid=832579C700726F0D032575980072E-C75&archivo=RES_025-2007_PT_AgriculturaFamiliar.pdf)

RAMOS A. 2014. *Comprehensive recommendations for the application of common criteria for Family Farming definitions.* Rapport final – Compilation des définitions et des méthodologies communément utilisées et acceptées aux niveaux national, régional et international pour définir et décrire l’agriculture familiale dans sa diversité. Rome: FAO.

SEPPIR/PR. 2010. Arrêté SEPPIR/PR n° 22 du 14 avril 2010. Crée le label d’identification sociale des produits des communautés *quilombolas*, “*Quilombos* du Brésil”.

SEPPIR/PR. Non daté. *Manual do Selo Quilombos do Brasil.* (<http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/publicacoes/manual-do-selo-quilombos-do-brasil>.)

WANDERLEY M. de N. B. 2009. *O mundo rural como um espaço de vida. Re-flexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade.* Porto Alegre: Editora da UFRGS.

CRÉDIT ET GARANTIE DES REVENUS EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE FAMILIALE

Pour renforcer l'agriculture familiale et ses organisations économiques, il est impératif d'augmenter et de stabiliser les revenus des agriculteurs face aux aléas climatiques et aux fluctuations des marchés auxquels est confronté le secteur.

Dans l'expérience brésilienne, il a fallu reformuler, créer et associer des outils de réforme agraire et des politiques agricoles différenciées. Le crédit rural et/ou l'assurance sont à citer au nombre des outils qui contribuent directement à garantir les revenus des agriculteurs familiaux; c'est ce dont traite le présent chapitre.

CRÉDIT DIFFÉRENCIÉ EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE FAMILIALE

Le PRONAF, lancé en 1995, a été le premier outil de politique agricole adopté au niveau national pour subvenir aux besoins de ce segment de la population brésilienne.

Avant le lancement de ce programme, il était très difficile pour les agriculteurs familiaux d'accéder aux lignes de crédit existantes en raison des critères et des

procédures d'octroi du crédit. Les documents requis, les garanties nécessaires et les taux d'intérêt étaient identiques pour les petits et les gros producteurs, et donc inadaptés aux besoins de l'agriculture familiale, de sorte que dans bien des cas le crédit entraînait l'endettement et la perte des exploitations.

Au cours de la période de retour à la démocratie, la mobilisation des organisations sociales paysannes a permis de conquérir certains droits, notamment l'accès à la sécurité sociale, et fait connaître et renforcé les revendications du secteur.

Au début des années 1990, certaines sections des syndicats ruraux de la région Sud du Brésil ont encouragé "un vaste débat sur un nouveau modèle de crédit destiné à restructurer la production de l'agriculture familiale" (Bianchini, 2015, p. 23) et le Ministère de l'agriculture a formulé des propositions de politique agricole différenciée en faveur du "petit producteur rural"¹.

En mai 1995, dans un acte unifié intitulé "Cris de la terre brésilienne", les mouvements ruraux se prononçaient en faveur de la création d'un crédit rural différencié pour les agriculteurs "en régime d'économie familiale", misant sur le fait que cela entraînerait la conquête d'autres droits (Contag, 1995).

Ces pressions sociales, ainsi que les critiques dont faisait l'objet la modernisation conservatrice du secteur agricole, à savoir qu'elle avait des effets d'exclusion et de concentration des terres et des revenus, et diverses contributions universitaires mettant en évidence l'hétérogénéité du milieu rural et proposant de nouvelles orientations en matière de développement rural², ont abouti au lancement et à la réglementation du PRONAF³.

En institutionnalisant dans les politiques publiques une revendication du mouvement paysan, l'État brésilien en reconnaissait la légitimité et ouvrait de nouvelles perspectives pour l'affirmation de l'agriculture familiale comme catégorie sociale et identité politique, et pour la réorientation du développement rural.

¹ Document "Proposta e recomendação de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural", Dispositions ministérielles MAARA n° 692 du 30 novembre 1993 et n° 42 du 24 janvier 1994.

² Voir notamment les références suivantes: Veiga, 1994; Guanzirolli et al., 1999; Guanzirolli et al., 2001.

³ Résolution du Conseil monétaire national du Brésil n° 2 191 du 24 août 1995 et Décret n° 1.946 de 1996.

Le PRONAF était au départ, en 1995, une ligne de crédit en faveur de la production agricole familiale destinée à financer les frais d'exploitation et d'investissement, l'amélioration de l'infrastructure communautaire, avec obligation d'adhésion à l'assurance alors en vigueur, le Proagro⁴. L'année suivante, il est devenu un programme qui entendait englober des actions intégrées avec les états et les municipalités en faveur du développement rural, de la recherche et de la diffusion de technologies adaptées et de perfectionnement professionnel, en valorisant les processus participatifs et les demandes locales des agriculteurs. La portée initiale du programme, qui incluait le crédit, l'infrastructure et la formation (Bianchini, 2015, p. 38), a été modifiée dès que les nouvelles politiques publiques en faveur de l'agriculture familiale ont été adoptées.

Le PRONAF a actuellement un portefeuille de 3,2 millions de contrats d'une valeur de 32 milliards de BRL, et dessert 2,2 millions d'agriculteurs familiaux ayant des contrats "en cours"⁵, dans 4 963 municipalités. Au cours de la campagne 2015/2016, il a disposé d'une enveloppe de 28,9 milliards de BRL.

GESTION DU PRONAF

Sur le plan opérationnel, l'exécution du PRONAF est coordonnée par le Ministère du développement agricole, en collaboration avec le Ministère des finances et les établissements bancaires officiels, des entreprises d'économie mixte contrôlées par le gouvernement fédéral, *Banco do Brasil*, *Banco do Nordeste* et *Banco da Amazônia*.

Le Ministère du développement agricole joue un rôle important dans la mesure où il lui revient d'élaborer et de proposer chaque année au Conseil monétaire national⁶ toutes les conditions applicables aux opérations du PRONAF, à

⁴ Programme de garantie de l'activité agricole, établi aux termes de la Loi n° 5 969 du 11 décembre 1973 en vue de couvrir totalement ou partiellement les dettes contractées par le producteur auprès de l'intermédiaire financier en raison de pertes imputables à des phénomènes naturels, des nuisibles ou des maladies pour lesquelles aucun moyen de lutte n'a été recommandé.

⁵ Les contrats "en cours" sont ceux dont le solde de liquidation est supérieur à zéro.

⁶ Le Conseil monétaire national, qui est composé du Ministre des finances, du Ministre de la planification, du budget et de la gestion et du Président de la BCB, publie périodiquement des résolutions sur divers aspects de la politique économique, notamment le crédit rural.

savoir les modalités d'action du système financier pour promouvoir le crédit en faveur de l'agriculture familiale, y compris les décisions concernant les sources, les taux d'intérêt et les seuils entre autres. La résolution du Conseil monétaire national, une fois approuvée, est publiée par la BCB; elle énonce les règles qui régissent les opérations de crédit des intermédiaires financiers (Muller et Sanches, 2014, p. 426).

Le chemin a été long pour parvenir au traitement différencié de l'agriculture familiale prescrit par la Constitution et à l'ampleur et l'importance du PRONAF aujourd'hui⁷. Les modifications du programme, mises en œuvre surtout à partir de 2003 ont essentiellement consisté à simplifier, perfectionner, professionnaliser et élargir le crédit différencié en faveur des agriculteurs familiaux, en augmentant l'accès, le nombre d'intermédiaires financiers et le montant des ressources disponibles, en réduisant les taux d'intérêt et en adaptant les conditions aux divers segments de ce secteur.

Il a fallu à cette fin former les mouvements sociaux et les institutions, en particulier les intermédiaires financiers, sous l'effet des pressions sociales et à l'issue de nombreuses négociations avec ces mouvements et les entités fédérales chargées de la politique économique.

Le développement du PRONAF n'a cependant été possible que grâce à la mise au point de nouveaux outils de politique agricole et de développement rural, parallèlement à l'élargissement et à l'amélioration de la qualité de sa conception et de ses opérations. Il convient de signaler entre autres la relance de la Politique nationale d'assistance technique et de vulgarisation en milieu rural, le Programme d'achat d'aliments à l'agriculture familiale, le Programme d'organisation productive des femmes rurales et le Programme de développement durable des territoires ruraux⁸.

⁷ Les données concernant l'évolution du PRONAF au fil des ans sont disponibles auprès de diverses sources, notamment, Bianchini (2015, p. 23-33).

⁸ Certaines de ces politiques sont abordées dans d'autres chapitres.

IDENTIFICATION ET CLASSEMENT

Le premier grand défi a consisté à mettre au point un outil permettant aux intermédiaires financiers d'identifier facilement les agriculteurs familiaux bénéficiaires du PRONAF. Cet outil était la DAP⁹.

Les renseignements fournis par les DAP ont permis de classer les agriculteurs par catégorie, un paramètre qui a permis d'adapter les lignes de financement à la diversité des unités de production, en différenciant les conditions de prêt, par exemple les seuils, les taux d'intérêt, les offres spéciales et les critères d'évaluation et de suivi.

Le PRONAF s'adresse aux exploitants familiaux et à leur secteur ainsi qu'à leurs organisations économiques, mais ne concerne pas une culture ou une finalité particulière. Les activités financées sont présentées en détail dans une proposition simplifiée ou dans un projet technique qu'évalue l'intermédiaire financier avant d'octroyer le prêt. Ces caractéristiques donnent au programme la souplesse nécessaire pour intervenir dans toutes les régions du pays, en s'adaptant aux besoins locaux et aux différentes demandes.

Le classement des bénéficiaires en groupe de revenus familiaux a démarré avec la création du PRONAF spécial ("*Pronafinho*"), en 1997, qui s'adressait aux agriculteurs familiaux les plus pauvres. En 1999, un classement en quatre groupes a été établi¹⁰: le groupe A, constitué par les bénéficiaires de la réforme agraire, les *assentados* (qui bénéficiaient auparavant du défunt Programme de crédit spécial pour la réforme agraire); le groupe B, constitué par les agriculteurs dont le revenu brut familial est inférieur au seuil de pauvreté établi par le gouvernement fédéral; le groupe C, constitué par les exploitants familiaux en transition, ayant un faible niveau de capitalisation et un revenu brut familial se situant entre 1 500 BRL et 8 000 BRL¹¹; le groupe D, constitué par les agriculteurs familiaux ayant déjà un capital ou en voie de capitalisation, dont le revenu brut familial se situe entre 8 000 BRL et 27 500 BRL¹².

⁹ Voir le chapitre intitulé Identification et enregistrement des agriculteurs familiaux.

¹⁰ Selon Bianchini (2015, p. 40), ces critères font écho au concept de systèmes agraires et distinguent la situation de pauvreté de la reproduction sociale simple et de la reproduction sociale élargie.

¹¹ Les valeurs monétaires indiquées dans le présent texte sont libellées en Real brésilien (BRL) courant.

¹² Résolution de la BCB n° 2 629 du 10 août 1999.

De nouvelles modifications du programme ont introduit un groupe E lors de la campagne de 2004/2005, en vue d'inclure les agriculteurs ayant un niveau de revenu supérieur, et en fusionnant les groupes C, D et E en un seul groupe variable (groupe V) lors de la campagne 2008/2009.

À l'heure actuelle, les bénéficiaires du PRONAF sont ceux qui satisfont aux critères énoncés dans la Loi sur l'agriculture familiale (Loi n° 11 326 de 2006), outre les groupes spéciaux: le groupe A des bénéficiaires de la réforme agraire ou du crédit foncier; le groupe B de ceux dont le revenu familial brut annuel est égal ou inférieur à 20 000 BRL et qui n'ont pas de travailleurs permanents; le groupe A/C des bénéficiaires ex-groupe A, à savoir les bénéficiaires de la réforme agraire ou du crédit foncier, qui ont déjà obtenu un premier financement; et le groupe V, constitué par ceux dont le revenu familial brut annuel se situe entre 20 000 BRL et 360 000 BRL, qui peuvent avoir des travailleurs permanents (d'un nombre inférieur au nombre de membres de la famille travaillant dans l'établissement). Pour les groupes B et V, au moins 50% du revenu brut doit provenir de l'activité agricole (BCB, *Manual de Crédito Rural*).

INGÉNIERIE FINANCIÈRE

Le PRONAF a été élaboré en tenant compte des caractéristiques du Système national de crédit rural, des nouveautés introduites dans le modèle de mobilisation des ressources destinées au crédit, et de la structure même du système financier brésilien, avec les institutions publiques importantes du secteur.

Les institutions de crédit et autres entités du Système national de crédit rural doivent, aux termes de la loi, détenir pour les opérations de crédit rural au minimum 34% des soldes moyens quotidiens des ressources effectivement mobilisées et 74% de la moyenne quotidienne des dépôts d'épargne rurale. Ces pourcentages, fixés par le Conseil monétaire national, constituent les ressources obligatoires – ou exigibilités¹³ – destinées au crédit rural, 10% de leur montant total devant être affectés au PRONAF.

¹³ Loi n° 4 829 de 1965 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4829.htm); Loi n° 8 171 de 1991 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm).

Le risque lié à chaque opération dépend des objectifs du financement et peut être assumé intégralement par la banque, par le gouvernement ou partagé entre eux. Les banques privées et publiques peuvent investir directement ces ressources ou les verser à une autre institution financière, sous réserve qu'elles soient utilisées aux fins définies au préalable.

Le principal intermédiaire financier du PRONAF est la *Banco do Brasil*, qui dispose d'un vaste réseau d'agences dans tout le pays et d'une grande expérience du crédit rural. La *Banco do Nordeste*¹⁴ et la *Banco da Amazônia* se concentrent sur le développement régional, la *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) sur les investissements de deuxième niveau qui sont essentiellement des opérations de plus grande envergure en faveur d'entreprise agro-industrielles et de coopératives. Récemment, la *Caixa Econômica Federal* s'est lancée dans le crédit rural et, dans le cas du PRONAF, limite ses opérations aux coopératives.

Au cours de la campagne 2014/2015, plus de 300 institutions financières ont pris part au programme, qui bénéficie des activités de facilitation menées par des syndicats, des associations, des entreprises agro-industrielles, des institutions publiques, des coopératives et des entreprises prestataires de services d'assistance technique.

Pour accroître le volume de ressources destinées au PRONAF et réduire les taux d'intérêt réels, il a été fondamental de recourir à l'ingénierie financière.

Les ressources du PRONAF proviennent essentiellement du Fonds de protection des travailleurs (FAT)¹⁵, des fonds statutaires (Fonds de développement du Nord-Est, Fonds de développement du Centre-Ouest et Fonds pour l'Amazonie)¹⁶, de l'épargne rurale, des exigences des banques et

¹⁴ La Banco do Nordeste intervient dans neuf états de la région Nord-Est du Brésil et dans le nord des états du Minas Gerais et de Espírito Santo, où les indicateurs sociaux sont inférieurs à ceux des autres régions du pays, en particulier en milieu rural (Banco do Nordeste, 2015).

¹⁵ Le FAT sert à financer divers programmes du Gouvernement brésilien. Les montants définis chaque année sont versés sous forme de dépôts spéciaux dans des banques publiques qui doivent les transférer au PRONAF et aux autres programmes.

¹⁶ Les fonds statutaires, établis aux termes de la Constitution fédérale et régis par la Loi n° 7 827 de 1989 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7827compilado.htm), contribuent au développement économique et social des régions Nord, Nord-Est et Centre-Ouest du Brésil, par le biais d'institutions financières fédérales de caractère régional, en lançant des programmes de financement des secteurs productifs conformes aux plans de développement régionaux. Ils proviennent du prélèvement par l'État d'une part du produit de l'impôt sur le revenu et d'autres impôts, y compris sur les produits industriels. Les restrictions du contrôle monétaire de nature conjoncturelle ne s'appliquent pas à l'utilisation de ces fonds, qui devront être consacrés au crédit différencié distinct des prêts habituellement fournis par les institutions financières, adapté aux besoins réels des régions bénéficiaires.

du budget fédéral. Ces diverses sources ont des coûts divers (taux d'intérêt, frais administratifs et fiscaux) et, quand ces coûts sont supérieurs aux taux d'intérêt payés par les agriculteurs dans le cadre des opérations du PRONAF, le Trésor public assure la compensation, c'est-à-dire qu'il verse la différence (Bianchini, 2015, p. 90). Une décision importante prise tous les ans par le gouvernement fédéral est donc de fixer les limites de ces versements, en fixant des plafonds de compensation, par source ou institution financière.

Les fonds ayant le plus d'impact sur les résultats de l'administration publique, à savoir le budget fédéral et les fonds statutaires, fournissent prioritairement des lignes de crédit réservées aux agriculteurs familiaux dont les revenus sont les plus faibles, le risque inhérent à ces opérations étant assumé entièrement par le gouvernement fédéral ou partagé avec les institutions financières.

Ce recours à des sources de financement diverses réduit les risques et ménage plus de souplesse en ce qui concerne les garanties réelles, tout en permettant d'intégrer dans le système financier les agriculteurs ayant de faibles revenus et, à l'issue d'une séquence d'opérations diverses, permet d'accumuler des renseignements importants pour la gestion future des risques qu'assumeront les banques et les coopératives quand les agriculteurs souhaiteront obtenir des prêts d'un montant plus élevé (Muller et Sanches, 2014).

La comparaison des campagnes agricoles 2001/2002 et 2014/2015 montre l'évolution de l'importance relative de ces diverses sources, et souligne le rôle croissant de l'épargne rurale et le moindre recours au budget fédéral. La part des diverses sources a évolué comme suit: FAT, de 53% à 9,75%; budget fédéral, de 11,5% à 1%; fonds statutaires, de 26,5% à 16,64%; et exigibilités des banques, de 6% à 8,3%.

INNOVATION DANS LE CADRE DU PRONAF

Le PRONAF évolue et innove tous les ans en fonction des revendications, de la mobilisation des mouvements sociaux et des pressions qu'ils exercent, des divers cycles de négociations avec le gouvernement et entre les divers secteurs de ce dernier. Le Plan récolte de l'agriculture familiale et de la réforme agraire (Plan

Safra) est le résultat de ce processus – il précise le volume des ressources et les conditions d'accès au PRONAF, les innovations des programmes concernant l'assurance, la commercialisation, l'assistance technique et les autres aspects du développement rural.

Au moment du lancement du Plan *Safra*, les mouvements sociaux capitalisent leurs acquis et renouvellent leurs attentes, et les diverses instances du gouvernement et des intermédiaires financiers acceptent des compromis.

Les modifications du PRONAF ont entraîné un accroissement du montant du crédit disponible, sa nationalisation, la baisse des taux d'intérêt et l'augmentation des volumes de ressources et du nombre de bénéficiaires, le relèvement des seuils de revenu et l'inclusion de nouveaux segments de la population (par exemple les pêcheurs artisanaux), la création de nouvelles lignes de crédit en faveur d'autres catégories de bénéficiaires (les femmes¹⁷, les jeunes, etc.) et d'autres activités (foresterie, tourisme rural, artisanat, agroécologie, activités agro-industrielles, etc.), en veillant à les adapter aux différents biomes, niveaux de revenu et modèles de reproduction économique de l'agriculture familiale.

L'une des principales innovations a été la simplification, moyennant l'adoption d'un contrat-cadre qui a considérablement abaissé les coûts de gestion, de l'accès à la carte PRONAF qui permet d'obtenir des prêts et de calculer les coûts, avec des mécanismes de renouvellement automatique dans le cas où les versements sont ponctuels et l'utilisation en est correcte (Bianchini, 2015, p. 49).

Au départ, le PRONAF ne se différencie guère des autres dispositifs de crédit rural, avec un taux nominal variant de 12% à 16% par an, et une prime pour versement dans les délais impartis. Au fil du temps, les taux d'intérêt ont baissé et, en 2015, le crédit destiné à financer dépenses et investissements a été initialement accordé au taux de 2,5%, pour arriver à 5,5% par an, le taux étant de 0,5% pour le microcrédit. De ce fait, les taux sont très attractifs et stimulants pour l'agriculture familiale.

¹⁷ PRONAF-Femmes est abordé dans le chapitre intitulé Citoyenneté et autonomie pour les femmes rurales.

Au cours des premières années, le PRONAF s'est concentré sur la région Sud du Brésil et a versé 2,3 milliards de BRL mais a pris, à partir de 2003, un nouvel essor avec l'adoption des politiques de lutte contre la faim et de la directive relative à l'inclusion dans le système bancaire, couvrant tout le territoire national et finançant 23,9 milliards de BRL lors de la campagne agricole 2014/2015¹⁸ (BCB, 2015).

Le PRONAF gère environ 2 millions de contrats par an, en particulier dans les régions rurales pauvres. À l'heure actuelle, 3,5 millions de contrats sont en cours, en faveur de plus de 2,6 millions d'agriculteurs familiaux, qui peuvent bénéficier à la fois d'un contrat couvrant les dépenses de la campagne agricole et d'autres contrats pour financer des investissements dans diverses cultures (Bianchini, 2015, p. 97).

Le volume des ressources disponibles pour le PRONAF a considérablement augmenté au fil des ans, outre que sa portée est devenue nationale, couvrant 95% des municipalités du Brésil. Pour la campagne 2002/2003, 2,4 milliards de BRL ont été accordés dans le cadre d'environ 900 000 contrats. Lors de la campagne 2014/2015, ce montant était de 24 milliards de BRL, soit 10 fois plus.

Au cours de la campagne 2000/2001, plus de 775 000 agriculteurs ont bénéficié du PRONAF, le montant moyen financé étant de 2 400 BRL. Dix ans plus tard, 1,3 million d'entre eux avaient accès au crédit, le montant financé par agriculteur se situant à un peu plus de 8 650 BRL¹⁹.

Par ailleurs, les limites des contrats de prêt ont aussi été relevées. Lors de la première campagne agricole couverte par le PRONAF, un agriculteur familial pouvait obtenir au maximum 10 000 BRL. Lors de la campagne 2015/2016, le seuil individuel était de 300 000 BRL. Cette limite diffère en fonction de la source des fonds. Lorsque le risque est partiellement ou intégralement assumé par l'institution financière, les seuils sont de 200 000 BRL pour le financement des coûts et de 300 000 BRL pour les investissements. Quand le risque est pris

¹⁸ La campagne agricole annuelle va de juillet d'une année au mois de juin de l'année suivante.

¹⁹ Taux de change USD/BRL au 8 août 2012: 1 USD = 2 BRL.

en charge par l'État ou par les fonds statutaires, les seuils sont de 10 000 BRL pour les coûts et de 35 000 BRL pour les investissements.

Cette année, la participation des coopératives de crédit rural à l'exécution du PRONAF a nettement augmenté, notamment grâce à la Banque coopérative du Brésil, à la Banque coopérative Sincredi et à l'Association nationale des coopératives de crédit de l'économie familiale et solidaire. Un nouveau cadre juridique a facilité "la création, le développement et le renforcement des coopératives de crédit", qui ont pu bénéficier des mesures d'appui du Gouvernement brésilien (Bianchini, 2015, p. 50).

Actuellement, la Coopérative de crédit rural d'interaction solidaire est le deuxième utilisateur des ressources du PRONAF, juste derrière la *Banco do Brasil*, bénéficiant de ce fait de fonds provenant du Trésor public via les banques par le biais de la vente de portefeuilles ou du partage des coûts de transaction.

Pour donner une idée globale de la composition du portefeuille du PRONAF, en 2013, 2,1 millions de contrats d'une valeur totale de 20,3 milliards de BRL ont été signés, les investissements représentant 69,3% des contrats et 55,4% de leur valeur. Les principales activités bénéficiant de ces investissements étaient l'achat de bovins (13,8%), de tracteurs (4,7%) et d'autres machines (2,9%) ainsi que l'amélioration des pâturages (2,0%). Les principales dépenses courantes financées étaient le maintien et l'élevage de bovins (11,3%) et la culture du soja (et 8,7%), du maïs (8,3%) et du blé (2,2%)²⁰.

MICROCRÉDIT RURAL

La première ligne de crédit du PRONAF en faveur des exploitants familiaux ayant de faibles revenus était le PRONAF-Spécial, créé en 1997, qui couvrait les opérations à la fois de financement des dépenses et d'investissement en offrant de faibles taux d'intérêt, avec une remise sur le principal. Comme cette remise était d'un montant forfaitaire, plus le prêt était de faible montant, plus le subventionnement était important en pourcentage de l'opération.

²⁰ BCB, tableau des données sur le crédit rural (<http://www.bcb.gov.br/pt-br/sfn/cred rural/sicor/matrizinformacoes/Paginas/default.aspx>.)

Ce modèle est à l'origine, en 1999, du PRONAF-B, qui a été modifié jusqu'à sa transformation au cours de la campagne agricole 2005/2006, en PRONAF-Microcrédit rural, dans le cadre du Programme national de microcrédit rural productif orienté²¹.

La décision de lancer un Programme de microfinance était fondée sur la reconnaissance de son efficacité en matière de création d'emplois et de revenus pour les segments les plus pauvres de la population et de l'évaluation de l'expérience antérieure du PRONAF dans ce secteur.

En 2004, la BNB a réalisé 834 000 opérations au titre du PRONAF-B, pour un montant de 652 millions de BRL. Cette croissance rapide est allée de pair avec une prise de conscience du peu de diversité des activités financées, de la fréquence des défauts de paiement, de l'orientation technique insuffisante des projets et du manque d'accompagnement des bénéficiaires des prêts (Banco do Nordeste, 2015, p. 12).

Il était tout aussi évident que le PRONAF-B était en mesure d'inclure les agriculteurs les plus pauvres dans le système de crédit et qu'il fallait l'adapter.

20. BCB, tableau des données sur le crédit rural (<http://www.bcb.gov.br/pt-br/sfn/credrural/sicor/matrizinformacoes/Paginas/default.aspx>.)

21. La définition d'un niveau raisonnable de rémunération des opérations de microcrédit par le Ministère des finances et le soutien du Ministère du développement agraire ont permis à la BNB, compte tenu de l'expérience qu'elle avait acquise du microcrédit en milieu urbain dans le cadre de son Programme *Crediamigo*, d'élaborer le dispositif *Agroamigo*, avec une méthodologie spécifique en lien avec les Services d'assistance technique et de vulgarisation en milieu rural (Bianchini, 2015, p. 52).

Cette méthodologie prévoit l'accompagnement et l'orientation des familles sur le terrain par un technicien de la communauté de l'agriculteur qui suit et accompagne la mise en œuvre des projets de création de revenus fondés sur des activités agricoles ou autres (Banco do Nordeste, 2015, p.13).

²¹ Loi n° 11 110/2005 portant création du Programme national de microcrédit productif orienté.

Le programme collabore avec l'Institut du Nord-Est pour la citoyenneté, une organisation de la société civile d'intérêt public ayant l'expérience du secteur de la microfinance, qui se charge des activités préalables à la remise du contrat et, par la suite, accompagne l'utilisation des ressources.

Avec l'appui du Ministère du développement agricole, des motos ont été achetées pour garantir la mobilité nécessaire et les agents chargés du crédit ont été formés, non seulement sur les aspects comptables mais également sur la nature de leur travail de promotion de l'autonomie économique des agriculteurs en valorisant leurs connaissances, leur expérience et leurs choix.

L'accès à cette ligne de crédit va de pair avec l'inclusion dans le système bancaire qui permet à l'agriculteur d'obtenir des produits et services financiers, par exemple un compte bancaire simplifié avec mise à disposition d'une carte de débit qui lui permet d'effectuer des retraits, des dépôts et des paiements.

La proximité et les contacts personnels entre agents chargés du microcrédit et agriculteurs ont permis le développement, la professionnalisation et la rapidité des opérations de crédit, l'amélioration des conditions socioéconomiques des familles et la baisse des coûts pour les agriculteurs et, pour ce qui est des banques, une meilleure gestion des indicateurs d'utilisation et un faible taux de défauts de paiement.

Le programme montre les perspectives ouvertes par des politiques sociales qui, sans renoncer au rôle de l'État ni à la décentralisation adoptent des systèmes intelligents de gouvernance, misent sur une utilisation rationnelle des ressources publiques et s'appuient sur l'apprentissage collectif comme méthode de développement (Abramovay et al., 2012, p. 19, 20).

PROGRAMME PLUS DE NOURRITURE

Dans un contexte de crise internationale et de hausse des prix des produits alimentaires et compte tenu de leur incidence sur l'inflation, le Brésil a lancé en 2008 le Programme Plus de nourriture dans le but d'accroître la productivité de l'agriculture familiale et d'élargir ainsi l'offre d'aliments.

Comme l'énorme potentiel productif de ce secteur n'était pas encore pleinement exploité et que, dûment stimulé, il pouvait rapidement produire des résultats, ce programme entendait associer des investissements à long terme dans l'infrastructure productive, l'accès au savoir et aux technologies et la refonte des politiques d'approvisionnement. C'est ainsi que les trois grands axes du programme ont été définis, à savoir plus d'investissements, plus de technologie et plus de débouchés.

Une nouvelle ligne d'investissement du PRONAF a été créée, en améliorant les conditions préalablement en vigueur, afin de financer l'achat de machines et de matériel adaptés aux caractéristiques du secteur, la régénération des sols, les systèmes de refroidissement du lait, l'amélioration génétique, les réseaux d'irrigation, le maraichage, les serres et les installations de stockage²². Ont ainsi été financés des prêts individuels d'un montant allant jusqu'à 150 000 BRL et des prêts collectifs d'un montant maximal de 750 000 BRL, à un taux d'intérêt de 2% par an, assortis d'un délai de grâce de trois ans et d'une durée maximale de 10 ans. S'agissant du financement des structures de stockage, la durée peut être de 15 ans au plus. Les contrats relèvent du Programme de garantie des prix de l'agriculture familiale et, de ce fait, les investissements sont indexés sur "le prix minimum du produit choisi par l'agriculteur" (Muller et Sanches, 2014).

Les accords conclus au cas par cas par les producteurs avec les associations de fabricants de machines et de matériel en vue de réduire les prix ont été une innovation importante qui leur a permis de bénéficier d'une réduction de 10% à 15%.

Le programme a récemment ajouté les achats de matériel servant à produire l'énergie éolienne et solaire, ce qui permet aux agriculteurs familiaux d'augmenter leur propre production d'énergie renouvelable.

Depuis son lancement, plus de 60 000 tracteurs jusqu'à 75 cv et camions de petite taille ont été achetés et plus de 90 000 contrats d'achat de matériel agricole ont été signés, outre ceux portant sur les refroidisseurs de lait et autres

²² . Pour obtenir la liste des machines et équipements pouvant être financés et d'autres informations sur ce programme, voir: <http://www.mda.gov.br>.

équipements, soit un portefeuille de plus de 8,2 milliards de BRL, qui a contribué à diminuer la pénibilité du travail et à accroître les revenus familiaux.

Une autre priorité du Programme Plus de nourriture a été de relier les services ruraux d'assistance technique et de vulgarisation à la recherche agricole afin de mettre au point des technologies adaptées à l'agriculture familiale, soit plus de 1 600 activités menées par l'Entreprise brésilienne de recherche agricole (Embrapa) pour accroître la productivité des principaux produits de l'agriculture familiale (Muller et Sanches, 2014, p. 439).

Sur le plan commercial, il fallait en priorité restructurer la Compagnie nationale d'approvisionnement (Conab) pour qu'elle retrouve sa capacité de stockage et puisse gérer des stocks régulateurs, ainsi que réorienter la Politique de garantie des prix minimum pour qu'elle soit adaptée à l'agriculture familiale (Muller et Sanches, 2014, p. 439).

Dès le lancement de cette action, le portefeuille du PRONAF a considérablement évolué, la part des investissements augmentant par rapport à l'ensemble de ses opérations.

Outre qu'il contribue à réduire la pénibilité du travail et à accroître la productivité, ce programme favorise l'ajout de valeur grâce à la valorisation et à la transformation des produits agricoles, et leur mise en conformité avec les exigences sanitaires, comme par exemple les refroidisseurs de lait qui se sont largement propagés au sein des unités d'agriculture familiale.

Le Programme Plus de nourriture a montré que l'agriculture familiale contribuait doublement à la croissance du marché intérieur en répondant à la demande croissante d'aliments, en tant que secteur productif, et au développement de l'industrie en tant que consommatrice de machines et de matériel, un aspect particulièrement pertinent dans le contexte de crise de l'époque. La prise de conscience de l'importance de ce marché a incité les fabricants à élargir l'offre de certaines machines et de certains outils pour répondre aux besoins de l'agriculture familiale, ce qui a développé l'activité de ce secteur industriel et contribué au développement d'une filière de production nationale.

Le succès du programme a entraîné la création du Programme Plus de nourriture International, un programme de coopération technique Sud-Sud visant à renforcer l'agriculture familiale en associant des activités d'échanges sur les politiques publiques différenciées, l'appui en matière d'assistance technique et de vulgarisation en milieu rural, l'achat de machines et de matériel en intégrant leur version nationale²³.

ASSURANCE DE L'AGRICULTURE FAMILIALE

Le crédit rural est un excellent moyen de renforcer et d'élargir la production et la productivité de l'agriculture familiale mais peut aboutir à l'endettement des producteurs en cas de pertes de récoltes s'ils n'ont pas les moyens de rembourser les dettes contractées auprès des intermédiaires financiers. C'est ainsi que, par le passé, des milliers d'agriculteurs ont perdu leur exploitation.

Afin de garantir et de sécuriser les revenus des exploitants familiaux, d'assurer l'expansion du PRONAF à terme et de réduire les risques au minimum en assouplissant les garanties du crédit, des instruments importants d'assurance climatique et d'assurance des prix ont été mis en place à partir de 2004, associés à des mécanismes de commercialisation et de garantie des prix (Muller et Sanches, 2014, p. 427).

Les activités agricoles doivent faire face à de multiples risques liés à la production et aux marchés bien connus aussi dans d'autres secteurs de l'économie. Or, le risque agricole diffère des autres risques à deux égards. L'activité agricole est fortement exposée aux aléas climatiques et le volume des ressources investies est relativement élevé par rapport à la capacité financière (Zukowski, 2015, p. 84). C'est justement là qu'intervient l'assurance – pour “remplacer le capital perdu” et permettre à l'agriculteur ou à l'agricultrice de poursuivre son activité agricole (Zukowski, 2015, p. 84).

L'assurance est un outil important de gestion des risques, de promotion du crédit et de stabilisation des revenus dans l'agriculture familiale. Prévue à l'avance,

²³ Pour plus d'informations sur le Programme Plus de nourriture International, voir: <http://www.mda.gov.br>.

elle peut intervenir dès que se produit le sinistre, c'est-à-dire l'événement préjudiciable non prévisible, afin de vérifier l'étendue des dégâts et d'ajuster le paiement couvrant les pertes de l'agriculteur. Dans des situations très critiques, elle peut être complétée par des mesures d'urgence qui, en général, "arrivent avec retard et ne correspondent pas aux pertes réelles", et par la renégociation des dettes, "dont les coûts sont lourds en matière de compensation des taux d'intérêt et d'adaptation des échéances de remboursement" (Zukowski, 2015, p. 84, 95).

Les expériences d'assurance menées au Brésil n'avaient pas bien fonctionné, avec "une offre limitée ou inadaptée en termes de couverture, de cultures assurées, de régions desservies et de coût des primes", ainsi que de retards des versements, ce qui avait abouti à une "perte de crédibilité" de cet outil que les banques avaient remplacé par des "sûretés réelles afin de maîtriser le risque inhérent à leur portefeuille de prêts". L'"assurance privée dont les primes étaient subventionnées n'était pas une solution viable" car les agriculteurs familiaux n'étaient pas pour les compagnies d'assurance "un marché attractif" (valeur unitaire faible et coût de gestion élevé des contrats) et que seuls en bénéficieraient ceux que les compagnies d'assurance considéraient viables (Zukowski, 2015, p. 88).

L'expérience du Programme d'assurance-récolte²⁴, "qui associait les concepts d'assurance indicielle et de prise en charge en urgence", s'est avérée adaptée aux agriculteurs les plus pauvres ayant des parcelles de très petite taille mais ne répondait pas aux besoins de protection des autres secteurs de l'agriculture familiale (Zukowski, 2015, p. 85, 97).

Dans un tel contexte et afin de combler ces lacunes et de développer le crédit, l'assurance de l'agriculture familiale (SEAF), a été créée en 2004. C'est une assurance multirisque qui couvre les risques principaux, par exemple la sécheresse et les pluies excessives, pour lesquelles les primes sont en général élevées et doivent être subventionnées. En outre, cette assurance garantit le revenu en cas de perte imputable à la sécheresse, à des pluies excessives, à la grêle, aux gelées, aux vents forts, aux fluctuations excessives des températures,

²⁴ Voir le chapitre intitulé Coexistence avec les zones semi-arides.

ainsi qu'aux nuisibles et aux maladies pour lesquels il n'existe pas de méthode de lutte exécutable ou déjà diffusée.

Ainsi, la SEAF offre “une garantie de revenu et des conditions de couverture adaptées aux caractéristiques de l'agriculture familiale”, et vise à tirer parti des “effets potentiels” de cet outil “en vue de stimuler le recours aux technologies et aux bonnes pratiques agricoles”, dans le cadre des politiques de développement rural (Zukowski, 2015, p. 90 y 104).

GESTION ET FONCTIONNEMENT

La SEAF a été conçue en reformulant en profondeur les cadres institutionnels préexistants du PRONAF et du Programme de garantie de l'activité agricole²⁵ et a été lancée la même année que ce dernier, ce qui a exigé une action rapide et souple des institutions concernées. Elle est régie par ses propres règles et la gestion en est coordonnée, le Ministère du développement agricole étant chargé de la formulation des politiques, du suivi, de l'orientation des agriculteurs et des agents du programme ainsi que de la supervision des expertises des pertes.

Le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement coordonne le zonage et la commission chargée d'examiner les recours des agriculteurs par rapport aux demandes d'indemnisation refusées ou aux valeurs définies. La BCB administre les flux financiers et les procédures, diffuse les normes et contrôle les intermédiaires financiers, qui sont ceux qui interviennent dans le cadre du PRONAF.

Dans la mesure où il s'agit d'une assurance et non d'un programme d'assistance, des outils sont nécessaires pour maîtriser le risque, et la couverture est donc subordonnée au respect du zonage des risques climatiques élaboré par l'Embrapa²⁶, et aux instructions qu'elle donne en matière de semis.

²⁵ Le Programme de garantie de l'activité agricole (Proagro), lancé en 1975, était temporairement “lié au crédit rural”, dans le but d'obtenir des renseignements “en vue de subventionner les analyses de risques réalisées par les compagnies d'assurance” pour développer leurs produits d'assurance (Zukowski, 2015, p. 86).

²⁶ Pour obtenir des informations sur les activités de l'Embrapa en faveur de l'agriculture familiale, voir le chapitre intitulé Recherche et vulgarisation en milieu rural au service de l'agriculture familiale.

Pour répondre aux besoins de l'agriculture familiale, il a fallu élargir le zonage qui se limitait à sept cultures (des produits de base agricoles) et à la région Centre-Sud du pays. Avec l'appui du Ministère du développement agricole, de nouvelles cultures ont été ajoutées, qui sont déjà au nombre de 40, ainsi que d'autres régions (par exemple, plus de 1 000 municipalités de la région Nord-Est) (Zukowski, 2015, p. 100).

Au départ, l'assurance ne couvrait que les coûts mais, à compter de la campagne 2009/2010, la SEAF a aussi prévu une couverture des prestations de financement des investissements du PRONAF qu'il était prévu de rembourser avec les revenus de l'activité assurée²⁷.

La SEAF est une assurance volontaire mais pour bénéficier du crédit du PRONAF destiné à financer les dépenses d'une activité "il faut que l'activité soit couverte par une assurance" (Zukowski, 2015, p. 98).

En cas de perte de cultures couvertes par la SEAF, l'agriculteur sera indemnisé à hauteur de 100% de la fraction du prêt correspondant à l'année du sinistre, qu'il n'aura pas à rembourser, et recevra en plus un montant pouvant aller jusqu'à 7 000 BRL correspondant au manque à gagner sur les revenus attendus. Pour ce qui est des contrats concernant les activités non couvertes par l'assurance, le Gouvernement brésilien publie périodiquement des règlements relatifs à la prorogation et au refinancement des contrats.

Au cours de sa première année, la SEAF a assuré pour la campagne 2004/2005 plus de 2,5 milliards de BRL et enregistré plus de 500 000 adhésions. Et, suite à la grave sécheresse qui a frappé la région Sud du Brésil, 245 000 agriculteurs ont été indemnisés, pour un montant total de 802 millions de BRL.

Jusqu'en 2014, la SEAF a répondu à plus de 673 000 demandes de couverture, d'une valeur totale de 2,9 milliards de BRL. La valeur assurée n'a cessé de croître, parvenant pour la campagne 2012/2013 à 7,5 milliards de BRL.

En l'absence de cette assurance, il est évident que les agriculteurs familiaux ne satisferaient pas aux conditions permettant d'obtenir de nouveaux

²⁷ La Loi n° 12 508 a ajouté un article à la Loi n° 8 171/1991 institutionnalisant la SEAF, la garantie des revenus et la couverture des prestations d'investissement.

rééchelonnements de leurs dettes antérieures, n'auraient pas les moyens de planter pour la récolte suivante et ne pourraient pas poursuivre leur activité en milieu rural.

Bien que la réglementation relative aux sinistres prévoit des procédures complexes d'apurement des pertes avec "inspection des dommages subis pour chaque activité sinistrée", la SEAF a un "faible coût d'exploitation", car elle n'entraîne pas de frais de commercialisation ni d'établissement de contrats puisqu'elle passe par la structure du crédit²⁸ (Zukowski, 2015, p. 98, 102).

La SEAF a été développée et perfectionnée au cours de ses neuf ans d'existence. Par exemple, des ajustements lui ont permis de contribuer à la transition agroécologique moyennant la validation de l'utilisation d'intrants propres et de semences créoles²⁹. L'une de ses limites tient au fait qu'elle ne couvre pas les activités liées à l'élevage faute d'une méthodologie spécifique d'évaluation des pertes.

Il demeure cependant des difficultés qui appellent "des solutions neuves" et une amélioration de son fonctionnement, et d'autres qui nécessitent "des changements normatifs et des ressources du gouvernement fédéral". Les priorités sont notamment les suivantes: continuer à accroître le nombre de cultures assurées et à poursuivre la mise en œuvre dans la région Nord; renforcer le suivi et la supervision; améliorer les liens avec les services d'assistance technique; élargir et intégrer l'information météorologique; professionnaliser l'assistance technique; adapter le modèle aux cultures permanentes et oléicoles (Zukowski, 2015, p. 103, 104 et 105).

La SEAF a montré qu'il était possible de proposer une assurance publique adaptée à l'agriculture familiale, qui serve d'assurance globale des revenus et affiche de bons indicateurs techniques et financiers. C'est ce qui en fait l'un des modèles les plus prometteurs pour contribuer au renforcement de l'agriculture familiale et au développement rural durable.

²⁸ Au cours de la campagne 2012/2013, les coûts de règlement des sinistres représentaient un peu plus de 0,1% de la valeur assurée et près de 3,2% de la valeur des indemnités.

²⁹ La création du Registre national des cultivars régionaux, variétés traditionnelles et créoles par le MDA a joué un rôle essentiel à cet égard. (Arrêté ministériel n° 51/2007).

ASSURANCE DES PRIX

Une autre innovation visant à assurer les revenus de l'agriculture familiale a été la création d'un outil d'assurance des prix dans le cadre du PRONAF au cours de la campagne 2006/2007: le Programme de garantie des prix de l'agriculture familiale. Cette assurance fait partie des mesures prises pour relier les politiques de crédit et les politiques relatives à la commercialisation, encourager à diversifier la production et contribuer à la stabilisation des revenus et à la reproduction de l'économie familiale (Muller et Sanches, 2014, p. 429 et 430).

Le Programme de garantie des prix de l'agriculture familiale fonctionne en accordant une remise sur les remboursements des prêts contractés dans le cadre du PRONAF, sous réserve que le prix du marché du produit financé soit inférieur au prix de garantie en vigueur. Les prix de garantie sont fixés en début de campagne, en tenant compte des coûts de production spécifiques de l'agriculture familiale et, si les prix reçus par les producteurs au moment où ils vendent sont inférieurs au niveau garanti, la valeur de la fraction du contrat PRONAF est automatiquement réduite, proportionnellement à la baisse des prix.

Dans le cadre de ce programme, le Ministère du développement agricole publie tous les mois un arrêté indiquant les valeurs des remises, par activité. Par exemple, si au moment de la vente, les prix payés aux producteurs de riz de l'État de Sergipe sont inférieurs de 5,99% au prix garanti, tout producteur familial de riz bénéficiera automatiquement d'une remise de 5,99% sur le montant de son contrat PRONAF qu'il doit rembourser ce mois-là. Dans la mesure où cette garantie des prix a été conçue pour aider les agriculteurs les plus pauvres, cette remise est actuellement limitée à 5 000 BRL pour les contrats finançant les coûts et à 2 000 BRL, pour les contrats d'investissement.

Grâce à l'appui du programme, les agriculteurs ne sont pas forcés de vendre leurs biens pour obtenir un prêt quand les prix du marché sont inférieurs à leurs coûts de production, ce qui garantit le flux du crédit et la création de revenus et contribue ce faisant à l'essor de l'économie locale.

Le programme concernait au départ la culture du riz, du haricot, du manioc, du maïs, du soja et du lait, puis a été progressivement élargi et englobe actuellement 47 activités agricoles et trois activités liées à l'élevage.

La gestion du Programme de garantie des prix de l'agriculture familiale est assurée par un comité conjoint du Ministère des finances, du Ministère du plan, du budget et de la gestion, du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement et du Ministère de la réforme agraire, ce dernier étant chargé de l'exécution.

Une "innovation importante du programme, qui le distingue d'autres politiques" similaires, "est qu'il n'est pas nécessaire d'acquérir physiquement le produit financé, ce qui réduit considérablement les coûts d'exploitation et en accroît l'efficacité" (Muller et Sanches, 2014, p. 430).

PROGRÈS ET DÉFIS

Le PRONAF a été le point de départ des politiques différenciées en faveur de l'agriculture familiale et a marqué un tournant important en matière de renouveau des priorités publiques en faveur des zones rurales au Brésil.

À part les lignes de crédit, d'autres mécanismes de financement ont été expérimentés au Brésil en matière de transferts de ressources non remboursables. Il faut notamment citer le Programme *Terra Forte*³⁰ d'investissement en faveur de la structuration et du développement des entreprises agro-industrielles collectives dans les zones d'installation de la réforme agraire et le Programme de promotion des activités productives rurales, qui englobe le Plan Brésil sans misère³¹ et porte sur des projets productifs des agriculteurs les plus pauvres visant à assurer leur sécurité alimentaire et à produire des excédents.

L'existence d'un Programme de crédit rural spécifique en faveur de l'agriculture familiale, le PRONAF, a contribué à ouvrir le système bancaire à un public généralement marginalisé moyennant l'accès au crédit rural. L'assurance climatique et la garantie des revenus ont joué un rôle fondamental pour pérenniser ce type de prêts avec un faible pourcentage de défauts de paiement.

³⁰ Pour plus d'informations sur le Programme Terra Forte, voir <http://www.incra.gov.br>.

³¹ En ce qui concerne les actions d'inclusion dans le système productif du Plan Brésil sans misère, voir, dans la présente publication, le texte intitulé Inclusion dans le système productif et transfert de revenus pour lutter contre la pauvreté rurale.

Les recherches réalisées à divers stades de l'évolution du PRONAF par différentes institutions mettent en évidence toute une série d'effets positifs de l'accès des agriculteurs familiaux au crédit, que ce soit au niveau des unités productives que de l'économie locale et régionale.

Le PRONAF a joué un rôle décisif en matière de stabilisation et de maintien des emplois en milieu rural ainsi que de création de nouvelles occupations à bas coût (Ibase, 1999). Il a sensiblement augmenté la productivité et le recours aux technologies (Fecamp, 2002), a stimulé le développement local et régional, en augmentant la production agricole, la création de richesses (PIB agricole) et la collecte des impôts par les municipalités (Mattei, 2005), ainsi que la mobilité sociale (Neri, 2008). Il a aussi eu des effets importants pour le secteur, notamment la récupération et la valorisation de la production de lait par l'agriculture familiale.

Ces résultats doivent être envisagés dans le cadre global des politiques différenciées en faveur de l'agriculture familiale, qui constituent aujourd'hui un programme démocratique de développement rural englobant la réforme agraire, la commercialisation, la promotion de l'égalité des femmes rurales, etc. Toutes ces mesures ont contribué à l'accroissement des rendements de l'agriculture familiale de 64% entre 2002 et 2012, contre une progression moyenne de 24% seulement pour l'ensemble du Brésil au cours de la même période (Del Grossi et Marques, 2015, p. 72).

Toutefois, la valorisation des effets positifs de l'accès au crédit doit aller de pair avec une reconnaissance de la complémentarité de cet outil avec d'autres politiques destinées à promouvoir des modes de production durables. Reconnaître les limites de l'effet stimulant du crédit permet de souligner combien il importe qu'il soit lié à des politiques agissant plus directement sur les aspects structurels du modèle de production agricole en vigueur, par exemple la recherche et l'innovation, les moyens de production et les infrastructures sociales, la réglementation économique et environnementale des modes de production non durables, l'approvisionnement et la réglementation du système alimentaire.

LIGNES DE CRÉDIT DU PRONAF AU COURS DE LA CAMPAGNE 2015/2016³²

CREDIT POUR FINANCEMENT DES COÛTS

Sert à financer des activités agricoles ou autres, l'amélioration ou l'industrialisation de la production (propre ou de tiers), d'une durée de un à trois ans. Les taux d'intérêt varient en fonction du montant du financement: 2,5% par an pour les prêts d'un montant égal ou inférieur à 10 000 BRL, 4,5% par an pour les prêts d'un montant de 10 000 BRL à 30 000 BRL et 5,5% par an pour les prêts de plus de 30 000 BRL, avec un plafond de 100 000 BRL par campagne agricole.

PRONAF-Plus de nourriture (investissement)

Sert à financer l'implantation, l'élargissement ou la modernisation de la structure de production, de bonification, d'industrialisation et de services, y compris les équipements et programmes informatiques, d'une durée de 10 ans au plus, assorti d'un délai de grâce de 3 ans pour le premier paiement. Le prêt peut être d'un montant maximal de 150 000 BRL, ou de 300 000 BRL pour l'élevage porcin, l'aviculture et les cultures fruitières. Les taux d'intérêt varient en fonction du montant du financement: 2,5% par an pour les prêts d'un montant égal ou inférieur à 10 000 BRL, 4,5% par an pour les prêts d'un montant de 10 000 BRL à 30 000 BRL et 5,5% par an pour les prêts de plus de 30 000 BRL.

MICROCREDIT PRODUCTIF RURAL (GROUPE B)

Sert à financer les exploitants familiaux dont le revenu brut annuel du ménage est égal ou inférieur à 20 000 BRL et qui n'ont pas de salariés permanents. Le seuil est de 2 500 BRL par bénéficiaire avec un maximum de 4 000 BRL dans le cadre du Programme national de microcrédit productif orienté, d'une durée de deux ans au maximum. Les taux d'intérêt sont de 2,5% par an, l'agriculteur bénéficiant en outre d'une prime de bonne performance de 25% ou 40% pour les paiements effectués jusqu'à la date d'échéance (quand l'entreprise est située dans la zone relevant de la Direction du développement du Nord-Est).

PRONAF PRODUCTIF ORIENTÉ

(CRÉDIT PRODUCTIF ORIENTÉ SUR L'INVESTISSEMENT)

Exclusivement destiné aux régions d'intervention des fonds statutaires (Nord-Est, Nord et Centre-Ouest), l'accès au crédit rural étant fourni en parallèle d'une assistance technique et financière qui accompagne la planification, fournit une assistance à l'unité familiale de production et la supervise. Le montant de ce crédit se situe entre 18 000 BRL et 40 000 BRL par campagne agricole, et concerne

³² BNB, Manual de Crédito Rural. Toutes les valeurs monétaires sont indiquées en real brésilien (BRL).

de préférence l'infrastructure nécessaire à la coexistence avec le biome concerné. La durée en est de 10 ans, y compris trois ans de grâce, à un taux de 4,5% par an, mais avec une prime de bonne performance de 3 300 BRL ou 4 500 BRL (région Nord).

PRONAF-AGRO-INDUSTRIE (VALEUR AJOUTEE)

Sert à financer les entreprises ou les coopératives investissant dans l'amélioration du stockage, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, forestiers et issus de la cueillette ou des produits artisanaux ainsi que du tourisme rural. Les entreprises doivent être exclusivement constituées d'un ou de plusieurs bénéficiaires du PRONAF, et au moins 70% de la production améliorée, transformée ou commercialisée doit provenir de ses membres. Pour les coopératives, 60% de leurs adhérents doivent être bénéficiaires du PRONAF et 55% au moins de leur production doit être améliorée, transformée ou commercialisée par les adhérents encadrés par le PRONAF. Les prêts accordés sont d'un montant inférieur ou égal à 150 000 BRL par projet individuel, à 300 000 BRL pour les entreprises familiales rurales, et à 35 millions de BRL pour les coopératives (avec un seuil de 45 000 BRL par associé), d'une durée de 10 ans au plus, avec au maximum trois ans de grâce pour le premier versement. Les taux d'intérêt sont de 2,5% par an pour tout montant inférieur ou égal à 10 000 BRL (ou multiples pour les associés de coopératives), et de 5,5% par an dans les autres cas. Une proportion maximale de 15% des ressources financées peuvent servir à payer les services de comptabilité, de développement des produits, de contrôle de la qualité et d'assistance technique dans les domaines de la gestion et des finances.

PRONAF-COÛTS AGRO-INDUSTRIE FAMILIALE

(FINANCEMENT DES COÛTS DES ACTIVITÉS AGRO-INDUSTRIELLES)

Sert à financer la constitution de stocks, l'industrialisation et la conservation de la production, y compris l'acquisition d'emballages, d'étiquettes, de condiments, d'agents conservateurs, d'édulcorants et autres intrants. Les ressources peuvent servir aussi à fournir des avances et des intrants aux coopératives qui les fourniront à leurs adhérents. Le montant maximal est de 12 000 BRL par personne, de 210 000 BRL par entreprise familiale et de 10 millions de BRL par coopérative (avec une limite de 12 000 BRL par adhérent individuel) et de 30 millions de BRL par union coopérative (regroupement de deux coopératives au moins).

PRONAF-QUOTES-PARTS

Sert à financer la constitution de parts sociales pour les bénéficiaires du PRONAF membres de coopératives qui veulent se constituer un capital de roulement,

financer leurs frais, de nouveaux investissements ou assainir leurs finances. Au moins 60% de leurs membres doivent relever de l'une des catégories du PRONAF et au moins 55% de la production visée doit provenir des membres, dont le patrimoine doit être d'au moins 25 000 BRL et qui doivent être en activité depuis au moins un an. Le montant maximal des contrats est de 30 millions de BRL avec une limite de 20 000 BRL par associé, avec un taux d'intérêt de 4,5% par an et des délais de remboursement pouvant aller jusqu'à six ans.

PRONAF-FORÊTS (SYSTÈMES AGROFORESTIERS)

Sert à financer l'implantation de systèmes agroforestiers, l'exploitation d'activités extractives écologiquement viables, la reconstitution et la gestion d'aires de conservation permanentes et de réserves légales, la régénération de zones dégradées en veillant à respecter la législation environnementale et l'enrichissement de zones ayant déjà un couvert forestier diversifié en plantant une ou plusieurs espèces forestières autochtones. La durée maximale des projets est de 20 ans, avec 12 ans de grâce pour le premier versement, le montant étant inférieur ou égal à 35 000 BRL, assorti d'un taux d'intérêt de 2,5 % par an.

PRONAF-SEMI-ARIDE (COEXISTENCE AVEC LES ZONES SEMI-ARIDES)

Sert à financer des projets de coexistence avec les zones de semi-arides, en faveur de l'implantation, du développement, de la remise en état et/ou de la modernisation des infrastructures productives, d'une durée maximale de 10 ans, assorti d'une période de grâce de trois ans. Le montant maximal des contrats est de 18 000 BRL, dont au moins 50% doivent être destinés à l'implantation, à la construction ou à la modernisation de l'infrastructure hydraulique. Les taux d'intérêt sont de 2,5% par an.

PRONAF-FEMMES (INVESTISSEMENT EN FAVEUR DES FEMMES)

Permet d'offrir un accès au crédit aux agricultrices aux mêmes conditions que pour le Programme de microcrédit productif orienté pour celles qui satisfont aux critères des groupes A, B et A/C, ou aux conditions minimales du PRONAF-Plus de nourriture pour les autres bénéficiaires.

PRONAF-JEUNES (INVESTISSEMENT EN FAVEUR DES JEUNES)

Sert à financer des jeunes de 16 à 29 ans appartenant à une unité familiale, d'un montant maximal de 15 000 BRL, assorti d'un taux d'intérêt de 2,5% par an et d'un délai de remboursement de 10 ans. Le délai de grâce pour le premier versement est de trois ans, mais peut atteindre cinq ans en fonction de la technicité du projet.

PRONAF-AGROÉCOLOGIE (INVESTISSEMENT EN FAVEUR DE L'AGROÉCOLOGIE)

Sert à financer les systèmes fondés sur l'agroécologie et l'agriculture biologique, coûts d'implantation et de gestion compris. Les contrats sont d'une valeur maximale de 150 000 BRL et peuvent atteindre 300 000 BRL pour l'élevage porcin, l'aviculture et les cultures fruitières. Les taux d'intérêt sont de 2,5% par an.

PRONAF-ÉCO (INVESTISSEMENT DANS LES ÉNERGIES RENOUVELABLES ET LA DURABILITÉ ÉCOLOGIQUE)

Sert à financer les technologies liées aux énergies renouvelables, comme l'énergie solaire, la biomasse, l'énergie éolienne, les mini-fabriques de biocarburants et le remplacement des techniques liées aux combustibles fossiles par des équipements et machines agricoles, les technologies environnementales, par exemple les stations de traitement des eaux, des déchets et des effluents, le compostage et le recyclage, le stockage de l'eau, par exemple les citernes, les barrages, y compris souterrains, les réservoirs d'eau et les petits ouvrages hydroénergétiques, la sylviculture, y compris les cultures de *dendê* (palmier à huile) et de caoutchouc, les techniques de conservation et de correction de l'acidité et de la fertilité des sols, en veillant à retrouver et à améliorer la capacité de production. Les seuils et conditions applicables sont les mêmes que pour le Programme Plus de nourriture, mais les délais varient en fonction du projet et peuvent aller jusqu'à 12 ans, dont une période de grâce de cinq ans.

CRÉDIT POUR LES BÉNÉFICIAIRES DU PROGRAMME DE RÉFORME AGRAIRE ET DU CRÉDIT FONCIER (groupe A)

Destiné à l'investissement en faveur de l'installation de la famille dans une nouvelle région, d'un montant maximal de 25 000 BRL à un taux d'intérêt de 0,5% par an, avec une prime de bonne performance de 40%, et un délai de remboursement de 10 ans au maximum (ce qui inclut une période de grâce de trois ans). Il est prévu que le crédit soit utilisé pour payer l'assistance technique. Les prêts servant à financer les coûts accordés aux personnes appartenant au groupe A/C permettent déjà de bénéficier de trois opérations d'un montant maximal de 7 500 BRL au taux de 1,5% par an, d'une durée maximale de 2 ans.

CADRE JURIDIQUE ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ABRAMOVAY R. et al. 2012. *Cinco anos do Agroamigo: retrato do público e efeitos do Programa*. 2. ed. rev. atual. ampl. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil.

BNB. 2015. *Página del Banco Central de Brasil. FAQ – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf*. (<http://www.bcb.gov.br/?PRONAFFAQ>. Consulté le 18 novembre 2015.)

BNB. Non daté. *Manual de Crédito Rural – MCR. Capítulo 10: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)*. (<http://www3.bcb.gov.br/mcr>. Consulté le 18 novembre 2015.)

BNB. Non daté. *Matriz de Dados do Crédito Rural*. (<http://www.bcb.gov.br/pt-br/sfn/credrural/sicor/matrizinformacoes/Paginas/default.aspx>. Consulté le 18 novembre 2015.)

BANCO DO NORDESTE. 2015. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 46 (suplemento especial): *Caderno Especial Agroamigo 10 anos*. Fortaleza: BNB. (<http://www.bnb.gov.br/ren-edicao-especial-2015-10-anos-do-agroamigo>. Consulté le 18 novembre 2015.)

BIANCHINI V. 2015. *Vinte anos do PRONAF 1995-2015: avanços e desafios*. Brasília, DF: MDA. 113 p.

BRÉSIL. 1996. Décret n° 1 946 du 28 juin 1996 portant création du Programme de renforcement de l'agriculture familiale – PRONAF. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm. Consulté le 18 novembre 2015.)

BRÉSIL. 2003. Décret n° 4 854 du 8 octobre 2003 relatif à la composition, à la structuration, aux compétences et au fonctionnement du Conseil national de développement rural durable – Condraf. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4854.htm. Consulté le 18 novembre 2015.)

BRÉSIL. 2005. Loi n° 11 110 du 25 avril 2005 instituant le Programme national de microcrédit productif orienté – PNMPO. (http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/111110.htm. Consulté le 18 novembre 2015.)

BRÉSIL. 2006. Loi n° 11 326 du 24 juillet 2006 instituant les directives pour la formulation de la Politique nationale relative à l'agriculture familiale et les entreprises familiales rurales. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Consulté le 18 novembre 2015.)

CONTAG. 1995. *Grito da Terra Brasil: pauta nacional de reivindicações 1995 – CUT, CONTAG, MST, MAB, CNS, MONAPE, CAPOIB e Mulheres Trabalhadoras Rurais*. Brasília, Contag. (<https://www.contag.org.br/>. Consulté le 17 septembre 2015.)

DEL GROSSI M. E. et MARQUES V. P. M. A. 2015. *An in-depth review of the evolution of integrated public policies to strengthen family farms in Brazil*. ESA Working Paper n° 15-01. Rome, FAO. (<http://www.fao.org/publications/card/en/c/081e4416-dcdf-4981-a488-47f6a659c81b>. Consulté le 21 décembre 2015.)

FECAMP. 2002. *Estudo de caso em campo para avaliação dos impactos do Pronaf*. Campinas: Fecamp.

GUANZIROLI C. E., DI SABBATO A., BITTENCOURT G. A., BAMPI G., CARDIN S., DUARTE M., REZENDE G. C., PRESCOTH E., LOGUERCIO P. et ROMEIRO A. R. 1999. *Novo Retrato da Agricultura Familiar: O caso do Brasil*. 9. ed. Brasília: MDA. v. 1. 65p.

GUANZIROLI C. E., ROMEIRO A. R., DI SABBATO A., BUAINAIMA A. M. et BITTENCOURT G. A. 2001. *Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond. v. 1. 288p.

IBASE. 1999. *Avaliação dos programas de geração de emprego e renda. Democracia Viva*, São Paulo: Editora Segmento, nov. 1999 (Edição Especial).

MATTEI L. 2005. *Impactos do Pronaf: análise de indicadores*. Brasília: MDA. (NEAD Estudos, 11).

MDA. 2014. *Acompanhe as ações do MDA e do Incra*. Versão 27/6/2014. (<http://www.mda.gov.br>. Consulté le 30 septembre 2015.)

MULLER L. et SANCHES A. 2014. *El desarrollo de políticas públicas para fortalecer la agricultura familiar: la experiencia de Brasil*. In: **SALCEDO S. et GUZMÁN L.** (Ed.). *Agricultura familiar en América Latina y Caribe. Recomendaciones de Política*. Santiago, Chili: FAO. p. 414-434. (<http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf>. Consulté le 30 septembre 2015.)

NERI M. (Org.). 2008. *Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do CrediAmigo*. Rio de Janeiro: Ed. FGV/ IBRE. 376 p.

PERACI A. S. et BITTENCOURT G. A. 2010. *Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos*. In: **GRAZIANO J., DEL GROSSI M. et FRANÇA C. G.** *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: the brazilian experience*. Brasília: MDA.

VEIGA J. E. 1994. *A opção pela agricultura familiar*. Brasília, DF: FAO/IN-CRA. (Informe).

ZUKOWSKI J. C. 2015. *Seguro agrícola e desenvolvimento rural – contribuições e desafios do SEAF*. In: **GRISA C. et SCHNEIDER S.** *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

RECHERCHE ET VULGARISATION EN MILIEU RURAL AU SERVICE DE L'AGRICULTURE FAMILIALE

Le choix d'aborder dans le même chapitre le thème de la recherche agricole et celui de l'assistance technique et de la vulgarisation en milieu rural entend souligner combien il importe de conjuguer ces deux aspects de la politique de développement rural et mettre en évidence les possibilités offertes par leur début d'articulation dans l'expérience récente du Brésil.

Ces politiques ont suivi des trajectoires différentes et ont leurs propres structures institutionnelles. Mais les contacts et les initiatives conjointes, qui se sont multipliés dès le lancement de la Stratégie Faim zéro et du Plan Brésil sans misère ont contribué à éradiquer l'extrême pauvreté, à dynamiser les régions et à créer de nouvelles possibilités de développement durable.

L'intégration des politiques de sécurité alimentaire et des politiques agricoles différenciées, tout en reconnaissant l'hétérogénéité du secteur agricole et les contributions de l'agriculture familiale et des communautés rurales traditionnelles à l'économie nationale, ont créé de nouveaux besoins et incité les services de recherche et de vulgarisation à se moderniser, à revoir leurs procédures et à lancer de nouvelles modalités d'action et de coopération.

Par ailleurs, la Constitution fédérale de 1988 et la législation pertinente qui la complète considèrent le développement de la recherche et de la technologie ainsi que de l'assistance technique et de la vulgarisation agricole comme des instruments de la politique agricole nationale qui doivent être intégrés et englober les producteurs ruraux et leurs entités représentatives, les communautés rurales ainsi que les différents écosystèmes et les situations économiques et culturelles des producteurs.

RECHERCHE AGRICOLE

La volonté de changement s'est heurtée aux difficultés propres de l'évolution institutionnelle de la recherche agricole au Brésil, qui s'est développée dans une optique sectorielle axée sur le renforcement de l'agriculture dont le but était d'accroître la capacité de production et de produire des devises pour répondre aux besoins "d'une société au début de l'industrialisation et de l'urbanisation" (Basaldi et Stumpf Junior, 2015, p. 511).

La création en 1973 de l'Embrapa entendait d'une part mettre fin à la situation précaire de l'époque, qui se caractérisait par "l'absence d'une politique scientifique et technologique pour le secteur", "l'absence de dispositifs de coordination", "le manque d'interface avec les services d'assistance technique et de vulgarisation en milieu rural", «l'insuffisance des moyens et le manque de souplesse de leur mise en œuvre», entre autres aspects (Rodrigues, 1987, p. 238). D'autre part, l'Embrapa devait répondre aux besoins de la modernisation de l'agriculture en augmentant la capacité d'intervention de l'État (Rodrigues, 1987, p. 238).

Il existe actuellement un cadre institutionnel important pour la recherche agricole, dont l'Embrapa est un élément non négligeable puisqu'elle est présente dans 23 états et dans le District fédéral, avec 46 unités de recherche et de services décentralisés, dont 17 axées sur des écorégions (climat tempéré, Pantanal, Amazonie orientale, zones semi-arides, etc.), 15 sur des produits (riz, maïs, soja, volailles et porc, etc.), 10 sur la recherche fondamentale (sols, ressources génétiques et biotechnologies, informatique, etc.) et 4 sur les services (gestion des terres, produits et marchés, etc.). En outre, l'Embrapa est très présente à

l'étranger, par le biais de son laboratoire virtuel (Labex), aux États-Unis, en Europe (Allemagne, France et Royaume-Uni), en Chine, en Corée du Sud et bientôt au Japon, avec des programmes de coopération technique en Amérique latine, en Afrique et en Asie.

Depuis 2013, l'Embrapa et la FAO développent des activités de coopération dans les domaines de la recherche agricole, de l'élaboration des politiques, de la sécurité alimentaire et de la gestion durable des ressources naturelles, afin de démarrer et d'encourager les échanges de connaissances et d'expérience, notamment dans le cadre de la coopération Sud-Sud.

L'Embrapa est chargée de coordonner le système national de recherche agricole qui englobe des institutions fédérales publiques, des institutions étatiques, des universités, des entreprises privées et des fondations qui collaborent dans divers domaines. Il existe notamment 23 institutions étatiques de recherche agricole¹. L'entreprise développe également les partenariats public-privé, aux niveaux national et international, dans des domaines tels que la recherche-développement, les affaires et le transfert de technologie, ce qui a représenté en 2014 un total de 3 185 contrats.

L'Embrapa est une entreprise publique de droit privé, dotée de son propre patrimoine et autonome sur les plans administratif et financier. Son capital social appartient intégralement à l'État et ses gains et résultats ne sont pas distribués. Elle a pour mission de "trouver des solutions viables dans les domaines de la recherche, du développement et de l'innovation en faveur de la pérennité de l'agriculture pour le bien de la société brésilienne"; sa vision est d'"être une référence mondiale en matière de production et d'offre d'information, de connaissances et de technologies, en contribuant à l'innovation et à l'agriculture durable ainsi qu'à la sécurité alimentaire"².

L'Embrapa est essentiellement financée par des dotations du budget fédéral, les fonds provenant de conventions ou de contrats de prestation de services, les recettes d'exploitation, la perception de royalties ainsi que de droits d'auteur

¹ Pour obtenir des informations sur les diverses organisations étatiques de recherche agricole, voir: <https://www.embrapa.br/oeapas>.

² Pour plus de détails, voir: <https://www.embrapa.br/missao-visao-e-valores>.

et de propriété intellectuelle, d'autres revenus provenant notamment de la commercialisation des technologies, des semences, des végétaux, des animaux et d'autres dérivés de la recherche, entre autres.

L'Embrapa est sous tutelle du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement; son principal organe de délibération est un conseil d'administration qui prévoit la représentation de ses employés, du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement, du Ministère de la planification, du budget et de la gestion, du Ministère de l'intérieur et du Ministère du développement agraire, outre les deux membres désignés par le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement sur proposition d'entités civiles ou gouvernementales.

ORIENTATION STRATÉGIQUE

Les activités de l'Embrapa sont définies à moyen et long terme, son plan directeur actuel ayant adopté une optique plus rurale qui ne se limite pas aux activités liées à l'agriculture et à l'élevage et inclut le développement rural dans ses priorités, en insistant sur les aspects environnementaux.

Les 12 objectifs stratégiques de l'Embrapa définis dans son sixième plan directeur pour la période 2014-2034 suivent quatre grands axes: "a) progresser dans la recherche de la durabilité à tous égards (technique-économique, social, environnemental); b) promouvoir la recherche et l'innovation en vue de l'insertion stratégique et compétitive du Brésil dans la bioéconomie émergente; c) contribuer à l'élaboration du cadre des politiques publiques nationales et internationales ayant une incidence sur les activités rurales au Brésil; et d) promouvoir des actions intégrées d'inclusion dans le système productif et de réduction de la pauvreté rurale, moyennant le développement technologique de l'agriculture familiale, l'agriculture biologique et l'agroécologie" (Embrapa, 2014, p. 13).

Il convient de souligner aux fins de notre analyse les objectifs stratégiques suivants: a) "générer des connaissances et des technologies qui encouragent l'innovation en matière de gestion afin de faire face de manière efficiente,

efficace et effective à la complexité croissante et à la multifonctionnalité de l'agriculture"; b) "produire des connaissances et des technologies et proposer des stratégies adaptées aux conditions locales contribuant à inclure l'agriculture familiale dans le système productif"; c) "appuyer l'amélioration et l'élaboration de politiques et de stratégies publiques fondées sur l'analyse et l'étude des besoins du marché et du développement rural" (Embrapa, 2015c).

Le sixième plan directeur est structuré par grands thèmes, tous orientés sur les filières de production: a) ressources naturelles et changement climatique; b) sciences nouvelles: biotechnologie, nanotechnologie et géotechnique; c) automatisation, agriculture de précision et technologies d'information et de communication; d) sécurité zoosanitaire et phytosanitaire des filières productives; e) systèmes de production; f) technologie agro-industrielle, biomasse et chimie verte; g) sécurité alimentaire, nutrition et santé; h) marchés, politiques et développement rural.

RECHERCHE ET AGRICULTURE FAMILIALE

Les réalités de l'agriculture familiale ont été prises en compte pour aborder tous les grands thèmes, de façon à s'assurer que les connaissances et tendances issues de toutes les activités de l'entreprise soient restructurées en fonction des spécificités de l'agriculture familiale afin de pouvoir réaliser des études et des analyses et définir des stratégies adaptées³.

Dans l'optique de l'Embrapa, l'agriculture familiale joue un "rôle significatif en tant qu'acteur du développement équitable et durable" et représente à divers égards un "secteur stratégique" qui, de ce fait, doit être abordé dans les politiques publiques. Et la diversité des agricultures familiales pourrait aussi être due aux différences qui existent en matière d'accès aux politiques publiques, aux marchés et aux technologies (Embrapa, 2014, p. 125).

Pour l'Embrapa, l'importance de l'agriculture familiale tient aux aspects ci-après: "a) elle est intrinsèquement liée à la sécurité alimentaire et nutritionnelle;

³ Sur les développements technologiques concernant l'agriculture familiale, la culture biologique et l'agroécologie, voir Embrapa (2015c).

b) elle concerne les aliments traditionnels, outre qu'elle contribue à un régime équilibré et préserve la biodiversité agricole et l'exploitation durable des ressources naturelles; c) elle offre une possibilité de créer de la richesse, de dynamiser les économies locales, en particulier quand elle va de pair avec des politiques spécifiques destinées à promouvoir l'autonomie des agriculteurs, en réaffirmant leur identité, la protection sociale et le bien-être des communautés ainsi que le développement rural durable; d) elle montre qu'elle peut créer des emplois" (Embrapa, 2014, p. 124).

L'Embrapa estime que 65% de ses projets produisent des technologies et des informations dont peuvent profiter les agriculteurs familiaux de toutes les régions du pays et qui ajoutent de la valeur à leurs activités et favorisent un développement durable. Sur les 1 151 actions d'intérêt social citées en 2014 dans son bilan social, 257 étaient en faveur des agriculteurs et agricultrices familiaux et 108 de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la misère⁴ (Embrapa, 2015a; Embrapa, 2015b).

ÉVOLUTION DE LA RECHERCHE

L'importance accrue "du développement rural et de la reconnaissance des diverses catégories sociales présentes en milieu rural au Brésil" s'est répercutée sur les activités de production, de promotion et "d'échange de connaissances et de technologie pour les divers segments" et ces problématiques "ont commencé à acquérir plus de poids dans les priorités" des institutions de recherche (Basaldi et Stumpf Junior, 2015, p. 521).

La volonté politique de promouvoir l'agriculture familiale a permis à l'Embrapa d'actualiser sa vision stratégique, notamment en ajoutant l'agriculture familiale comme thématique transversale au nombre de ses priorités et en développant les interactions avec les actions publiques d'insertion sociale et d'inclusion dans le système productif. L'entreprise s'est efforcée de valoriser les dimensions environnementales et politico-institutionnelles, allant plus loin qu'elle ne le faisait traditionnellement, s'intéressant notamment à l'impact de la technologie

⁴ les actions de l'Embrapa d'intérêt social, voir: <http://bs.sede.embrapa.br/2014/acoes/html/busca2014.html>.

sur l'augmentation de la productivité moyenne nationale et l'offre d'aliments, ainsi que sur la création d'emplois et de revenus moyennant la réduction des coûts et l'ajout de valeur unitaire aux produits⁵.

Il demeure néanmoins possible de perfectionner les mécanismes institutionnels de coordination des actions de l'Embrapa afin de s'assurer que les aspects sociaux et environnementaux sont réellement prioritaires au niveau de la création et du transfert de technologie. Il faudrait à cette fin notamment renforcer la coopération entre ses divers services, avec les institutions étatiques de recherche agricole et avec les membres, y compris les institutions chargées de l'assistance technique et de la vulgarisation en milieu rural, les coopératives et les ONG.

Le système de conservation des ressources génétiques de l'Embrapa est l'un des plus importants non seulement du Brésil et de l'Amérique latine, mais également du monde, avec plus de 170 collections de germoplasmes, 765 espèces de végétaux, d'animaux et de micro-organismes essentiels pour l'agriculture et l'alimentation. L'entreprise est l'une des institutions publiques chefs de file dans le domaine des biotechnologies, ses succès en matière de recherche incluant notamment le clonage animal et le développement pionnier au Brésil d'espèces végétales génétiquement modifiées ainsi que le séquençage du génome.

En raison de la pertinence de ses travaux, le Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) a recommandé d'élargir le débat, en y associant l'ensemble de la société, en vue d'élaborer une politique relative à la conservation des ressources génétiques et de valoriser les activités de l'Embrapa pour qu'elle ait un impact social plus réel sur les populations autochtones et *quilombolas* et les autres peuples et communautés traditionnels⁶.

Si l'Embrapa englobe notamment dans sa vision la sécurité alimentaire et souhaite encourager la participation des acteurs sociaux à la définition des programmes et au suivi des résultats, elle reconnaît qu'elle peut encore

⁵ Au sujet de l'évaluation des effets des technologies issues de l'Embrapa voir, notamment: <http://bs.sede.embrapa.br/2014/metodologiareferenciaavaliacaoembrapa.pdf>.

⁶ Au sujet des recommandations du CONSEA en la matière, voir <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/recomendacoes/2005/recomendacao-no-001-2005/view> et <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/recomendacoes/2012/recomendacao-no-009-2012/view>.

s'améliorer et intensifier le dialogue avec les organisations et mouvements sociaux (Embrapa, 2014; Embrapa, 2015c).

Elle reconnaît aussi qu'il lui faut renforcer sa communication avec les institutions liées aux réseaux publics et privés d'assistance technique et de vulgarisation ainsi qu'avec les coopératives (Embrapa, 2015c).

ASSISTANCE TECHNIQUE ET VULGARISATION

L'assistance technique et la vulgarisation en milieu rural ont aussi suivi une longue trajectoire institutionnelle, passant par diverses phases et actions gouvernementales destinées à appuyer la production, le développement communautaire et les services de formation. Créée en 1974, l'Entreprise brésilienne d'assistance technique et de vulgarisation en milieu rural (Embrater) a contribué à la modernisation de l'agriculture en commençant à coordonner et à soutenir les institutions étatiques d'assistance technique et de vulgarisation, qui disposaient de vastes réseaux locaux (Diesel, Dias et Neuman, 2015, p. 107 et 108). C'était une entreprise publique de droit privé relevant du Ministère de l'agriculture et dotée d'un patrimoine propre qui, intégrée à l'Embrapa, était autorisée à soutenir financièrement les institutions étatiques officielles d'assistance technique et de vulgarisation en milieu rural⁷.

La Constitution fédérale de 1988, complétée par la législation relative à la politique agricole⁸, stipule que le gouvernement fédéral doit fournir des services d'assistance technique et de vulgarisation agricole publics et gratuits à l'agriculture familiale. En 1990, cependant, lors du démantèlement des institutions de l'État brésilien, l'Embrater a disparu et diverses entités étatiques ont été déstructurées, avec une réduction considérable du soutien apporté par le gouvernement fédéral.

⁷ Loi n° 6 126 du 6 novembre 1974.

⁸ Loi n° 8 771 du 17 janvier 1991.

RÉTABLISSEMENT DU SYSTÈME DE VULGARISATION

En 2003, le gouvernement fédéral transfère du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement au Ministère du développement agricole la coordination et la mise en œuvre de la Politique d'assistance technique et de vulgarisation en milieu rural, avec un budget de 3 millions de BRL⁹. Lors de la consultation des mouvements sociaux organisée dans le cadre de l'adoption de diverses politiques différenciées en faveur de l'agriculture familiale, il s'est engagé à moderniser la conception et le format institutionnel, en cherchant à rétablir la Politique d'assistance technique et de vulgarisation (Diesel, Dias et Neuman, 2015, p. 108). C'est alors qu'a démarré le processus d'institutionnalisation et qu'ont été mises en place les conditions d'une reconnaissance politique de son utilité et "les conditions légales fondamentales permettant d'assurer le fonctionnement, mais sans établir un programme spécifique d'assistance technique et de vulgarisation en milieu rural" (Diesel, Dias et Neuman, 2015, p. 112 et 113).

Dès le départ, les contrats directs de services ont été uniquement conclus par le biais de conventions signées entre le Ministère du développement agricole et des entités publiques (institutions étatiques d'assistance technique et de vulgarisation, universités, etc.) et privées (entreprises, coopératives, associations).

Un vaste processus de consultation de toute la société a été lancé dès les premiers stades et tout au long du cycle d'élaboration de cette politique publique, lors de la formulation des propositions de contrat, des activités de renforcement des capacités et de formation ainsi que de prestations de services.

En 2004, la Politique nationale d'assistance technique et de vulgarisation rurale a été adoptée pour garantir, élargir et professionnaliser la fourniture de services publics spécifiques en faveur de l'agriculture familiale¹⁰, des communautés rurales traditionnelles et des bénéficiaires de la réforme agricole, sous réserve qu'ils soient titulaires de la DAP ou qu'ils aient le statut de bénéficiaire dans le système d'information des projets de la réforme agricole de l'INCRA.

⁹ Décret n° 4 739 du 13 juin 2003.

¹⁰ Voir le chapitre intitulé Identification et enregistrement des agriculteurs familiaux.

D'autres mesures normatives et administratives ont été prises pour la mettre en œuvre et pour renforcer les alliances institutionnelles, avec une participation importante de l'Association brésilienne des institutions étatiques d'assistance technique et de vulgarisation¹¹, créée juste après la disparition de l'Embrater, qui regroupe 27 institutions étatiques.

En 2006, le système brésilien décentralisé d'assistance technique et de vulgarisation a vu le jour et ses fondements institutionnels ont été mis en place, en définissant les instances de gestion et de mise en œuvre de la politique. Le Comité national d'assistance technique et de vulgarisation du Conseil national de développement rural durable (CONDRAF) a été créé, chargé de la gestion sociale, l'accord opérationnel conclu réaffirmant que les services sont fournis par des entités tant publiques que privées.

NOUVEAU CADRE JURIDIQUE

L'adoption de la Politique nationale d'assistance technique et de vulgarisation en milieu rural et du programme éponyme (Pronater), avec ses deux annexes sur les méthodologies et les technologies,¹² a été une étape marquante. L'assistance technique et la vulgarisation en milieu rural sont définies dans la Loi n°12 188/2010 comme étant "un service d'éducation informelle de caractère continu qui promeut la gestion, la production, la transformation, la commercialisation des activités et services agricoles, y compris les activités agricoles extractives, forestières et artisanales".

Les objectifs stratégiques de la Politique nationale d'assistance technique et de vulgarisation en milieu rural sont notamment de développer le potentiel régional et local, d'améliorer la qualité de vie des bénéficiaires et d'assurer l'interface avec le système de recherche agricole. Les principes essentiels en sont les suivants: a) le développement rural durable; b) la gratuité, la qualité et l'accès à l'assistance technique et à la vulgarisation en milieu rural; c) l'adoption d'une méthodologie participative de type multidisciplinaire, interdisciplinaire et interculturelle visant à développer la citoyenneté et la démocratisation de la

¹¹ Pour obtenir des informations sur les divers membres de l'Association, voir: <http://www.asbraer.org.br>.

¹² Loi n° 12 188 du 11 janvier 2010 et Décret n° 7 215 du 15 juin 2010.

gestion des politiques publiques; d) l'adoption des principes de l'agriculture de type écologique de préférence pour développer des systèmes de production durable; e) l'équité des relations entre les sexes, les générations, les races et les ethnies; f) la contribution à la sécurité et à la souveraineté alimentaires et nutritionnelles.

Les services d'assistance technique et de vulgarisation agricoles sont étroitement liés à la promotion de la diversification de la production et des revenus familiaux car ils visent à insérer les exploitants familiaux dans des filières alternatives, notamment celles des produits biologiques, des plantes médicinales et de la phytothérapie, du commerce éthique et solidaire, des activités agro-industrielles familiales, du tourisme et de l'artisanat, entre autres.

Le Pronater prévoit non seulement l'assistance technique mais également des activités de formation et de renforcement des capacités des vulgarisateurs ruraux comme moyen d'appuyer les organisations gouvernementales et les ONG. Il existe également des réseaux d'assistance technique et de vulgarisation rurale au sein des services fédéraux, 13 réseaux thématiques qui diffusent une information technique et scientifique, encouragent les échanges d'expérience et aident à relier les entités et professionnels qui travaillent pour le programme.

Le nouveau cadre juridique prévoit l'organisation de conférences nationales de nature délibérative et participative en vue d'élaborer les directives et les propositions à inclure dans le Plan pluriannuel du gouvernement fédéral.

GESTION ET INNOVATION

Le Ministère du développement agricole est chargé de formuler la politique et de superviser la gestion du programme qui sert d'instrument d'application des politiques relatives à la fourniture des services. Il définit les entités autorisées à fournir des services ainsi que de nouvelles modalités de contrat.

Les services peuvent être fournis en collaboration avec l'administration publique dans divers contextes ainsi qu'en concluant des contrats avec des institutions ou organismes publics ou privés, avec ou sans but lucratif, (les

organismes d'exécution) qui étaient précédemment agréés par les conseils de développement rural durable de chaque état; il n'est pas obligatoire de lancer un appel d'offres, la procédure simplifiée de l'invitation à soumissionner pouvant être utilisée, une innovation dans le cadre juridique régissant les contrats de services de l'administration publique fédérale.

Sur la base d'une invitation à soumissionner indiquant les spécifications relatives aux publics, régions ou programmes prioritaires, le nombre minimum de bénéficiaires par technicien, les qualifications de l'équipe technique, la valeur des services est définie à l'aide de systèmes de calcul des coûts et de méthodologies participatives, et les propositions techniques de prestataires préalablement agréés sont sélectionnées. Il s'agit par exemple d'invitations à soumissionner destinées à des publics spécifiques (autochtones, *quilombolas*, pêcheurs artisanaux, coopératives familiales, etc.), des programmes gouvernementaux (Territoires de citoyenneté, Coexistence avec les zones semi-arides, Brésil sans misère) ou des activités diverses (agroécologie, production de semences indigènes, diversification de la production dans les zones de culture du tabac, développement de la production de lait) ou plusieurs des aspects précités, par exemple l'organisation productive des femmes ou les femmes dans les zones semi-arides.

Il convient de signaler deux autres innovations institutionnelles intéressantes. Les paiements sont effectués sur attestation des agriculteurs pour chacune des activités, et l'accompagnement et le suivi ainsi que la liquidation se font dans un environnement virtuel via un système électronique spécifique (SIATER)¹³.

Pour ce qui est des bénéficiaires de la réforme agraire, des services de conseils techniques, sociaux et environnementaux leur sont fournis dans le cadre du Pronater, les prestataires étant recrutés par l'INCRA par voie d'invitations à soumissionner. Ces services portent notamment sur l'élaboration de plans de développement ou de récupération de zones d'installation, de projets ainsi que la réalisation d'activités de planification et d'éducation.

Une autre étape importante de l'histoire du système d'assistance technique et de vulgarisation a été la tenue de la première conférence nationale qui a

¹³ Pour plus de détails sur le SIATER, voir: <http://siater.mda.gov.br>.

mobilisé plus de 40 000 personnes au total et s'est attelée aux défis posés par la mise en œuvre effective de la politique en la matière¹⁴. Les principaux thèmes abordés révèlent les obstacles à surmonter: élargissement de la portée des politiques; "augmentation des ressources financières qui leur sont destinées"; "amélioration de la qualité des services"; meilleure prise en compte de la diversité de l'agriculture familiale; "production d'aliments sains"; articulation avec les autres politiques relatives à l'agriculture familiale et au développement rural durable (MDA et CONDRAF, 2015, p. 4).

On observe ces derniers temps une nette augmentation de l'utilisation des ressources d'assistance technique et de vulgarisation agricole. Entre 2010 et 2014, le Ministère du développement agricole a investi 1,18 milliard de BRL dont ont bénéficié "plus de 565 000 familles" et 556 organisations de l'agriculture familiale. En 2015, "221 contrats sont en cours, représentant un montant de 884 millions de BRL" (MDA et CONDRAF, 2015, p. 4).

Les données les plus récentes fournies par le Ministère du développement agricole montrent qu'en avril 2015 les services fournis par des prestataires recrutés par voie d'invitations à soumissionner ont aidé 557 407 agriculteurs et agricultrices et que 242 144 familles en ont bénéficié dans le cadre du Programme Brésil sans misère¹⁵.

L'INCRA a investi au cours de la période 2011-2014 un montant de 1 065 millions de BRL dans les services d'assistance technique et de vulgarisation agricole, dont ont bénéficié 401 300 familles de colons de la réforme agricole (MDA et CONDRAF, 2015, p. 4). Les montants investis sont plus importants encore si l'on tient compte des ressources utilisées par les institutions publiques étatiques et les organismes sociaux.

Outre cette augmentation des ressources, il convient de signaler la prise en compte de la diversité de l'agriculture familiale, par exemple avec la politique en faveur des femmes, puisque des appels d'offres spécifiques sont prévus pour aider les agricultrices et des projets spécifiques pour les groupements et organisations féminins¹⁶, et des activités destinées à accompagner la transition agroécologique.

¹⁴ La deuxième conférence nationale devrait se tenir en 2016.

¹⁵ Voir: <http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/acompanhe-a%C3%A7%C3%B5es-do-mda-e-incra>.

¹⁶ Voir le chapitre intitulé Citoyenneté et autonomie pour les femmes rurales.

Outre les services d'orientation directement fournis, la Politique d'assistance technique et de vulgarisation a contribué à la mise en œuvre d'autres politiques publiques de diverses façons: émission des DAP; élaboration de projets d'accès au crédit rural; inspections et élaboration des rapports relatifs aux pertes pour la SEAF; appui pour accéder au marché institutionnel, en aidant à préparer les projets et à accompagner les opérations du Programme d'achat d'aliments (PAA) et du Programme d'alimentation scolaire (PNAE) et à assurer l'interface avec les écoles, les mairies et les gouvernements des états (MDA et CONDRAF, 2015 p. 5, 14).

Les politiques d'assistance technique et de vulgarisation en milieu rural ont récemment fait l'objet d'une évaluation institutionnelle au niveau national. Les progrès relevés concernent l'offre plurielle de services communs entre le gouvernement et les ONG en faveur de publics spécifiques, par exemple les agriculteurs et agricultrices familiaux, y compris ceux des peuples et communautés traditionnels. Il est toutefois signalé qu'il faudrait élargir l'envergure de ces actions, qui pourraient par ailleurs suivre de plus près les objectifs et directives de la Politique nationale d'assistance technique et de vulgarisation en milieu rural. Il est également nécessaire d'améliorer la gestion gouvernementale et le contrôle social, en restructurant les institutions étatiques, en renforçant la participation et en améliorant le suivi et l'évaluation des services, entre autres aspects (MDA, 2015).

UNE AGENCE NATIONALE

Le cadre institutionnel a récemment été complété par la création de l'Agence nationale d'assistance technique et de vulgarisation rurale (ANATER)¹⁷, dont la structuration est en cours. 93

L'Agence a été établie en tant que service social autonome ayant le statut de personne morale de droit privé, sans but lucratif, d'intérêt collectif et d'utilité publique. Elle a pour finalité de "promouvoir l'application des politiques

¹⁷ Loi n° 12 897 du 18 décembre 2013 et Décret n° 8 252 du 26 mai 2014.

publiques de développement de l'assistance technique et de la vulgarisation agricole, notamment celles qui contribuent à accroître la production, la productivité et la qualité des produits et des services ruraux, afin d'améliorer les conditions de revenus, la qualité de vie, la promotion sociale et le développement durable en milieu rural" (Loi n° 12 897/2013).

L'ANATER marque la reprise en main par l'État, au niveau fédéral, de la promotion des services d'assistance technique et de vulgarisation, dans le but de les généraliser, en faveur prioritairement des agriculteurs et agricultrices familiaux tels que définis dans la Loi n° 326/2006 11, et des producteurs et productrices ruraux relevant du Programme national d'appui aux producteurs ruraux de taille moyenne¹⁸.

L'Agence devra accréditer les entités publiques et privées prestataires de services et les recruter, et assurera le suivi et l'évaluation des résultats obtenus. Elle devra aussi promouvoir des programmes et mesures continus de qualification des professionnels de la vulgarisation, l'intégration du système de recherche agricole et du dispositif d'assistance technique et de vulgarisation en milieu rural, en favorisant le perfectionnement et la production de nouvelles technologies ainsi que leur adoption par les producteurs.

L'Agence doit assurer la coordination entre entités publiques et privées, notamment les gouvernements des états, les institutions publiques étatiques d'assistance technique et de vulgarisation et les consortiums d'autorités municipales pour les aider à atteindre leurs objectifs.

Elle est financée par des dotations du budget fédéral et par les fonds provenant notamment des conventions, accords et contrats conclus avec les entités, organismes et entreprises.

L'ANATER est une entité autonome liée au Ministère du développement agricole et administrée au moyen de contrats de gestion. Son organe suprême

¹⁸ Le Manuel sur le crédit rural indique que les bénéficiaires de ce programme sont les producteurs: a) qui tirent au moins 80% de leur revenu annuel de l'activité agricole ou de la collecte de végétaux; et b) dont le revenu annuel brut est inférieur ou égal à 1,6 million de BRL, en y incluant 100% de la valeur brute de la production, 100% des recettes reçues de l'entité partenaire et des autres revenus des activités développées au sein de l'établissement et en dehors et 100% des autres revenus non agricoles (Résolutions de la BCB n° 3 987 et 4 226).

de délibération est un conseil d'administration de 11 membres, y compris son président, le président de l'Embrapa, quatre représentants du gouvernement fédéral (Ministère du développement agraire, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement, Ministère de la planification, du budget et de la gestion, et Ministère de la pêche et de l'aquaculture), un représentant des gouvernements des états, un représentant de la CONTAG, un représentant de la FETRAF, un représentant de la Confédération nationale de l'agriculture et de l'élevage (CNA) et un représentant de l'Organisation des coopératives brésiliennes (OCB). L'ANATER est également dotée d'un conseil consultatif national de 36 membres, dont 10 provenant d'entités représentant l'agriculture familiale.

Le responsable du transfert de technologie de l'Embrapa est également directeur exécutif de l'ANATER, ce qui renforce les liens entre recherche et innovation, crée des synergies plus importantes entre initiatives publiques et privées, afin de fournir aux producteurs ruraux de solides informations – une “initiative visant à développer le transfert de technologie et à promouvoir l'inclusion des agriculteurs des zones rurales dans le système productif” (Embrapa, 2014, p. 30).

INTÉGRATION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT RURAL

Au cours de leur évolution, la recherche agricole et l'assistance technique et la vulgarisation ont partagé le même engagement en faveur du développement et de la valorisation des diverses composantes du milieu rural, ce qui les a obligé à revoir leurs priorités institutionnelles. L'appropriation locale des connaissances et des technologies produites et des enseignements de la vulgarisation, ainsi que leur impact économique, social et environnemental dépendent de la capacité d'interaction avec les diverses politiques publiques de développement rural, en particulier les politiques différenciées en faveur de l'agriculture familiale et les politiques d'inclusion dans le système productif et de lutte contre la pauvreté rurale (Basaldi et Stumpf Junior, 2015, p. 522 et 523).

Il convient de citer au nombre des principales interfaces et moyens d'intégration avec d'autres politiques élaborées par l'Embrapa et les entités et organismes

d'exécution du Pronater, le Plan Brésil sans misère, le Plan national pour l'agroécologie et la production biologique, le Plan pour une agriculture à faible empreinte carbone (Plan ABC) et le Programme national de réforme agraire.

Depuis 2013, des espaces de concertation et de promotion d'initiatives conjointes entre institutions de recherche agricole et d'enseignement, organismes d'assistance technique et de vulgarisation et organisations de l'agriculture familiale voient le jour. Citons au nombre de leurs réalisations, la création de "réseaux d'innovation locaux et régionaux", la gestion partagée des connaissances et des technologies pour la formation des agents et la professionnalisation des services (MDA et CONDRAF, 2015, p. 18).

Il convient de souligner la participation au Plan Brésil sans misère¹⁹, notamment l'élaboration et la mise en œuvre d'un système différencié d'assistance technique et de vulgarisation capable d'appuyer et d'orienter les familles paysannes vivant dans une extrême pauvreté "en parallèle d'actions et de politiques d'inclusion dans le système productif rural" (Mendonça et al., 2015, p. 50).

Malgré l'expérience acquise dans le domaine des services aux agriculteurs familiaux en situation de pauvreté, notamment de l'assistance technique aux familles bénéficiant du microcrédit rural dans le cadre du PRONAF, le défi consistait à mettre au point une nouvelle méthodologie pour atteindre ceux «qui en grande partie ne bénéficiaient pas de la politique de crédit» ou d'autres politiques de développement rural (Mendonça et al., p. 53).

Le système d'assistance technique et de vulgarisation a dû trouver, grâce au dispositif de recherche active²⁰, ces familles de laissés-pour-compte qui étaient en grande partie "invisibles dans les registres de l'État" puisqu'elles ne figuraient pas sur le Registre unique des programmes sociaux (Mendonça et al., p. 54). Puis il lui a fallu relier ces familles aux politiques mises en œuvre dans le cadre du Plan Brésil sans misère, en aidant chacune d'entre elles à utiliser les ressources financières non remboursables qui leur étaient versées pour des projets d'amélioration de la sécurité alimentaire et de création de revenus

¹⁹ Pour ce qui est des caractéristiques générales du Plan Brésil sans misère, voir <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>.

²⁰ S'agissant de la Stratégie de recherche active, voir le chapitre intitulé Inclusion dans le système productif et transfert de revenus pour lutter contre la pauvreté rurale.

relevant du Programme de développement des activités productives rurales²¹ et de l'accès aux programmes publics d'achat de produits alimentaires.

La Stratégie d'assistance technique et de vulgarisation destinée à lutter contre la pauvreté a nécessité la conception d'un "itinéraire d'inclusion dans le système productif" adapté à chaque cas concret, le "renforcement des capacités des agents techniques", "la prise en compte de la problématique genre" et la valorisation du travail féminin, ainsi qu'un traitement différencié de "la diversité des peuples et communautés traditionnels". (Mendonça et al., 2015, p. 53)

Pour mettre en œuvre ce système d'assistance technique et de vulgarisation différencié, deux instruments ont été associés: le recrutement direct par voie d'appels d'offres publics "exclusivement destiné aux populations vivant dans une extrême pauvreté des municipalités et territoires ruraux où la concentration de pauvres est la plus forte du pays"; et les alliances avec les gouvernements des états qui offraient le service en suivant la méthodologie du Plan Brésil sans misère (Mendonça et al., 2015, p. 53).

De 2011 à 2014, le Ministère du développement agricole et l'INCRA ont fourni des services d'assistance technique et de vulgarisation à 354 000 familles, surtout dans le Nord et le Nord-Est du pays, et formé plus de 3 300 agents, investissant au total environ 620 millions de BRL (Mendonça et al., 2015, p. 51).

La participation de l'Embrapa concerne principalement le transfert de technologie, notamment pour l'accès à l'eau (programmes Un million de citernes et Deuxième eau), le renforcement des capacités des techniciens et la production et la distribution de semences. En 2014, un contrat signé avec le Ministère du développement agricole, a permis de distribuer 169 tonnes de semences de maïs, de dolique et de légumes à 500 000 familles de bénéficiaires du Plan Brésil sans misère. (Embrapa, 2015b).

²¹ Voir: <http://mds.gov.br/acao-a-informacao/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/fomento-as-atividades-productivas-rurais>.

PROGRÈS DE LA RÉFORME AGRAIRE

D'importantes innovations sont issues de la participation du Programme de réforme agraire au Plan Brésil sans misère, notamment sur les questions de l'insertion sociale et de l'inclusion dans le système productif, outre les nouvelles modalités de financement de la réforme agraire. Il convient de citer à cet égard l'octroi de prêts familiaux, l'introduction de la carte magnétique et les liens établis entre appui à la production et assistance technique²².

On a commencé à recenser et à caractériser les familles vivant dans des camps et à les inclure, tout comme les familles sans-terre, dans le Registre unique des programmes sociaux, pour qu'elles puissent "bénéficier du réseau de sécurité sociale résultant de l'inscription, notamment des programmes Bolsa Familia, Brasil Sorridente, Brasil Carinhoso, A Água para Todos et Minha Casa Minha Vida" (Guedes et al., 2015, p. 70).

La stratégie du Plan Brésil sans misère consistant à relier apport financier et assistance technique n'était pas une nouveauté pour l'INCRA, vu que les ressources distribuées aux familles réinstallées grâce aux prêts d'installation entendaient créer les conditions du redémarrage de leur vie dans les zones de colonisation. Ces ressources ont permis de "répondre aux besoins fondamentaux de la population (nourriture, vêtements, etc.), d'accompagner le lancement d'activités productives et d'assurer leur logement" (Guedes et al., 2015, p. 72).

Ce faisant, des innovations importantes ont été introduites dans le cadre du Plan Brésil sans misère, par exemple le développement des activités productives rurales, le système d'assistance technique et de vulgarisation différencié, le développement de l'accès au Programme d'achats publics de produits alimentaires et le Programme *Bolsa Verde*, qui s'adresse aux familles vivant dans des zones de colonisation différenciées d'un point de vue environnemental et équivaut à un paiement pour services environnementaux, mis en œuvre en partenariat avec le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim et le Ministère de l'environnement.

²² Les nouveaux modes de financement ont été renforcés par la Mesure provisoire n° 636 du 26 décembre 2013, qui est devenue la Loi n° 13 001 du 20 juin 2014.

SUCCÈS ET DÉFIS À RELEVER

Il convient de citer au nombre des résultats positifs de l'assistance technique différenciée: "les succès de la stratégie de focalisation" sur l'extrême pauvreté; l'exécution de projets productifs agricoles et autres en accord "avec les désirs et les rêves des familles"; l'accès des agriculteurs et des agricultrices à la DAP et leur inclusion dans le Registre unique des programmes sociaux, ce qui leur a permis de bénéficier d'autres politiques sociales et agricoles différenciées; et le rôle des femmes dans les projets productifs, résultant du transfert de "ressources de développement au moyen de la carte du Programme *Bolsa Familia*, dont sont principalement titulaires les femmes" (Mendonça et al., 2015, p. 63, 64).

Mais le plus important a été de valider l'idée selon laquelle il existe des possibilités de production pour les familles vivant dans l'extrême pauvreté, à condition d'associer

aux instruments de protection sociale des mesures adaptées d'inclusion dans le système productif leur ouvrant de nouvelles perspectives et l'appui dont ils ont besoin pour s'émanciper sur le plan économique.

Les enseignements tirés de cette expérience récente mettent en évidence les points sur lesquels il est possible d'améliorer le Plan Brésil sans misère. Il faut continuer à se focaliser sur ceux qui en ont le plus besoin en réalité tout en prenant des mesures qui renforcent "les liens de coopération sociale au sein des communautés concernées" et "l'utilisation des ressources du développement pour des projets productifs d'intérêt collectif" (Mendonça et al., 2015, p. 65). Pour améliorer la participation des femmes, il faut réduire leur charge de travail en abordant le thème des soins, en garantissant l'offre "d'équipements sociaux et d'assistance pour les enfants, les personnes âgées et ceux qui ont besoin de soins spéciaux" (Mendonça et al., 2015, p. 65).

Il est également évident que vaincre la pauvreté prend du temps, exige de fournir des "services d'assistance technique durant trois à cinq ans" afin que les bénéficiaires puissent se prévaloir des diverses mesures disponibles et parcourir efficacement le chemin qui mène à l'inclusion dans le système productif du Plan Brésil sans misère (Mendonça, et al., 2005, p. 66). Il est aussi apparu évident qu'il fallait relier l'assistance technique et la vulgarisation

au Programme d'accès à l'éducation technique et à l'emploi, en adaptant "ses activités au profil du public" et à la demande "de nouvelles techniques et de nouvelles connaissances", et au Programme d'appui à la conservation (*Bolsa Verde*), qui associe transfert de revenus et exploitation durable des ressources naturelles, comme cela se fait dans certaines zones de colonisation (*Ibid*, p. 66).

Des initiatives récentes du Ministère du développement agricole et de l'Embrapa ont tenté de créer et de consolider à l'échelle des états des espaces de concertation et d'intégration des actions axées sur l'innovation dans l'agriculture familiale, en réunissant des représentants des établissements d'enseignement, de recherche et de vulgarisation et des agriculteurs et agricultrices familiaux.

Ces diverses expériences avaient pour perspective commune d'accroître l'interaction entre recherche et vulgarisation et d'en améliorer l'articulation avec d'autres politiques, dans le but de contribuer au développement rural durable.

CADRE JURIDIQUE ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BASALDI O. et STUMPF JUNIOR W. 2015. *Políticas públicas e pesquisa para o desenvolvimento rural no Brasil*. In: **GRISA C. et SCHNEIDER S.** (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre, RS: Ed. Université fédérale de Rio grande do Sul. (p. 511 à 529).

BRÉSIL. 2003. Décret n° 4739 du 13 juin 2003 relatif à l'organisation de la Présidence de la République et des ministères (http://planalto.gov.br/ccivil_3/decreto/2003/d4739. Consulté le 24 octobre 2015.)

BRÉSIL. 2010. Décret n° 7 215 du 15 juin 2010 relatif à la réglementation du Pronater. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7215.htm. Consulté le 24 octobre 2015.)

BRÉSIL. 2012. Décret n° 7 766 du 25 juin 2012 approuvant le Statut de l'Embrapa. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7766.htm. Consulté le 24 octobre 2015.)

BRÉSIL. 2014. Décret n° 8 252 du 26 mai 2014 portant création du service social autonome appelé ANATER. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8252.htm. Consulté le 24 octobre 2015.)

BRÉSIL. 1972. Loi n° 5 851 du 7 décembre 1972 autorisant le pouvoir exécutif à établir une entreprise publique, l'Entreprise brésilienne de recherche agricole (Embrapa). (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5851.htm. Consulté le 24 octobre 2015.)

BRÉSIL. 1991. Loi n° 8 171 du 17 janvier 1991 sur la Politique agricole. (http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8171.htm. Consulté le 24 octobre 2015.)

BRÉSIL. 2010. Loi n° 12 188 du 11 janvier 2010 instituant la Politique nationale d'assistance technique et de vulgarisation en milieu rural et le Pronater. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm. Consulté le 24 octobre 2015.)

BRÉSIL. 2013. Loi n° 12 897 du 18 décembre 2013 autorisant le pouvoir exécutif à établir un service social autonome appelé Agence nationale d'assistance technique et de vulgarisation en milieu rural (ANATER). (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12897.htm. Consulté le 24 octobre 2015.)

DIESEL V., DIAS M. M. et NEUMANN P. S. 2015. PNATER (2004-2014): *da concepção à materialização*. In: **GRISA C. et SCHNEIDER S.** (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre, RS: Ed. Université fédérale de Rio grande do Sul. (p. 107 à 128).

EMBRAPA. 2015a. Secrétariat à la communication. *Embrapa em números*. Brasília: Embrapa. (<https://www.embrapa.br/embrapa-em-numeros>. Consulté le 24 octobre 2015.)

EMBRAPA. 2015b. Secrétariat à la communication. Secrétariat à la gestion et du développement institutionnel. *Balanço Social 2014*. Brasília: Embrapa (<http://bs.sede.embrapa.br/2014/balancosocialembra2014.pdf>. Consulté le 24 octobre 2015.)

EMBRAPA. 2015c. Secrétariat à la gestion et du développement institutionnel. *VI Plano Diretor da Embrapa: 2014-2034*. Brasília: Embrapa, 2015. (<https://www.embrapa.br/plano-diretor>. Consulté le 24 octobre 2015)..

EMBRAPA. 2014. *Visão 2014-2034: o futuro do desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira*. Brasília: Embrapa. (<https://www.embrapa.br/visao-2014-2034>. Consulté le 24 octobre 2015.)

GUEDES C. M. G., STURM C. E., PETRARCA L. et GUERESI S. 2015. *Brasil sem Miséria na reforma agrária: avanços na inclusão social e produtiva*. In: **MELLO J.** (Org.). *A inclusão produtiva rural no Brasil sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília: MDS. (p. 70-86). (*Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n° 23*.)

MDA. 2015. Secrétariat à l'agriculture familiale. *Matriz de sistematização do Seminário Nacional de Ater. [Balanço das ações na última década e novos desafios*. Brasília, 31 août 2015]. (http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_21/Matriz%20%20Sistematiza%C3%A7%C3%A3o%20todos%20eixos%20para%20Anais%20integral%20PDF.pdf. Consulté le 27 octobre 2015.)

MDA et CONDRAF. 2015. *2.ª Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e Reforma Agrária: Ater, agroecologia e alimentos saudáveis*. Document de référence. Brasília, DF: MDA.

MENDONÇA L. K., TAVIRA G., FERREIRA H., LANGE R., OLIVEIRA L. P., MOLINA C. et HORA K. 2015. *A construção de uma política de assistência técnica e extensão rural para superação da extrema pobreza*. In: **MELLO J.** (Org.). *A inclusão produtiva rural no Brasil sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília: MDS. (p. 50 à 69).

RODRIGUES C. M. 1987. *A pesquisa agropecuária no período do pós-guerra*. *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília, DF, v. 4, n° 3, p. 205-54.

COOPÉRATIVES DE L'AGRICULTURE FAMILIALE ET ÉCONOMIE SOLIDAIRE

Les associations, en général, et les coopératives, en particulier, sont des moyens importants d'accroître la contribution de l'agriculture familiale aux actions destinées notamment, à éliminer la pauvreté, à lutter contre la faim, à garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle et à promouvoir la croissance économique et le développement durable des pays.

Grâce à ce type d'organisations économiques, l'agriculture familiale peut mieux faire face à la concurrence et à la mondialisation et s'insérer davantage dans l'économie, à différents niveaux et à des échelles diverses, surtout par le biais des programmes publics d'achat de produits alimentaires. Les coopératives et associations d'agriculteurs familiaux peuvent également contribuer à créer de nouvelles formes de production consommation ainsi que de nouveaux modes de développement national et de consommation et de nouveaux modes de développement national.

C'est ainsi qu'au Brésil et dans le cadre régional du MERCOSUR, les gouvernements et les organismes considèrent que des instruments visant à appuyer la construction des coopératives et des organisations sociales doivent figurer dans toutes les politiques différenciées en faveur du renforcement socioéconomique de l'agriculture familiale (Programme FIDA-MERCOSUR CLAEH, 2014).

NOUVEAU CADRE JURIDIQUE

L'un des thèmes principaux du programme de travail des coopératives de l'agriculture familiale se rapporte à l'adéquation du cadre juridique aux caractéristiques et aux besoins de leurs adhérents, y compris en ce qui concerne leur impact sur l'orientation des politiques publiques.

La Loi établissant la Politique nationale relative au coopératisme adoptée en 1971, sous le régime militaire, institue un contrôle rigoureux des coopératives par le gouvernement fédéral, y compris de leur statut et de leurs instances de délibération. Elle stipule que la représentation du système coopératif national relève uniquement de l'OCB, une société civile composée d'entités étatiques analogues, qui est un organe technique et consultatif du gouvernement. Pour en assurer le fonctionnement, toutes les coopératives sont tenues d'en être membres et de payer une cotisation annuelle.

L'OCB, créée en 1969, dispose d'un système de représentation englobant également le Service national d'apprentissage du coopératisme et la Confédération nationale des coopératives, deux entités de droit privé sans but lucratif. Le Service national a été établi en 1998 aux termes d'une mesure provisoire afin d'organiser, de gérer et de mettre en œuvre à l'échelle de tout le territoire national un système de formation professionnelle, de perfectionnement et de promotion sociale des travailleurs des coopératives et de leurs membres, et d'introduire le suivi, la supervision, l'évaluation et le contrôle au sein des coopératives¹.

Le Service fonctionne notamment grâce au prélèvement mensuel obligatoire collecté par la sécurité sociale, soit 2,5% du montant de la rémunération versée à tous les employés des coopératives. Il est dirigé par un conseil national présidé par l'OCB, avec la participation de quatre ministères, dont le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement, et d'autres entités.

¹ Au sujet de la création du Service national d'apprentissage du coopératisme, voir: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2168-40.htm. Pour ce qui est de son fonctionnement, voir <http://www.ocb.org.br/site/sescoop/index.asp>.

La Confédération nationale des coopératives est enregistrée en tant qu'organisme syndical patronal de troisième rang² depuis 2010 et assure la coordination de la catégorie économique des coopératives. Elle perçoit annuellement une contribution obligatoire que doivent verser les coopératives, qu'elles soient ou non affiliées à un organisme syndical.

Conformément à certains des objectifs de la Politique nationale relative au coopératisme, la Constitution fédérale de 1988 prévoit d'appuyer le mouvement coopératif et d'autres formes d'association, qu'elle considère essentiels pour la planification et la mise en œuvre de la politique agricole. La Constitution établit aussi un traitement fiscal différencié pour les actes coopératifs des sociétés coopératives, entre autres aspects³.

Mais la Constitution n'a pas repris certains des principaux articles de la Politique nationale et a notamment garanti la pleine liberté d'association, et interdit l'ingérence de l'État dans la création et le fonctionnement des coopératives. La Politique nationale relative au coopératisme est restée néanmoins en vigueur et a orienté l'ensemble des politiques publiques en faveur des coopératives, sans distinction de caractéristiques de leurs membres. L'OCB et ses entités sont l'interlocuteur privilégié en ce qui concerne ces politiques.

En avril 2015, l'OCB⁴ déclarait qu'elle représentait 6 600 coopératives et environ 11 millions de membres, dont 1 597 coopératives et 1 million de membres du secteur agricole⁵, dont 78% d'agriculteurs familiaux (Freitas, 2015). Environ 320 des coopératives membres possèderaient la DAP-personne morale⁶, soit environ 76% des agriculteurs familiaux et paysans enregistrés auprès du Ministère du développement agricole.

² Selon la Politique nationale relative au coopératisme, les coopératives se classent juridiquement en fonction de leur catégorie, et peuvent être des coopératives individuelles quand elles regroupent 20 personnes, des coopératives centrales ou des fédérations quand elles regroupent au moins trois coopératives individuelles, des confédérations quand elles regroupent au moins trois fédérations ou coopératives centrales, que leurs modalités soient identiques ou différentes.

³ On entend par actes coopératifs ceux qui se pratiquent entre coopératives et leurs adhérents, entre ceux-ci et les coopératives et entre coopératives elles-mêmes quand elles sont associées, aux fins d'atteindre leurs objectifs sociaux. L'acte coopératif ne suppose aucune opération de nature commerciale, ni contrat d'achat et de vente de produits ou de marchandises.

⁴ Au sujet des activités de l'OCB, voir: <http://www.ocb.org.br/SITE/ocb/index.asp>.

⁵ Selon la Politique nationale relative au coopératisme, les coopératives se classent en fonction de l'objet ou de la nature de leurs activités ou de celles de leurs associés. Depuis 1993, l'OCB compte 12 branches en plus de l'agriculture, notamment travail, crédit, santé, transport, consommation, logement et infrastructure.

⁶ Voir: http://www.ocb.org.br/site/agencia_noticias/noticias_detalhes.asp?CodNoticia=13069.

Selon l'OCB, les coopératives comptent pour 48% dans la production agricole nationale et représentent 21% de la capacité de stockage des produits agricoles du Brésil, entre autres aspects pertinents (Freitas, 2015). Elles ont aussi un rôle important dans le commerce international du pays. En 2014, les exportations des coopératives représentaient environ 5,2 milliards d'USD (FOB) et un solde commercial positif de 4,9 milliards d'USD (FOB). En 2011 et en 2012, ces résultats avaient atteint près de 6,2 milliards d'USD (FOB) et 5,8 milliards d'USD (FOB), respectivement. Les principaux produits exportés par environ 220 coopératives agricoles vers 125 pays sont le café, la viande de volaille et de porc, le soja, le maïs et le sucre⁷.

Les objectifs stratégiques de l'OCB pour la période quinquennale 2015-2020 sont les suivants: aider les coopératives à s'implanter sur les marchés; contribuer à l'amélioration du cadre réglementaire applicable aux coopératives; favoriser la mise en œuvre des politiques publiques et renforcer la représentation politique et institutionnelle du mouvement coopératif⁸.

NOUVEAUX ORGANISMES REPRÉSENTATIFS

La légitimité de l'OCB en tant que seul organisme représentant les coopératives est contestée, notamment par les organisations qui représentent spécifiquement les agriculteurs et les agricultrices du secteur familial. En général, l'OCB réplique en affirmant qu'elle défend les principes et les valeurs de l'économie solidaire (ou du coopératisme solidaire), y compris l'autogestion, le travail associatif sans subordination, le respect de la démocratie interne et l'engagement en faveur du développement local, durable et solidaire des communautés où sont installées les entreprises (MTE et MDA, 2010)⁹. La légitimité des contributions perçues par le système d'OCB, qui sont d'un niveau élevé, est également contestée. Diverses initiatives ont remis en cause la Politique nationale relative au coopératisme, notamment la création des entités suivantes: Confédération des coopératives

⁷ Au sujet du commerce extérieur des coopératives, voir: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3186>.

⁸ En ce qui concerne le Plan stratégique 2015-2020 de l'OCB, voir http://www.brasilcooperativo.coop.br/Gerenciador/ba/arquivos/Mapa_estrategico_da_OCB.pdf.

⁹ Pour ce qui est de la liste des principes de l'économie solidaire au Brésil, voir: http://www.fbcs.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=60.

de la réforme agraire au Brésil (Concrab) en 1992; Centrale des coopératives et des entreprises solidaires (Unisol)¹⁰ en 2000; Association nationale des coopératives de crédit de l'économie familiale et solidaire (Ancosol)¹¹ en 2004, Union nationale des coopératives de l'agriculture familiale et de l'économie solidaire (Unicafes)¹² en 2005 et Confédération des coopératives centrales de crédit rural avec interaction solidaire (Confesol)¹³ en 2008.

Ces organismes sont des entreprises formelles, par exemple les systèmes officiels de coopératives de crédit, de logement et d'énergie, ou informelles, se regroupant par thèmes, réseaux d'organisations ou filières produits.

En janvier 2014, l'Unicafes, l'Unisol et la Concrab ont formé l'Union nationale des organisations coopératives solidaires (Unicopas), dont la mission est de coordonner, d'unir et de représenter les organisations générales de façon à ce que le coopératisme devienne un instrument populaire de développement local durable et solidaire.

L'Unicopas affirme représenter plus de 2 000 coopératives, soit environ 550 000 membres agriculteurs et agricultrices du secteur familial, colons de la réforme agraire, communautés *quilombolas*, pêcheurs artisanaux hommes et femmes, et autres populations rurales et urbaines. La Confesol regroupe 155 coopératives, et compte quelque 395 000 adhérents.

DÉVELOPPEMENT DU COOPÉRATISME DANS L'AGRICULTURE FAMILIALE

D'autres exemples de remise en cause la Politique nationale relative au coopératisme concernent les demandes de développement et d'appui au renforcement, à la structuration et à l'expansion des systèmes coopératifs solidaires. Ces besoins sont pris en compte en grande partie dans les directives du Programme national de promotion des coopératives solidaires et associations de l'agriculture familiale et de la réforme agraire établie par le Ministère du

¹⁰ Au sujet des activités de l'Unisol, voir <http://www.unisolbrasil.org.br/>.

¹¹ Au sujet des activités de l'Ancosol, voir <http://www.ancosol.org.br/>.

¹² Au sujet des activités de l'Unicafes, voir <http://unicafes.org.br/>.

¹³ Au sujet des activités de la Confesol, voir <http://www.confesol.com.br/home.php>.

développement agricole en juin 2015 dans le cadre du Plan *Safra* de l'agriculture familiale 2015/2016.

Les axes stratégiques de ce programme sont les suivants: accroître le nombre de coopératives et d'associations solidaires dans les zones rurales; développer l'accès au crédit, la valeur ajoutée, la commercialisation et les activités agro-industrielles; promouvoir la formation et l'éducation au coopératisme; et assurer la coordination des politiques publiques pertinentes au niveau national, et à celui des états et des municipalités.

Ses moyens d'exécution sont les suivants: a) prestations de services d'assistance technique et de vulgarisation concernant la gestion, la production, la commercialisation et l'organisation sociale des coopératives et des associations; b) développement des filières de vente des produits des coopératives et des associations dans le cadre des programmes d'achats publics de produits alimentaires; c) adaptation des lignes de crédit existantes ou création de nouvelles; et d) articulation des initiatives d'investissement conjointes entre entités gouvernementales et coopératives et associations, entre autres.

En ce qui concerne l'assistance technique, le service Gestion Plus du Pronater, qui existe depuis 2012, cherche à améliorer tous les aspects de la gestion des coopératives. Ce service s'occupe des coopératives regroupant au moins 70 familles, dotées d'une structure et d'une organisation permettant de répondre à la demande de marchés, institutionnels ou privés, en particulier des coopératives de productrices d'aliments adaptés à l'alimentation scolaire ou de matières premières servant à la fabrication de biocarburants. Les contrats sont passés par voie d'invitations publiques à soumissionner¹⁴.

116 Le service Gestion Plus a dispensé des conseils sans interruption durant 24 mois, avec une équipe multidisciplinaire composée de comptables, d'ingénieurs, de nutritionnistes, d'administrateurs, de psychologues, d'économistes, de coopérateurs, de travailleurs sociaux, d'avocats, de publicitaires et d'autres professionnels.

¹⁴ Pour obtenir plus de renseignements sur le Pronater et les contrats de services, voir le chapitre intitulé Recherche et vulgarisation en milieu rural au service de l'agriculture familiale.

Ce service a adapté la méthodologie du Projet de vulgarisation industrielle pour l'exportation (PEIEx), élaborée par le Ministère du développement, de l'industrie et du commerce extérieur, dont les étapes sont: la mobilisation et l'adhésion; le diagnostic de l'organisation productive de la coopérative; et l'élaboration d'un plan d'amélioration participatif, sa mise en œuvre et le suivi de ses résultats.

Le réseau Gestion Plus des universités a vu le jour en février 2015 pour développer les études et recherches dans le domaine de la gestion des coopératives et des autres organisations économiques de l'agriculture familiale, y compris en matière de suivi, d'évaluation et d'innovation axés sur le coopératisme. Les membres orientent également les jeunes étudiants pour qu'ils interviennent directement dans les coopératives dont s'occupe le réseau dans le cadre du volet du programme destiné aux jeunes.

COMMERCIALISATION ET CRÉDIT

En matière d'achats publics auprès des agriculteurs familiaux, le principal instrument dont bénéficient les coopératives est une aide financière en faveur de la constitution de stocks d'aliments pour les organisations prestataires du Programme d'achat d'aliments (PAA), connue sous le nom de carnet de production rurale pour la formation de stocks (CPR stocks)¹⁵. Les stocks ainsi constitués sont vendus et une partie des recettes est restituée aux pouvoirs publics. Cette modalité concerne à la fois les produits de base et les produits transformés ou améliorés, y compris ceux de l'agriculture biologique et de l'agroécologie.

La participation des coopératives, associations et groupes formels est également prévue pour les modalités suivantes du PAA: achat direct aux agriculteurs familiaux; achat avec don simultané; achat institutionnel; et acquisition de semences aux agriculteurs familiaux. La participation des groupes informels est aussi prévue dans le cadre de la modalité d'achat direct aux agriculteurs familiaux.

¹⁵ Pour ce qui est de la modalité d'appui à la formation de stocks, voir: http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15_05_15_10_19_49_t33_15.pdf.

Trois des lignes de crédit du PRONAF s'adressent exclusivement aux coopératives et aux associations: crédit d'investissement pour l'ajout de valeur (PRONAF-Agro-industrie); crédit pour financer les coûts des activités agro-industrielles familiales (PRONAF-Agro-industrie familiale); et crédit pour des bénéficiaires du PRONAF établis en coopératives (PRONAF-Quotes-parts)¹⁶.

La modalité PRONAF-Agro-industrie est destinée à l'achat de matériel et à l'amélioration des infrastructures de transformation, stockage, traitement et commercialisation des produits agricoles, des produits forestiers, des produits issus des activités extractives, des produits artisanaux et des prestations du tourisme rural. Le PRONAF-Quotes-parts investit dans la capitalisation des coopératives et leur permet de financer leur fonds de roulement, de couvrir leurs dépenses, d'investir ou de restructurer leurs finances.

En matière d'investissement, il convient de citer le Programme de développement des activités agro-industrielles dans les zones d'implantation de la réforme agraire (*Terra Forte*), lancé en 2013, pour aider à démarrer et/ou à moderniser des entreprises agro-industrielles collectives, des coopératives et des associations de production et/ou de commercialisation dans le cadre de projets d'implantation menés au titre de la réforme agraire, initiés ou reconnus par l'INCRA, ayant une expérience avérée de l'approvisionnement d'institutions publiques (notamment dans le cadre du PAA ou du PNAE) ou privées. Outre l'achat de biens d'équipement et de matériel, le programme finance des mesures d'implantation sur les marchés et de valorisation de la production, d'assistance technique et de renforcement des capacités dans les domaines de l'organisation sociale et de la gestion organisationnelle (aspects techniques et opérationnels).

Le programme a été exécuté par le biais d'invitations à soumissionner dans le but de sélectionner des propositions visant à promouvoir la réduction des inégalités, l'inclusion sociale et le développement territorial; il dispose d'un bureau d'études et de projets qui accompagne la gestion des projets retenus.

¹⁶ Voir Manual de Crédito Rural et chapitre intitulé Crédit et garantie des revenus en faveur de l'agriculture familiale.

ÉCONOMIE SOLIDAIRE

Les principes de l'économie solidaire régissent au moins deux autres actions spécifiques destinées aux agriculteurs et agricultrices familiaux. La première est le Programme d'organisation productive des femmes rurales¹⁷, lancé en 2008, dont l'un des objectifs est de soutenir la formation, de consolider les réseaux d'organisations productives et d'inclure les travailleuses rurales à tous les niveaux et à tous les stades, y compris les achats publics.

La seconde est l'appui aux projets d'infrastructure et de services dans les territoires ruraux, y compris les Territoires de citoyenneté, qui prévoient d'appuyer: la mise en place de réseaux solidaires de production et de commercialisation sur les marchés locaux; l'infrastructure productive des groupes et associations d'agriculteurs et d'agricultrices; et les projets de restructuration de la production des jeunes organisés en mode collectif¹⁸. Les institutions des administrations publiques des états, des municipalités, du District fédéral et des consortiums publics peuvent présenter des demandes de financement dans le cadre de ce projet.

Les coopératives, associations et autres formes d'organisations des agriculteurs familiaux dotées de la personnalité juridique bénéficient également du label SIPAF, qui entend renforcer l'identité sociale de l'agriculture familiale et faire connaître ses valeurs aux consommateurs¹⁹.

GESTION DES PROGRAMMES

Tous ces programmes et actions présentés sont d'envergure nationale et ont un organisme chargé de leur gestion.

Le Programme national de promotion des coopératives solidaires et associations de l'agriculture familiale et de la réforme agraire relève du Ministère du développement agraire; le comité permanent des coopératives du CONDRAF,

¹⁷ Voir le chapitre intitulé Citoyenneté et autonomie des femmes rurales.

¹⁸ En ce qui concerne les directives et priorités de ce programme pour 2015, voir: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/Manual%20Proin%202015_0.pdf.

¹⁹ Voir le chapitre intitulé Identification et enregistrement des agriculteurs familiaux.

créé en 2013, est l'instance consultative chargée de l'améliorer et d'en assurer le suivi. Ce comité est composé de 24 membres, y compris des représentants de l'Unicafes, de l'Unisol, de la Concrab et de l'OCB²⁰.

Le Programme Gestion plus, le PRONAF, les projets d'infrastructure et de services dans les territoires ruraux et le label SIPAF relèvent également du Ministère du développement agricole. Le PAA est sous la tutelle du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, en collaboration avec le Ministère du développement agricole et la Compagnie nationale d'approvisionnement (CONAB).

Le Programme d'organisation productive des femmes rurales relève du Ministère du développement agricole, du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, du Ministère du travail et de la sécurité sociale, du Ministère de la femme, de l'équité raciale et des droits humains (qui était auparavant le Secrétariat aux politiques en faveur des femmes), du Ministère de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de l'approvisionnement (antérieurement Ministère de la pêche et de l'aquaculture) et de la CONAB. Le Programme *Terra Forte* est coordonné par l'actuel Secrétariat du Gouvernement de la Présidence de la République et l'INCRA/MDA, en liaison avec le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, la CONAB, la Banque Nationale de développement économique et social (BNDES), la *Banco do Brasil* et sa Fondation.

Le PAA, le Programme d'organisation productive des femmes rurales et le Programme *Terra Forte* ont chacun un groupe ou un comité de gestion au niveau national au sein duquel est représenté le gouvernement et, pour certains, une instance consultative composée de représentants d'institutions gouvernementales et de la société civile. Les règles applicables dans le cadre du PRONAF sont édictées par le Conseil monétaire national, l'organe suprême du système financier national qui relève du Ministère des finances.

En ce qui concerne les projets d'infrastructure et de services dans les territoires ruraux, le processus de conception, de délibération et de préparation des

²⁰ Au sujet de la Résolution MDA/CONDRAF n° 96/2013 portant création du comité, voir: http://www.mda.gov.br/sites/da/sites/da/files/user_arquivos_64/Resolu%C3%A7%C3%A3o_96__Comit%C3%AA_Cooperativismo_CONDRAF.pdf.

projets à proposer pour chaque territoire rural relève des instances collégiales respectives auxquelles participent des représentants du gouvernement et de la société civile. Le suivi et l'évaluation sont assurés par le CONDRAF, par le biais de son comité permanent du développement territorial, composé de représentants du gouvernement et de la société civile.

INTÉGRATION DES POLITIQUES

Au nombre des dispositifs favorisant l'intégration de la Politique de promotion et de renforcement des associations et coopératives solidaires de l'agriculture familiale, il convient de mentionner les activités menées dans le domaine de l'économie solidaire par le Ministère du travail et de la sécurité sociale, et dans celui des coopératives et associations rurales par le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement. Les attributions du premier sont notamment de stimuler la création, le maintien et le développement de possibilités d'emploi et de revenus au moyen d'entreprises de l'économie solidaire, et de faire le lien avec les représentants de la société civile agissant dans ce domaine.

L'appui fourni à ces entreprises revêt diverses formes, passant notamment par la signature de conventions avec des organisations soutenant le développement de l'économie solidaire, lesquelles sont sélectionnées par voie de concours publics. Il s'agit d'organisations sans but lucratif, publiques ou privées, qui fournissent un appui direct, notamment renforcement des capacités, évaluation, incubation, accès aux marchés, assistance technique et organisationnelle, en liaison avec des entreprises de l'économie solidaire. Celles-ci peuvent recevoir une Déclaration d'identité moyennant l'inscription au Registre national des entreprises solidaires, créé en 2014.

Ces politiques sont en lien direct avec le Forum brésilien de l'économie solidaire, constitué en 2003, qui réunit près de 3 000 entreprises économiques solidaires, 500 acteurs de l'agriculture familiale et des gestionnaires publics de 12 états et de 200 municipalités. Le forum national s'est scindé en plus de 160 forums municipaux, infrarégionaux et étatiques²¹.

²¹ Au sujet des activités du Forum brésilien de l'économie solidaire, voir: <http://www.fbese.org.br/>.

La liaison avec les représentants de la société civile est organisée par le Conseil national de l'économie solidaire, une instance de conseil et de proposition créée en 2006 en vue de parvenir à un consensus sur les politiques et mesures requises pour renforcer l'économie solidaire. Ce conseil comprend 56 représentants d'organismes gouvernementaux, d'entreprises économiques solidaires et d'autres organisations de la société civile et des services sociaux, y compris l'OCB, l'Unicafes, l'Unisol, la Concrab ainsi que des représentants du Forum brésilien de l'économie solidaire²².

La liaison est aussi assurée par les conférences nationales de l'économie solidaire tenues en 2006, 2010 et 2014, qui ont permis d'accroître la participation de la société civile. La plus récente a approuvé le premier Plan national de l'économie solidaire (2015-2019), qui énonce les objectifs, stratégies, lignes d'actions et directives relatives à la mise en œuvre de ces politiques²³.

S'agissant des attributions du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement en matière de coopératives et d'associations rurales, citons: la professionnalisation de la gestion des coopératives; le renforcement des capacités techniques et l'enseignement professionnel et technologique; l'inter-coopération; l'accès aux marchés et l'internationalisation des associations et coopératives²⁴; la responsabilité sociale auprès des communautés ainsi que le développement de programmes et de projets de développement rural favorisant l'équité hommes-femmes, la participation des jeunes et la durabilité environnementale.

Les lignes de crédit coordonnées par le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement qui utilisent des fonds de la BNDES sont notamment le Programme de renforcement des capacités des coopératives agricoles, dont l'objectif est de promouvoir la récupération ou la restructuration des biens des coopératives agricoles, agro-industrielles, aquacoles et piscicoles, et le

²² Au sujet des activités du Conseil national de l'économie solidaire, voir: <http://www.mte.gov.br/index.php/trabalhadoreconomiasolidaria/quem--sao-os-participantes-7>.

²³ Au sujet des conférences nationales de l'économie solidaire, voir: <http://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/566-i-conferencia-nacional-de-economia-solidaria>.

²⁴ La promotion des exportations est également encouragée dans le cadre du projet B-dairy, lancé en 2012 par l'OCB et l'Agence brésilienne de promotion des exportations et des investissements (Apex-Brasil), avec l'appui du MDA. En novembre 2015, le projet réunissait 10 entreprises ou coopératives (y compris de l'agriculture familiale) qui représentent plus de 20% de l'ensemble des exportations nationales de produits laitiers. Au sujet des activités du projet B-dairy, voir: <http://www.bdairy.com.br/>.

Programme de développement coopératif de l'ajout de valeur à la production agricole, qui entend améliorer la compétitivité des activités agro-industrielles des coopératives brésiliennes en modernisant leurs systèmes de production et de commercialisation.

Le Conseil de l'agrobusiness lié au Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement est doté d'une chambre sectorielle du coopératisme agricole, à caractère consultatif, présidée par l'OCB.

Les programmes et activités présentés sont financés par diverses sources prévues dans le budget fédéral en y ajoutant, dans le cas du PRONAF, les ressources bancaires obligatoires, l'épargne rurale, les fonds statutaires et ceux de la BNDES, entre autres.

Le financement du service Gestion Plus a également bénéficié de ressources du service d'appui aux micro et petites entreprises, un service social autonome privé dont l'action est centrée sur la planification, la coordination et l'orientation des programmes techniques, des projets d'appui aux micro et petites entreprises, conformément aux politiques nationales de développement.

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires du Programme national de promotion des coopératives solidaires et associations de l'agriculture familiale et de la réforme agraire sont des entreprises agréées par le Ministère du développement agraire, titulaires de la DAP-personne morale destinée aux coopératives (individuelles ou fédérations) ou aux associations dont au moins 60% des membres sont des agriculteurs et agricultrices familiaux titulaires de la DAP en cours de validité pour leur unité familiale de production rurale. Pour obtenir la DAP-Personne morale qui permet de bénéficier du PRONAF-Agro-industrie et du PRONAF-Quotes-parts, les critères supplémentaires sont qu'au moins 55% de la production visée par les activités d'amélioration, de transformation ou de commercialisation proviennent de membres de coopératives ou d'associations encadrées par le PRONAF.

La DAP-Personne morale n'est pas nécessaire pour participer au Programme d'organisation productive des femmes rurales, au Programme *Terra Forte* ou pour adhérer au label de l'agriculture familiale.

Selon le Ministère du développement agricole, jusqu'en octobre 2015, le service Gestion Plus avait apporté une assistance à 457 coopératives via 16 contrats signés dans 18 états, en mobilisant 131 techniciens sur le terrain en faveur de 100 000 familles. Les résultats qualitatifs soulignent les aspects positifs de la régularisation administrative et comptable et le développement de la capacité commerciale résultant de la coordination accrue avec les organismes d'exécution du PNAE, ainsi que l'amélioration de la relation entre les dirigeants et les membres des coopératives assistées.

En accord avec le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, en 2012, les opérations d'appui à la formation de stocks (CPR Stocks) du PAA ont atteint un record – 20 073 agriculteurs et agricultrices ont fourni 59 200 tonnes de produits, soit 10,5% du nombre total de prestataires et 11,2% de la quantité totale de produits achetés dans le cadre du programme. En 2014, on comptait 4 548 prestataires et 24 200 tonnes, soit environ 4% de l'ensemble des prestataires et 7,2% des opérations du PAA²⁵.

ENSEIGNEMENTS

Les exemples présentés montrent que les politiques publiques mises en place en faveur des coopératives solidaires sont issues d'expériences réalisées par une multitude d'organisations dans tout le Brésil. Elles s'inscrivent dans le processus de transition juridique et institutionnelle dans la mesure où coexistent dans le pays des formes d'organisations ayant des caractéristiques très différentes, voire même des intérêts opposés dans certains cas.

Tant l'OCB que l'Unicopas et d'autres organismes coopératifs admettent qu'il est nécessaire de renforcer la représentativité des coopératives et leur rôle stratégique d'acteurs du développement socioéconomique du pays.

²⁵ Voir: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura.

Ces organisations ont également conscience des défis communs à relever, notamment l'amélioration de la gestion des coopératives, le développement de l'intercoopération, la modification du régime fiscal et de la législation pour que les coopératives bénéficient du redressement judiciaire en cas de difficultés financières.

L'Unicopas et d'autres organismes soulignent qu'il faut préciser le cadre juridique général pour qu'il prenne en compte les principes de l'économie solidaire et, grâce à un ensemble de politiques publiques intégrées, s'attache à éliminer la pauvreté, à lutter contre la faim, à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la croissance économique et le développement durable.

Bien que le Programme national de promotion et de renforcement des coopératives solidaires et associations de l'agriculture familiale et de la réforme agraire joue un rôle fondamental dans la construction des coopératives et d'organisations sociales solides, l'intégration des diverses mesures prises reste un défi, y compris celles d'autres ministères comme le Ministère du travail et de la sécurité sociale et le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement, en fonction des besoins des agriculteurs et agricultrices familiaux.

Les évaluations réalisées à ce jour par le service Gestion Plus indiquent qu'il est possible d'affiner la méthodologie sur les divers aspects susceptibles d'améliorer l'interface entre les coopératives et leurs spécialistes d'une part et les acteurs locaux de l'autre, ce qui permettra aussi de lancer d'autres activités au niveau territorial. Elles soulignent également que, pour universaliser le service, il faudra perfectionner les règles applicables pour que d'autres types d'organisations que celles dotées de la personnalité juridique puissent en bénéficier.

CADRE JURIDIQUE ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BRÉSIL. 1971. Loi n° 5 764 du 16 décembre 1971 définissant la Politique nationale sur le coopérativisme et instituant le régime juridique applicable aux sociétés coopératives. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5764.htm. Consulté le 13 novembre 2015.)

FREITAS M. L. 2015. *Planos Agrícolas 2015-16. Plano Agrícola e Pecuário e Plano Safra da Agricultura Familiar*. Présentation à la Chambre des députés. Brasília: OCB. (<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2015/audiencia-publica-07-de-abril-de-2015-2>. Consulté le 12 novembre 2015.)

MDA. Non daté. Portail du Secrétariat à l'agriculture familiale du Ministère du développement agricole – *SAF/MDA* (<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf/apresenta%C3%A7%C3%A3o#sthash.1dFovhwu.dpuf> do. Consulté le 13 novembre 2015.)

MDA. 2015. Arrêté du MDA n° 204 du 22 juin 2015 instituant le Programme national de promotion et de renforcement des coopératives solidaires et associations de l'agriculture familiale et de la réforme agricole. (http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_24/Portaria%20Cooperativismo-%20Cooperaf.pdf. Consulté le 13 novembre 2015.)

MTE. Non daté. Économie solidaire. Portail du Ministère du travail et de l'emploi. (<http://www.mte.gov.br/index.php/trabalhador-economia-solidaria>. Consulté le 2 janvier 2016.)

MTE et MDA. 2010. *Conferência Temática de Cooperativismo Solidário. Documento propositivo à II Conferência Nacional de Economia Solidária*. Brasília. (<http://www.ims.org.br/wp-content/uploads/2010/05/Documento-Propostas-Cooperativismo-Solid%C3%A1rio.pdf>. Consulté le 12 novembre 2015.)

OCB. 2015. *Relatório OCB 2014*. Brasília: OCB. (http://www.brasilcooperativo.coop.br/arquivos/publica/relatorio_OCB_2014_web.zip. Consulté le 12 novembre 2015.)

PROGRAMME FIDA-MERCOSUR CLAEH. 2014. *El potencial del cooperativismo en la agricultura familiar*. Séminaire international sur le coopérativisme dans l'agriculture familiale. Foz de Iguazú, Montevideo: REAF/FAO/MDA/UNILA/FIDA/MERCOSUR. (http://fidamercosur.org/claeh/images/BIBLIOTECA/2014/Documentos/SICAF_El_potencial_del_cooperativismo_en_la_AF.pdf. Consulté le 12 novembre 2015.)

ACHAT D'ALIMENTS À L'AGRICULTURE FAMILIALE

L'un des premiers programmes lancé en 2003 et qui reflète le mieux les objectifs de la Stratégie Faim zéro en alliant mesures structurelles et mesures d'urgence est le Programme d'achat d'aliments (PAA) au secteur de l'agriculture familiale.

Ce programme est fondé sur l'idée simple d'après laquelle l'État doit acheter directement des aliments aux agriculteurs familiaux afin de venir en aide à la population exposée à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle (Takagi, Sanches et Silva, 2014, p. 28). L'augmentation de la consommation des plus pauvres pousse la demande de produits alimentaires à la hausse et stimule l'offre et les revenus de l'agriculture familiale.

Il ne s'agit pas là d'une action isolée car, depuis sa création, le PAA s'appuie sur un ensemble de politiques publiques différenciées et spécifiques en faveur de l'agriculture familiale (accès à la terre, crédit, assistance technique, etc.) (Campos et Bianchini, 2014, p. 15), et qu'il est lié à un vaste réseau d'assistance sociale puisqu'il est l'une des composantes du Plan national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, du Programme Territoires de citoyenneté et, plus récemment, du Plan Brésil sans misère¹.

¹ En ce qui concerne le Plan Brésil sans misère, voir le chapitre intitulé Inclusion dans le système productif et transfert de revenus pour lutter contre la pauvreté rurale.

Le PAA est novateur dans un pays où, du fait de la dichotomie existant entre politique agricole et politique de protection et de promotion sociale, les mesures prises en matière de production reposaient sur une logique purement économique sans être réellement en prise sur les besoins alimentaires de la population (Mielitz, 2014, p. 60).

DOUBLE OBJECTIF

Le PAA part du principe qu'il est possible de venir à bout de cette dichotomie et d'atteindre simultanément deux objectifs, d'une part soutenir la production de l'agriculture familiale et, de l'autre, promouvoir la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les directives qui figurent dans la Loi² portant création du programme précisent comment procéder pour: promouvoir l'inclusion socioéconomique de l'agriculture familiale en développant la production d'aliments dans ce secteur; inciter à consommer et à apprécier les aliments issus de l'agriculture familiale; améliorer l'accès à une alimentation adaptée et saine; promouvoir l'approvisionnement du système d'achats publics, y compris pour l'alimentation scolaire; stimuler la formation de réserves publiques et de stocks pour les organisations de l'agriculture familiale; renforcer les circuits locaux et régionaux ainsi que les réseaux de commercialisation des produits alimentaires.

Il s'agissait de faire du PAA un instrument à la fois de politique agricole et de politique de sécurité alimentaire, en achetant directement et exclusivement des denrées aux agriculteurs familiaux pour les distribuer aux familles en situation d'insécurité alimentaire et pour approvisionner le réseau de protection sociale (gouvernemental ou philanthropique) et les établissements publics assurant la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Les organismes gouvernementaux et la législation n'étaient pas préparés à une telle innovation et il a donc fallu modifier l'optique de conception et de mise en œuvre des politiques publiques. Un nouveau dispositif institutionnel a dû être créé afin de coordonner et d'adapter les instruments existants, qui étaient administrés de façon dispersée par diverses institutions et entités de

² Loi n°10 696/2003 et Décret n°7 775/2012, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm#art19 y http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm#art1. Consulté le 23 novembre 2015.

la fédération, en les reliant autour d'objectifs et procédures communs et en associant les organisations de la société civile.

ACTION INTERSECTORIELLE

Pour prendre en compte la complexité de la situation et assurer une gestion commune, un groupe de gestion intersectoriel représentant six ministères (développement social et lutte contre la faim; développement agricole; éducation; finances; planification, budget et gestion; agriculture, élevage et approvisionnement – représentés par la CONAB) a été créé pour en assurer le fonctionnement. Un dialogue social régulier a été mis en place grâce au comité consultatif national, composé de représentants des organisations et mouvements de l'agriculture familiale, des institutions du réseau d'assistance sociale, du Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, du Conseil national de l'assistance sociale et du CONDRAF ainsi que d'autres représentants désignés par le Secrétariat à la sécurité alimentaire et nutritionnelle du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, nommé par les institutions gouvernementales concernées et la société civile. Les membres du comité constituent un réseau à même d'assurer le suivi et d'exercer le contrôle social requis.

Il a également fallu modifier la législation relative aux appels d'offres et aux contrats de l'administration publique, qui privilégiaient les achats de grandes quantités de denrées auprès des agriculteurs familiaux et favorisaient les grands fournisseurs de produits industriels ou semi-transformés.

La modification de la Loi n° 10 696/2003 a introduit une exception autorisant à exempter de l'obligation de publication d'un avis d'appel d'offres les achats gouvernementaux d'aliments exclusivement produits par les agriculteurs familiaux ou leurs organisations, sous réserve que les prix soient conformes à ceux du marché local ou régional, en limitant la quantité vendue par famille afin que les agriculteurs les plus pauvres ayant le plus besoin d'un appui en matière de commercialisation puissent en bénéficier.

Le programme a rapidement mis en place sa structure et a démarré à la fin de 2003 grâce à la réaffectation de ressources d'autres programmes publics. Il a

rencontré des difficultés diverses au départ, prévues et imprévues. Il s'agissait d'une part des difficultés naturelles des "institutions publiques à s'adapter à l'innovation" (Mielitz, 2014, p. 65) et d'un certain manque de confiance dans la capacité réelle des familles d'agriculteurs à satisfaire la demande d'aliments en quantité nécessaire, dans les délais voulus et en respectant les normes de qualité requises. Il a fallu préciser que la priorité consistait à offrir une possibilité d'accès aux marchés aux agriculteurs les plus pauvres, en aidant à créer et à organiser un marché local pour l'agriculture familiale. Par ailleurs, et de manière inattendue, il a aussi fallu faire face dans certaines régions à la résistance des responsables de la préparation des aliments dans les établissements bénéficiaires car "la préparation de produits préalablement transformés" prenait moins de temps et nécessitait moins de matériel que l'utilisation d'aliments frais (Mielitz, 2014, p. 68). Ce problème a été peu à peu surmonté en mobilisant les familles bénéficiaires des institutions concernées, les parents d'élèves et les gestionnaires publics qui ont pu "motiver et renforcer les capacités" des équipes chargées de la préparation des repas lesquelles ont vite constaté que la qualité et la diversité des repas s'améliorait (*Ibid.* p. 68).

INSTITUTIONNALISATION ET SOUPLESSE

L'un des secrets du succès du programme a été la souplesse de son modèle de mise en œuvre, basé sur une stratégie clairement définie et inscrite dans la loi qui prévoyait différents opérateurs, modalités et seuils d'achat. Les modalités en ont été justement définies pour permettre diverses formes d'intervention gouvernementale, en tenant compte de la diversité des situations et des marchés afin de pouvoir s'adapter aux caractéristiques des divers segments de l'agriculture familiale.

130 Les prestataires du programme peuvent être des hommes et des femmes pratiquant l'agriculture familiale, des colons de la réforme agraire, des sylviculteurs, des aquaculteurs, des paysans pratiquant des activités extractives, des pêcheurs, des populations autochtones et des communautés *quilombolas* et d'autres peuples et communautés traditionnels, conformément à la Loi n° 11 326/2006, titulaires de la DAP³, ou leurs coopératives et associations titulaires

³ Pour plus d'informations sur la DAP, voir le chapitre intitulé Identification et enregistrement des agriculteurs familiaux.

de la DAP-Personne morale. Le fait d'être titulaire de la DAP au préalable a été un critère fondamental pour identifier les bénéficiaires prioritaires.

Du fait de la variété des instruments prévus et de leur souplesse, le programme a pu s'adapter aux diverses réalités régionales et locales, aux divers publics (fournisseurs et bénéficiaires d'aliments), fonctionner avec de petites quantités de produits très divers, atteindre ceux qui avaient le plus besoin d'un appui et agir sur des aspects spécifiques des marchés dans toutes les régions du pays, en instaurant des circuits entre acheteurs et consommateurs, certains produits étant réservés de préférence aux programmes locaux d'alimentation, aux établissements du réseau de protection sociale (garderies, hôpitaux, foyers pour adultes majeurs, réfugiés) et aux écoles, ainsi qu'à la constitution de stocks.

EXPANSION PROGRESSIVE

Le programme a débuté en fonction des disponibilités de l'agriculture familiale – la destination des produits était définie en fonction de l'offre – en donnant la priorité aux produits les plus traditionnels du régime de base (riz, haricots, farine de manioc).

Peu à peu, l'offre de l'agriculture familiale s'est diversifiée en fonction des aliments disponibles à l'échelle des exploitations mais qui n'étaient pas valorisés sur les marchés locaux (Porto et al., 2014, p. 48), et la demande du réseau d'assistance sociale s'y est ajoutée.

L'expansion du programme a été progressive, à mesure que sa diffusion progressait, que l'intérêt des agriculteurs et de leurs organisations croissait et que les pouvoirs publics y adhéraient, une fois surmontée la résistance initiale des gestionnaires.

Le parcours a été long, nécessitant des négociations pour établir la législation nécessaire, une solide coordination et une forte mobilisation en faveur de sa mise en œuvre. L'adhésion des "facilitateurs", à savoir les gestionnaires publics, les organismes publics et privés d'assistance technique et, surtout, les mouvements sociaux, les ONG et les coopératives d'agriculteurs familiaux, a été

décisive à cet égard. Tous ces acteurs ont joué un rôle fondamental en matière de diffusion de l'information et d'appui aux agriculteurs et à leurs coopératives tout au long du processus leur permettant d'accéder à ce nouveau débouché, par exemple "l'élaboration des projets [...], l'obligation de rendre des comptes, la conception et la logistique du transport, entre autres exigences du PAA". (Schmitt et al., 2014, p. 167)⁴.

Depuis 12 ans, le programme a évolué à divers égards. Le cadre juridique a été adapté pour en affiner le fonctionnement et des mesures budgétaires spécifiques ont été prises par le Ministère du développement agricole et le Ministère du développement social pour assurer la régularité de son financement. La participation des organisations sociales, le recours au PAA pour approvisionner régulièrement les programmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle, la crédibilité auprès des agriculteurs familiaux, l'augmentation de sa dotation budgétaire et le relèvement des valeurs seuils ont permis d'en accroître l'envergure.

En 2003, 42 077 agriculteurs ont participé au programme, le montant total des opérations représentait 144 millions d'USD et 135 tonnes de produits alimentaires⁵. Actuellement, 200 000 unités familiales et 4 000 organisations économiques (associations et coopératives) fournissent des aliments dans plus de 3 000 municipalités; 20 millions de personnes en bénéficient via 23 000 institutions d'assistance sociale et d'enseignement et plus de 3 000 produits alimentaires (fruits, légumes, haricot, riz, viande, lait, farine, etc.) sont proposés.

MODALITÉS DU PROGRAMME

132

De nouvelles modalités ont été mises en place, d'autres ont été adaptées et une modalité a été supprimée. Les six modalités actuellement mises en œuvre sont les suivantes⁶:

⁴ Ce rôle des intermédiaires ou facilitateurs a été mis en évidence par Schmitt et al. (2014) qui n'ont analysé le processus que pour l'accès des colons de la réforme agricole au PAA, mais il a été aussi constaté pour d'autres segments de l'agriculture familiale au programme.

⁵ Des données sur le PAA sont disponibles sur le site [http://aplicaciones.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/documentos/Apresen ta%C3%A7%C3%A3o%20Institucional%20do%20PAA%20-%202015.pdf](http://aplicaciones.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/documentos/Apresen%20ta%C3%A7%C3%A3o%20Institucional%20do%20PAA%20-%202015.pdf). Consulté le 23 novembre 2015.

⁶ Y compris des modifications du Décret n°8 293 du 12 août 2014.

- a) Achat avec donation simultanée: les produits achetés sont donnés aux organismes du réseau d'assistance sociale, aux établissements publics (restaurants populaires, cuisines communautaires, banques alimentaires) et, dans certaines conditions, au réseau public ou philanthropique d'enseignement. Les opérateurs sont la CONAB, les gouvernements des états et les collectivités locales, avec les ressources du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim. La limite par unité familiale est de 6 500 BRL par an pour une personne physique et 8 000 BRL pour une personne morale, avec un seuil de 2 millions de BRL par an pour une organisation collective.
- b) Achat direct à l'agriculture familiale: acquisition de certains produits définis par le comité de gestion pour approvisionner des organismes sociaux ou pour les vendre à des fins de régulation des prix. Exclusivement effectué par la CONAB, avec des ressources du Ministère du développement social et du Ministère du développement agraire. La limite par unité familiale se situe à 8 000 BRL par an et, pour les organisations, à 500 000 BRL par an en respectant le seuil fixé par unité familiale.
- c) Appui à la constitution de stocks pour l'agriculture familiale (CPR-Stocks): aide financière permettant aux organisations d'agriculteurs familiaux de se constituer des réserves d'aliments pour les vendre ultérieurement et rembourser les pouvoirs publics. Cette aide provient exclusivement des ressources du Ministère du développement agraire. La limite par famille est de 8 000 BRL et, dans le cas d'organisations, de 1,5 million de BRL par an, en respectant les seuils fixés par unité familiale.
- d) Incitation à produire et consommer du lait (PAA Lait): achat de lait (d'origine caprine ou bovine) qui, après transformation, est donné aux bénéficiaires pour répondre aux besoins locaux de supplémentation alimentaire. Mis en œuvre par les gouvernements des états qui recrutent des producteurs laitiers pour réceptionner, collecter, pasteuriser, conditionner et transporter le lait aux points de distribution préalablement définis avec les administrations municipales, aux familles préalablement enregistrées, en échange de 60% du montant versé par le gouvernement. Réalisé avec des ressources du Ministère du développement social dans les états du Nord-Est et du Minas

Gerai uniquement. Le paysan doit produire au maximum 140 litres par jour et la limite d'achat se situe à 4 000 BRL par semestre.

- e) Achats institutionnels: acquisition d'aliments aux agriculteurs familiaux par toutes les institutions fédérales (hôpitaux, prisons, casernes, restaurants universitaires), étatiques et locales, avec leurs propres ressources et en bénéficiant de conditions d'achat préférentielles aux agriculteurs familiaux (invitation à soumissionner sans appel d'offres). La limite par unité familiale se situe à 20 000 BRL et à 6 millions de BRL par an s'il s'agit d'une organisation de l'agriculture familiale.
- f) Achat de semences aux agriculteurs familiaux: acquisition auprès des agriculteurs familiaux de semences, plantules et autres matériels génétiques de cultures destinés à l'alimentation humaine ou animale. La limite par unité familiale est de 16 000 BRL par an et de 6 millions de BRL par an pour les organisations. Exclusivement effectué par la CONAB avec des fonds du Ministère du développement social.

Les prix de référence des produits achetés par le programme sont définis en utilisant des méthodes d'enquête sur le marché local ou régional. Les limites des achats annuels par unité familiale sont relativement basses dans la mesure où le programme vise à créer des possibilités de commercialisation pour les agriculteurs pauvres disposant d'un excédent de production.

FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

La mise en œuvre de ces modalités peut varier, certaines règles ayant été améliorées avec le temps pour que les procédures soient plus transparentes et plus simples, et que le fonctionnement en soit plus souple, en les inscrivant dans un cadre commun relatif à l'établissement des contrats formels et aux contrôles.

Les partenariats entre le gouvernement fédéral et les états et les municipalités pour l'exécution de la modalité d'achat avec donation simultanée ne passent plus par la signature de conventions, comme au départ. Le gouvernement

fédéral signe désormais un accord d'adhésion avec les opérateurs (gouvernement de l'état ou municipalité), d'une durée de cinq ans, qui définit les critères minimaux, les engagements et les fonctions de chaque partie. Les montants des ressources financières requises et les buts à atteindre sont définis chaque année dans les plans d'opérations présentés par les organismes d'exécution, approuvés par le Ministère du développement social en fonction du budget disponible fixé par décret pour chaque exécutant.

En application de l'accord d'adhésion, le paiement est effectué par le gouvernement fédéral par carte bancaire directement sur le compte des agriculteurs fournisseurs, auprès d'un établissement financier officiel, après validation des factures par l'organisme d'exécution. Les responsabilités sont donc partagées, ce qui permet de relier davantage le programme aux actions locales d'approvisionnement.

Les fournisseurs ne sont pas tenus d'être constitués en coopératives ou associations, ce qui permet aux familles les moins présentes sur le marché de bénéficier du programme. Les demandes de participation au programme, émanant à la fois de ceux qui se chargent de l'exécution pour la CONAB et des états et municipalités, sont enregistrées dans le système informatique, analysées et, une fois approuvées, aboutissent à la signature de contrats avec les fournisseurs de produits alimentaires, qui peuvent être des agriculteurs individuels, dans le cadre d'un accord d'adhésion, ou leurs organisations représentatives, dans le cas de la CONAB. Pour ce qui est des opérations de la CONAB, le paiement est viré sur le compte de l'organisation d'agriculteurs familiaux qui a signé le contrat, sur présentation des justificatifs requis. L'organisation transfère ensuite l'argent aux agriculteurs familiaux en fonction de la quantité livrée.

DÉVELOPPER LA PARTICIPATION

Concrètement, le programme peut acheter tout produit alimentaire issu de l'agriculture familiale, tel quel ou transformé, dès lors que les normes sanitaires imposées ont été respectées. De ce fait, il a été possible de prendre des mesures visant à inciter des segments spécifiques de la population à participer ou à fournir d'autres types de produits.

En vue d'accroître la participation des femmes, une proportion d'au moins 30% a été fixée pour la modalité d'appui à la constitution de stocks et de 40% pour l'achat avec donation simultanée. Les résultats n'ont pas tardé à se concrétiser et, dès 2013, juste un an après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, les femmes représentaient déjà 47% de l'ensemble des transactions et plus de 50% pour la modalité achat avec donation simultanée⁷.

La commercialisation reste néanmoins l'un des principaux obstacles à l'amélioration des revenus des productrices rurales; pour accroître leur participation au PAA, il faut garantir le volume et la régularité de leur offre de denrées, et donc créer des liens entre elles et les regrouper en associations et coopératives.

Afin d'atteindre les objectifs du Plan Brésil sans misère, un pourcentage minimal obligatoire de 40% est prévu pour les bénéficiaires inscrits au Registre unique des programmes sociaux du gouvernement fédéral⁸. En 2014, 65% des participants à la modalité achat avec donation simultanée étaient inscrits à ce registre.

L'amélioration de la gestion prévoit l'informatisation, avec des applications permettant de présenter et de gérer les progrès et les avances versées en toute transparence et sous contrôle social, et avec la possibilité de consulter, entre autres, les transactions effectuées, les contrats, les prix pratiqués.

L'achat d'une plus grande variété d'aliments (plus de 3 000) a eu pour effet d'améliorer la qualité de l'alimentation, en y ajoutant des produits de bonne qualité nutritionnelle, en valorisant les habitudes alimentaires régionales et en diversifiant la production de l'agriculture familiale.

Afin de stimuler l'accroissement de l'offre d'aliments de l'agriculture biologique et de l'agroécologie, le programme a établi un pourcentage d'au moins 5% et un seuil d'achat par unité familiale pour les organisations qui ne fournissent que

⁷ Pour plus d'informations sur la participation des femmes au Programme d'achat d'aliments, voir Sili-prandi et Cintrão, 2014.

⁸ Au sujet du Registre unique, voir le chapitre intitulé Inclusion dans le système productif et transfert de revenus pour lutter contre la pauvreté rurale.

ce type de produits, ainsi que le paiement au prix du marché. En l'absence de prix de référence pour ces produits sur les marchés locaux ou régionaux, les prix fixés peuvent dépasser de 30% au maximum ceux des produits conventionnels⁹.

CONQUÊTES ET DIFFICULTÉS

De très nombreux rapports de recherche et d'évaluation réalisés par des universitaires font état de divers effets positifs du PAA, notamment: la reconnaissance du droit à la sécurité alimentaire; le renforcement de l'agriculture familiale et de sa légitimité sociale en tant que secteur de production vivrière; la réglementation des marchés existants et la mise en place de nouveaux circuits de commercialisation; et le développement de systèmes de production durable. Un aspect qu'il convient de souligner est que le programme a acheté des produits de l'agriculture familiale dans toutes les régions du pays et à tous les segments de la population appartenant à ce secteur. Il faut aussi en souligner l'impact positif sur les revenus et la capacité de planification des unités familiales.

Le PAA favorise l'insertion des agriculteurs dans les circuits courts de commercialisation, et leur permet d'acquérir ainsi un savoir-faire et des connaissances grâce auxquels ils peuvent ultérieurement intégrer d'autres circuits.

L'incidence du programme sur la dynamique des marchés dépend de chaque situation, des conditions qui prévalent sur chaque marché, de la modalité, du produit et du degré d'interaction entre les organisations et les gestionnaires des politiques. Cela étant, le programme a de manière générale permis à divers producteurs de s'implanter sur le marché institutionnel et, dans plusieurs cas, sur d'autres marchés, évitant ainsi la dépendance à l'égard du système d'achats publics.

Il a été constaté que le PAA avait contribué au renforcement des organisations économiques de l'agriculture familiale (Campos et Bianchini, 2014, p. 18),

⁹ Pour plus d'informations sur les achats de produits de l'agroécologie et de l'agriculture biologique, voir Galindo et al., 2014.

créé de nouveaux débouchés, fait évoluer les relations entre les agriculteurs familiaux et les intermédiaires, ce qui avait entraîné une hausse des prix à la production (Mielitz, 2014, p. 70); le PAA avait aussi contribué à l'évolution structurelle du système de fixation des prix (Campos et Bianchini, 2014, p. 16)¹⁰, à l'amélioration de la qualité des produits, du fait de l'adoption de procédures relatives au calibrage, à la sécurité sanitaire et au conditionnement, et à l'accroissement de la capacité de production (Mielitz, 2014, p. 70).

Comme il s'agissait de promouvoir des circuits courts de commercialisation, le programme est intervenu même dans les lieux où l'organisation économique était encore fragile, contribuant au renforcement des associations et des coopératives existantes ou à la création de nouvelles.

Les agriculteurs et leurs organisations ont rencontré de nombreuses difficultés pour accéder au programme, notamment les suivantes: manque de connaissance des règles et des modalités de fonctionnement; précarité des infrastructures productives et du transport; variabilité de l'offre; problèmes éventuels d'obtention de la DAP; aspects logistiques de la distribution; exigences de surveillance sanitaire et inexpérience des gestionnaires.

Les exigences bureaucratiques relatives à la documentation à présenter pour être agréé et respecter les procédures officielles en matière de reddition de comptes sont nombreuses, bien que nécessaires, et les unités familiales et leurs organisations économiques n'y étaient pas préparées. Les retards de paiement et la discontinuité de l'accès au programme ont entraîné des difficultés supplémentaires pour les agriculteurs sans capital et il a fallu à nouveau revoir les stratégies productives et d'insertion dans les circuits commerciaux¹¹.

ENSEIGNEMENTS ET NOUVEAUX DÉFIS

De nombreux enseignements ont été tirés de cette expérience, dont bon nombre ont permis de faire évoluer la réglementation et d'ajuster les dispositifs

¹⁰ Au sujet des effets du PAA sur les prix aux producteurs et les revenus de l'agriculture familiale, voir Delgado (2005) et Sparoveck *et al.*, 2007.

¹¹ Schmitt *et al.* (2014, p. 168) ont recensé les difficultés, entre autres, que rencontraient les bénéficiaires de la réforme agraire pour accéder au PAA.

de mise en œuvre et de contrôle. Sur la base de ces enseignements, de l'ancrage du programme, des résultats obtenus et de la légitimité acquise auprès des gestionnaires publics, des consommateurs et des agriculteurs, le PAA est en mesure de relever de nouveaux défis, en particulier dans le cadre de la stratégie actuelle de lutte contre la faim et la misère au Brésil. Les possibilités et “les besoins de l'agriculture familiale” ainsi que “les problèmes d'insécurité alimentaire ne sont plus les mêmes” depuis le lancement du programme, il y a 12 ans (Campos et Bianchini, 2014, p. 21).

Le PAA est actuellement revu et modernisé afin qu'il contribue davantage à la structuration des circuits courts de production et de consommation et à la diversification durable de la production de l'agriculture familiale en veillant à l'élargir, en incluant notamment effectivement les peuples et communautés traditionnels¹². Il entend “améliorer l'articulation et la coordination” avec les politiques différenciées en faveur de l'agriculture familiale, en particulier avec le dispositif spécial d'assistance technique et de vulgarisation en milieu rural et avec les politiques concernant la sécurité alimentaire qui “précisent et organisent l'offre [...] et la demande” et renforcent les coopératives et les associations, y compris en les incitant à regrouper les nombreux agriculteurs qui n'en sont pas encore membres (Campos et Bianchi, 2014, p. 25).

Le PAA peut encore être développé sur le marché institutionnel des achats de produits alimentaires en englobant de nouvelles municipalités et unités familiales; il faudra pour cela améliorer la coordination et l'organisation économique du secteur de l'agriculture familiale.

Afin de renforcer et de professionnaliser les organisations économiques qui approvisionnent le PAA et le PNAE, en appuyant la structuration des circuits locaux et régionaux de production ainsi que l'élaboration, la transformation, l'entreposage et la commercialisation, de nouveaux partenariats ont vu le jour, notamment avec la BNDES, la CONAB, le Ministère du développement social et l'INCRA, en plus des services spécifiques d'assistance technique à la commercialisation relevant du Ministère du développement agricole.

¹² Voir les contributions du Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias>).

Le programme peut contribuer dans une large mesure à promouvoir la production durable, en valorisant encore davantage l'achat des produits issus de l'agriculture biologique, de l'agroécologie et de la sociobiodiversité; il faut à cette fin prévoir d'autres mesures qui permettront de surmonter les obstacles liés à la sécurité sanitaire et à la certification.

La mise en œuvre du Système unifié de surveillance sanitaire de l'agriculture et de l'élevage (SUASA) est une autre avancée récente en matière d'adaptation des normes sanitaires à la situation concrète de l'entreprise familiale; ce système permet aux états et municipalités qui y adhèrent et ont adopté des procédures équivalentes en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments de réaliser des inspections décentralisées.

Une autre mesure illustrant l'adaptation des règles à la réalité de l'agriculture familiale est la décision de l'Agence nationale de surveillance sanitaire (ANVISA) de considérer la cuisine comme un lieu de production et d'autoriser les professionnels de la vulgarisation en milieu rural à assumer la responsabilité technique des entreprises familiales. D'autres aménagements des règles sanitaires concernant les produits d'origine animale et les boissons sont nécessaires pour accroître le nombre d'agriculteurs familiaux qui approvisionnent le marché institutionnel, en fromages, poisson transformé et pulpe de fruits, par exemple¹³.

Allant dans le sens de la nouvelle priorité de gestion concernant la professionnalisation des achats publics, qui prévoient de plus en plus souvent des indicateurs de durabilité (Campos et Bianchini, 2014, p. 24), des initiatives visent actuellement à inciter les gestionnaires à considérer les achats aux agriculteurs familiaux comme relevant de cette priorité, rejoignant ainsi les préoccupations croissantes de la population portant sur l'origine produits et les pratiques sociales et environnementales des systèmes de production.

La question du contrôle et de la participation de la société demeure primordiale. La souplesse nécessaire pour concevoir ou s'adapter aux différentes réalités locales a été un aspect positif du programme, mais "exige une société civile

¹³ Le 23 juin 2015, le MAPA a publié son Instruction normative n°16 portant simplification de la procédure d'enregistrement des entreprises agro-industrielles familiales (réglementation relative à l'article 7 du SUASA) et d'autres vont être publiées.

dynamique et un contrôle social important” afin d’éviter toute distorsion (Schmitt et al., 2014, p. 180).

Il est également possible de tirer un meilleur parti du PAA comme instrument de la politique d’éducation alimentaire afin de promouvoir des habitudes alimentaires saines et d’aider à combattre le problème croissant de l’obésité et de la mauvaise alimentation, en l’implantant davantage sur les marchés publics et privés existants.

Le PAA peut également contribuer davantage à l’organisation de l’offre de l’agriculture familiale pour que celle-ci puisse approvisionner un nombre plus important d’établissements publics et satisfaire la demande des populations qui vivent dans les villes de taille moyenne ou grande.

Au-delà des circuits courts, l’agriculture familiale pourra ne plus se cantonner à sa situation de fournisseur qui ne satisfait qu’à une petite partie de l’offre en certaines périodes de l’année et devenir, à plus long terme, le principal fournisseur des établissements chargés d’assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle (Campos et Bianchini, 2014, p. 22).

La décision récente du Gouvernement brésilien selon laquelle 30% des achats d’aliments des institutions publiques fédérales (hôpitaux et restaurants universitaires, entre autres) doivent provenir de l’agriculture familiale est un pas important dans cette direction¹⁴.

L’expérience du Brésil dans le domaine des achats publics à l’agriculture familiale, dont le PAA et le PNAE sont des volets essentiels, fait déjà partie du Programme de coopération Sud-Sud Brésil-FAO en Amérique latine et aux Caraïbes, ainsi qu’en Afrique. Elle fait également partie du Programme régional d’échanges sur les achats publics de denrées de l’agriculture familiale de la Commission de l’agriculture familiale du MERCOSUR, qui en est à sa deuxième édition et s’adresse à d’autres pays de la région¹⁵.

¹⁴ Décret n°8 473 du 22 juin 2015.

¹⁵ Sanches, Veloso et Ramirez (2014), et Portail PAA Afrique (<http://www.paa-africa.org>) et portail Mercosur-REAF (<http://www.reakmercosul.org>) consultés le 23 novembre 2015.

Enfin, il ne faut pas oublier que, outre le développement des achats institutionnels aux agriculteurs familiaux, notamment dans le cadre du PAA, il existe à la fois au Brésil et dans les autres pays un énorme potentiel de développement de l'agriculture familiale à des fins d'approvisionnement alimentaire, via des filières plus complexes et des marchés privés, en particulier dans les grandes conurbations, ce qui nécessitera le renforcement de l'organisation économique du secteur, sans oublier les entreprises agroindustrielles.

CADRE JURIDIQUE ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BRÉSIL. 2010. *Balanço de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos PAA*. Brasília: MDS. (<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2010/balanco-de-avaliacao-da-execucao-do-programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa-08.2010>. Consulté le 23 novembre 2015.)

BRÉSIL. 2012. Décret n° 775, 4 juillet 2012 sur le règlement relatif au PAA. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm. Consulté le 23 novembre 2015.)

BRÉSIL. 2015. Décret n° 8473 du 22 juin 2015 portant création dans le cadre de l'Administration publique fédérale d'un pourcentage minimum destiné à l'achat de types de produits alimentaires aux agriculteurs familiaux. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8473.htm. Consulté le 23 novembre 2015.)

BRÉSIL. 2003. Loi n° 10 696 du 2 juillet 2003, article 19, portant création du PAA. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm. Consulté le 23 novembre 2015.)

BRÉSIL. 2006. Loi n° 11 326 du 24 juillet 2006 établissant les directives relatives à la formulation de la Politique nationale concernant l'agriculture familiale et les Entreprises familiales rurales. (http://www.planalto.gov.br/ccivil03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. Consulté le 23 novembre 2015.)

CAMPOS A. et BIANCHINI V. 2014. *A agricultura familiar passou a ser uma prioridade de Estado*. In **MDS**. 2013. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS.

CONAB. Non daté. Portail de la CONAB sur l'agriculture familiale. (<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1125&t=2>. Consulté le 23 novembre 2015.)

CONAB. 2015. *Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: Legislação básica*. (http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15_12_07_17_25_57_livreto_paa_correta.pdf. Consulté le 23 novembre 2015.)

DELGADO C. C. et al. 2005. *Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar*. Brasília: IPEA. (Document de discussion 1145.)

FAO. 2015. *Las compras públicas a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y experiencias*. Santiago: FAO. (<http://www.fao.org/3/a-i4902s.pdf>. Consulté le 23 novembre 2015.)

GALINDO E. P., SAMBUICHI R. H. R. et OLIVEIRA M. A. C. 2014. *Compras de produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos*. In **MDS**. 2013. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS.

MDA. Non daté. Portail du MDA. PAA. (<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/sobre-o-programa>. Consulté le 23 novembre 2015.)

MDA. Non daté. *Tutorial SISPA – Passo a Passo*. (<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa>. Consulté le 23 novembre 2015.)

MDS. 2013. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS. (http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/livroPAA10Anos.pdf. Consulté le 23 novembre 2015.)

MDS. Non daté. Portail du MDS. *Compras governamentais*. (<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/compras-governamentais>. Consulté le 23 novembre 2015.)

MDS. Non daté. Portail PAA Data. (http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura. Consulté le 23 novembre 2015.)

MDS. 2014. *Programa de Aquisição de Alimentos. Manual Operativo*. [s.l.]: MDS/ SESAN. Février 2014. (http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/manualPAA.pdf. Consulté le 23 novembre 2015.)

MIELITZ C. 2014. *Dez anos do Programa de Aquisição de Alimentos e a constituição de uma estratégia nacional de segurança alimentar*. In **MDS.** 2013. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS.

PORTO S. I. et al. 2014. *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): dez anos de uma política múltipla e inovadora*. In **MDS.** 2013. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS.

SANCHES A., VELOSO N. et RAMÍREZ A. 2014. *Agricultura familiar y compras públicas: innovaciones en la agenda de la seguridad alimentaria y nutricional*. In: **SALCEDO S. et GUZMÁN L.** *Agricultura familiar en América Latina y Caribe: recomendaciones de políticas*. Santiago, Chili: FAO. (p. 349-368). (<http://www.fao.org/3/a-i3788s.pdf>. Consulté le 23 novembre 2015.)

SCHMITT C. J. et al. 2014. *O Programa de Aquisição de Alimentos e assentamentos de reforma agraria: implantação, impactos e perspectivas*. In **MDS.** 2013. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS.

144 **SPAROVEK G. et al.** 2007. *Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA – Região Noreste*. In: **PAES-SOUSA R. et VAITSMAN J.** (Orgs.). *Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS*. Brasília: MDS. (p. 62-64). (*Cadernos de estudos desenvolvimento social em debate n. 5*.)

TAKAGI M., SANCHES A. P. et GRAZIANO DA SILVA J. 2014. *PAA: um embaixador do Brasil na luta contra a fome*. In **MDS.** 2013. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS.

ALIMENTATION SCOLAIRE ET AGRICULTURE FAMILIALE

Le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE) a été l'une des interventions principales de la Stratégie Faim zéro et du Plan Brésil sans misère car il a permis d'y intégrer des activités liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'éducation et à l'inclusion de l'agriculture familiale dans le système productif.

Son envergure permet de garantir à environ 42 millions d'enfants, de jeunes et d'adultes une consommation journalière de 800 calories dans toutes les municipalités du pays, plus de 3,8 milliards de BRL de ressources fédérales ayant été affectés au PNAE en 2015 (FNDE, 2015a, p. 9).

Compte tenu de sa versatilité, ce programme atteint les populations en situation d'insécurité alimentaire et leur permet d'acquérir des habitudes alimentaires plus saines, ce qui contribue à lutter contre le surpoids et l'obésité des jeunes.

L'obligation légale d'utiliser au moins 30% des ressources décentralisées versées par le gouvernement fédéral aux états et aux municipalités pour acheter des aliments produits par l'agriculture familiale renforce l'économie régionale et relie les écoles aux producteurs d'aliments frais et sains.

Avant d'en arriver à son stade actuel, la Politique publique d'alimentation scolaire au Brésil a suivi un long parcours vers l'institutionnalisation, en

parallèle de la décentralisation et de modifications importantes apportées à son encadrement juridique.

BREF HISTORIQUE

L'alimentation scolaire a démarré officiellement au Brésil en 1955 avec la "Campagne de repas scolaires". Jusqu'en 1974, le gouvernement se chargeait de distribuer des produits alimentaires aux écoles des municipalités ayant peu de ressources, avec l'appui financier d'organismes internationaux comme la FAO et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), ainsi que le Gouvernement des États-Unis dans le cadre du Programme d'aide alimentaire *Alimentos para la Paz* (Des aliments pour la paix) de l'USAID.

Au début de 1970, un Programme national d'alimentation et de nutrition voit le jour. La phase initiale s'adresse aux "femmes enceintes, aux mères allaitantes et aux enfants de sept ans au plus des populations ayant de faibles revenus ainsi qu'aux élèves de 7 à 14 ans", et qui à partir de 1976 "est financé au moyen de ressources publiques par le Ministère de l'éducation et de la culture de l'époque" (Avila et al., p. 101).

En 1979, il prend le nom de PNAE, mais les produits continuent d'être achetés au niveau central en passant des appels d'offres pour l'achat de denrées aux agriculteurs familiaux et sont distribués dans tout le pays. Déjà à cette époque, on s'efforce d'adapter les aliments aux habitudes alimentaires régionales pour qu'ils soient mieux acceptés par les élèves.

En 1986, la Fondation d'aide aux étudiants, qui vient d'être créée, encourage la décentralisation en signant des conventions avec les municipalités, qui assument dès lors la responsabilité de la gestion et de l'achat des aliments de base frais (Avila et al., 2014, p. 102). La décentralisation présente certes des avantages mais a également "créé des problèmes en raison de la lenteur du versement des ressources [...] et à l'obligation de rendre des comptes" (Ibid, p. 102).

En 1988, la nouvelle Constitution fédérale du Brésil reconnaît que la fourniture d'une alimentation scolaire est un devoir de l'État, tout comme la fourniture

aux écoles de matériel didactique, de moyens de transport et d'une assistance sanitaire.

Ce n'est qu'en 1994, avec l'adoption de la Loi n° 8 913 que le gouvernement fédéral cesse d'acheter et de distribuer lui-même les denrées alimentaires et verse les ressources aux états et aux municipalités, considérés comme les organismes d'exécution, qui se chargent de distribuer les aliments aux élèves. La décentralisation des ressources d'exécution du programme était subordonnée à l'existence de conseils de l'alimentation scolaire qui devaient en accompagner et surveiller l'utilisation. Toutefois, les organismes d'exécution achetaient surtout des produits d'origine industrielle, presque toujours un peu ou très transformés.

C'est en 1998 que la décentralisation de l'exécution du programme a été renforcée "au moment où le transfert des ressources est devenu automatique, sans qu'il soit nécessaire de signer une convention ou tout autre instrument similaire" (Triches, 2015, p. 188).

En 2001, le Fonds national pour le développement de l'éducation (FNDE), auquel sont versés les montants destinés à la Fondation d'aide aux étudiants lorsque celle-ci disparaît, rend obligatoire les achats locaux aux agriculteurs familiaux, une proportion de 70% au moins des ressources du gouvernement fédéral devant servir à acheter des produits alimentaires de base (non industriels), en respectant les habitudes alimentaires locales et la vocation agricole des territoires (Mesure provisoire n° 2 178-36, de 2001).

Mais le modèle d'achat centralisé ne remettait pas en cause l'origine des aliments, leur qualité ou les effets de leur consommation sur la santé, et s'en tenait à la logique des marchés autorégulés des grandes filières d'approvisionnement (Triches, 2015, p. 182).

Par ailleurs, le recours aux appels d'offres publics en vigueur à cette époque présupposait que l'achat à de gros fournisseurs ferait baisser le prix unitaire des aliments. Traiter des volumes importants de produits nécessitait donc un réseau de distribution dont ne disposaient que les fournisseurs bien structurés et spécialisés capables de répondre à des appels d'offres.

UN NOUVEAU CADRE LÉGAL

À partir de 2003, un vaste débat social s'est engagé sur une stratégie publique qui favoriserait une alimentation scolaire saine tout en stimulant la production des agriculteurs familiaux locaux, en particulier au sein du CONSEA, en prenant exemple sur le PAA, et en créant de nouveaux liens entre production et consommation dans le système d'approvisionnement.

C'est dans ce contexte qu'en 2006, une résolution du FNDE a défini les principes fondateurs du programme: universalité, respect des habitudes alimentaires locales, équité, décentralisation et participation de la société à l'accompagnement et au contrôle des activités.

Vu qu'il était difficile d'acheter des produits à l'agriculture familiale en passant des appels d'offres traditionnels, certaines municipalités ont recouru au PAA pour approvisionner les écoles et les garderies. Les producteurs familiaux et les gestionnaires de l'alimentation scolaire ont ainsi tissé des relations de confiance qui les ont aidés à comprendre la complexité du PNAE, tant du point de vue des besoins que des procédures.

L'expérience du PAA, déjà opérationnel depuis six ans, a été fondamentale dans la révision du PNAE pour y inclure les produits de l'agriculture familiale. Les enseignements tirés ont non seulement permis de revoir la conception du programme mais aussi servis pour faire comprendre aux divers acteurs l'ampleur du nouveau défi que représentait pour les agriculteurs familiaux l'approvisionnement du Programme d'alimentation scolaire.

Les mouvements sociaux de l'agriculture familiale avaient déjà l'habitude de s'occuper des questions budgétaires, du transport et de la logistique, des études des prix et de la législation sanitaire, ce qui a donné lieu à un débat assez pointu sur les modifications à apporter au PNAE.

Le CONSEA, qui était déjà un espace de concertation sur l'élaboration des politiques publiques, le suivi et la participation sociale, avait accumulé de nombreux enseignements sur les diverses actions mises en œuvre dans le cadre de la Stratégie Faim zéro, notamment le PAA. Les organes gouvernementaux,

en particulier fédéraux, qui contribuaient à la gestion du PAA disposaient de nombreuses données sur les limites et les problèmes juridiques liés à la création de marchés de vente directe des produits des agriculteurs familiaux. Ce savoir a joué un rôle fondamental dans l'élaboration par le CONSEA d'une proposition que le gouvernement a présentée au Congrès national, et dans la forte mobilisation des organisations sociales et des instances publiques pertinentes. Le résultat en a été l'approbation de la Loi n° 11 947 de 2009, qui élargissait le droit à l'alimentation scolaire à l'ensemble de l'enseignement fondamental, qui englobe au Brésil la garderie, le préscolaire et les cycles primaire et secondaire ainsi que la formation des jeunes et des adultes.

La participation s'est poursuivie lors des discussions avec le FNDE sur la réglementation du programme¹, avec une série d'activités de diffusion et de renforcement des capacités des gestionnaires de tous les états du Brésil, dans l'optique de la mise en œuvre des nouvelles dispositions. En raison de la dimension intersectorielle et de la participation sociale au PNAE, d'autres organismes y ont pris part aux côtés du FNDE – comme le Ministère du développement agraire, le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim et la CONAB – du CONSEA et des organisations de l'agriculture familiale.

Cette nouvelle loi instaurait un mécanisme de réglementation prévoyant une modalité simplifiée d'achat direct à l'agriculture familiale pour l'alimentation scolaire au niveau national, grâce à un nouvel instrument – l'invitation publique à soumissionner. La Loi stipulait également que “sur le montant total des ressources financières transférées par le FNDE au titre du PNAE, au moins 30% devraient être utilisés pour acheter directement des aliments à l'agriculture familiale et aux entreprises familiales rurales ou à leurs organisations, en donnant la priorité aux zones de réinstallation de la réforme agraire, aux communautés traditionnelles autochtones et aux communautés *quilombolas*” (article 14 de la Loi n.º 11 947/2009).

L'invitation publique à soumissionner est un processus simplifié qui permet de ne pas recourir à la procédure traditionnelle d'appel d'offres, “sous réserve que

¹ Résolution du FNDE n° 26 du 17 juin 2013.

les prix soient en adéquation avec les prix en vigueur sur le marché local, [...] et que les aliments respectent les obligations de contrôle de la qualité établies dans la réglementation pertinente” (premier alinéa de l’article 14).

La Loi prévoit aussi une clause de sauvegarde pour le gestionnaire local s’il a du mal à acheter la quantité minimale de 30% à des agriculteurs familiaux dans certaines circonstances: impossibilité d’émettre le document fiscal correspondant; impossibilité de fournir régulièrement et sur la durée les produits alimentaires; insuffisance des conditions hygiéniques, sanitaires (deuxième alinéa de l’article 14).

Les résultats ne se sont pas fait attendre. Après une année d’application de la nouvelle loi, 47,4% des municipalités achetaient déjà des produits aux agriculteurs familiaux pour l’alimentation scolaire, la moyenne se situant à 22,7%, et, au bout de trois ans, cette proportion était passée à 67% des municipalités².

Grâce à la nouvelle législation, l’éducation alimentaire et nutritionnelle a été incorporée dans l’enseignement et l’apprentissage, comme une des directives relatives à l’alimentation scolaire. Cette orientation est très pertinente car, au Brésil, la progression de l’obésité ne concerne pas seulement les adultes mais aussi les enfants qui consomment des aliments néfastes pour la santé et peuvent devenir des adultes ayant de mauvaises habitudes alimentaires avec des problèmes de santé importants (FAO, 2015, p. 8).

GESTION DU PNAE

150

La gestion du programme relève du FNDE, qui relève du Ministère de l’éducation. Les gouvernements des états, du District fédéral et des administrations municipales en assurent l’exécution et doivent garantir l’offre destinée à l’alimentation scolaire, notamment en recrutant des nutritionnistes et des professionnels qualifiés et en fournissant l’infrastructure nécessaire.

² Triches (2015, p. 193) mentionne les études de Saraiva et al. (2013) et de Soares et al. (2013).

Comme il s'agit d'un programme intersectoriel, un comité de pilotage a été créé, composé de représentants du FNDE, du Ministère du développement agricole, du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, de la CONAB et du Ministère de la pêche et de l'aquaculture.

La participation sociale à sa gestion est assurée à différents niveaux: au niveau local, par le biais des conseils de l'alimentation scolaire, qui surveillent les ressources transférées et la qualité des aliments; et au plan national, par le groupe consultatif du programme, constitué de représentants du gouvernement fédéral, des organisations de l'agriculture familiale et des conseils nationaux³.

La surveillance du programme est également effectuée par les organes de contrôle internes, notamment le Contrôleur général de l'Union, et externes, comme la Cour fédérale des comptes de l'Union et le Ministère public.

En 2015, 42,6 millions d'élèves de 5 570 municipalités du Brésil ont bénéficié du programme, soit des élèves des réseaux publics d'éducation de base fédéraux, étatiques, des districts et des municipalités, d'entités philanthropiques ou communautaires. Les transferts du gouvernement fédéral se situaient entre 0,30 BRL et 1 BRL par élève par jour, en fonction de leur âge et du temps passé à l'école (Résolution n° 26 du FNDE, de 2013) et les aliments achetés étaient principalement des produits laitiers et dérivés, des fruits, des légumes, des légumineuses, des céréales et de la viande.

Afin d'améliorer l'exécution du programme, l'éducation alimentaire et nutritionnelle et la préparation d'aliments appropriés, de meilleure qualité et plus adaptés à la culture locale, des concours sont fréquemment organisés. Entre 2004 et 2014, par exemple, le FNDE en collaboration avec l'ONG *Ação Fome Zero*⁴ a organisé un concours du meilleur organisateur de goûter scolaire. Ce prix entend stimuler les bonnes pratiques d'alimentation scolaire et faire mieux connaître les initiatives locales et le travail des spécialistes, en veillant à ce que les ressources publiques prévues par le PNAE soient effectivement utilisées pour acheter des aliments de qualité, en quantité suffisante et avec la

³ Pour plus de détails sur le fonctionnement des conseils de l'alimentation scolaire, voir FNDE, 2015a.

⁴ *Ação Fome Zero* est une ONG qui a vocation d'appuyer les actions de lutte contre la faim, et sa collaboration a été très importante lors du lancement de la Stratégie Faim zéro par le Gouvernement brésilien.

régularité nécessaire au développement physique et intellectuel des élèves du réseau public d'enseignement.

En 2015, pour célébrer les 60 ans de l'alimentation scolaire dans le pays, le FNDE a lancé un concours sur le thème "Les meilleures recettes de l'alimentation scolaire" afin de valoriser le rôle des cuisiniers, femmes et hommes, dans la promotion d'habitudes alimentaires saines.

ACHATS À L'AGRICULTURE FAMILIALE

La réglementation définit une série de procédures applicables aux achats de denrées aux agriculteurs familiaux⁵. Tout d'abord, pour pouvoir vendre ses produits au PNAE, un producteur familial doit présenter sa DAP-personne physique ou celle du groupe dont il est membre, ou encore la DAP-personne morale s'il s'agit d'une organisation de l'agriculture familiale telle qu'une coopérative ou association dont au moins 60% des membres sont des agriculteurs familiaux.

Les propositions reçues aux invitations à soumissionner sont classées par catégorie de fournisseurs: locaux, du territoire rural, de l'état ou du pays. Les groupes locaux sont prioritaires, suivis par les groupes du territoire, de l'état et, en dernier, les groupes nationaux. Dans le groupe retenu, seront prioritaires: 1) les zones d'implantation de la réforme agraire, les communautés autochtones et les communautés *quilombolas* (pas de critère préférentiel entre ces trois groupes); 2) les producteurs d'aliments certifiés agriculture biologique ou agroécologie; 3) les fournisseurs titulaires de la DAP-personne morale; 4) les groupements informels d'agriculteurs titulaires de la DAP-personne physique; et 5) tout agriculteur familial titulaire de la DAP-personne physique.

Le prix payé aux agriculteurs familiaux doit correspondre au prix en vigueur sur le marché local, lesquels sont vérifiés en priorité lors des foires d'agriculteurs familiaux, en y ajoutant les frais de fret, d'emballage, etc. S'il n'est pas possible de réaliser une étude des prix sur le marché local, il faudra vérifier les prix au

⁵ Pour plus de détails sur les procédures d'achat de produits aux agriculteurs familiaux au profit de l'alimentation scolaire, voir FNDE, 2015b.

niveau du territoire, de l'état ou au niveau national (dans cet ordre). De même, s'il est impossible de vérifier les prix des produits de l'agriculture biologique ou de l'agroécologie, il conviendra d'ajouter 30% au plus au prix des produits conventionnels. La limite de vente fixée pour les agriculteurs familiaux est de 20 000 BRL par DAP-personne physique par an, ou un montant proportionnel pour leurs organisations, pour chaque unité chargée de l'exécution du PNAE.

Les produits vendus doivent être contrôlés par l'unité chargée de l'exécution au regard de trois critères: a) respect des spécifications de l'invitation publique à soumissionner; b) test d'échantillons aléatoires pour vérifier les caractéristiques sensorielles, réalisé par des nutritionnistes; c) certification sanitaire. Pour les produits ne correspondant pas aux habitudes alimentaires locales, un quatrième critère est utilisé, à savoir l'acceptabilité par les élèves.

Pour ce qui est de la certification sanitaire, tous les produits d'origine animale doivent être certifiés par les services d'inspection sanitaire (municipaux, étatiques et fédéraux) ou le SUASA, qui relève du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement. Les produits d'origine végétale ayant subi une transformation, quelle qu'elle soit, doivent obtenir l'aval du réseau de surveillance sanitaire (étatique, régional ou municipal), coordonné par l'ANVISA. Seuls les produits d'origine végétale frais (non transformés) n'ont pas besoin de contrôle sanitaire.

D'autres recommandations détaillées traitent aussi des aspects nutritionnels, du fonctionnement du contrôle social et de la gestion partagée avec les communautés⁶.

L'unité chargée de l'exécution doit également percevoir les contributions à la sécurité sociale et au service national d'apprentissage rural (Senar), dans les cas où les produits sont achetés à des producteurs individuels ou à des groupes informels.

En 2015, les ressources investies dans l'achat direct de produits à l'agriculture familiale représentaient 1,14 milliard de BRL, soit 30% du budget total du

⁶ Pour plus d'informations sur les recommandations portant sur le PNAE, voir FNDE, 2009.

PNAE de l'année. En 2014, le montant qui devait être destiné aux achats à des agriculteurs familiaux était de 1,1 milliard de BRL, mais 711 millions de BRL seulement ont été utilisés (soit 64% du montant prévu). De nombreuses municipalités ont expliqué n'avoir pas pu respecter cette obligation faute de trouver des producteurs capables d'approvisionner le programme avec la régularité nécessaire.

RÉFÉRENCE INTERNATIONALE

En fixant le niveau minimal des achats au secteur de l'agriculture familiale à 30%, le Gouvernement brésilien a innové, une mesure que de nombreux pays jugent stratégique car elle permet de promouvoir une alimentation saine tout en créant un marché institutionnel important pour les agriculteurs familiaux et leurs organisations, en fournissant un revenu et des possibilités d'inclusion sociale en milieu rural.

Le succès de sa mise en œuvre a fait de l'expérience brésilienne une référence fondamentale qui, grâce à une intense coopération internationale coordonnée avec la FAO, a suscité l'intérêt de pays latino-américains et africains qui souhaitent mettre en place des programmes d'alimentation scolaire pour promouvoir le développement socioéconomique, tout en garantissant l'apport alimentaire nécessaire aux élèves.

Divers pays d'Amérique latine et des Caraïbes, s'appuyant sur le Programme de coopération Sud-Sud lancé par le Brésil et la FAO, ont adopté des lois spécifiques et créé ou renforcé leur programme visant à stimuler la participation de l'agriculture familiale à l'alimentation scolaire⁷.

DÉFIS

Malgré l'expérience accumulée au fil des ans, le PNAE doit relever des défis importants pour que ses effets positifs se concrétisent. Il reste beaucoup à faire en matière d'information pour faire mieux comprendre les avantages d'une

⁷ Pour plus d'informations sur le Programme de coopération Sud-Sud dans le domaine des achats au secteur de l'agriculture familiale destinés à l'alimentation scolaire, voir FAO, 2013 et 2015.

alimentation saine pour la santé et l'importance des circuits courts pour le développement des régions et la croissance économique de l'agriculture familiale et des communautés rurales.

La décision d'acheter aux agriculteurs familiaux pose de nouveaux défis en matière de gestion publique municipale dans divers domaines car il faut adapter les procédures antérieures. Il faut aussi revoir la planification et les procédures opérationnelles relatives aux aspects logistiques de la distribution des aliments aux écoles, ainsi que les achats publics de produits de l'agriculture familiale, modifier et assouplir les menus, recueillir des informations sur la production agricole locale et établir de nouveaux types de relations avec les agriculteurs et leurs organisations (Triches, 2015, p. 193).

Diverses études ont recensé et analysé les difficultés que doivent surmonter les agriculteurs familiaux pour accéder à ce marché⁸. Citons entre autres: le fait de ne pas être titulaire de la DAP; l'absence d'associations formelles et de coopératives; les coûts de logistique, de conditionnement et autres frais administratifs; les prix bas; l'irrégularité de l'offre; le manque de normalisation et de certification – aspects importants pour les produits de l'agriculture biologique; et l'inadéquation des exigences sanitaires (Triches, 2015, p. 193, 194).

D'autres aspects problématiques sont l'approvisionnement du programme dans les grandes villes, qui nécessite une capacité supérieure à celle des organisations de l'agriculture familiale, et un assouplissement de la priorité accordée à la production locale; et il faut venir à bout du "manque d'adéquation entre production et demande dans les régions" (Triches, 2015, p. 194).

UN SOLDE POSITIF

La mise en œuvre du PAA rencontre certes des difficultés dans bien des régions du Brésil, mais montre aussi que l'agriculture familiale et ses organisations économiques sont à même d'approvisionner régulièrement de grands marchés en produits de qualité. Il s'agit là d'une conquête et d'un enseignement qui

⁸ Triches (2015) fait état des recherches menées par divers auteurs sur les difficultés structurelles, opérationnelles et politiques rencontrées par les agriculteurs pour s'implanter sur ce marché et s'y maintenir.

permettent d'envisager la participation de ce secteur à d'autres marchés institutionnels du Brésil que celui de l'alimentation scolaire.

Le PNAE a dépassé ses objectifs initiaux et est devenu une composante fondamentale du système de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans un domaine essentiel, montrant qu'il peut "servir de 'noyau' à des actions intégrées en donnant à la sécurité alimentaire et nutritionnelle un caractère intersectoriel, tant souhaité – mais jamais réalisé" (Maluf, 2009, p. 3).

Sa "longue trajectoire ininterrompue", son envergure, ses innovations, ses "interfaces et la nature intersectorielle de ses objectifs" autorisent à considérer le PNAE comme "un cadre des politiques publiques alimentaires" (Triches, 2015, p. 181).

Outre son incidence directe sur les débouchés de l'agriculture familiale, ce programme, qui s'inscrit dans le Plan national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, a des effets indirects importants sur d'autres programmes et activités, notamment le Plan d'action stratégique de lutte contre les maladies chroniques non transmissibles au Brésil, la Stratégie intersectorielle de prévention et de lutte contre l'obésité et le Plan national pour l'agroécologie et la culture biologique.

La conception actuelle du programme est le fruit des innovations introduites au fil de l'amélioration du dispositif, en particulier la décentralisation et la nouvelle modalité d'achats publics mise en œuvre pour renforcer la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, ainsi que de l'adoption d'un ensemble de politiques différenciées d'appui à l'agriculture familiale pour que celle-ci puisse assurer l'offre d'aliments.

Le PNAE est un bon exemple du nouveau modèle d'intervention gouvernementale valorisant la mise en relation de diverses politiques sectorielles, le dialogue entre gouvernement et société civile et la coordination entre les divers niveaux d'administration – national, étatique et municipal. Il convient à cette fin de modifier le cadre juridique et les procédures administratives, en particulier la conception du rôle de l'État ou de la teneur des politiques publiques.

Ce programme illustre ainsi les possibilités d'intervention de l'État dans la réorganisation d'un aspect majeur du système agroalimentaire et de certaines relations commerciales en adoptant une stratégie intersectorielle qui porte simultanément et de manière intégrée sur la garantie du droit à une alimentation adéquate et sur le développement rural durable.

CADRE JURIDIQUE ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AVILA M. L., CALDAS E. L. et AVILA S. R. 2013. *Coordenação e efeitos sinérgicos em políticas públicas no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. In: **MDS**. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS.

BRÉSIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Article 208. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Consulté le 20 novembre 2015.)

BRÉSIL. 1994. Loi n° 8 913, de 1994 sur la prise en charge par les municipalités de la collation scolaire. [Remplacée par la Loi n° 11 947 du 6 juin 2009.]

BRÉSIL. 2009. Loi n° 11 947, du 16 juin 2009 sur l'alimentation scolaire et l'obligation d'achat à l'agriculture familiale. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Consulté le 20 novembre 2015.)

BRÉSIL. 2001. Mesure provisoire n° 2 178-36, du 24 août 2001 sur le transfert des ressources financières du PNAE et autres. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2178-36.htm. Consulté le 20 novembre 2015.)

FAO. 2013. *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: estudio de caso en ocho países*. Programme de Coopération Brésil-FAO *Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025*. (Projet GCP/RLA/180/BRA) (<http://www.fnpe.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-material-de-divulgacao/alimentacao-manuais/item/5646-manual->

de-aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-produtos-da-agricultura-familiar-para-a-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar. Consulté le 20 novembre 2015.)

FAO. 2015. *Fomento del modelo brasileño de alimentación escolar. Como utilizar la cooperación Sur Sur para compartir la experiencia del Brasil sobre alimentación escolar en America Latina y Caribe.* Santiago, Chili: FAO. (<http://www.fao.org/3/a-i4287s.pdf>. Consulté le 20 novembre 2015.)

FNDE. 2009. *Referências nutricionais para o Programa Nacional de Alimentação Escolar.* Document final du Groupe de travail revu par le Centre de référence. Brasilia, DF: FNDE.

FNDE. 2013. Résolution du FNDE n° 26 du 17 juin 2013 sur la fourniture de l'alimentation scolaire aux élèves de l'éducation de base dans le cadre du PNAE. (https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?a-cao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC. Consulté le 2 janvier 2016.)

FNDE. 2015a. *Cartilha Nacional do Programa de Alimentação Escolar.* Brasilia, DF: FNDE. (<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-material-de-divulgacao/alimentacao-manuais/item/6820-cartilha-pnae-2015>. Consulté le 20 novembre 2015.)

FNDE. 2015b. *Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.* (<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/agricultura-familiar>. Consulté le 2 janvier 2016.)

MALUF R. 2009. *Compras Governamentais para a alimentação escolar e a promoção da agricultura familiar.* Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ (bulletin de l'Observatoire des politiques publiques pour l'agriculture OPPA), n° 27, juin 2009). (http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo_OPPA_br_027-06_2009-renato_maluf.pdf. Consulté le 21 février 2016.)

TRICHES R. M. 2015. *Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural.* In: **GRISAC. et SCHENEIDER S.** (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.* Porto Alegre, RS: UFRGS Editora. (p. 181-200).

CITOYENNETÉ ET AUTONOMIE POUR LES FEMMES RURALES

Les luttes des femmes brésiliennes ont gagné en intensité au cours du processus de démocratisation du milieu des années 1980, leurs revendications devenant plus visibles au sein de la société et portant aussi bien sur le domaine public que privé, y compris en milieu rural.

La quête de reconnaissance en tant que travailleuses, agricultrices et citoyennes englobait à la fois la revendication de droits économiques et sociaux, et des demandes visant à être acceptées en tant que membres des syndicats de travailleurs ruraux, à bénéficier de la sécurité sociale et à accéder à la terre, entre autres. C'est ainsi qu'a progressé la remise en cause de l'idéologie patriarcale, de la suprématie de l'homme et de son statut de représentant de la famille, à mesure que le pays comprenait mieux "que la famille n'est pas une unité homogène, qu'elle est traversée par des conflits et des intérêts liés au sexe et que la relation de pouvoir est inégale entre hommes et femmes" (Faria, 2009, p. 25).

VENIR À BOUT DE L'INVISIBILITÉ

De manière générale, il est manifeste qu'il existe une situation d'invisibilité du travail de la femme en milieu rural, d'inégalité de sa participation à la

production et de défaillance des politiques publiques. Bien que les femmes travaillent aux champs, dans les exploitations, les potagers et qu'elles élèvent de petits animaux, ces activités sont considérées comme "une aide à la famille". Leur travail dans les domaines productif et reproductif n'est pas rémunéré car leur production est destinée à leur propre consommation; ce travail n'est donc pas reconnu et elles n'ont pas de pouvoir de décision au sein de l'unité familiale. Elles ont donc moins de possibilités que les hommes de parvenir à l'autonomie économique (Butto, Hora et Dantas, 2014, p. 133).

Cette invisibilité du travail des femmes tient au fait que leurs activités productives sont vues comme une simple extension de leurs activités domestiques, et à la dévalorisation de leur travail lié à la reproduction. C'est là un aspect de la situation de toutes les femmes "mais qui est plus marqué en milieu rural en raison du poids du régime de travail familial (non rémunéré) et de l'importance des activités destinées à la consommation propre" (Melo et Sabato, 2009, p. 35).

Les femmes rurales, qui représentent quasiment la moitié de la population rurale (47%), étaient en 2013 plus de 14 millions (14% de la population totale de sexe féminin). En 2010, 34,1% d'entre elles étaient sans revenu, l'essentiel de leur argent provenant des transferts publics des programmes sociaux (IBGE, 2010). Et malgré tout, les femmes "contribuent en moyenne à hauteur de 42,4% au revenu des ménages ruraux" – chiffre qui montre, avec celui de 24,8% des ménages ruraux dirigés par une femme, qu'elles assument des responsabilités croissantes au sein de la famille et que les initiatives visant à les inclure dans le système productif et dans les activités de création de revenus et de renforcement des groupes de femmes sont des aspects fondamentaux de la lutte contre la faim et la pauvreté (MDA/DPRMQ, 2015b, p. 2, 3).

Il convient aussi de mentionner que la proportion de femmes employées dans les zones rurales est en baisse en raison de la diminution générale de l'emploi agricole et du fait que "la main-d'œuvre féminine est en majorité non rémunérée"; et, pour les rares d'entre elles qui gagnent un salaire, celui-ci est inférieur à celui des hommes (Melo et Sabato, 2009, p. 43, 61, 106).

Cette situation explique l'augmentation de l'exode rural des jeunes femmes qui partent en ville en quête de possibilités d'autonomie économique et de liberté,

contribuant ainsi à la masculinisation et au vieillissement de la population rurale.

Ces dernières années, des changements significatifs se sont produits depuis que les mouvements et organisations de femmes rurales montent en puissance et mènent des actions pour que les femmes soient considérées comme des sujets autonomes et pas uniquement comme une partie d'une relation familiale, outre que le gouvernement fédéral est plus favorable "à la formulation et à la mise en œuvre de politiques publiques" en leur faveur et "à l'affirmation d'un programme féministe de développement rural" (Butto, 2011, p. 14).

Une partie des revendications des femmes ont déjà fait évoluer les choses, notamment leurs droits sont reconnus et institutionnalisés dans les politiques publiques visant à promouvoir leur autonomie économique.

Des résultats positifs de ces politiques sont déjà perceptibles, notamment l'augmentation de la participation des femmes à la réforme agraire, la réduction de la proportion de femmes travaillant sans être rémunérées, "l'augmentation supérieure des revenus des femmes rurales" et le ralentissement de l'exode rural féminin (Melo et Sabato, 2009, p. 43, 60).

L'expérience récente du Brésil a montré qu'en résolvant certains des problèmes importants qu'elles rencontrent, notamment en leur donnant accès à des documents d'identité, à la terre, au crédit et à l'éducation, les femmes savent se saisir des possibilités offertes et cherchent rapidement à modifier leur condition.

En matière d'émancipation économique, le travail domestique et les soins sont les principaux domaines qui cristallisent la résistance au changement. Les femmes continuent de s'occuper des tâches ménagères, considérées comme un travail "féminin"; les hommes ne se responsabilisent pas à cet égard et il n'existe pas de structures adaptées des services publics ou d'installations qui permettraient de socialiser ce travail.

NOUVELLES POLITIQUES PUBLIQUES

La prise en compte d'une perspective de genre dans les politiques publiques est récente au Brésil et il a fallu à cette fin reconnaître l'existence d'inégalités et veiller à ce que les politiques aient des effets différents pour les hommes et pour les femmes. Partant de là, il fallait décider d'une nouvelle orientation susceptible de faire évoluer les relations hiérarchiques et de pouvoir grâce à "des politiques publiques en faveur de l'égalité et de la promotion de l'autonomie économique" (Soares, 2014, p. 49).

La création d'organismes spécifiques au sein de l'administration fédérale a été une étape essentielle, à la fois au niveau général, avec la création du Secrétariat aux politiques en faveur des femmes de la Présidence de la République (actuellement le Ministère des femmes, de l'égalité raciale et des droits humains), et au niveau sectoriel, avec le Programme de promotion de l'égalité des sexes, des races et des ethnies du Ministère du développement agricole, programme qui est ensuite devenu la Direction des politiques en faveur des femmes rurales et *quilombolas*¹, et avec les comités chargés de la problématique genre au sein des divers ministères.

En disposant d'une structure, d'un budget, d'équipes, de programmes et d'actions propres pour promouvoir et coordonner les politiques publiques, ces organismes ont opté pour la transversalité comme stratégie d'action intersectorielle et intergouvernementale afin que la perspective de l'égalité hommes-femmes et "la spécificité de la situation et des demandes des femmes" (Soares, 2014, p. 50) soient prises en compte lors de la formulation et de l'exécution des diverses politiques. Et cela s'est concrétisé, d'une part, par l'adoption de politiques spécifiques en faveur des femmes et, de l'autre, par le renforcement des organisations et mouvements féminins.

La mise en œuvre de cette stratégie a exigé un dialogue social intense avec les mouvements et organisations féminins pour parvenir à un accord sur des objectifs spécifiques et partager la gestion des politiques, la coordination avec les niveaux infranationaux conformément à la répartition des responsabilités

¹ Pour plus d'informations, voir: <http://www.mda.gov.br>.

entre le gouvernement fédéral, les états et des municipalités, et intégrer les actions des divers ministères.

La situation s'est peu à peu améliorée pour que les femmes ne soient pas de simples destinataires des politiques publiques ne participant pas à la prise des décisions.

Un vaste processus consultatif mené lors de réunions entre entités gouvernementales et organisations féminines a permis de définir des directives relatives aux nouvelles politiques ainsi que les grands axes et les objectifs du Plan national des politiques en faveur de la femme², supervisé par le Conseil national des droits de la femme, en liaison avec l'Observatoire brésilien de l'égalité entre les sexes et les commissions chargées de la problématique genre des instances fédérales.

Ce plan prévoit diverses mesures permettant d'individualiser les droits en rompant avec la tradition "familiale" qui caractérisait auparavant l'optique de l'État, et d'autonomiser les femmes au sein de la famille, de l'économie et de la société, y compris en milieu rural.

POLITIQUES EN FAVEUR DES FEMMES RURALES

Par femmes rurales, on entend un ensemble divers englobant les agricultrices familiales, les femmes réinstallées dans le cadre de la réforme agraire, les communautés *quilombola*, les femmes victimes de la construction de barrages, les femmes pratiquant la pêche artisanale et la cueillette ainsi que les femmes autochtones, dont les situations sont diverses mais qui rencontrent toutes les mêmes problèmes pour devenir autonomes. Elles appartiennent à plusieurs mouvements comme le Mouvement des femmes paysannes, le Mouvement des femmes travailleuses rurales du Nord-Est, le Mouvement inter-états des casseuses de noix babaçu, ou à des structures spécifiques au sein de mouvements mixtes, par exemple le secrétariat des femmes de la CONTAG, le secrétariat des femmes du Conseil national des populations pratiquant des activités de

² Pour plus d'informations, voir <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/pnpm>.

cueillette, la coordination féminine de la FETRAF, la section féminine du Mouvement des travailleurs ruraux sans-terre et celle du Mouvement des petits agriculteurs. Elles s'efforcent de venir à bout des inégalités au sein de leurs communautés et de leurs organisations, de coordonner des journées de lutte spécifiques ou globales, au nombre desquelles il faut mentionner la Marche des marguerites³, et de nouer des alliances avec d'autres secteurs du mouvement en faveur des femmes.

Conformément à la nouvelle directive du gouvernement fédéral, les politiques élaborées en faveur des femmes rurales portent sur l'accès à la citoyenneté et sur l'émancipation économique, en assurant la transversalité des diverses politiques sectorielles avec des politiques spécifiques, et en créant de nouveaux dispositifs institutionnels, avec de nouveaux instruments de participation et de contrôle social (Butto, 2011, p. 17).

La concertation est un aspect de la formulation des politiques, des négociations résultant de la mobilisation et a été institutionnalisée au sein du Comité permanent pour la promotion de l'égalité du Conseil national du développement rural durable ainsi que des comités de gestion des politiques du Ministère du développement agricole.

Les modifications des politiques publiques ont été progressivement incorporées dans les plans pluriannuels du gouvernement fédéral, sous forme d'actions spécifiques ou transversales, sous la responsabilité du Ministère du développement agricole et d'autres ministères, et en augmentant les allocations budgétaires. Dans le cas du Ministère du développement agricole, le Plan 2004-2007 allouait 8 millions de BRL aux politiques en faveur des femmes, montant affecté au Programme de gestion des politiques de développement agricole qui relève du secrétariat exécutif (MDA, 2007). Dans le Plan pluriannuel 2008-2011, cette allocation était de 180 millions de BRL, répartis en deux programmes et trois dispositifs budgétaires spécifiques en faveur des femmes rurales (assistance technique spécialisée en faveur des femmes rurales, organisation productive des

³ La Marche des marguerites est une journée de mobilisation nationale organisée par la CONTAG tous les quatre ans, qui réunit les agricultrices familiales, les travailleuses rurales, les femmes pratiquant des activités de cueillette ou la pêche artisanale, les femmes autochtones et quilombolas. Elles envahissent les rues de la capitale fédérale pour présenter leurs revendications et dialoguer avec le gouvernement fédéral. Le nom donné à cette journée est un hommage à Margarida Alves, assassinée en 1983 alors qu'elle luttait pour les droits des travailleuses rurales dans le Paraíba.

femmes rurales et documentation sur les travailleuses rurales) (Butto, 2011; MDA/DPMRQ, 2007, p. 7).

Au cours de la période 2003-2013, les actions directement exécutées par la Direction des politiques en faveur des femmes rurales et *quilombolas* du Ministère du développement agricole ont reçu 300 millions de BRL (MDA/DPMRQ, 2015a, p. 7). Le budget de cette Direction pour 2015 se chiffrait à 16 millions de BRL, montant auquel s'ajoutent les ressources d'autres domaines d'activité du Ministère du développement agricole et d'autres ministères (MDA/DPMRQ, communication personnelle, janvier 2016).

Une large gamme de mesures est mise en œuvre pour surmonter les obstacles à l'autonomie économique et à l'égalité des femmes en milieu rural. En résumé, on peut les regrouper en trois catégories principales: celles qui garantissent l'accès aux politiques publiques (documents, registres, titres de propriété); celles qui adaptent les politiques aux besoins et demandes des femmes et proposent de nouveaux instruments spécifiques (réforme agricole, crédit, assistance technique, organisation de la production); et celles qui font connaître l'inégalité et légitiment le programme en faveur des femmes (statistiques, recherches).

ACCÈS À LA DOCUMENTATION

Le manque de documents est l'un des principaux problèmes qui empêchent les femmes de bénéficier des politiques d'appui à la production et de la sécurité sociale. Comme il les empêche de bénéficier effectivement des droits sociaux conquis en 1988, l'accès aux documents d'état civil est devenu une revendication importante des syndicats ruraux et des mouvements de femmes rurales. En 1997, la campagne nationale dite "Aucune travailleuse rurale sans document" a été lancée pour mobiliser les pouvoirs publics et faire pression pour que des mesures concrètes soient prises en la matière. Au cours des années 2000, cette question est devenue la doléance centrale de la Marche des marguerites.

Le manque de documents des femmes rurales est dû au fait que les documents sont émis par des organismes différents peu présents en milieu rural, avec des critères différents et que l'émission de bon nombre d'entre eux est payante. En

outre, les femmes ne voient pas le document comme un moyen d'identification individuel leur permettant d'agir dans l'espace public, par exemple pour bénéficier de politiques; elles pensent qu'il suffit que l'un des membres de la famille en soit titulaire (MDA/Aegre, 2010, p. 7).

La pression de la société, associée au travail de mobilisation effectué par le Ministère du développement agricole auprès de plusieurs organismes fédéraux et étatiques chargés d'émettre les documents a abouti à la création du Programme national de documentation des travailleuses rurales, qui garantit le libre accès aux documents publics (carte d'identité, registre des personnes physiques), de travail et de la sécurité sociale et à tous les documents nécessaires pour bénéficier des politiques sociales et d'inclusion dans le système productif, notamment la DAP)⁴, l'inscription au registre unique des programmes sociaux⁵, au carnet de productrices et au registre de certification d'enregistrement de la propriété rurale (MDA/DPMRQ, 2015a, p. 20).

Le PNAE organise des réunions itinérantes dans les communautés rurales à proximité des lieux d'habitation. En plus de l'émission des documents, des activités sont prévues pour expliquer les politiques présentant un intérêt pour les femmes rurales, et leur permettre d'en bénéficier, ainsi que des "activités de loisirs pour les enfants" (MDA/DPMRQ, 2015b, p. 3).

157

Chaque état a son groupe de travail et son infrastructure propres – ordinateurs, appareils photo et véhicules, en particulier des autobus spécialement équipés pour servir d'unités mobiles, les "*Expresso Cidadã*", qui sont actuellement au nombre de 22 (MDA/DPMRQ, 2015a, p. 20). Plus récemment, afin d'étendre ce service aux communautés riveraines de la région de l'Amazonie, des embarcations servant d'unités mobiles fluviales ont été ajoutées, grâce à un partenariat avec la marine brésilienne. Tous ces groupes ne proposent pas les mêmes services, qui dépendent de la capacité de coordination de chaque état (Ibid, p. 20).

⁴ Pour plus d'informations sur la DAP, voir le chapitre intitulé Identification et enregistrement des agriculteurs familiaux.

⁵ Sur le registre unique, voir le chapitre intitulé Inclusion dans le système productif et transfert de revenus pour lutter contre la pauvreté rurale.

Le PNAE, qui dispose de son propre règlement, relève du Ministère du développement agricole et de l'INCRA, la gestion en étant assurée par le comité de gestion national et par les comités étatiques, qui se chargent de la planification et de la coordination des entités publiques fédérales (dans les domaines de la justice, de la sécurité sociale, des finances et de la fiscalité, du travail, du développement social, des droits humains, des politiques en faveur des femmes), étatiques (finances, sécurité publique, politique en faveur des femmes) et municipales, en collaboration avec les intermédiaires financiers (Banco do Nordeste et Caixa Economica Federal) des représentants des mouvements et organisations féminins⁶ (MDA/DPMRQ, 2015a, p.19).

Depuis 2004, 6 500 activités collaboratives ont été mises en œuvre en faveur d'environ 1,5 million de femmes rurales et 3 millions de documents ont été émis (MDA/DPMRQ, communication personnelle, janvier 2016).

SUJETS ET BÉNÉFICIAIRES

Toutefois, être titulaire de documents n'est pas une condition suffisante pour que les femmes bénéficient directement des politiques publiques. Il a fallu réorienter la gestion des affaires publiques pour que les femmes soient de fait reconnues comme des sujets de droit et des bénéficiaires directes des politiques, indépendamment de leur état civil, c'est-à-dire sans la médiation des hommes. Il a donc fallu, et il faut toujours, se battre constamment pour venir à bout de la résistance des gestionnaires publics et inscrire les femmes dans les différents registres ou formulaires en tant que propriétaires et non pas simplement conjointes.

La double propriété de la terre, dans le cadre de la réforme agricole et dans le registre de l'agriculture familiale (DAP), a garanti aux femmes le droit d'être actrices et bénéficiaires directes de divers programmes et politiques relatifs à l'inclusion dans le système productif (crédit, assistance technique, commercialisation), au logement et à l'assurance. En 2012, 68% des DAP mentionnaient déjà la double propriété.

⁶ Règlement conjoint d'exécution MDA/INCRA n° 1 du 22 février 2007.

L'accès aux droits a été facilité par l'inclusion de stratégies et d'objectifs spécifiques pour les femmes rurales dans divers programmes et plans nationaux relatifs à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'agroécologie et l'agriculture biologique ainsi que dans le Plan national de développement rural et solidaire, outre le Plan national des politiques en faveur des femmes. Une avancée de plus a consisté à accroître la participation des femmes et de leurs organisations dans les instances de prise des décisions, de gestion et de suivi des politiques publiques tels que les comités de gestion, les groupes de travail techniques et les forums sectoriels.

LE COUP DE POUCE DU PRONAF-FEMMES

L'accès au crédit rural pour financer la production était l'une des revendications principales des femmes et l'un des thèmes le plus discutés au gouvernement et avec les mouvements féminins. Les difficultés qu'elles rencontraient étaient dues à leur condition de subordination et à l'absence d'instruments spécifiques. Outre qu'elles ne possédaient pas de documents et ne figuraient dans aucun registre, les femmes avaient peur de s'endetter, ne recevaient pas d'assistance technique pour financer leurs projets et se limitaient aux circuits de distribution locaux.

Afin de pouvoir bénéficier du PRONAF⁷ et du crédit différencié pour financer leurs coûts et investir dans l'agriculture familiale à des taux d'intérêt subventionnés, la principale revendication portait sur une ligne de crédit spéciale, indépendante du groupe familial, avec un dispositif facilitant l'obtention et le remboursement des prêts. C'est ainsi qu'à vu le jour le PRONAF-Femmes à l'issue de négociations et d'actions de mobilisation; il a démarré avec un plafond de 50% du montant total du crédit disponible par unité familiale devant être consacré à des activités agricoles et autres, mais était limité aux unités familiales dont les revenus étaient les plus élevés.

À l'issue des travaux du groupe de travail sur la problématique genre et crédit le PRONAF-Femmes est devenu une ligne spécifique de crédit destinée à

⁷ Au sujet des lignes de crédit et du fonctionnement du PRONAF, voir le chapitre Crédit et garantie des revenus de l'agriculture familiale.

l'investissement, indépendante du prêt contracté par l'unité familiale, et concernant toutes les catégories de revenus. À l'heure actuelle, les taux d'intérêt se situent entre 2,5% et 5,5% par an selon le niveau de revenus. De 2003 à 2014, plus de 42 000 contrats ont été signés, soit un investissement de 359 millions de BRL.

Les femmes ont également davantage fait appel aux autres lignes de crédit du PRONAF. Dans le Plan *Safra* 2013/2014, 515 000 contrats ont été signés avec des femmes, soit 27% de l'ensemble des contrats. L'accent doit être mis sur la participation des femmes au microcrédit productif (investissements allant jusqu'à 4 000 BRL au taux de 0,5% par an avec une prime de bonne performance de 25%) qui représente 47% de l'ensemble des opérations.

Une stratégie spécifique s'adresse aux agricultrices en situation d'extrême pauvreté, avec un accompagnement technique constant et individualisé de leurs projets axés sur la production alimentaire et la création de revenus dans le cadre du Plan Brésil sans misère⁸. Pour assurer la viabilité de leurs projets productifs, les femmes reçoivent et administrent des ressources non remboursables d'un montant total de 3 000 BRL, auxquelles elles ont accès par tranches à l'aide de la carte du Programme *Bolsa Família*. Près de 138 000 ménages dirigés par une femme en ont déjà bénéficié⁹.

Pour en arriver là, il a fallu vaincre la résistance et les interprétations restrictives faites par les intermédiaires financiers, normaliser l'entendement des fonctionnaires et les former, ainsi que parvenir à des ententes entre gouvernement fédéral, banques et mouvements sociaux afin de stimuler, faciliter et élargir l'accès des femmes au crédit.

ASSISTANCE TECHNIQUE ET VULGARISATION EN MILIEU RURAL EN FAVEUR DES FEMMES

Une autre revendication importante était que les femmes et leurs organisations

⁸ Au sujet du Plan Brésil sans misère, voir le chapitre intitulé Inclusion dans le système productif et transfert de revenus pour lutter contre la pauvreté rurale.

⁹ Une analyse des mesures destinées aux femmes rurales dans le Plan Brésil sans misère est présentée dans Mendonça et al. (2015).

disposent de services spécifiques d'assistance technique et de vulgarisation rurale¹⁰. Les femmes ont participé à l'élaboration de la Politique nationale d'assistance technique et de vulgarisation en milieu rural et notamment à la définition des directives; elles ont ainsi obtenu au départ un pourcentage minimal du montant des valeurs appliquées et ultérieurement la parité pour tous les services, et un minimum de 30% de femmes dans les équipes d'assistance technique et de vulgarisation concernant l'agroécologie, ainsi qu'une offre de services exclusifs à leur intention. Afin de garantir et de professionnaliser ce service, il a été fondamental d'élaborer des approches et méthodologies adaptées permettant aux techniciens de reconnaître le travail des femmes et de fournir des orientations sur le type d'appui à leurs projets de production et de commercialisation.

Les spécifications définies par le gouvernement fédéral dans l'invitation publique à fournir des services d'assistance technique et de vulgarisation ont permis de parvenir à un meilleur équilibre hommes-femmes au sein des équipes recrutées et d'augmenter le nombre de femmes bénéficiaires, qui représentaient en 2014 56% du total.

APPUI À L'ORGANISATION DE LA PRODUCTION

Compte tenu des progrès réalisés en matière de conception des politiques agricoles différenciées en faveur de l'agriculture familiale et de la consolidation du programme politique en faveur des femmes rurales au niveau fédéral, il a été possible de mener une action intersectorielle plus large visant à renforcer les activités productives et à développer les organisations féminines dans le cadre du Programme interministériel d'organisation productive des femmes rurales¹¹.

Ce programme répondait à une revendication des mouvements féminins au cours de la Marche des marguerites qui portait sur la création "d'un programme de valorisation et d'amélioration de la qualité de la production des femmes", qui rende visible et reconnaisse leur travail et leur rôle, en donnant la priorité

¹⁰ Pour plus d'informations sur les services d'assistance technique, voir le chapitre intitulé Recherche et vulgarisation en milieu rural au service de l'agriculture familiale.

¹¹ Disposition interministérielle du MDA n° 2, du 24 septembre 2008. Pour plus de détails sur le programme, voir <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/dpmr-org/sobre-o-programa>.

aux “groupements et réseaux de production” jouant un “rôle important de transformation des relations de pouvoir établies au sein de l’unité familiale” (Butto, 2011, p. 23,24).

Ce programme, qui relève de la Direction des politiques en faveur des femmes (DPMRQ) rurales et *quilombolas* du Ministère du développement agraire, est administré par un comité intersectoriel auquel participent diverses organisations et mouvements féminins (MDA/DPMRQ, 2015a, p. 37). Il assure l’interface entre les actions du Ministère du développement agraire et d’autres domaines d’intervention du gouvernement fédéral (développement social, pêche, travail et emploi, etc.), porte sur la promotion de la production, l’ajout de valeur, le renforcement des capacités de gestion et de commercialisation, y compris un appui à la participation aux foires locales et nationales. En raison de l’importance que revêt la commercialisation pour l’augmentation des revenus des productrices rurales, des mesures spécifiques sont prévues pour accroître la participation de groupements et associations féminins aux programmes d’achats publics (PAA et PNAE). Entre 2008 et 2013, un montant de 50 millions de BRL a été investi en faveur de 230 000 femmes (Ibid, 39).

ACCÈS À LA TERRE

L’accès à la terre est un aspect central de l’émancipation économique des femmes rurales. Dans ce domaine, l’écart est énorme entre hommes et femmes. De manière générale, des mesures sont prises dans le cadre de programmes de réforme agraire. L’État a reproduit “la logique d’exclusion en traitant le groupe familial en tant qu’unité de référence à des fins de planification et d’action et en choisissant l’homme comme interlocuteur” (Butto et Hora, 2010, p. 22). L’homme était considéré comme chef de famille et détenteur des droits, la femme n’apparaissant qu’en sa qualité de conjointe.

Pour en finir avec cette situation, le deuxième Plan national de réforme agraire (2003) a pris des mesures en faveur des femmes rurales et commencé à reconnaître leur droit à la terre, indépendamment de leur état civil, comme le prévoyait la Constitution fédérale de 1988, qui n’avait cependant jamais été

appliquée¹². Il fallait modifier les procédures administratives d'enregistrement, de sélection et d'affectation des terres. Une révision de la réglementation¹³ "a rendu le titre commun obligatoire pour tout terrain acquis par un couple stable marié", prévoyant en cas de séparation que "l'épouse garde le terrain si elle a la garde des enfants" (Butto et Hora, 2010, p. 28). En outre, "le registre des candidats/candidates à l'installation dans le cadre de la réforme agraire, le contrat d'usage de concession et le titre définitif de propriété de la terre ont été modifiés de façon à permettre l'octroi d'un titre commun" et à donner la priorité aux ménages dirigés par une femme, avec obligation pour les familles de se déclarer à l'État civil. Le certificat de femme bénéficiaire de la réforme agraire a également été créé pour faciliter la reconnaissance des droits de la femme par d'autres organismes fédéraux exigeant une preuve de propriété foncière (Butto et Hora, 2010, p. 29).

Ces changements ont vite porté leurs fruits. En 2003, 13,6% seulement des bénéficiaires de la réforme agraire étaient des femmes; en 2013 ce chiffre était de 72%, la proportion de ménages dirigés par une femme étant passée de 13% à 23% au cours de la même période (Hora et Butto, 2014, p. 30).

La participation des femmes à l'élaboration des plans de développement des zones d'implantation, à la gestion de la production et au choix des infrastructures sociales était une priorité. Pour renforcer les projets de production des femmes, le cycle d'installation dans les lotissements prévoyait une ligne de crédit spéciale en leur faveur (*Fomento Mujer*) d'un montant allant jusqu'à 3 000 BRL à un taux d'intérêt de 0,5% par an, avec une prime de bonne performance de 80% et un délai de remboursement d'un an, pour investir dans des activités agricoles et autres, sur les exploitations ou dans d'autres projets. Une carte de crédit au nom de la femme permet de l'obtenir. Cette mesure a permis de relever les revenus familiaux et d'améliorer la sécurité alimentaire du ménage et du lotissement tout entier, et d'instaurer un environnement plus propice à l'autonomie des femmes rurales.

¹² La Constitution fédérale du Brésil de 1988 stipulait que "le titre foncier et la concession d'usage seront conférés à l'homme ou à la femme, ou aux deux, indépendamment de leur situation au regard de l'État civil" (article 189). Voir deuxième Plan national de réforme agraire (http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf. Consulté le 29 novembre 2015.)

¹³ Instruction normative de l'INCRA n° 981/2003 d'octobre 2003.

Dans le cadre de la Politique de développement territorial, la priorité du programme en faveur des femmes était de stimuler leur participation en créant des comités féminins locaux et en menant des activités de formation et de coordination afin d'en assurer la mise en œuvre concrète.

En ce qui concerne l'appui à la socialisation des soins et de l'éducation des jeunes enfants, considérée comme le droit des enfants et des femmes, les actions en sont encore au stade de la consolidation, les principales difficultés ayant trait à la définition de critères qui permettront d'élargir et d'adapter les services (MDA/DPMRQ, 2015a). La priorité retenue a été l'élaboration de politiques relatives à l'éducation des jeunes enfants au Ministère de l'éducation (Brésil, 2014) et l'inclusion de loisirs pour les enfants dans les activités collectives d'assistance technique du Programme relatif à l'émission de documents¹⁴.

STATISTIQUES SUR LES FEMMES RURALES

Un autre domaine d'action des politiques en faveur des femmes concerne les activités destinées à rendre visible les inégalités et à légitimer le Programme de développement rural en faveur des femmes. Ce n'est que récemment que des statistiques officielles ont commencé à être produites sur les femmes rurales en incluant les relations de genre dans les instruments de collecte et dans les catégories de données ainsi que dans l'analyse de leurs résultats – et bien qu'il s'agisse là de l'un des engagements contractés par le Brésil au niveau international.

Ces statistiques et les études réalisées dans une optique de genre ont été fondamentales pour rendre visibles les femmes rurales et la situation d'inégalité qui est la leur, montrer l'importance de leurs activités économiques, subventionner et légitimer l'adoption de nouvelles politiques nationales et en assurer le suivi, et renforcer ainsi le Programme de développement rural en faveur des femmes.

L'amélioration des données recueillies et des procédures de recherche lors du recensement agricole et de l'enquête nationale sur les ménages par

¹⁴ Au sujet des activités du groupe de travail interministériel pour l'éducation des enfants en milieu rural, voir Brésil, 2014.

échantillonnage a montré, tout au moins en partie, combien et qui sont les femmes rurales, comment elles vivent et ce qu'elles produisent, les activités particulières qu'elles exercent dans les établissements ruraux ainsi que le temps qu'elles consacrent aux tâches domestiques et aux soins. Il a fallu déployer des efforts considérables pour convaincre les entités concernées qu'il fallait inclure des thèmes spécifiques et ventiler les données par sexe pour toutes les variables, afin de mettre en évidence la situation différente des hommes et des femmes. Une conquête importante a été l'adoption du concept de travail lié à l'autoconsommation et à l'autoconstruction, et de nouveaux progrès ont résulté de la reconnaissance des "tâches domestiques en tant que fait économique" (Faria, 2009, p. 20) et du travail domestique "en tant que travail non rémunéré et non plus comme une forme d'inactivité économique" (Bruschini, 2006, p. 351 apud Faria 2009, p. 20).

Le recensement agricole de 2006, qui pour la première fois demandait le sexe du responsable de l'exploitation, a montré que les femmes dirigeaient 12,68% des exploitations agricoles du pays. Dans le secteur de l'agriculture familiale, elles dirigeaient environ 600 000 exploitations (13,7%). De nouveaux progrès sont attendus du prochain recensement, prévu pour 2017, notamment sur l'enregistrement des exploitations dont s'occupent plus d'un producteur, par exemple un couple, la liste des activités exercées (qui a été rallongée) et sur toutes les personnes vivant sur la propriété.

En parallèle de la question des statistiques officielles, certaines initiatives visent à stimuler la pensée critique sur les pratiques de promotion de l'égalité, et à rendre visible les luttes des femmes. Le prix Margarida Alves "Études rurales et genre", lancé en liaison avec des associations universitaires nationales (Association nationale des études supérieures et des recherches en sciences sociales, Association brésilienne d'anthropologie, Société brésilienne de sociologie, Réseau des études rurales), distingue des articles et documents universitaires de recherche ainsi que des rapports et mémoires de femmes rurales elles-mêmes.

SUR LA VOIE DE LA PARITÉ

Le changement d'optique des politiques publiques montre qu'une transition est en cours dans certains secteurs, des quotas étant prévus pour les femmes afin

de parvenir à la parité. Pour la première fois au Brésil, la deuxième Conférence nationale sur le développement durable des zones rurales et la solidarité (2013) avait une délégation composée à égalité d'hommes et de femmes.

Nombre des propositions approuvées lors de la conférence en vue de garantir les droits des femmes mettent en évidence cette nouvelle perspective, à savoir la parité pour les collèges territoriaux et les conseils, les bénéficiaires des mesures publiques et les équipes chargées de l'assistance technique et de la vulgarisation, d'autres mesures prévoyant des quotas en ce qui concerne l'affectation des ressources et la sélection des bénéficiaires.

Les conquêtes ont été progressives et partielles mais constantes. Cette conférence paritaire, par exemple, avait été précédée d'une conférence dont 30 % des participants étaient des femmes. Au niveau du recrutement des services d'assistance technique et de vulgarisation, l'expérience des femmes rurales a été reconnue lors de la sélection des fournisseurs puisque des contrats spécifiques étaient prévus pour elles; en outre, elles étaient prioritaires pour les contrats d'assistance technique et de vulgarisation dans le domaine de l'agroécologie destinés à un public mixte, la moitié des bénéficiaires devant obligatoirement être des femmes et une part de 30% des ressources devant être investie en leur faveur. Dans le PAA, la proportion minimale obligatoire pour la modalité achat avec donation simultanée est de 40% de femmes, niveau dépassé en 2014 puisqu'il a atteint 41%¹⁵.

UN PROGRAMME INTERNATIONAL

L'expérience du Brésil s'est propagée et a fait avancer les programmes en faveur des femmes de la Commission sur l'agriculture familiale du MERCOSUR, avec des progrès importants "qui vont au-delà des engagements pris lors des conférences des Nations Unies" et "font écho aux priorités des forums internationaux de la société civile et du mouvement des femmes en faveur de la souveraineté alimentaire" (Butto et Hora, 2012, p. 29-30).

¹⁵ Voir le chapitre intitulé Achat d'aliments à l'agriculture familiale.

La concertation sur les grandes orientations et la coopération et l'adoption du Programme régional genre ont entraîné la création d'organismes publics spécifiques et l'adoption de nouvelles politiques dans les pays membres, ainsi que de recommandations par le MERCOSUR sur les directives relatives à l'élaboration de politiques visant à promouvoir l'égalité et l'autonomie des femmes rurales. Des rapports spécifiques sur l'accès des femmes à la terre et sur leur inclusion dans le registre de l'agriculture familiale ont permis de faire le suivi des difficultés restantes et d'élaborer des initiatives solidaires pour les résoudre¹⁶ (Brésil, 2006; Butto et Hora, 2012).

Les progrès du Programme genre du MERCOSUR ont contribué aux avancées enregistrées à l'échelle du continent, notamment à la Conférence sur les femmes rurales d'Amérique latine et des Caraïbes tenue à Brasilia en 2014 et aux initiatives de la Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes¹⁷.

La conjugaison de l'auto-organisation et des luttes des femmes rurales et des politiques adoptées en leur faveur a joué un rôle essentiel dans l'élaboration, la consolidation et l'expansion d'un Programme féministe de développement rural. L'amélioration en résultant de la portée, de l'articulation et de la mise en œuvre de politiques sectorielles incluant de plus en plus fréquemment la problématique transversale du genre souligne l'efficacité des quotas et de l'affectation de ressources spécifiques.

CONQUÊTES ET DÉFIS

Certaines revendications importantes des mouvements des femmes rurales ont été reconnues et institutionnalisées dans les politiques publiques, et de nouveaux espaces de dialogue et de participation ainsi conquis. La valorisation des exploitations a contribué à mettre en évidence et à souligner le travail des femmes qui jouent un rôle important dans la diversification de la production, la promotion des habitudes alimentaires régionales et la sécurité alimentaire

¹⁶ Pour plus d'informations sur le Programme genre et les politiques en faveur des femmes rurales du MERCOSUR, voir MDA (2006) et Butto et Hora (2012).

¹⁷ Conférence sur les femmes rurales d'Amérique latine et des Caraïbes à l'occasion de l'Année de l'agriculture familiale (2014). http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/docs/Declaracion_de_Brasilia_AIAF_2014_final.pdf. Consulté le 29 novembre 2015.

des ménages. Elle a aussi mis en relief la relation entre genre et agroécologie, et notamment le travail des femmes dans la conservation de la biodiversité.

L'expérience des femmes a souligné combien il importait d'adopter une optique plus large de l'économie ne se limitant pas au marché. Leurs modes d'organisation et de production, en particulier la constitution de groupements et de réseaux, leur permet de discuter des principes de l'économie en faveur des femmes et solidaire et de l'agroécologie.

Malgré ces progrès, des défis demeurent pour parvenir à l'égalité et à l'autonomie économique. Il reste beaucoup à faire pour augmenter l'offre de services publics (santé, éducation, logement, assainissement, électricité) dont manquent cruellement les femmes, car elles sont les plus touchées par la faible couverture de ces services vu qu'elles assument quasiment seules les soins à la famille.

Une importante difficulté à surmonter tient au fait que les politiques de renforcement de l'agriculture familiale s'adressent à la famille en tant qu'unité, et donnent la priorité à l'accès de cette unité aux politiques, aux services et aux ressources. Il faut créer les conditions qui permettront aux agricultrices d'être prises en compte individuellement, avec leurs projets et leurs souhaits propres qui se négocient au sein de la famille et de la communauté, mais qui devraient pouvoir s'exprimer et se réaliser séparément.

Les politiques publiques destinées à renforcer l'autonomie des productrices sont de nature contre-hégémonique mais doivent encore monter en puissance et devenir plus inclusives afin de pouvoir s'attaquer aux dynamiques plus structurelles du développement agricole et rural qui reproduisent et renforcent, sous de nouvelles formes, l'inégalité et la subordination dont souffrent les femmes.

CADRE JURIDIQUE ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BRÉSIL. 2014. Groupe de travail interministériel pour l'éducation des enfants en milieu rural. *Educação Infantil do Campo: proposta para a expansão da política.* (mimeo.)

BRUSCHINI C. 2006. *Trabalho doméstico: inatividade econômica ou trabalho não remunerado?* *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Sao Paulo, v. 23, n. 2, p. 331-353, juillet/décembre 2006.

BUTTO A. 2011. *Políticas para as mulheres rurais: autonomia e cidadania.* In: **BUTTO A. et DANTAS I.** (Orgs.). *Autonomia e cidadania: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural.* Brasília: MDA. (p. 11-34).

BUTTO A. et HORA K. 2012. *Políticas para as mulheres rurais no Mercosul.* *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, Brasília: SPM. (p. 29-43). (Edition spéciale "Desenvolvimento sustentável e igualdade de gênero".)

BUTTO A., HORA K. et DANTAS I. 2014. *Políticas para as mulheres rurais: uma história de 10 anos.* *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, Brasília: SPM, ano 4, nº 5. (p. 130-140). (Edition spéciale "10 anos da SPM".)

BUTTO A. et HORA K. 2010. *Mulheres e reforma agrária no Brasil.* In: **LOPES A. L. et BUTTO A.** (Orgs.). 2010. *Mulheres na reforma agrária: a ex- experiência recente no Brasil.* Brasília, DF: MDA. (p. 19-38) (NEAD Débat 14). (http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip4204232-74145-1t_Mulheres_na_Reforma_A-1046705.pdf. Consulté le 25 novembre 2015.)

FARIA N. 2009. *Economia feminista e agenda de luta das mulheres no meio rural.* In: **BUTTO A.** (Org.). *Estatísticas rurais e a economia feminista: um olhar sobre o trabalho das mulheres.* Brasília: MDA. (p. 11-28).

HORA K. et BUTTO A. 2014. *Políticas públicas para mulheres rurais no contexto dos Territórios da Cidadania.* In: **BUTTO A. et al.** (Orgs.). *Mulheres*

rurais e autonomia: formação e articulação para efetivar políticas públicas nos Territórios da Cidadania. Brasília: MDA.

IBGE. 2010. *Censo Demográfico: 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo*. Rio de Janeiro: IBGE.

INCRA. 2007. *Instruction normative de l'INCRA 38 du 13 mars 2007 sur les règles de l'INCRA applicables à l'accès des travailleuses rurales au Programme national de réforme agraire*. (http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in38_130307.pdf. Consulté le 29 novembre 2015.)

INCRA. 2003. Ordonnance de l'INCRA n° 981 du 2 octobre 2003 portant modification du règlement d'exécution SDA n° 29 de 2002. (<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=185200>. Consulté le 29 novembre 2015.)

MDA. Conseil spécial genre, race et ethnies. 2010. *Documentação da Trabalhadora Rural. Cadernos de Formação*. Brasília, DF: MDA.

MDA. Direction des politiques en faveur des femmes rurales. 2015a. *Relatório Balanço 2011-2014*. Brasília: MDA.

MDA. Direction des politiques en faveur des femmes rurales. 2015b. *Políticas para as mulheres rurais*. Brasília, DF: MDA.

MDA. 2006. *Gênero, agricultura familiar e reforma agrária no Mercosul*. Brasília, DF: MDA. (NEAD Débat 9).

MDA. 2007. *Políticas para as trabalhadoras rurais: relatório de gestão do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia do MDA/INCRA*. Brasília: MDA.

MDA. 2008. Arrêté interministériel du MDA n° 2 du 24 septembre 2008, portant création du Programme d'organisation productive des femmes rurales. Journal officiel de l'Union, n° 186, première section, 25 septembre 2008, p. 74-75.

MDA. 2007. Règlement d'exécution conjoint MDA/INCRA n° 1 du 22 février 2007, portant création du règlement d'application du Programme national d'émission de documents aux travailleuses rurales. Journal officiel de l'Union, n° 39, première section, 27 février 2007, p. 211-213.

MDA. Non daté. Portail MDA/Direction des politiques en faveur des femmes rurales. (<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/dpmm/apresenta%C3%A7%C3%A3o>. Consulté le 29 novembre 2015.)

MELO H. P. et SABATO A. D. 2009. *Gênero e trabalho rural*. In: **BUTTO A.** (Org.). *Estatísticas rurais e a economia feminista: um olhar sobre o trabalho das mulheres*. Brasília: MDA. (p. 31-122).

MENDONÇA L. et al. 2015. *A construção de uma política de assistência técnica e extensão rural para superação da extrema pobreza*. In: **MELO J.** *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília: MDS. (p. 50-69). (*Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate, n° 23.*)

MERCOSUR. 2014. Décision du GMC n° 08 du 13 mai 2014. *Directrices de la Política de Igualdad de Género de Mercosur*. (http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5941/1/p._dec_08-14_pt_diretrizes_politica_igual_genero_rmaam.pdf. Consulté le 29 novembre 2015.)

MERCOSUR. 2008. Recommandation du GMC n° 06 du 15 décembre 2008. *Directrices para la Igualdad de Género en Políticas Públicas para la Agricultura Familiar*. (<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/1466/2/innova.front/recomendaciones-2008>. Consulté le 29 novembre 2015.)

SOARES V. 2014. *Organismos governamentais de políticas para as mulheres – avanços e desafios*. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, Brasília: SMP.

SPM. Portail du Secrétariat spécial des politiques en faveur des femmes. (<http://www.spm.gov.br/>. Consulté le 29 novembre 2015.)

COEXISTENCE AVEC LES ZONES SEMI-ARIDES

L'expérience brésilienne de *convivência* (coexistence) avec les zones semi-arides est un bon exemple de participation directe des citoyens, femmes et hommes, à la gestion publique. La valorisation du savoir populaire aux côtés des connaissances scientifiques a donné le jour au principe de "coexistence avec la région", lequel s'est concrétisé par des actions qui servent désormais de référence aux pouvoirs publics et ont été institutionnalisées dans des politiques qui comptent aujourd'hui sur la participation des organisations de la société civile pour en assurer la mise en œuvre et la gestion.

La région semi-aride du Brésil est marquée par une forte concentration du foncier et de l'accès à l'eau ainsi que des niveaux élevés de pauvreté et de dégradation de l'environnement qui posent de gros problèmes en matière de développement.

Le climat de la région se caractérise par des précipitations moyennes annuelles inférieures ou égales à 800 mm, un régime pluviométrique irrégulier (60% de risque de sécheresse) et des températures moyennes annuelles se situant entre 23°C et 27°C, mais le problème n'est pas tant la rareté que l'irrégularité des pluies.

La région semi-aride couvre 1 135 municipalités réparties dans 10 états brésiliens, d'une superficie totale de 980 133 km², et compte environ 23 millions d'habitants, soit approximativement 11,9% de la population totale du pays et 42,6% de celle de la macrorégion nordestine¹. On y trouve 32% des exploitations agricoles du pays, dont les trois quarts d'une superficie ne dépassant pas 20 hectares, essentiellement cultivées par des agriculteurs familiaux, hommes et femmes.

La *caatinga* en est l'écosystème dominant, d'une grande biodiversité, qui se caractérise par des sols peu profonds couverts d'une végétation arbustive résistant à la sécheresse, fortement dégradée par une utilisation intensive et inadaptée de ses ressources naturelles et par la désertification.

VIABILITÉ DE LA COEXISTENCE

Les politiques récentes en faveur de la région résultent de la mobilisation et du renforcement de la société civile durant la décennie 1980. Elles ont pris de l'ampleur au cours des années 1990², en écho aux thèmes abordés dans la Convention des Nations Unies pour la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification (1994) et en opposition avec la politique gouvernementale qui ne combattait les effets du climat qu'en prenant des mesures ponctuelles prises dans l'urgence et en construisant des ouvrages "de lutte contre la sécheresse". Ces mesures se limitaient essentiellement à "la construction de réservoirs, en particulier de grands barrages" pour recueillir l'eau de pluie, et à des interventions lors des épisodes de sécheresse prolongés, moyennant le "recours par l'État à des services temporaires" (Duke, 2015, p. 204).

La critique de ce type d'intervention a accru la mobilisation des organisations et mouvements paysans qui "exigeaient des mesures efficaces pour améliorer la situation des populations" ainsi que des mesures structurelles "et de nature

¹ Recensement de la population de 2010, IBGE.

² Il convient de citer en particulier la création du Fórum Pernambucano de Enfrentamento à Problemática da Seca (Forum sécheresse) et l'organisation à Recife, dans l'état du Pernambouc, en 1999 du Forum organisé en parallèle du Sommet des parties à la Convention des Nations Unies pour la lutte contre la désertification (COP3).

pérenne” (Duke 2015, p. 205) allant dans le sens d’un développement en coexistence avec la sécheresse, soucieux de durabilité environnementale et d’inclusion sociale.

Les forums de discussion et les espaces communs créés à l’initiative de la société civile ont permis d’échanger des expériences et de multiplier le nombre d’organismes s’engageant en faveur de ce nouveau programme. C’est dans ce contexte que sont apparues les premières constructions de “citernes en béton rondes semi-enterrées” financées par des sources diverses, dont les ressources étaient démultipliées en recourant au “système des fonds solidaires de roulement”, qui ont renforcé l’organisation communautaire (Duke, 2015, p. 206).

La Déclaration du Brésil semi-aride, approuvée en 1999 par les organisations de la société civile, a été une étape importante, affirmant la viabilité de la “coexistence avec” les conditions prévalant dans la région et l’importance de la collecte de l’eau de pluie pour disposer de ressources hydriques suffisantes pour les besoins de la production et de la vie dans la région. La Déclaration contient des propositions concernant le développement durable fondées sur les principes suivants: renforcement de l’agriculture familiale; sécurité alimentaire; garantie de l’accès au crédit et aux filières commerciales; articulation entre production, vulgarisation, recherche et développement scientifique et technologique; utilisation de technologies et de méthodes adaptées; et universalisation de l’approvisionnement en eau.

COORDINATION DE LA RÉGION SEMI-ARIDE

La Coordination de la région semi-aride (ASA) est issue de ces initiatives; il s’agit d’un réseau de plus de 3 000 organisations de la société civile (syndicats, associations, coopératives, ONG, églises, mouvements féminins, universités, etc.).

Les actions de l’ASA reposent sur un ensemble de principes communs, notamment: mobilisation et autonomisation des familles et des communautés rurales; participation de celles-ci à tous les stades du processus; choix de solutions fondées sur les connaissances et les besoins locaux, et décentralisation des responsabilités.

La priorité de l'ASA a été d'élaborer et de lancer un "Programme de construction et d'installation de citernes pluviales" afin de garantir l'approvisionnement en eau nécessaire à la consommation humaine, le "Programme de formation et de mobilisation pour la coexistence avec le semi-aride: Un million de citernes rurales", qui a été suivi par le programme complémentaire "Une terre, deux eaux" qui portait sur "le stockage et la gestion de l'eau" destinée à la production (Duke, 2015, p. 207).

L'élaboration du Programme "Un million de citernes rurales" a été financée au départ par le gouvernement fédéral avec l'appui, en matière d'exécution, du Ministère de

l'environnement et de l'Agence nationale de l'eau, et est devenu en 2003 l'un des volets de la Stratégie Faim zéro.

La gestion en est assurée par des unités de gestion (une unité centrale et un réseau d'unités microrégionales), avec l'appui de l'Association du Programme Un million de citernes³, qui dispose de comités d'évaluation des procédures d'achat et de passation des contrats de travaux et de services, y compris pour la sélection des organismes chargés de la gestion des programmes de l'ASA.

L'ASA a lancé le Programme "Une terre, deux eaux" en 2007 dans le but d'approvisionner en eau les ménages, les communautés rurales et les peuples traditionnels et de répondre aux besoins des cultures et de élevage. Le programme promeut d'autres technologies que celles prévues dans le cadre du Programme "Un million de citernes", notamment le barrage souterrain, la tranchée de retenue d'eau, le réservoir en pierre ou dans une dépression naturelle, la pompe à eau populaire et d'autres.

C'est depuis 2003, dans le cadre du volet sécurité alimentaire et nutritionnelle de la stratégie Faim zéro qu'ont été lancées les principales mesures publiques en faveur de la région semi-aride; le but en était de garantir l'accès à l'eau pour la consommation humaine, en veillant à maintenir des aspects importants de l'expérience antérieure, notamment la participation sociale et le renforcement de l'autonomisation des communautés rurales.

³ Constituée en tant qu'organisation de la société civile d'intérêt public, c'est-à-dire dotée de la personnalité juridique de droit privé, sans but lucratif, à vocation caritative, pédagogique, environnementale et philanthropique.

PLAN BRÉSIL SANS MISÈRE ET RÉGION SEMI-ARIDE

Mais il fallait aller plus loin et, en 2011, le Plan Brésil sans misère a vu le jour. Il s'agissait au départ de poursuivre les expériences ayant donné de bons résultats avec les diverses politiques sociales mises en œuvre depuis 2003, mais en adoptant une stratégie bien définie pour venir à bout de l'extrême pauvreté. Le Plan Brésil sans misère "a créé, renouvelé, élargi et intégré divers programmes sociaux", en créant des articulations entre les mesures prises par le gouvernement fédéral, les états et les municipalités (Rousseff, 2014, p. 17). Il s'agissait de faire face aux diverses formes et à la complexité de la pauvreté, en reconnaissant la nécessité d'adopter des "stratégies adaptées aux différences territoriales et régionales et aux publics spécifiques visés" (Campello et Mello, 2015, p. 51), dont les demandes et la vulnérabilité différaient (Campos et al, 2015, p. 125).

Comme l'a dit la Présidente Dilma Rousseff, si la pauvreté est "multidimensionnelle, le défi consiste à mettre en œuvre des stratégies différentes et adaptées à chaque contexte (...) et à chaque public", susceptibles de créer les conditions et les possibilités dont ont besoin les populations les plus vulnérables (Rousseff, 2014, p 17).

Il fallait donc non seulement assurer la sécurité alimentaire mais aussi créer les conditions de l'émancipation économique des familles en complétant les revenus des ménages par des transferts monétaires conditionnels (*Bolsa Familia*)⁴, tout en leur donnant accès aux droits, services et instruments d'inclusion dans le système productif – notamment accès à l'eau, développement de la production, assistance technique, achats publics à l'agriculture familiale, entre autres – pour que les nouvelles générations jouissent de meilleures opportunités et ne courent pas le risque de souffrir de la faim et de retomber dans la pauvreté. Le registre unique des programmes sociaux est l'outil qui a servi à orienter les politiques et à les adapter aux familles vivant dans la pauvreté extrême; il s'agit d'une base de données unifiée qui permet de mieux connaître la situation des pauvres et de planifier des actions distinctes en direction de chaque public.

⁴ Voir le chapitre intitulé Inclusion dans le système productif et transfert de revenus pour lutter contre la pauvreté rurale.

C'est dans cette optique que l'urgence du renforcement de la stratégie de coexistence avec la région semi-aride a été soulignée et que "promouvoir l'accès universel à l'eau en milieu rural" a été considérée "comme une étape essentielle pour venir à bout de l'extrême pauvreté" (Campos *et al.*, 2015, p. 118).

Dans le cadre de la stratégie Brésil sans misère, garantir l'accès à l'eau signifiait fournir l'eau nécessaire tant à la consommation humaine qu'à la production. Il fallait des instruments qui garantissent ce droit à toutes les populations de la région semi-aride grâce à des ouvrages d'infrastructure hydraulique tels que l'interconnexion des bassins du fleuve Sao Francisco et du canal du *sertão* de l'Alagoas, qui approvisionnaient les villes et les communautés⁵. Il fallait aussi des dispositifs qui permettent de renforcer la production de l'agriculture familiale, notamment des périmètres irrigués, et des mesures relevant de la politique nationale d'irrigation et diverses technologies adaptées d'accès et de gestion de l'eau destinée à la production.

Pour relever le défi consistant à desservir plus de 750 000 familles pauvres dans la région semi-aride, il fallait donc miser sur le savoir de la société civile et l'expérience de l'implantation des citernes fixes qui "était déjà une mesure dont l'efficacité était reconnue et l'envergure considérable" (Campos *et al.*, 2015, p. 118). Pour en élargir encore la portée et monter en puissance sans cesser de privilégier "l'accès décentralisé et territorialisé", en liaison avec la société civile et en valorisant le rôle des agriculteurs, il fallait donc "un arrangement institutionnel" englobant "plus de membres", de nouveaux mécanismes de gestion et de suivi et une modification du dispositif d'exécution et du cadre réglementaire (Ibid, p.118).

Il convient de citer au nombre des principales mesures récemment adoptées en faveur de la coexistence avec la région semi-aride, le Programme national d'universalisation de l'accès et de l'utilisation de l'eau (*Água para Todos*) de 2011, le Programme national d'appui à la collecte de l'eau de pluie et d'autres techniques sociales d'accès à l'eau (Programme citernes) de 2013 et le Programme d'assurance-récolte de 2002⁶.

⁵ Le Programme d'accélération de la croissance, qui s'adresse à la région semi-aride, relève du Ministère de l'intégration nationale et d'autres organes fédéraux.

⁶ D'autres politiques et instruments créés dans le cadre du Plan Brésil sans misère relèvent de la stratégie de coexistence avec les zones semi-arides, par exemple le Programme de promotion des activités productives en milieu rural et le Programme Bolsa Verde. Voir le chapitre intitulé Inclusion dans le système productif et transfert de revenus pour lutter contre la pauvreté rurale.

DE L'EAU POUR TOUS

Le Programme Água para Todos⁷ est un nouveau dispositif institutionnel destiné à promouvoir l'accès universel à l'eau et son utilisation dans les zones rurales pour la consommation humaine et la production agricole, notamment vivrière; il a contribué à améliorer la santé, la sécurité alimentaire et le développement des communautés rurales locales en situation de précarité sociale.

Il était proposé d'organiser et de regrouper une série de programmes et d'actions du gouvernement fédéral concernant l'accès à l'eau pour l'agriculture familiale, en particulier du Ministère de l'environnement (Programme Eau douce), du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (eau destinée à la consommation et à la production) et du Ministère de l'intégration nationale (technologies d'accès à l'eau et de gestion des ressources hydriques).

Le programme relie le dispositif d'inclusion dans le système productif rural du Plan Brésil sans misère et la tâche principale consiste à inciter à utiliser des techniques, ouvrages et matériel de captage et de stockage de l'eau de pluie ainsi que de collecte, stockage, traitement et distribution de l'eau provenant des divers cours d'eaux, puits ou sources, et à en optimiser l'utilisation, grâce à divers fonds du budget fédéral, via divers ministères.

Le Plan Brésil sans misère a ainsi permis de relier un réseau intergouvernemental d'organismes fédéraux chargés de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, des infrastructures hydrauliques et de l'approvisionnement en eau, de la santé, de l'environnement et du développement rural, et d'assurer la coordination avec les états, les municipalités et les organismes sociaux (Campos et al., 2015), dans le but de fournir ces services aux populations les plus pauvres et d'atteindre le but fixé.

La gestion du Programme Água para Todos est du ressort du Ministère de l'intégration nationale et du comité de gestion nationale composé de représentants des agences fédérales (Ministère du développement social, Ministère des villes, Ministère de l'environnement, Ministère de la santé) et

⁷ Établi par le Décret n° 7 535 du 26 juillet 2011 (Brésil, 2011).

des organismes représentant les travailleurs ruraux et les agriculteurs familiaux (CONTAG et FETRAF). Sont également invités au comité l'Agence nationale de l'eau, la Compagnie de développement des vallées des fleuves Sao Francisco et du Parnaíba et la Fondation de la *Banco do Brasil*.

Pour contribuer à la gestion du programme, des comités créés au niveau des états à des fins de concertation sociale se chargent de recevoir les demandes et les propositions de la société civile, et d'assurer le suivi et l'évaluation. Ils ont la responsabilité d'établir des comités municipaux, instances consultatives principalement composées de représentant(e)s de la société civile, élu(e)s par la population elle-même pour accompagner la sélection et la mobilisation des communautés et des familles ainsi que l'exécution des activités. On encourage la participation des femmes et des agents de santé à ces comités.

Le programme définit les orientations, critères et procédures concernant la participation de la communauté, en créant notamment des comités municipaux et communautaires chargés de superviser la sélection et le renforcement des capacités des bénéficiaires, femmes et hommes, y compris pour les activités de contrôle des installations ainsi que de collecte et de traitement des données. Pour ce qui est des critères de sélection des bénéficiaires, il faut notamment qu'ils habitent dans des municipalités en situation d'urgence permanente ou de catastrophe due à la rareté de l'eau, et qu'il y existe une organisation sociale.

Le programme a fourni du matériel standard d'approvisionnement collectif ou familial en eau, notamment: a) des citernes pour recueillir l'eau de pluie destinée à la consommation humaine; b) des systèmes de collecte, d'adduction, de traitement, de stockage et de distribution de l'eau provenant des cours d'eau, des puits ou de sources pour la consommation humaine; c) des citernes destinées à la production agricole; d) des digues ou de petits barrages pour la production agricole; e) de petits systèmes d'irrigation au goutte-à-goutte; f) des barrages souterrains; et g) des puits.

Les bénéficiaires en sont les populations à faible revenu inscrites au Registre unique qui résident dans des communautés rurales où l'eau est rare, ou celles qui sont approvisionnées par des systèmes défaillants ou ne sont approvisionnées qu'occasionnellement. Le croisement entre les données du Registre unique et

celles du système intégré de gestion *SIG Cisternas*⁸ a permis au système de gestion de l'universalisation de l'accès à l'eau de produire "la liste des familles devant en bénéficier dans chaque municipalité, en précisant leur localisation [...], en complément de la recherche active que devaient effectuer" les différentes institutions participant au programme (Campos et al., 2015, p 125).

Vu l'ampleur de la tâche et afin de renforcer l'action des divers partenaires d'exécution et d'éviter tout chevauchement, une stratégie de territorialisation des activités a été retenue, les buts étant répartis entre groupes de municipalités, où chaque partenaire doit contribuer à universaliser le service.

Bien que le programme soit d'envergure nationale, moyennant l'adhésion des diverses composantes de la Fédération, il a démarré dans la région semi-aride (états de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambouc, Piauí, Rio Grande do Norte et Sergipe) et, en mai 2015, dans les états du Nord (Amazonas, Pará, Rondônia), du Centre-Ouest (Tocantins et Goiás) et du Rio Grande do Sul⁹.

CITERNES

Comme on l'a vu, l'un des objectifs du Plan Brésil sans misère est de fournir un accès universel à l'eau dans la région semi-aride, et les citernes sont un moyen de garantir ce droit.

Le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim avait déjà conclu dès 2003 une alliance avec l'Association du Programme Un million de citernes qui, en 2010, avait installé 329 500 citernes en plaques de ciment. Pour atteindre l'objectif du Plan Brésil sans misère, il a fallu élargir les partenariats qui existaient déjà et en nouer de nouveaux avec des états, des municipalités,

⁸ Le logiciel *SIG Cisternas*, qui a été développé par le MDS pour appuyer la gestion et le suivi du programme, est utilisé par les partenaires pour enregistrer les citernes et autres équipements et contient des données sur la famille et la propriété rurale.

⁹ Grâce au Programme Citernes, le Projet Sanear Amazônia va permettre aux familles de réserves de cueilleurs réparties dans les municipalités de Acre, Amazonas, Amapá et Pará d'avoir l'eau grâce à la technique sociale des systèmes d'accès à l'eau de pluie multi-usage collectifs ou individuels.

des consortiums de municipalités et la *Banco do Nordeste*, et étendre le service à d'autres régions.

Le Ministère du développement social se charge de coordonner le Programme Citernes¹⁰ dont l'objectif est de promouvoir l'accès à l'eau en installant des citernes ou d'autres techniques sociales simples, de faible coût et d'installation facile, pour les familles rurales ayant de faibles revenus qui souffrent de la sécheresse ou d'un manque d'approvisionnement régulier en eau. L'hypothèse de départ est qu'il est possible de vivre et de produire dans la région semi-aride et que l'action de l'État doit multiplier les possibilités de résilience qui garantissent une bonne qualité de vie.

Les citernes installées dans le cadre du programme peuvent servir à la consommation humaine, être installées dans les maisons (16 000 litres) ou dans les écoles (52 000 litres), ou à la production agricole familiale ou collective (52 000 litres). Les agriculteurs bénéficient aussi d'autres techniques, notamment de barrages souterrains et de tranchées de retenue d'eau.

Les familles tirent aussi parti des activités de renforcement de leurs capacités de gestion de l'eau et reçoivent des matériaux pour démarrer des potagers, des vergers, des abris pour petits animaux et des poulaillers.

Les bénéficiaires visés sont les familles rurales ayant de faibles revenus victimes de la sécheresse ou d'un approvisionnement irrégulier en eau, en priorité les populations et communautés traditionnels inscrits au Registre unique des programmes sociaux.

Le programme prévoyait une série d'activités visant à autonomiser les familles en passant par diverses étapes, en lien direct avec les populations bénéficiaires et leurs organisations, grâce à des modalités d'apprentissage participatives: mobilisation afin de sélectionner les communautés et les familles concernées; formation des futurs utilisateurs/utilisatrices et de la main-d'œuvre; et travaux d'installation en coopération, en recrutant en priorité des personnes locales et en achetant les matériaux dans la région.

¹⁰ Établi au terme de la Loi n° 12 873 du 24 octobre 2013, est réglementé par le Décret n° 8 038 du 4 juillet 2013.

En raison des critères de participation retenus et en utilisant des techniques sociales d'évaluation des difficultés de mise en œuvre dans le cadre légal du transfert volontaire de ressources fédérales, les modes d'intervention, d'exécution et de reddition des comptes ont été modifiés compte tenu de la spécificité du programme.

En liaison avec divers organismes sociaux, des propositions ont été faites pour modifier la législation et les règlements administratifs afin de simplifier les procédures et de normaliser les instruments, en facilitant l'examen des propositions et tout le processus de recrutement¹¹.

Avec ce nouveau dispositif d'exécution, les institutions partenaires "signent sans recourir à un appel d'offres des contrats de services avec des organismes privés sans but lucratif préalablement agréés par le Ministère du développement social", sur la base de l'avis d'invitation à soumissionner "pour la mise en œuvre technique en recourant à des méthodes et valeurs unitaires standard", et en rendant compte "des résultats mesurés au moyen de systèmes informatisés de géolocalisation" et après signature par les familles des conditions générales (Campos et al., 2015, p. 129).

Dans le cadre de ce nouveau dispositif institutionnel, le gouvernement fédéral établit des partenariats en signant des accords ou des conventions d'association avec les états, le District fédéral, les municipalités, des consortiums publics établis sous forme d'associations ainsi que des entreprises privées sans but lucratif, y compris des organisations de la société civile d'intérêt public, comme l'Association du Programme Un million de citernes. Celles-ci peuvent recruter des entreprises privées sans but lucratif à titre d'organismes d'exécution, en envoyant une invitation à soumissionner standard à celles qui étaient préalablement agréées, afin d'éviter de recourir à un appel d'offres.

Au départ, les partenariats sont établis avec un petit groupe d'institutions publiques, privées et philanthropiques, mais on en arrive à une vaste décentralisation des ressources dès que les partenaires recrutent un grand nombre d'établissements privés "d'envergure locale ou territoriale" (organismes

¹¹ Loi n° 12 873/2013, Décret no 8 038/2013 et Disposition ministérielle du MDS n° 99 du 20 septembre 2013, qui définit les critères et procédures d'enregistrement.

d'exécution), qui apportent leur expérience, leurs moyens techniques, leurs réseaux et leur proximité avec les bénéficiaires (Campos *et al.*, 2015, p. 133).

Le nouveau cadre juridique a introduit d'autres innovations, notamment le versement d'une première avance de 30% en plus de la valeur totale du contrat. Vu le profil des organismes d'exécution, c'est là un aspect essentiel pour permettre le démarrage des activités car ces organisations sans but lucratif n'ont pas la structure financière ou le capital de roulement nécessaires pour financer les coûts initiaux de mise en œuvre du programme.

Il existe pour assurer le contrôle et la transparence, un système d'information de gestion (SIG Cisternas), qui contient les données relatives à la localisation géographique (géoréférencement) sur les bénéficiaires et les étapes de la construction de chaque citerne.

Selon le rapport le plus récent (septembre 2015) sur les données sociales, plus de 1,2 million de citernes et près de 160 000 systèmes techniques d'accès à l'eau pour la production vivrière, 888 800 citernes pour la consommation humaine et 51 701 techniques de production ont été fournis par le Ministère du développement social par le biais de partenariats avec l'ASA, des états, des consortiums publics, la *Banco do Nordeste* et d'autres organismes d'exécution, dans le seul cadre du Plan Brésil sans misère¹².

L'importance et l'efficacité de la mise en œuvre des techniques sociales pour permettre l'accès universel à l'eau sont largement reconnues au Brésil et ailleurs dans le monde, un aspect essentiel pour assurer la coexistence avec la région semi-aride¹³.

Les actions prennent de l'ampleur sur divers fronts, par exemple avec la mise en place de citernes dans les écoles et dans les habitations construites dans le cadre du Programme national de logement rural, *Minha Casa Minha Vida*, dans la région.

¹² Rapport SOFI Brésil, FAO, 2015. En ce qui concerne les données nationales concernant les programmes de sécurité alimentaire du MDS, voir <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php#>.

¹³ La coopération entre la FAO et le MDS, en particulier dans le cadre du Projet UTF/BRA/085/BRA, a considérablement contribué à l'évaluation des technologies sociales, des processus d'implantation, y compris des aspects financiers et du cadre réglementaire. Pour plus de détails, voir: <http://www.fao.org/brasil>.

Diverses études d'évaluation du programme montrent que l'utilisation des citernes a amélioré la qualité de l'eau consommée, diminué l'incidence des maladies transmises par l'eau et atténué la charge de travail que représentait la collecte de l'eau (TCU, 2006; Embrapa, 2009).

Outre ces effets directs, "en achetant les matériaux et en recrutant la main-d'œuvre et les techniciens nécessaires à la construction" dans la communauté ou dans la région, le programme a contribué à "développer le potentiel local" et à dynamiser l'économie régionale (Campos et al., 2015, p. 123). Pour la jeunesse, une retombée positive en a été la création d'emplois dans la "mobilisation et la sélection des familles", l'orientation "des matériaux arrivant sur place" et la coordination "du renforcement des capacités de gestion de l'eau" (Ibid, p. 123). Un autre effet positif a été "le renforcement de l'organisation populaire" (Ibid, p. 123) avec la création de commissions municipales et communautaires qui participent à la mise en œuvre et assurent le contrôle social du programme.

ASSURANCE-RÉCOLTE

Le Programme assurance-récolte¹⁴ a pour objet de fournir un revenu minimum aux agriculteurs familiaux des municipalités systématiquement exposées à la perte de leur récolte en raison de la sécheresse ou d'un excès d'eau.

Les agriculteurs et les agricultrices doivent donc adhérer au programme avant de semer. Ainsi, s'ils prouvent qu'ils ont perdu au moins 50% de leur production totale de haricots, de maïs, de riz, de manioc et de coton, ou d'autres activités agricoles liées à la coexistence avec la région semi-aride, ils pourront demander à être indemnisés. Pour la campagne 2015/2016, le montant de la prestation du programme était fixé à 850 BRL payable en cinq versements égaux.

L'adhésion des agriculteurs au programme est précédée par l'adhésion des états et des municipalités et par la procédure de sélection approuvée par les conseils municipaux de développement rural. Pour participer au programme, l'agriculteur doit s'inscrire tous les ans à l'assurance-récolte, qui est un registre

¹⁴ Établi au terme de la Loi n° 10 420/2002.

complémentaire de la DAP principale. Actuellement, les autorités jugent préférable que les nouvelles inscriptions soient effectuées au nom de la femme.

Les bénéficiaires de l'assurance-récolte doivent satisfaire aux critères du PRONAF, récolter de 0,6 à 5,0 hectares de cultures autorisées par le comité de gestion et avoir un revenu familial brut moyen égal ou inférieur à un salaire minimum¹⁵ et demi pour les 12 mois précédant l'inscription, compte non tenu des prestations sociales reçues. Les assurés s'engagent à participer aux programmes d'éducation et de formation technique axés sur la coexistence avec la région semi-aride pour pouvoir bénéficier de la couverture.

La vérification des pertes qui permet d'autoriser le versement de la prestation est effectuée au moyen des statistiques officielles, de rapports par échantillon et des indicateurs agronomiques et climatiques.

L'assurance-récolte associe "les concepts de l'assurance indicielle à la prise en compte de la situation d'urgence dans laquelle se trouvent les agriculteurs pauvres" (Zukowsky, 2015, p. 85). L'une de ses caractéristiques les plus originales est la modalité de financement par le biais du Fonds d'assurance-récolte, qui relève du Ministère du développement agricole. Ce dispositif est financé par les ressources du budget fédéral, les contributions individuelles des agriculteurs familiaux et les contributions annuelles des états et municipalités participant au programme.

En 2015, la contribution de l'agriculteur et de l'agricultrice familiale au Fonds correspond à 1,75% du montant prévu de la prestation annuelle individuelle, et celle de la municipalité à 5,25% du montant prévu de la prestation annuelle en faveur de la municipalité, selon l'accord conclu entre l'état et celle-ci. La contribution de l'état est d'un montant suffisant pour compléter celle de 17,50%, et celle du gouvernement fédéral n'est pas inférieure à 35% du niveau des prestations totales prévues pour l'année.

À partir de 2016, les contributions seront de 2% pour les agriculteurs et les agricultrices, de 6% pour les municipalités, de 20% pour l'état et d'au moins 40% au niveau fédéral.

¹⁵ Au 1er janvier 2015, le salaire minimum national était de 788 BRL.

En valeur nominale, pour la campagne 2015/2016, la contribution des participants était donc de 17 BRL pour les agriculteurs et agricultrices familiaux et de 51 BRL pour les municipalités, de 102 BRL pour les états et d'au moins 340 BRL au niveau fédéral.

Le comité de gestion est composé en majorité de représentants du gouvernement fédéral, avec des participants des états et des municipalités qui ont adhéré au programme, ainsi que des organes représentatifs des agriculteurs et agricultrices familiaux et des ONG. Le comité est notamment chargé de définir la valeur de la prestation à verser chaque année, le niveau des quotas disponibles par état et le calendrier et les procédures.

Selon le Ministère du développement agricole, pour la campagne agricole 2011/2012 le nombre d'adhérents était de 771 668, dont 377 044 femmes, dans 1 035 municipalités. Pour la campagne 2014/2015, le chiffre était de 1 162 086 adhérents dans 1 248 municipalités, dont 607 758 femmes. Il s'agit là d'une augmentation de près de 51% au total du nombre d'adhésions et d'environ 61% du nombre d'adhérentes¹⁶,

Les prestations versées pour la campagne 2014/2015 se sont chiffrées à 668,5 millions de BRL en faveur de 786 501 agriculteurs de 734 municipalités, dans huit états. Pour la campagne 2015/2016, le nombre d'adhérents était de 1,35 million d'agriculteurs (SAF/MDA, novembre 2015).

ARTICULATION ENTRE LES DIVERSES POLITIQUES

Les politiques et instruments en faveur de la coexistence sélectionnés et décrits ci-dessus sont reliés à pratiquement toutes les politiques concernant la sécurité alimentaire et nutritionnelle et le développement rural durable. Citons pour exemple d'articulation entre les politiques le Plan récolte (Plan *Safra*) de la région semi-aride qui, pour les campagnes 2013/2014 et 2014/2015, visait à intégrer les politiques concernant l'agriculture, le foncier, le développement territorial et les femmes rurales¹⁷.

¹⁶ Voir à ce sujet http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/Garantia-safra%202015-2016.pdf.

¹⁷ Pour ce qui est du Plan récolte dans la région semi-aride 2013/2014, voir

Le Plan *Safra* prévoit des instruments spécifiques et adaptés à cette fin, notamment le Programme national d'assistance technique et de vulgarisation en milieu rural, qui propose ses services par voie d'invitations publiques spécifiques, par exemple en faveur des femmes, de l'agroécologie ou de la gestion de coopératives¹⁸.

Ces services sont également fournis par le Projet Don Helder Camara, qui est géré par le Ministère du développement agricole, en collaboration avec le FIDA, avec des ressources du Fonds mondial pour l'environnement. Ce projet développe les conseils techniques pour lutter contre la pauvreté et promouvoir un développement rural durable en recourant à des processus participatifs de planification, de gestion et de contrôle social, et touche environ 15 000 familles de 77 districts, dans six états de la région semi-aride¹⁹.

Un autre instrument important est le crédit d'investissement pour la coexistence avec la région semi-aride (PRONAF-Semi-aride)²⁰, qui finance l'implantation, le développement, la remise en état ou la modernisation des infrastructures de production, notamment pour les projets de production et de services agricoles ou autres.

D'autres initiatives importantes ont aussi été menées sur le paradigme de la coexistence avec la région semi-aride. Le Programme de promotion des activités rurales²¹, une composante centrale du volet du Plan Brésil sans misère portant sur l'inclusion dans le système productif, est d'envergure nationale mais se concentre sur la fourniture de services dans les états du Nord-Est, en particulier aux familles vivant dans une extrême pauvreté dans les zones semi-arides. Il entend augmenter la capacité de production de ces familles afin d'accroître leurs revenus.

¹⁸ Voir le chapitre intitulé Recherche et vulgarisation en milieu rural au service de l'agriculture familiale

¹⁹ Au nombre des actions visant à promouvoir la coexistence avec les zones semi-arides du Projet Dom Helder Camara, il convient de mentionner: le Système Bioágua Familial de traitement et de réutilisation des eaux usées des ménages pour la production vivrière, qui a réduit la contamination des exploitations; et le Projet de production de coton en consortiums vivriers agroécologiques, qui a permis l'accréditation par le MAPA d'associations d'agriculteurs en tant qu'organismes participatifs d'évaluation de la conformité (SDT/MDA, janvier 2016). Au sujet des activités de ce projet, voir <http://projeto-domhelder.gov.br/site/o-projeto-dom-helder.html>.

²⁰ Pour ce qui est des conditions applicables dans le cadre du PRONAF-Semi-aride, voir <http://www3.bcb.gov.br/mcr/>, chapitre 10, section 8.

²¹ Voir le chapitre intitulé Inclusion dans le système productif et transfert de revenus pour lutter contre la pauvreté rurale.

Ce programme allie, dans un modèle assez unique, des mesures de développement social – le transfert de fonds non remboursables (entre 2 400 BRL et 3 000 BRL) pour réaliser de petits investissements grâce aux moyens de paiement du Programme *Bolsa Familia* – et des mesures de développement rural via les services d’assistance technique et de vulgarisation agricole. Les mesures sociales et celles en faveur de la production se renforcent ainsi mutuellement dans le but de structurer ou d’accroître la production.

Les familles inscrites au Registre unique peuvent y participer, qu’elles soient extrêmement pauvres (revenu familial mensuel par habitant de 77 BRL au plus) ou pauvres (revenu familial mensuel par habitant de 154 BRL au plus). Elles doivent être titulaires de la DAP ou être bénéficiaires du Programme national de réforme agraire afin de pouvoir recevoir des services d’assistance technique et de vulgarisation agricole.

Le programme a financé les projets productifs de 193 831 familles, dont 55,3% vivent dans la région semi-aride: au niveau des familles, ses principaux résultats ont été une amélioration de la production, des revenus et de l’alimentation ainsi que de la capacité d’entreprendre et de créer de nouvelles possibilités d’émancipation économique, ce qui leur a permis de rester dans leur communauté en y vivant mieux.

D’autres actions importantes sont mises en œuvre par l’Embrapa, qui dispose d’un centre à Petrolina, dans l’état de Pernambuco, et qui s’est penchée sur la durabilité des systèmes de production agricole dans la région semi-aride, dans les zones où les cultures sont tributaires des pluies, de l’irrigation et des ressources naturelles, et sur le développement de techniques permettant une exploitation durable et une intégration productive du biome de la *caatinga*²².

Un autre établissement agissant dans ce domaine est l’Institut national pour la région semi-aride (INSA)²³, sous la tutelle du Ministère des sciences, de la technologie et de l’innovation, dont le siège est situé à Campina Grande, dans

²² En ce qui concerne les activités de l’Embrapa dans la région semi-aride, voir <https://www.embrapa.br/semiario>. Pour consulter le Plan directeur 2008-2011-2023 de l’unité, voir <https://www.embrapa.br/semiario/plano-diretor-da-unidade>.

²³ Pour ce qui est des activités de l’INSA, voir <http://www.insa.gov.br/> et http://www.insa.gov.br/?page_id=39#.Vk-ScMyuPaM9.

l'état de Paraíba, où il mène des projets portant sur la gestion de l'information et des connaissances, la désertification et le changement climatique, la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, la gestion des ressources hydriques et les techniques sociales, dans un souci de lier ses activités à la stratégie nationale concernant les sciences et la technologie (ENCTI 2012-2015)²⁴.

La représentation de la FAO au Brésil dispose depuis 2014 d'une unité de coordination du projet située à Campina Grande dans le bâtiment de l'INSA. Cette unité entend appuyer les projets régionaux en vue de renforcer l'agriculture familiale et sa production vivrière, de lutter contre la désertification, de régénérer les terres et d'atténuer les effets de la sécheresse.

ENSEIGNEMENTS ET DÉFIS

Le Brésil traverse l'un des épisodes de sécheresse les plus rudes et les plus longs de ces dernières années mais la situation diffère sensiblement de celle d'autrefois, quand il n'existait ni de politique relative à la coexistence avec la région semi-aride ni de réseau de protection sociale. Les difficultés rencontrées n'entraînent plus la mort, l'exode rural, le pillage de foires agricoles et de supermarchés, ni de files interminables de personnes essayant d'obtenir un peu d'eau ou un travail de survie²⁵.

Les politiques récentes présentées soulignent l'importance de la coordination des organisations syndicales, des mouvements sociaux, des ONG et des institutions gouvernementales et montrent leur capacité de 187 mobilisation et de propositions de nouvelles bases pour les politiques différenciées en faveur de la majorité de la population. Le paradigme de la coexistence avec les zones semi-arides, qui est fondé sur la reconnaissance de la diversité des formes de vie existant dans la région en matière de biodiversité, "la construction collective de savoirs" et l'intégration sociale, a permis de mener des actions utiles pour garantir la sécurité et la souveraineté alimentaire et nutritionnelle (Conti et Schroeder, 2013, p. 198).

²⁴ En ce qui concerne cette stratégie, voir http://www.mct.gov.br/upd_blob/0218/218981.pdf.

²⁵ . Voir *Semiárido Vivo – Ningún Derecho Menos!* http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Semiarido_Vivo.pdf. Consulté le 3 novembre 2015.

La reconnaissance des actions menées pour améliorer l'accès à l'eau pour la consommation humaine et pour la production, et pour assurer un revenu aux familles permet d'envisager la poursuite et l'extension des politiques actuelles, ainsi que d'envisager un saut qualitatif avec l'adoption d'une Politique nationale de coexistence avec la région semi-aride. Une telle politique regrouperait tout un ensemble de thématiques et d'actions dans une optique commune de développement durable, et représenterait un engagement en faveur de la mise en œuvre de mesures systémiques et permanentes²⁶.

La riche expérience acquise au cours de la mise en œuvre des politiques dans la région a produit un modèle de gouvernance qui favorise l'intégration intersectorielle et fédérative et l'exécution décentralisée des activités, avec des processus d'apprentissage et de renforcement du contrôle social et des organisations locales.

Les institutions publiques travaillant dans la région ont accumulé des connaissances et la société civile a mené des expériences fructueuses qu'il faut systématiser et multiplier. Ce sera là un bon moyen de continuer à élaborer des solutions englobant l'accès à l'infrastructure hydrique, l'assainissement, la terre et la régularisation foncière, la structuration de la production, la commercialisation, la création d'emplois et de revenus, la valorisation du rôle des femmes et des jeunes avec l'aide de l'assistance technique et de la vulgarisation agricole et d'une stratégie pédagogique adaptée au contexte de chaque région et qui donne leur juste place aux peuples, communautés et cultures locaux (CONTAG, 2013).

La conquête de l'indépendance économique et de l'autonomie en matière d'accès à la gestion de l'eau rompt avec les relations clientélistes et la dépendance des familles à l'égard de solutions inefficaces qui alimentent l'industrie de la sécheresse, et ouvre de nouvelles perspectives de développement local et territorial (Ruano et Baptista, 2011).

²⁶ Recommandation n° 01/2006 du CONSEA, voir <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/recomendacoes/2006/recomendacao-no-001-2006/view>. Consulté le 3 novembre 2015.

CADRE JURIDIQUE ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ASA. Non daté. Portail de l'ASA. <http://www.asabrasil.org.br/>. Consulté le 3 novembre 2015.

BRÉSIL. 2004. Décret n° 4 962 du 22 janvier 2004 régissant l'application de la Loi portant création de l'assurance-récolte et le Comité de gestion. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D4962.htm. Consulté le 3 novembre 2015.

BRÉSIL. 2011. Décret n° 7 535 du 26 juillet 2011 portant création du Programme national d'universalisation de l'accès à l'eau et de son utilisation (Água para Todos). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7535.htm. Consulté le 3 novembre 2015.

BRÉSIL. 2013. Décret n° 8 038 du 4 juillet 2013 régissant le Programme national d'appui à la collecte de l'eau de pluie et autres techniques sociales d'accès à l'eau (Programme Citernes). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D8038.htm. Consulté le 3 novembre 2015.

BRÉSIL. 2002. Loi n° 10 420 du 10 avril 2002 portant création du Fonds et des prestations d'assurance-récolte (*Garantia-Safrá*) http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10420a.htm. Consulté le 3 novembre 2015.

BRÉSIL. 2013. Loi n° 12 873 du 24 octobre 2013 portant création du Programme Citernes. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12873.htm. Consulté le 3 novembre 2015.

BRÉSIL. MDA. Non daté. Portail du MDA. <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-garantia/sobre-o-programa>. Consulté le 3 novembre 2015.

BRÉSIL. MDS. Non daté. Portail du MDS. <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/acesso-a-agua-1/programa-cisternas>. Consulté le 3 novembre 2015.

BRÉSIL. MI. Non daté. Portail du Ministère de l'intégration. <http://www.mi.gov.br/web/guest/agua-para-todos>. Consulté le 3 novembre 2015.

CAMPELLO T. et MELLO J. 2015. *O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos*. In: **CAMPELLO T., FALCÃO T. et COSTA P. V.** (Orgs.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS.

CAMPOS A. et al. 2015. *Programa Cisternas, uma ferramenta poderosa contra a pobreza*. In: **MELLO J.** (Org.). *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília, DF: MDS. (p. 118-135). (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 23).

CONTAG. 2013. *Diretrizes para a convivência com o Semiárido. Uma contribuição da sociedade civil para a construção de políticas públicas*. Recife, PE: Contag. <http://www.contag.org.br/arquivos/porta/Diretrizes%20para%20a%20convivencia%20com%20o%20semiario.pdf>. Consulté le 3 novembre 2015.

CONTI I. L. et SCHROEDER E. O. (Coords.). 2013. *Convivência com o Semiárido brasileiro. Autonomia e protagonismo social*. Brasília: AECID; IABS; MDS; FAURGS; REDEgenteSAN; Ed. IABS. (*Serie Cooperación Brasil-España. Acceso al agua y convivencia con el Semiárido. Programa Cisternas. BRA007-B*). <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/convivencia-com-o-semiarido-brasileiro.-autonomia-e-protagonismo-social>. Consulté le 3 novembre 2015.

DUQUE G. 2015. *Água para o desenvolvimento rural: a ASA e os Programas P1MC e P1+2 – desafios da participação civil – governo*. In: **GRISA C. et SCHNEIDER S.** (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS. (p. 201-16).

EMBRAPA. 2009. *Avaliação da sustentabilidade do Programa Cisternas do MDS em parceria com a ASA*. Petrolina: FUNDER/FAO; Embrapa Semiárido; SAGI/ DAM/MDS.

MCTI. 2012. *Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015: balanço das atividades estruturantes 2011*. Brasília: MCTI. http://www.mcti.gov.br/upd_blob/0218/218981.pdf. Consulté le 3 novembre 2015.

ROUSSEFF D. 2014. *Prefácio*. In: **CAMPELLO T., FALCÃO T. et COSTA, P. V.** (Orgs.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS.

RUANO O. et BAPTISTA N. 2011. Acesso a água como fator de segurança alimentar e nutricional no semiárido brasileiro. In: **BRASIL.** MDS. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília, DF: MDS. v. 2. (p. 117 à 34).

TCU. 2006. *Relatório de avaliação de programa: Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água*. Relator Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, Secrétariat chargé de la surveillance et de l'évaluation des programmes du gouvernement.

ZUKOWSKI J. C. 2015. Seguro agrícola e desenvolvimento rural – contribuições e desafios do SEAF. In: **GRISA C. et SCHNEIDER S.** (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS. (p.83 à 106).

AGROÉCOLOGIE ET AGRICULTURE FAMILIALE

Le Symposium international sur l'agroécologie pour la sécurité alimentaire et la nutrition organisé par la FAO en septembre 2014 a été l'un des événements les plus marquants de l'Année internationale de l'agriculture familiale.

Pour la FAO, ce n'était pas une première sur ce thème, mais il s'agissait de l'aborder dans un nouveau contexte international marqué par la simultanéité de crises de nature économique, environnementale, sociale, énergétique et alimentaire, qui appelaient de nouveaux engagements internationaux et de nouvelles réponses de la part des pays et des organismes multilatéraux

Pour affronter ces crises, le défi consistait à faire converger les solutions sectorielles élaborées sur les différentes problématiques, en tenant compte des critiques des effets de la transformation de l'agriculture mise en œuvre depuis la Révolution verte ainsi que des nouveaux référentiels du programme de développement durable.

Il convient de souligner notamment les propositions qui ont été examinées concernant: l'atténuation et l'adaptation en raison de la fréquence accrue des événements climatiques extrêmes associés à l'augmentation de l'émission

de gaz à effet de serre¹; les progrès des engagements internationaux relatifs à l'utilisation durable des ressources naturelles et à la conservation de la biodiversité en reconnaissant les contributions et les droits des communautés rurales, ainsi que les problèmes rencontrés en matière de mise en œuvre; et, en particulier, la reconnaissance du rôle de l'agriculture familiale pour garantir l'approvisionnement alimentaire des pays, créer des emplois et des sources de revenus et dynamiser les régions rurales.

Cette prise de conscience renforce l'idée que des solutions élaborées en s'en tenant aux paradigmes traditionnels ne suffiront plus pour venir à bout de la complexité des problèmes causés par ces diverses crises qui se conjuguent, et qu'il faudra modifier les systèmes de production, de distribution et de consommation alimentaire (Petersen et Londres, 2015, p. 1)

Le Brésil et d'autres pays de la région, afin de pallier les effets sociaux et environnementaux négatifs de l'actuel modèle de production, élaborent de nouvelles politiques agricoles qui abordent de manière diverse l'agroécologie et valorisent les expériences de l'agriculture familiale et des communautés rurales traditionnelles.

À partir des années 1960, l'agriculture brésilienne s'est engagée dans un processus de transformation en profondeur qui a considérablement accru la productivité et la production. Le gouvernement a pris diverses mesures dans les domaines de l'économie, de l'éducation, de la recherche, de l'assistance technique et de la vulgarisation agricole pour inciter à développer rapidement dans tout le pays l'utilisation des produits agricoles toxiques, des engrais synthétiques, des semences commerciales, des machines et des tracteurs, en s'intéressant en particulier à la monoculture.

RÉACTION AU MODÈLE DE PRODUCTION

Cette modernisation fondée sur la technologie a creusé les inégalités dans les zones rurales, et de nombreux agriculteurs et agricultrices familiaux ont ainsi

¹ Au sujet des initiatives du Brésil en matière d'atténuation et d'adaptation, voir le chapitre intitulé Agriculture et changement climatique.

abandonné leurs activités agricoles, avec des pertes économiques et sociales considérables. À partir des années 1970, un mouvement social fortement opposé au modèle technologique de la Révolution verte a vu le jour en défense d'une agriculture durable fondée sur des techniques alternatives, la valorisation des savoirs et connaissances traditionnels et la justice sociale.

Cette réaction a été le point de départ d'expériences locales et communautaires d'utilisation et de diffusion de technologies alternatives par des ONG, comme la Fédération des organismes d'assistance sociale et pédagogique (FASE)² et l'Association AS-PTA agriculture familiale et agroécologie³, et de revendications concernant de nouvelles politiques publiques, et même d'un projet alternatif de développement rural⁴, diffusés lors des journées de mobilisation des mouvements sociaux.

L'une des principales initiatives de la société civile a été de créer en 2002 la Coordination nationale de l'agroécologie (ANA)⁵, qui encourage la concertation entre syndicats, associations, coopératives, mouvements sociaux, réseaux et organisations de la société civile sur leurs expériences de promotion de l'agroécologie, de renforcement de la production familiale et d'élaboration de solutions pérennes de développement rural. Son action en faveur de l'agroécologie inclut les échanges, la réflexion, l'orientation des politiques publiques et l'information de la société, ainsi que la mise en place de partenariats avec d'autres réseaux et forums pertinents dans les domaines de la santé, de l'économie solidaire, de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, de la justice environnementale et du féminisme (ANA, non daté).

La Coordination nationale de l'agroécologie joue actuellement un rôle important de regroupement des divers secteurs afin de pouvoir influencer, au sein des espaces institutionnels de participation, sur la gestion des politiques publiques et sur

² Une ONG sans but lucratif créée en 1961 qui mène une action d'organisation et de développement régional, communautaire et associatif, lutte contre les inégalités et en faveur des mouvements de femmes de descendance africaine et autochtones et pour un développement social et environnemental durable. Voir <http://www.fase.org.br>.

³ Une association de droit civil sans but lucratif qui mène depuis 1983 une action visant à renforcer l'agriculture familiale et à promouvoir le développement rural durable au Brésil, qui a contribué à la création de plusieurs réseaux d'organisations et mouvements agissant dans ces domaines. Voir <http://www.aspta.org.br>.

⁴ Projet alternatif de développement rural durable de la Contag. Voir <http://www.contag.org.br/imagens/f2215padrso.pdf>. Consulté le 25 novembre 2015.

⁵ Pour connaître les activités de la Coordination nationale, voir <http://www.agroecologia.org.br/>.

les instances nationales telles que le CONSEA et le CONDRAF, en s'appuyant sur les travaux de ses collectifs (agriculture urbaine, communication) et de ses groupes de travail thématique (biodiversité, femmes, assistance technique et vulgarisation agricole) (ANA, non daté).

Au niveau universitaire, l'Association brésilienne d'agroécologie (ABA)⁶, créée en 2004, rassemble des spécialistes et des étudiants de divers domaines et fournit un appui en vue d'évoluer vers de nouveaux modèles durables d'agriculture et de développement rural. Elle organise à cette fin des événements (congrès brésilien d'agroécologie), analyse des politiques publiques, publie des articles techniques et scientifiques (revue brésilienne d'agroécologie), diffuse largement les expériences et initiatives de défense de la biodiversité en tant que condition indispensable à la mise en place d'agrosystèmes durables (ABA, 2015). L'ABA participe à divers forums de la société civile sur la gestion des politiques publiques, avec l'aide de ses groupes de travail (genre, éducation agroécologique, produits agricoles toxiques et transgéniques, création de savoirs) et collabore avec la Société scientifique latino-américaine d'agroécologie (SOCLA) (ABA, 2015).

La Campagne permanente contre les produits agricoles toxiques et pour la vie⁷ est une autre initiative importante de la société civile; lancée en 2011, elle entend sensibiliser la population aux risques que représentent les produits agricoles toxiques, à la fois pour ceux qui les utilisent et pour ceux qui consomment les aliments contaminés, et proposer des mesures pour en restreindre l'utilisation au Brésil.

Depuis 2008, le Brésil est en tête de la liste mondiale des pays consommateurs de produits chimiques agricoles (MMA, non daté). En raison tant de leur toxicité que de l'ampleur de leur utilisation dans le pays, les produits chimiques agricoles sont considérablement encadrés au Brésil, que ce soit au niveau de leur production et de leur commercialisation, que de l'utilisation des organismes génétiquement modifiés (OGM) ou transgéniques.

⁶ Pour plus de détails sur les activités de l'ABA, voir <http://aba-agroecologia.org.br>.

⁷ Cette Campagne réunit plus de 100 organisations de 22 états. Pour en connaître les activités, voir: <http://www.contraosagrototoxicos.org/index.php/campanha>.

DE NOUVELLES POLITIQUES PUBLIQUES

Ces initiatives de la société civile et les nouvelles priorités du gouvernement fédéral en matière de développement rural ont abouti à compter de 2003 à l'adoption de nouvelles politiques publiques en faveur de l'agroécologie et de la production biologique.

En particulier, la production biologique a bénéficié de l'impulsion donnée par l'adoption de la Loi n° 10 83⁸ de 2003 qui définit le système de production biologique du Brésil et les procédures de certification en la matière. La loi stipule que les producteurs biologiques sont ceux qui adoptent des techniques particulières optimisant l'exploitation des ressources naturelles et socioéconomiques disponibles et respectant l'intégrité culturelle des communautés rurales, en ayant pour objectif la durabilité économique et écologique, la protection de l'environnement, en obtenant le plus d'avantages sur le plan social et en réduisant le plus possible la dépendance à l'égard des énergies non renouvelables, en employant dans la mesure du possible des méthodes de culture biologiques et mécaniques, sans matériaux synthétiques, OGM ni radiations ionisantes à quelque stade que ce soit du processus de production, de transformation, de stockage, de distribution et de commercialisation.

En 2007, le Décret n° 6 323⁹ instaure le système brésilien de conformité, ainsi que les commissions de production biologique au sein des unités de la Fédération pour aider à développer la production de l'agriculture biologique, en reliant les membres du réseau de production biologique aux secteurs public et privé, et en associant la société à la planification et à la gestion démocratiques des politiques publiques.

La notion juridique de système de production biologique adoptée est large, englobant la production écologique, agroécologique, biodynamique, naturelle, régénérative, biologique ainsi que la permaculture. En application de ce nouveau cadre juridique, les établissements chargés de la certification doivent

⁸ Loi n° 10 831 du 23 décembre 2003 sur l'agriculture biologique. Voir: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.831.htm. Consulté le 25 novembre 2015.

⁹ Décret n° 6 323 du 27 décembre 2007 portant réglementation de la Loi n° 10 831 sur l'agriculture biologique (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6323.htm). Consulté le 25 novembre 2015.)

être agréés officiellement ou appartenir à des agriculteurs familiaux qui vendent directement aux consommateurs, du moment que la traçabilité des produits et le libre accès aux lieux de production sont garantis.

PROMOTION DE L'AGROÉCOLOGIE

L'adoption d'une série de politiques différenciées visant à renforcer l'agriculture familiale et les communautés rurales et à émanciper les femmes rurales sur le plan économique est allée de pair avec une internalisation de l'orientation agroécologique de leurs divers instruments.

En 2003, des lignes de crédit spécialement axées sur la pérennité des écosystèmes agricoles ont été lancées, notamment le crédit d'investissement en faveur de la coexistence avec la région semi-aride (PRONAF-Semi-aride) et des systèmes agroforestiers (PRONAF-Forêts), dont on trouvera la description dans le Manuel du crédit rural¹⁰.

En 2004, le PAA entendait stimuler la production agroécologique et biologique en offrant aux producteurs de ces secteurs des prix dépassant de 30% au maximum ceux des produits conventionnels (Galindo et al., 2014).

Un an plus tard, en 2005, une autre ligne de crédit en faveur de l'agroécologie (PRONAF-Agroécologie)¹¹ était lancée pour financer les systèmes biologiques de production conformes aux normes établies par le Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'approvisionnement ou des systèmes de type agroécologique ou en transition pour le devenir, conformément aux normes établies par le Ministère du développement agraire, y compris les coûts relatifs à l'installation et à la manutention.

En 2006, l'Embrapa publiait le Cadre de référence de l'agroécologie, dans le but de définir les concepts et les stratégies d'institutionnalisation dans les politiques relatives à la recherche, au développement et à l'innovation, en

¹⁰ Pour obtenir des détails sur les conditions du PRONAF-Semi-aride et du PRONAF-Forêts, voir le chapitre intitulé Crédit et garantie des revenus en faveur de l'agriculture familiale.

¹¹ Au sujet du PRONAF-Agroécologie, voir: <http://www.mda.gov.br/sitemda/publicacoes/caderno-pronaf-agroecologia>.

liaison avec d'autres politiques publiques, en particulier celles qui ont trait au développement territorial durable¹².

L'année 2007 a vu la création du Registre national des cultivars locaux, variétés traditionnelles et créoles afin d'appuyer l'utilisation, la gestion et la conservation de ces ressources génétiques comme moyen de préserver la biodiversité agricole et de contribuer à l'adoption de pratiques agroécologiques. Les agriculteurs et agricultrices qui utilisent des semences issues de ces cultivars peuvent adhérer à l'assurance de l'agriculture familiale (SEAF).

En 2009, le Plan national de promotion des filières de la sociobiodiversité a été lancé, coordonné par le Ministère du développement agraire, le Ministère de l'environnement et le Ministère du développement social en vue de développer des activités intégrées favorisant l'inclusion sociale, la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, à l'aide de techniques écologiquement viables et d'un accès au crédit, à l'assistance technique et à la vulgarisation agricole, et en garantissant un prix minimum, entre autres mesures (MDA, MMA et MDS, 2009).

Un an plus tard, en 2010, la Politique nationale d'assistance technique et de vulgarisation agricole adoptait les principes de l'agriculture de type écologique comme axe central du développement de systèmes de production durables, et établissait un réseau sur ce thème, en y associant des établissements publics et privés fournissant de tels services¹³.

Promouvoir l'approvisionnement et la structuration de systèmes durables et décentralisés de production, cueillette, transformation et distribution d'aliments fondés sur l'agroécologie était l'une des huit directives fondamentales du premier Plan national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle 2012-2015, présenté par la Chambre interministérielle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en 2011¹⁴. Le rôle accru de l'État dans la promotion de la production familiale agroécologique et durable d'aliments et la valorisation et

¹² Pour consulter le Cadre de référence: <http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/66727/1/Marco-referencial.pdf>

¹³ Sur le réseau thématique agroécologie, voir: http://portal.mda.gov.br/dotlrn/clubs/redestematicasdeater/agroecologia/one-community?page_num=0.

¹⁴ Pour des détails sur ce plan, voir: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/Plano_Cai-san.pdf.

la protection de la biodiversité agricole est l'un des principaux défis à relever mentionnés dans ce plan.

Le comité de l'agroécologie du CONDRAF, créé en 2008 et composé pour l'essentiel d'ONG, est l'un des organismes participatifs qui propose, accompagne et évalue les politiques publiques et les instruments d'appui au développement rural durable et à la transition entre modèles conventionnels et systèmes durables de production¹⁵. Citons également le Forum permanent de l'agroécologie de l'Embrapa, créé en 2008, en association avec des ONG, et la Chambre sectorielle de la filière de l'agriculture biologique, sous la tutelle du Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'approvisionnement, établie en 2004 et en activité jusqu'en 2010.

POLITIQUE NATIONALE RELATIVE À L'AGROÉCOLOGIE

En 2012, la Politique nationale relative à l'agroécologie et à la production biologique a été adoptée par le Décret n° 7 794¹⁶ dans le but d'intégrer, relier et harmoniser les politiques et programmes favorisant la transition agroécologique et la production biologique et de type agroécologique, contribuant au développement durable et à la qualité de vie de la population grâce à l'exploitation durable des ressources naturelles et à l'offre et à la consommation d'aliments sains.

Divers ministères intervenant sur ces thématiques ont élaboré ce décret, en consultant la société civile. Il faut notamment mentionner un ensemble de propositions présentées par la Coordination nationale de l'agroécologie sur les hypothèses, directives, objectifs et actions prioritaires que devraient figurer dans la politique et le plan nationaux, élaborés à l'issue de vastes concertations menées au niveau régional et national, avec l'appui du Ministère de l'environnement (ANA, 2012, p. 2).

¹⁵ Au sujet des buts et de la composition du Comité, voir: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/64.%20Cria%20o%20Comit%C3%AA%20de%20Agroecologia%2C%20do%20CONDRAF.%20%28formato%20pdf%29_0.pdf.

¹⁶ Décret n° 7 794 du 20 août 2012, portant création de la Politique nationale relative à l'agroécologie et à la production biologique. (http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7794.htm. Consulté le 25 novembre 2015).

La politique contenait de nouvelles définitions qui ont servi à orienter les mesures publiques:

- a) production de type agroécologique: production qui cherche à optimiser le rapport entre capacité productive, utilisation et conservation de la biodiversité et des autres ressources naturelles, l'équilibre écologique, l'efficacité économique et la justice sociale; et
- b) transition agroécologique: changement progressif des pratiques et de la gestion des écosystèmes agricoles, traditionnels ou conventionnels, en transformant les fondements productifs et sociaux d'utilisation de la terre et des ressources naturelles pour que les systèmes agricoles adoptent des principes et technologies de type écologique.

Afin d'orienter le système financier sur les projets agroécologiques appuyés par le PRONAF, l'Arrêté du Ministère du développement agricole n° 38/2014 définissait les intrants qui ne devaient pas être utilisés dans le cadre d'un projet agroécologique. Il s'agit des engrais synthétiques très solubles, des produits chimiques agricoles toxiques, à l'exception des matières organiques et des produits phytosanitaires autorisés dans l'agriculture biologique, les régulateurs de croissance et additifs synthétiques destinés à l'alimentation des animaux ainsi que les OGM (MDA, 2014).

Ce décret instituait une gestion intersectorielle et intergouvernementale avec une participation sociale, par la Chambre interministérielle de l'agroécologie et de la production biologique, exclusivement composée de représentants du gouvernement et chargée d'intégrer et de coordonner les diverses actions intergouvernementales, et par la Commission nationale de l'agroécologie et de la production biologique, une instance paritaire gouvernement/société civile.

BRÉSIL AGROÉCOLOGIQUE

Juste après la publication de ce décret, les acteurs sociaux intervenant sur cette thématique se sont mobilisés pour élaborer leurs propositions relatives

aux instruments d'exécution de la politique au moyen du Plan national pour l'agroécologie et la culture biologique.

Outre les débats au sein de la Chambre interministérielle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de la Commission nationale de l'agroécologie et de la production biologique, la proposition, a été discutée au sein de diverses instances de la Coordination nationale de l'agroécologie, de l'ABA, de l'ASA, du CONDRAF, du CONSEA, de la Commission interministérielle d'éducation en agroécologie et du Forum permanent de l'agroécologie de l'Embrapa, entre autres.

Le premier Plan national triennal (2013-2015) intitulé "Brésil agroécologique" contenait un certain nombre de points sur lesquels un consensus avait été atteint sur le fait que, pour pratiquer l'agroécologie, il fallait: des services publics, en particulier pour les jeunes et les femmes rurales, et des résultats de la recherche agricole; des services de crédit rural différenciés; une refonte de l'assistance technique et de la vulgarisation agricole; une formation professionnelle dans le cadre des systèmes d'enseignements formels et informels; des mesures d'appui aux coopératives et aux organisations; et de nouvelles formes d'assurance contre les risques climatiques (CIAPO, 2013a).

La mise en œuvre du plan relève de dix ministères, englobe 125 initiatives et vise 14 buts se rapportant aux quatre grands axes stratégiques: production; utilisation et conservation des ressources naturelles; connaissances; commercialisation et consommation.

À titre d'illustration, citons les actions suivantes, qui ont des buts spécifiques et utilisent des ressources diverses: mise à disposition de ressources pour financer les coûts; assistance technique différenciée au service de la transition agroécologique en faveur des jeunes, des femmes et des groupes de productrices, et appui aux activités extractives agricoles durables; recherche-développement et transfert de technologie; appui au projet de vulgarisation universitaire et de formation technique et professionnelle; formation à la gestion de 150 coopératives et associations; certification de la production biologique, y compris appui en matière d'enregistrement et de régularisation sur le plan environnemental; techniques sociales de captage et de stockage de l'eau pour la production en

milieu semi-aride; promotion de la production de semences agroécologiques et biologiques, en développant les banques et maisons de semences, et l'achat de semences de variétés créoles par le PAA; élaboration de nouveaux règlements techniques et développement de la production d'intrants utilisés dans la production biologique et agroécologique; promotion de la consommation de produits issus de l'agriculture biologique et de l'agroécologie; développement des achats publics, dans el cadre du PAA et du PNAE, de produits bio et agroécologiques de l'agriculture familiale; garantie du prix minimum pour les achats et les subventions de produits issus de la sociobiodiversité, de l'agriculture biologique et de type agroécologique.

Pour financer les investissements dans l'achat de matériel et dans l'installation et la modernisation d'entreprises agro-industrielles, il convient de mentionner le Programme *Ecofuerte*, fruit de la collaboration entre la Fondation *Banco do Brasil* et la BNDES, qui souhaite intensifier les pratiques durables et renforcer les réseaux de coopératives et d'associations de producteurs dans les secteurs de l'agroécologie et de l'agriculture biologique, des activités extractives durables et de la sociobiodiversité¹⁷ et le Programme *Terra Forte* de l'INCRA, financé par la BNDES, dont l'action se concentre sur les zones d'installation de la réforme agraire.

Le Programme d'éducation concernant l'environnement et l'agriculture familiale, qui est financé par le Ministère de l'environnement¹⁸, est axé sur l'éducation et la promotion de pratiques durables.

ACQUIS ET NOUVELLES ACTIONS

Le premier Plan national pour l'agroécologie et la culture biologique 2013-2015 en est au stade final de sa mise en œuvre et le bilan global de son action est en préparation. Toutefois, des résultats partiels de la première année d'exécution ont été publiés par le gouvernement: 132 000 familles ont bénéficié de services d'assistance technique et de vulgarisation agricole par des prestataires

¹⁷ Voir, par exemple, <http://www.fbb.org.br/reporter-social/fbb-seleciona-projetos-que-estimulam-a-agroecologia-na-agricultura-familiar.htm>.

¹⁸ Pour plus de détails, voir <http://www.mma.gov.br/destaques/item/10207-o-peaaf-no-plano-nacional-de-agroecologia-e-produ%C3%A7%C3%A3o-org%C3%A2nica-planapo>.

recrutés par voie d'invitations à soumissionner concernant l'agroécologie, la durabilité des activités extractives et la pêche; 5 000 jeunes ont bénéficié de services d'assistance technique et de vulgarisation agricole en alternance; 5 000 femmes ont bénéficié de services spécifiques concernant la problématique hommes-femmes ; 4 800 jeunes ont bénéficié d'activités d'inclusion dans le système socioproductif avec une formation en agroécologie; 462 groupes de productrices et 64 projets de recherche ont reçu un appui (CIAPO, 2013b).

Voici quelques autres données qui donnent une idée du début de la mise en œuvre du plan: 72 000 techniques sociales de collecte de l'eau destinée à la production ont été implantées dans la région semi-aride; 45 000 inscriptions ont été enregistrées à des cours portant sur l'agroécologie ou la production biologique; l'utilisation des produits phytosanitaires dans la production biologique a été réglementée; des plans de surveillance sanitaire des populations exposées aux produits agricoles toxiques ont été adoptés; le développement et la valorisation des systèmes participatifs et des organisations de contrôle social garantissent la qualité des produits bio; 32 projets ont été approuvés dans le cadre du Programme *Terra Forte*; 33 projets ont été approuvés par des réseaux *Ecofuerte*; le PAA a effectué des achats d'un montant de 7 millions de BRL aux agriculteurs familiaux; 3,65% des ressources du PNAE proviennent de cultures biologiques ou de type agroécologique, le but étant d'arriver à 5% des ressources du programme (CIAPO, 2014).

En novembre 2015, le Ministère du développement agricole et le Ministère du développement social ont lancé le Programme national concernant les semences et plants pour l'agriculture familiale. Son but est d'améliorer l'accès des producteurs familiaux aux semences et plants de qualité avérée, adaptés à leur territoire et de type biologique et agroécologique, en appuyant des programmes et activités concernant la production, l'amélioration, la préservation, la conservation, la multiplication et la distribution de ces matériels génétiques au moyen d'achats et de dons du PAA (MDA, 2015).

La préparation du deuxième Plan national pour la période 2016-2018 en est au stade final d'examen par le gouvernement fédéral et les organisations de la société civile (Brésil, 2015). Les propositions en cours d'examen concernent l'association de l'agroécologie et de la production biologique avec "les questions

se rapportant à la fonction sociale de la propriété foncière et de la justice agraire, ainsi qu'à l'approche territoriale", en mettant davantage l'accent sur les normes sanitaires, l'activité agricole en milieu urbain et périurbain, la sociobiodiversité, les plantes médicinales et l'accès à l'eau (ANA, 2015, p. 4).

Le CONSEA se manifeste souvent sur les questions liées à l'agroécologie, y compris en publiant des recommandations concernant l'amélioration des mesures d'évaluation, de contrôle et de surveillance des produits agricoles toxiques et le suivi de leur impact, l'interdiction de mise en circulation de plantes transgéniques et des restrictions relatives à l'utilisation des technologies génétiques, entre autres¹⁹.

Le gouvernement fédéral examine actuellement la proposition de Plan national de réduction de l'utilisation des produits agricoles toxiques, prévu dans le premier Plan national pour l'agroécologie et la culture biologique, en liaison avec la politique et le système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Son élaboration est le fruit de l'interaction entre diverses entités gouvernementales et de contributions d'organisations de la société civile, notamment d'une recommandation spécifique approuvée par le CONSEA (Consea, 2012, 2013).

AGROÉCOLOGIE DANS LE PROGRAMME RÉGIONAL

Au Brésil, l'élaboration de politiques publiques fondées sur l'agroécologie, outre ce qui se passait dans d'autres pays en la matière, a contribué au débat mené au niveau régional sur les droits humains et l'alimentation saine.

La question de l'agroécologie a été inscrite à l'ordre du jour de la Commission de l'agriculture familiale du MERCOSUR à compter de l'évolution du débat sur la gestion des risques et l'assurance agricole, qui avait souligné la nécessité de réorienter la production et de veiller à la gestion durable des ressources.

À la vingtième réunion de la Commission de l'agriculture familiale du MERCOSUR, tenue en 2013 à Caracas (Venezuela), les thèmes de l'agroécologie

¹⁹ Pour consulter les recommandations complètes du CONSEA, voir <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/recomendacoes>.

et des semences figuraient à l'ordre du jour du groupe thématique chargé de l'adaptation au changement climatique et de la gestion des risques, et les pays se sont engagés à inventorier les expériences et politiques en vigueur dans la région.

Des échanges ont à partir de là été mis en place entre les pays de la région portant sur le cadre international régissant la biodiversité et les ressources génétiques, l'internalisation des conventions, les cadres normatifs et les politiques nationales axées sur l'agroécologie et les semences locales ou créoles, en particulier pour les lignes de crédit et services d'assistance technique et de vulgarisation agricole spécifiques (MERCOSUR, 2013, 2015).

Une autre activité importante a été la tenue d'un cours régional sur le droit des agriculteurs et des agricultrices aux ressources génétiques, qui portait notamment sur le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture²⁰ et leur internalisation dans les pays, en soulignant notamment la question de la répartition des bénéfices provenant de leur utilisation et les expériences menées dans le cadre de l'agriculture familiale et de ses organisations en matière de conservation et de reproduction de semences.

Lors du Symposium international sur l'agroécologie et la sécurité alimentaire et nutritionnelle organisé par la FAO à Rome (Italie) en 2014, le Brésil s'est engagé à mener une activité régionale. Cette proposition a été inscrite à l'ordre du jour de la Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes (CELAC), dans le Plan d'action du groupe de travail ad hoc sur l'agriculture familiale et le développement rural approuvé par la réunion ministérielle sur l'agriculture familiale tenue en novembre 2014 à Brasilia, puis ratifié lors du troisième Sommet des chefs d'État et de gouvernement tenu à San José (Costa Rica) en janvier 2015; ce dernier a affirmé son "appui en faveur de la convocation d'une manifestation régionale sur l'agroécologie pour renforcer les échanges d'expériences et promouvoir des politiques de développement durable" (CELAC, 2014; FAO, 2015a).

²⁰ Ce Traité, approuvé en 2001 et entré en vigueur depuis 2004, a été ratifié par le Brésil en 2006 et promulgué dans le Décret n° 6 476 de 2008 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6476.htm). Entre les pays du MERCOSUR élargi, seuls le Brésil, l'Uruguay et le Venezuela l'ont déjà ratifié. Pour plus de détails, voir <http://www.planttreaty.org/es>.

Le Séminaire régional sur l'agroécologie pour l'Amérique latine et les Caraïbes a été organisé conjointement en juin 2015 à Brasilia par la CELAC, la Commission de l'agriculture familiale du MERCOSUR, le Ministère du développement agraire, l'Alliance pour la souveraineté alimentaire des peuples latino-américains et caribéens et la FAO. Il a été l'occasion d'échanges entre associations, mouvements sociaux, chercheurs et représentants des pouvoirs publics sur les politiques publiques et les expériences concrètes d'agroécologie²¹.

Ce séminaire a contribué à la mise en œuvre du Plan de la CELAC pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'élimination de la faim, qui accorde une place importante à l'agroécologie dans les stratégies de développement durable de l'agriculture des pays de la région en vue de progresser vers des systèmes alimentaires inclusifs, le but étant de créer un cercle vertueux entre production d'aliments sains, conservation des ressources naturelles et renforcement de l'agriculture familiale et des communautés rurales (FAO, 2015b).

Ce séminaire a contribué à l'élaboration d'un programme régional à partir des diverses recommandations approuvées, notamment les suivantes: formuler et exécuter des cadres juridiques et réglementaires pour faire progresser l'agroécologie afin d'atteindre la souveraineté alimentaire; établir un réseau régional d'échanges de pratiques et d'informations; créer des mécanismes favorisant la coopération Sud-Sud; et stimuler la production d'aliments adéquats et sains (FAO, 2015b).

Il existe donc dans la région un ensemble d'initiatives visant à inclure l'agroécologie dans les politiques publiques, en écho à ce que font depuis des décennies les mouvements paysans, les communautés traditionnelles et les peuples autochtones pratiquant l'élevage et la cueillette (FAO, 2015a).

Dans ce scénario, la coopération Sud-Sud devient de plus en plus importante pour approfondir les liens entre agriculture familiale, sécurité alimentaire, santé et conservation de la biodiversité, à partir des rapports existants entre production durable et alimentation durable, en offrant de nouvelles perspectives de développement des pays et de la région d'Amérique latine et des Caraïbes.

²¹ Pour plus de détails sur le séminaire régional, voir Petersen et Londres (2015) et pour consulter le rapport final, voir <http://www.fao.org/3/a-i4327e.pdf>.

CADRE JURIDIQUE ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ABA. 2015. Portail de l'Association brésilienne d'agroécologie. (<http://aba-agroecologia.org.br>. Consulté le 1er janvier 2016.)

ANA. 2012. *Propostas da Articulação Nacional de Agroecologia – ANA para a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica*. Rio de Janeiro: ANA. 18p.

ANA. Non daté. Portail de la Coordination nationale de l'agroécologie. (<http://agroecologia.org.br>. Consulté le 1er janvier 2016.)

ANA. 2015. *Propostas da Articulação Nacional de Agroecologia para o II Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – II Planapo (2016-2019)*. Rio de Janeiro: ANA. 50p.

BRÉSIL. 2015. *Alterações para o Planapo II são apresentadas no Seminário Dialoga Brasil Agroecológico*. Portail du Secrétariat général de la Présidence de la République. Brasília, DF. (<http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2015/setembro/17-09-2015-alteracoes-para-o-planapo-ii-sao-apresentadas-no-2o-dia-do-seminario-dialoga-brasil-agroecologico>. Consulté le 25 novembre 2015.)

BRÉSIL. Non daté. *Brasil Agroecológico*. Portail du Secrétariat général de la Présidence de la République. (<http://www.secretariageral.gov.br/iniciativas/brasil-agroecologico>. Consulté le 25 novembre 2015.)

BRÉSIL. 2007. Décret n° 6 323 du 27 décembre 2007 portant création de la Loi n° 10 831 sur l'agriculture biologique. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6323.htm. Consulté le 25 novembre 2015.)

BRÉSIL. 2012. Décret n° 7 794 du 20 août 2012 instituant la Politique nationale relative à l'agroécologie et à la production biologique. (http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7794.htm. Consulté le 25 novembre 2015.)

BRÉSIL. 2003. Loi n° 10 831 du 23 décembre de 2003 sur l'agriculture biologique. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.831.htm. Consulté le 25 novembre 2015.)

CELAC. 2014. Déclaration ministérielle de la CELAC sur l'agriculture familiale. Brasilia, Brésil. (http://www.familyfarmingcampaign.net/archivos/documentos/declaracion_reunion_ministerial_af_celac_con_marco_funcionamiento_y_plan_.pdf. Consulté le 2 janvier 2016.)

CIAPO. 2013a. Chambre interministérielle de l'agroécologie et de la production biologique. *Proposta do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica*. Brasilia, DF: MDS. (<http://www.secretariageral.gov.br/noticias/arquivos-noticias/planapo>. Consulté le 25 novembre 2015.)

CIAPO. 2013b. Chambre interministérielle de l'agroécologie et de la production biologique. *Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo*. Brasília, DF: MDS. (http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/BrasilAgroecologico_Baixar.pdf. Consulté le 25 novembre 2015.)

CIAPO. 2014. Chambre interministérielle de l'agroécologie et de la production biologique. *Balanço do 1.º ano do Planapo*. Brasilia, DF: MDA. (<http://www.agroecologia.org.br/index.php/publicacoes/outras-publicacoes/outras-publicacoes/balanco-planapo-novembro-2014/download>. Consulté le 25 novembre 2015.)

CONSEA. 2012. *Mesa de controvérsias sobre impactos dos agrotóxicos na soberania e segurança alimentar e nutricional e no direito humano à alimentação adequada*. Rapport final. Brasilia: Consea. 112 p. (<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/mesas-de-controversias/sobre-agrotoxicos-2012/arquivo-4.pdf>. Consulté le 4 décembre 2015.)

CONSEA. 2013. *Exposição de Motivos nº 003-2013 du 1^{er} juillet 2013*. Brasilia, DF: Consea. (<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2013/e.m.-no003-2013/view>. Consulté le 6 décembre 2015.)

FAO. 2014. *Simposio Internacional de Agroecología para la Seguridad Alimentaria y Nutrición.* (<http://www.fao.org/about/meetings/afns/es/>. Consulté le 6 décembre 2015.)

FAO. 2015a. *Final Recommendations of the Regional Seminar on Agroecology in Latin America and the Caribbean.* Brasilia, DF. (<http://www.fao.org/3/a-au442e.pdf>. Consulté le 2 janvier 2016.)

FAO. 2015b. *Agroecología es clave para erradicar el hambre en América Latina y el Caribe.* (<http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/297484/>. Consulté le 2 janvier 2016.)

GALINDO E. P., SAMBUICHI R. H. et OLIVEIRA M. A. 2013. *Compras de produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos.* In: **MDS.** *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos.* Brasilia, DF. (http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/livroPAA10Anos.pdf. Consulté le 26 novembre 2015.)

MDA. 2014. Arrêté n° 38 du 4 juillet 2014. *Disciplina sobre os planos simplificados ou projetos técnicos de crédito para o financiamento de sistemas de base agroecológica ou para transição agroecológica no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.* (http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_23/PORTARIA%20N%C2%B0%2038,%20DE%204%20DE%20JULHO%20DE%202014%20-%20AGROECOLOGIA.pdf. Consulté le 25 novembre 2015.)

MDA. 2015. *Governo facilita acesso a sementes e mudas.* Portail du Ministère du développement agricole. (<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/governo-facilita-acesso-sementes-e-mudas#sthash.pXAeXF9W.dpuf>. Consulté le 26 novembre 2015.)

MDA, MMA et MDS. 2009. *Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade.* Brasilia: MDA, MMA, MDS. (http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/PLANO_NACIONAL_DA_SOCIOBIODIVERSIDADE-_julho-2009.pdf. Consulté le 26 novembre 2015.)

MERCOSUR. 2013. *MERCOSUR/REAF/ACTA n° 02/13*. Caracas, Venezuela.

MERCOSUR. 2015. *MERCOSUR/REAF/ACTA n° 02/15*. Asunción, Paraguay.

MMA. Non daté. *Agrotóxicos*. Portail du Ministère de l'environnement. (<http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/agrotoxicos>. Consulté le 2 janvier 2016.)

PETERSEN P. et LONDRES F. 2015. *Seminario Regional sobre Agroecología en América Latina y el Caribe*. Rio de Janeiro, RJ: AS-PTA *Agricultura Familiar e Agroecologia*. (<http://aspta.org.br/2015/11/fao/> Consulté le 25 novembre 2015.)

LE CADASTRE COMME MOYEN DE CONTRÔLE ET DE RÉGÉNÉRATION DE L'ENVIRONNEMENT

L'avancée de la frontière agricole, surtout dans le centre-ouest et le nord du Brésil depuis les années 1970, a bénéficié de ressources financières significatives du gouvernement en faveur de projets agricoles et a été stimulée par les migrations internes qui se caractérisaient par un mode de développement fondé sur une intense déforestation.

Pour faire face aux effets environnementaux et sociaux de ce modèle, un Programme de conservation de la biodiversité et de promotion d'un modèle de développement durable a été mis en œuvre, moyennant la refonte de diverses politiques, notamment la politique forestière, la création de nouveaux organes et la mise à jour du cadre juridique. L'une des grandes nouveautés a été l'adoption du Plan d'action pour la prévention et la lutte contre la déforestation en Amazonie, ensuite développé en une initiative similaire en faveur du *cerrado* avec, notamment, la Loi sur la gestion des forêts publiques.

Les mesures prises pour freiner la déforestation ont notamment été la création d'aires protégées, des opérations de surveillance et de lutte contre les activités illicites et l'adoption de nouveaux instruments de suivi et de contrôle, ainsi que

le renforcement des organismes environnementaux de l'État, qui sont à l'avant-garde de la gestion forestière et de l'appui à la production durable.

C'est dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique de réduction de la déforestation en Amazonie que les organismes environnementaux ont mené les premières expériences d'enregistrement par voie électronique de données géoréférencées sur les établissements ruraux avec le cadastre environnemental rural (CAR), qui indique la situation des aires de préservation permanentes¹, les réserves légales² et les zones exploitées. Dans certains états du Brésil, avec l'appui du Programme pilote pour la protection des forêts tropicales brésiliennes³, des mécanismes de contrôle ont été mis au point pour assurer la surveillance, le suivi et l'octroi de titres fonciers, notamment le système d'octroi de titres fonciers aux établissements ruraux du Mato Grosso, ensuite reproduit dans d'autres états. Sont également apparues les premières actions de cartographie environnementale et de géoréférencement des établissements, en procédant à un diagnostic environnemental et en recensant les assujettis, un aspect fondamental en vue de la régularisation (Pires, 2013, p. 17 et 18).

Ces innovations ont permis de comprendre la dynamique différenciée de déforestation, en regroupant les données recueillies à l'échelle des établissements ruraux et en procédant à une analyse plus globale (Pires, 2013, p. 11) à l'aide des instruments de l'Institut national de recherche spatiale (INPE), qui est chargé d'évaluer le taux de déforestation. Les deux principaux outils de suivi systématique qui ont été essentiels dans le Système de protection de l'Amazonie (SIPAM)⁴ sont le système de surveillance de la déforestation (Prodes) qui enregistre tous les ans les coupes rases à partir des images satellitaires, et le système de détection en temps réel de la déforestation (Deter), qui émet des alertes quotidiennes et permet de financer des mesures de contrôle en captant les coupes rases et les indices de dégradation de l'environnement, mais avec moins de précision.

¹ Une aire de protection permanente est une zone protégée couverte ou non d'une végétation naturelle, ayant pour fonction environnementale de préserver les ressources hydriques, le paysage, la stabilité géologique et la biodiversité, de faciliter les flux génétiques de la faune et de la flore, de protéger les sols et d'assurer le bien-être des populations humaines.

² Une réserve légale est une zone couverte de végétation naturelle située à l'intérieur d'une propriété ou d'un établissement rural, ayant pour fonction d'assurer un usage économique durable des ressources naturelles, d'aider à préserver et à régénérer les processus écologiques et de promouvoir la conservation de la biodiversité, ainsi que d'abriter et de protéger la faune et la flore naturelles.

³ Voir <http://www.mma.gov.br/port/sca/ppg7/capa/>.

⁴ Pour ce qui est des activités en rapport avec le SIPAM, voir <http://www.sipam.gov.br>. Consulté le 16 octobre 2015.

LE CADASTRE ENVIRONNEMENTAL RURAL

En 2007, avant que la déforestation ne puisse s'intensifier, le gouvernement a pris de nouvelles mesures, notamment la publication de la liste des municipalités dont les taux de déforestation étaient les plus élevés et la mise sous embargo des zones déboisées illégalement; ces mesures étaient encore renforcées par l'obligation de vérification de la régularisation environnementale et foncière avant de pouvoir bénéficier du crédit rural, et par la surveillance des activités forestières⁵. L'une des obligations imposées aux municipalités souhaitant être rayées de la "liste noire" était d'inscrire au moins 80% de la superficie pouvant être régularisée au cadastre environnemental rural (Cadastro Ambiental Rural, CAR).

Le gouvernement a ensuite lancé le Programme *Más Medio Ambiente* ("Environnement-Plus", Décret n° 7029 du 10 décembre 2009) pour encourager à régulariser les établissements ruraux, en suspendant les amendes pour ceux qui respectaient les obligations environnementales, et créé le CAR à cette fin, désormais sous la tutelle du Ministère de l'environnement.

Outre la fusion souhaitée entre contrôle, suivi et octroi de titres fonciers, les innovations testées à cette époque ont notamment été des outils numériques correspondant aux besoins de la politique environnementale comme "l'imagerie satellitaire et le géoréférencement numérique du périmètre et de la localisation des aires de protection permanentes et des réserves légales à l'intérieur des établissements, et la création de bases de données électroniques" (Pires, 2013, p. 14).

Dans cette optique, la Loi 12.651/2012, c'est-à-dire le nouveau Code forestier, prévoyait entre autres innovations que le gouvernement fédéral, les états et le District fédéral lancent des programmes de régularisation environnementale et d'inscription au CAR (articles 59 et 29).

Le nouveau Code forestier définit les règles générales relatives à la protection de la végétation au service du développement durable. Il prévoit notamment que

⁵ Décret n° 6321 du 21 décembre 2007.

le gouvernement se charge de comptabiliser et d'harmoniser l'usage productif de la terre et la conservation de l'eau, des sols et de la végétation, ainsi que de mettre en place des mesures économiques d'incitation à conserver et à restaurer la végétation naturelle et à promouvoir le développement d'activités productives durables.

Dans la nouvelle panoplie juridique, le CAR est désormais d'envergure nationale, la responsabilité en étant partagé entre gouvernement fédéral, états, District

fédéral et municipalités. Il s'agit d'un registre électronique public des données environnementales obligatoire pour tous les établissements ruraux, afin d'établir une base de donnée globale servant à assurer le contrôle, le suivi et la planification des activités environnementales et économiques ainsi que des mesures de lutte contre la déforestation, entre autres activités.

Des registres simplifiés sont prévus pour les lotissements de la réforme agraire, les établissements des peuples et communautés traditionnels ou les établissements situés dans les zones de conservation.

L'inscription au CAR a démarré en 2014 et devrait prendre fin en mai 2016. Elle se fait au moyen d'une déclaration de responsabilité du propriétaire ou de l'occupant de l'établissement, qui doit joindre la preuve qu'il en a la propriété ou l'occupation légale, identifier l'établissement au moyen d'un descriptif et d'une carte géoréférencée de son périmètre, délimiter les zones d'intérêt social et les zones à usage public, avec des détails sur la localisation de la végétation naturelle restante, de l'aire de préservation permanente, de la zone d'utilisation restreinte, de la superficie totale et de la réserve légale. L'organisme environnemental doit analyser les informations fournies et les valider, en indiquant les points en suspens ou les incohérences, s'il y a lieu.

L'INCRA se charge de l'inscription au CAR des lotissements de la réforme agraire, qui représentent une superficie de 80 millions d'hectares. Cette inscription n'équivaut pas à la reconnaissance d'un droit de propriété ou d'occupation, et ne supprime pas l'obligation de respecter les révisions générales des registres fonciers existant à d'autres fins, y compris fiscales. L'inscription

d'une réserve légale au CAR supprime l'obligation d'inscription auprès d'un bureau d'enregistrement des biens immobiliers.

EXIGENCE D'INSCRIPTION PRÉALABLE

Outre qu'elle est obligatoire au regard de la loi, l'inscription au CAR permet de bénéficier de diverses politiques publiques. À compter de mai 2017, les établissements financiers n'accorderont de crédit agricole, quelle qu'en soit la modalité, qu'aux détenteurs d'établissements ruraux inscrits au CAR. Ce critère est important pour pouvoir bénéficier de conditions de financement préférentielles par rapport à celles du marché privé. Ce sera aussi une condition sine qua non d'accès aux programmes de régularisation environnementale, dont l'implantation a été définie dans le Code forestier. L'adhésion du propriétaire ou de l'occupant à ces programmes et le respect des dispositions prévues dans la déclaration d'engagement⁶ régularise l'usage foncier, suspend certaines sanctions liées aux délits environnementaux du passé et favorise la conversion des amendes en prestations de services de conservation, entre autres effets.

Pour ce qui est des agricultrices et agriculteurs familiaux, l'inscription au CAR est une condition préalable à la simplification des procédures relatives à l'autorisation d'intervention et de suppression de végétation dans une aire de préservation permanente ou une réserve légale, et d'éventuelles activités ayant un faible impact environnemental.

L'inscription au CAR est également obligatoire pour obtenir un quota de réserve environnementale, un titre nominatif institué par le Code forestier qui indique la superficie couverte de végétation naturelle, et peut servir de compensation d'une réserve légale entre établissements ruraux du même biome et du même état. Il est possible d'échanger ces quotas sur le marché à vue ou à terme.

⁶ La déclaration d'engagement et d'un instrument juridique prévu dans le code forestier et dans la loi sur les délits environnementaux (Loi n.° 9 606/1998) pour que les personnes physiques et juridiques puissent procéder aux corrections nécessaires de leurs activités, conformément aux exigences des autorités environnementales compétentes.

APPLICATION DU CADASTRE

Comme on l'a vu, l'inscription au CAR facilite l'accès aux programmes de régularisation environnementale et au crédit agricole; elle peut aussi appuyer la mise en œuvre des divers plans prévus dans le cadre de la Politique nationale sur le changement climatique⁷, par exemple le Plan de prévention et de lutte contre la déforestation en Amazonie légale et ses équivalents au niveau régional et à celui des états⁸, le Plan pour une Amazonie durable, le Plan d'action pour le *cerrado* et le Plan d'action pour la *caatinga*.

En établissant un diagnostic environnemental des établissements ruraux, le CAR sert d'outil de planification de la récupération des passifs environnementaux, notamment de la régénération des zones dégradées et de la régularisation environnementale. À un niveau supérieur, il peut aider à orienter les stratégies en faveur de la conservation, de l'expansion des aires protégées, de la création de corridors écologiques et d'autres espaces de conservation des ressources naturelles. Par ailleurs, il peut contribuer à la formulation des politiques d'aménagement et de "gestion territoriale et environnementale" ainsi qu'à la "planification des bassins hydrographiques", des futurs mécanismes de paiement pour services environnementaux et "des dispositifs incitant à réduire les émissions induites par la déforestation et la dégradation des forêts" (Pires, 2013, p. 33,35).

Le CAR sert aussi d'interface avec le Système national d'information forestière et en particulier l'Inventaire forestier national⁹, un système de suivi permanent pouvant générer des données sur les ressources forestières et contribuer à la formulation et à la mise en œuvre des politiques publiques et de projets d'utilisation et de conservation de ces ressources. Ce système et cet inventaire ont été établis et sont administrés par le Service forestier brésilien, lié au Ministère de l'environnement.

⁷ En ce qui concerne les objectifs, les directives et instruments de cette politique, voir http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Consulté le 16 octobre 2015.

⁸ Pour les plans régionaux, voir <http://www.mma.gov.br/florestas/control-e-preven%C3%A7%C3%A3o-do-desmatamento>, et pour les plans des états, voir <http://www.mma.gov.br/florestas/control-e-preven%C3%A7%C3%A3o-do-desmatamento/planos-estaduais>. Consulté le 16 octobre 2015.

⁹ Voir <http://www.florestal.gov.br/snif/> et <http://ifn.florestal.gov.br>. Consulté le 16 octobre 2015.

Les données du CAR sont également très utiles pour actualiser le Registre national des adresses à des fins statistiques de l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE), qui sert notamment lors du recensement agricole et du recensement démographique.

Par ailleurs, le CAR fait partie du Système national d'information environnementale (SINIMA), appuyé par le Système d'enregistrement environnemental rural (SICAR)¹⁰, qui permet de recevoir et de traiter les données provenant des registres de toutes les entités infranationales du pays et de publier sur le Web des informations sur la régularisation environnementale des établissements ruraux situés sur tout le territoire national.

Le degré d'accès public aux informations du CAR n'a pas encore été défini avec précision. Les données intéressant les bureaux d'enregistrement des biens immobiliers, les établissements financiers et les entités sectorielles seront mises à disposition sur demande auprès du gestionnaire du SICAR, en respectant les restrictions attachées à certaines données.

GESTION ET FINANCEMENT

La gestion du CAR relève du Ministère de l'environnement, dont l'action complète celle des états. Sa base de données intéresse de nombreuses entités du gouvernement fédéral comme le Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'approvisionnement, le Ministère de l'intégration nationale, le Ministère de la science et la technologie, le Ministère du développement agraire, le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, le Ministère de la défense et le Ministère de la planification et du budget, ainsi que les autorités des états et les collectivités locales.

Tous les états et le District fédéral ont signé avec le Ministère de l'environnement et l'Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles des accords

¹⁰ La base de données SICAR (<http://www.car.gov.br>) est conforme aux normes de l'Infrastructure nationale de données spéciales (INDE), qui fait partie du Système statistique et cartographique national et régit la production, le stockage, le partage, la diffusion et l'utilisation des données géospatiales provenant du niveau fédéral, des états, des districts et des municipalités.

de coopération visant à promouvoir la régularisation environnementale, en particulier l'inscription au CAR. Cinq états seulement disposent de leur propre système d'enregistrement déjà intégré au SICAR (Rondônia, Alagoas, Bahía, Minas Gerais et São Paulo). Trois états en sont au stade de l'intégration (Pará, Mato Grosso do Sul et Espírito Santo) et les autres utilisent directement le SICAR (Brésil/MMA, 2015a).

Outre qu'il est financé par le budget fédéral, le CAR bénéficie d'un appui du Fonds Amazonie¹¹, qui finance des investissements réalisés par des administrations publiques fédérales, étatiques et municipales, des universités ou des organismes du secteur tertiaire dans la prévention, le suivi et la lutte contre la déforestation et pour la promotion de la conservation et de l'exploitation durable des ressources, en particulier du biome amazonien. Ce fonds, créé en 2008 et administré par la BNDES dont le comité directeur réunit des représentants du gouvernement fédéral, des autorités étatiques et de la société civile, a pour objectif de mobiliser des dons d'institutions multilatérales, d'ONG et de personnes physiques.

PARTICIPATION SOCIALE

Le Gouvernement brésilien a lancé un vaste processus de mobilisation et de formation des agents chargés de la mise en œuvre du CAR, en associant les administrations municipales et les partenaires non gouvernementaux, notamment la Confédération nationale des travailleurs de l'agriculture, la Fédération des travailleurs de l'agriculture familiale, le Mouvement des travailleurs ruraux sans terre, la Confédération de l'agriculture et de l'élevage du Brésil, l'Organisation des coopératives brésiliennes, l'Association brésilienne des industries des huiles végétales, et l'Association brésilienne des exportateurs de viande.

¹¹ Pour connaître les activités du Fonds Amazonie, voir: http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Fundo/. En ce qui concerne l'appui du Fonds au CAR, voir http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Galerias/Arquivos/Downloads/Orientacoes_CAR_APROVADO_COFA_082015.pdf. Consulté le 16 octobre 2015.

Depuis mai 2013, l'application du Code forestier fait l'objet d'un suivi par un Observatoire¹² privé mis en place par sept institutions de la société civile, en collaboration avec d'autres participants et avec l'appui de *Climate and Land Use Alliance*¹³.

Les organisations participant à l'Observatoire du Code forestier ont aussi lancé l'Initiative pour l'observation, la vérification, l'apprentissage concernant le CAR et la régularisation (Inovacar)¹⁴, dont la coordination est assurée par *Conservation International-Brésil* avec l'appui de *Climate and Land Use Alliance*. Cette initiative entend promouvoir la transparence, développer le contrôle social et la participation et assurer la formation au cours du processus de mise en œuvre du CAR, surtout en Amazonie.

ACTION EN FAVEUR DU CERRADO

Dans le biome *cerrado*, la mise en œuvre du CAR est appuyée par des ressources du Projet de régularisation des établissements ruraux du cerrado, qui s'inscrit dans le Plan d'investissement du Brésil et que finance le gouvernement fédéral, et du Programme d'investissement forestier¹⁵, administré par la Banque mondiale avec la participation de la Banque interaméricaine de développement et d'autres organismes et en liaison avec les fonds d'investissement pour le climat. Le projet est exécuté par le Ministère de l'environnement, en partenariat avec les entités étatiques chargées de l'environnement, et a pour objet d'appuyer la mise en œuvre du CAR comme stratégie de réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts ainsi que d'amélioration de la gestion forestière durable, associée à d'autres politiques sectorielles, afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de protéger les réserves forestières de carbone.

¹² L'Observatoire du Code forestier a pour membres: l'Institut de recherche environnementale de l'Amazonie, WWF-Brésil, SOS Mata Atlântica, Instituto Centro de Vida, The Nature Conservancy, Conservação Internacional et Instituto Socioambiental. Pour connaître ses activités, voir <http://www.observatorioflorestal.org.br/>. Consulté le 16 octobre 2015.

¹³ Fruit de la collaboration entre la Fondation ClimateWorks, la Fondation David et Lucile Packard, la Fondation Ford et la Fondation Gordon et Betty Moore. Pour connaître ses activités, voir <http://www.climateandlandusealliance.org/>. Consulté le 16 octobre 2015.

¹⁴ Voir <http://www.inovacar.org.br/>. Consulté le 16 octobre 2015.

¹⁵ Ce programme aide les gouvernements nationaux à élaborer leur stratégie de réduction des émissions induites par la déforestation et la dégradation des forêts.

Au nombre des projets qui appuient les initiatives liées au CAR du Plan d'action en faveur du *cerrado*, conformément au Projet de régularisation des établissements ruraux du *cerrado*, il convient de mentionner le Programme de réduction de la déforestation et des feux de forêts dans le *cerrado* brésilien, qui bénéficie de fonds du Royaume-Uni.

EXPANSION DU CADASTRE

En septembre 2015, près de 240 millions d'hectares étaient enregistrés, représentant plus de 2 millions d'établissements, ce qui représente 60% de la superficie susceptible d'être inscrite au CAR, d'après les estimations établies par l'IBGE sur la base du recensement agricole de 2006, soit environ 398 millions d'hectares (Brésil/MMA, 2015b). Il s'agit là d'un taux de couverture significatif, surtout dans le centre-ouest et le nord où environ 62% de la superficie a été enregistrée jusqu'à présent.

Depuis peu, le CAR suscite un intérêt croissant, qui se manifeste par l'augmentation du nombre d'enregistrements. En août, 565 700 hectares de plus correspondant à 80 500 établissements ont été enregistrés, les chiffres étant pour septembre de 5 696 000 hectares correspondant à 241 800 établissements (Brésil/ MMA, 2015b).

ENSEIGNEMENTS ET DÉFIS

La mise en œuvre du CAR est très récente et doit encore passer par une phase de consolidation. Mais il est déjà possible d'en tirer quelques enseignements.

Malgré la résistance et les questionnements initiaux, il est apparu qu'il est nécessaire et utile d'intégrer les actions de suivi, de contrôle et d'octroi de titres fonciers, et qu'il est possible de se servir du CAR comme un moyen essentiel de repérage et de correction des passifs environnementaux ainsi que d'intégration des politiques et d'harmonisation des mesures d'incitation et des investissements.

Malgré ses spécificités, les liens entre régularisation foncière et régularisation environnementale sont apparus évidents, tout comme l'importance de la coordination des divers instruments sectoriels axés sur une stratégie commune d'aménagement territorial répondant aux besoins de conservation de la biodiversité, de promotion de l'utilisation durable des ressources et de développement socioéconomique des régions.

L'enregistrement au CAR offre la possibilité de démarrer des diagnostics des systèmes agricoles englobant des données environnementales, foncières et socioéconomiques et ouvre de nouvelles perspectives en matière de recherches universitaires et de planification des politiques publiques.

Les résultats obtenus à ce jour montrent le rôle important que jouent les organisations de la société civile dans la mobilisation en faveur de l'enregistrement, et semblent indiquer que l'adhésion est plus importante dans les états où existent des programmes publics d'appui spécifique ayant déjà utilisé un dispositif d'archivage électronique pour recenser les actifs et les passifs environnementaux et octroyer des titres fonciers.

Lorsqu'on parvient à une couverture spatiale significative, les étapes suivantes du processus de régularisation et de correction des passifs environnementaux prennent de l'importance, notamment l'analyse et la validation des données provenant des entités étatiques chargées de l'environnement ainsi que le calcul concernant la récupération des passifs environnementaux, les actifs forestiers et les établissements en situation régulière du point de vue environnemental. À partir de là, il sera possible de fusionner les bases de données et d'obtenir une vue globale des actifs et passifs environnementaux du pays et de s'assurer que l'enregistrement soit d'une qualité relativement homogène.

Outre la fusion de tous les systèmes des états, la consolidation du CAR et de son système national (SICAR) nécessiteront une stratégie différenciée pour les agriculteurs familiaux et les peuples et communautés traditionnels, ainsi que des mécanismes de contrôle social garantissant la transparence et l'accès public aux données, et une supervision périodique des politiques fédérales et étatiques.

Le nombre d'états ayant pris des mesures en vue de lancer le programme de régularisation est encore limité. Une enquête effectuée en mai 2015 par

Inovacar auprès de 21 entités de la Fédération montre que seules quatre d'entre elles (Bahia, Paraná, Rondônia et São Paulo) ont adopté des règles générales pour leur programme de régularisation environnementale et que huit (Acre, Amazonas, District fédéral, Goiás, Maranhão, Pará, Santa Catarina et Tocantins) sont sur le point de le faire. Cette situation peut être source d'insécurité pour les propriétaires et les occupants qui ne se sont pas inscrits faute d'avoir une idée claire sur les conséquences éventuelles, ce qui pourrait diminuer l'effet stimulant de l'enregistrement (Inovacar, 2015).

Les nouvelles attributions conférées par le Code forestier aux instances étatiques et municipales, notamment le CAR, exigent un renforcement de ces organisations, l'actualisation des mécanismes de coordination du gouvernement fédéral avec ceux des états et le recours aux nouvelles sources de financement disponibles. Associer d'autres instances à la mise en œuvre du CAR est une option à explorer, vu son utilité pour différents secteurs de l'administration.

Le CAR présente néanmoins un grand potentiel, non pas en tant que moyen isolé et autonome mais dans le cadre d'un ensemble d'activités visant à réduire la déforestation, à intensifier la régularisation environnementale et foncière, et à promouvoir la production durable.

CADRE JURIDIQUE ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BRÉSIL. 2007. Décret n° 6 321 du 21 décembre 2007 sur les mesures de préservation, de suivi de contrôle de la déforestation dans le biome amazonien. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6321.htm. Consulté le 21 octobre 2015.)

BRÉSIL. 2012. Décret n° 7.830 du 17 octobre 2012 sur le SICAR, le CAR et les programmes de récupération environnementale. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2012/Decreto/D7830.htm. Consulté le 12 octobre 2015.)

BRÉSIL. 2014. Décret n° 8.235 du 5 mai 2014 instituant les règles générales complémentaires relatives aux programmes de récupération environnementale.

(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8235.htm. Consulté le 21 octobre 2015.)

BRÉSIL. 2012. Loi n° 12.651 du 25 mai 2012 portant création du Code forestier (compilation). (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Consulté le 12 octobre 2015.)

BRÉSIL. MMA/CAR. Non daté. Portail du CAR. (<http://www.car.gov.br/>. Consulté le 12 octobre 2015.)

BRÉSIL. MMA/CAR. Non daté. Consultation de la législation. Législation complète relative au CAR: <http://www.car.gov.br/#/legislacao>. Consulté le 12 octobre 2015.

BRÉSIL. MMA. Non daté. Portail du Ministère de l'environnement. (<http://mma.gov.br/desenvolvimento-rural>. Consulté le 12 octobre 2015.)

BRÉSIL. SFB. Non daté. Portail du Service forestier brésilien: <http://www.florestal.gov.br/>. Consulté le 12 octobre 2015.

BRÉSIL. MMA. 2015a. *Cadastro Ambiental Rural - Boletim Informativo Julho de 2015*. Brasília: SFB/MMA. (<http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/numeros-do-cadastro-ambiental-rural>. Consulté le 12 octobre 2015.)

BRÉSIL. MMA. 2015b. *Cadastro Ambiental Rural - Boletim Informativo septembre 2015*. Brasília: SFB/MMA. (<http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/numeros-do-cadastro-ambiental-rural>. Consulté le 16 octobre 2015.)

INOVACAR. 2015. *A implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Programa de Regularização Ambiental (PRA) nos estados brasileiros*. II Relatório de Acompanhamento – Mai 2015. Brasília: Inovacar. (http://inovacar.org.br/uploads/documents/relatorio%20de%20acompanhamento_maio2015_v2.pdf. Consulté le 12 octobre 2015.)

PIRES, M.O. 2013. *O Cadastro Ambiental Rural: das origens às perspectivas para a política ambiental*. Brasília: *Conservação Internacional*, 2013. (<http://inovacar.org.br/uploads/documents/O%20Cadastro%20Ambiental%20Rural%20-%20Origens%20e%20Perspectivas.pdf>. Consulté le 12 octobre 2015.)

AGRICULTURE ET CHANGEMENT CLIMATIQUE

Au cours des années 1990, les questions environnementales ont gagné en importance dans les priorités internationales, une étape majeure ayant été la reconnaissance du changement climatique en tant que problème d'envergure mondiale à partir de la constatation que l'élévation de la température moyenne des océans et l'épaisseur accrue de la couche d'air entourant la surface terrestre aggravaient l'effet de serre.

Ce changement climatique est essentiellement dû aux émissions de gaz à effet de serre, en particulier le dioxyde de carbone, qui provient en grande partie de l'activité humaine, notamment de l'utilisation de combustibles fossiles, des activités industrielles, de l'agriculture et de la déforestation.

La fréquence accrue des événements climatiques extrêmes a pour les populations humaines et les écosystèmes de graves conséquences qui peuvent causer la disparition d'îles et de villes côtières, la progression de la désertification et/ou l'extinction d'espèces animales et végétales.

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques signée à Rio de Janeiro en 1992 à l'issue de la Conférence internationale sur l'environnement et le développement a été ratifiée par 175 pays. Dès son entrée

en vigueur, les pays se sont réunis tous les ans pour discuter de son application lors de la Conférence des Parties (COP). Puis, le Protocole de Kyoto de 1997, un traité international reconnaissant le principe de responsabilité commune et différenciée, a fixé des objectifs obligatoires de réduction des émissions des principaux gaz à effet de serre jusqu'en 2020 pour les pays développés, qui étaient les premiers responsables des émissions et avaient les moyens d'en assumer les coûts. À l'heure actuelle, un nouvel accord est en cours de discussion pour fixer des objectifs/mesures applicables à tous les pays.

C'est en l'an 2000 qu'a été créé le Forum brésilien du changement climatique pour mobiliser la société afin qu'elle prenne position sur les problèmes causés par l'évolution du climat et sur le Mécanisme de développement propre. Le Forum est présidé par le Président de la République et comprend 13 ministres, le Directeur exécutif de l'Agence nationale de l'eau et des représentants de la société civile connaissant bien le sujet ou ayant des responsabilités dans ce domaine. Avec l'appui de 15 instances étatiques, il joue un rôle de coordination et participe à des études sur les conséquences économiques et sociales du changement climatique qui servent à élaborer les politiques publiques.

Conformément aux accords internationaux qu'il a ratifiés, le Brésil a adopté une stratégie pour faire face au changement climatique qui englobe une série de programmes et de plans portant sur la protection des forêts et de la biodiversité et la promotion des activités durables en Amazonie et dans le *cerrado*, les deux biomes les plus touchés par la déforestation et les modifications de l'usage des sols.

En 2004, le Plan d'action pour la prévention et le contrôle de la déforestation en Amazonie légale a été mis en œuvre et a réduit de manière significative le taux de déforestation. Il mène une action intégrée avec 13 ministères qui exécutent 150 activités d'aménagement territorial et foncier, de suivi et de contrôle environnemental ainsi que de promotion d'activités productives durables. Par ailleurs, ce plan encourage les alliances entre agences fédérales, administrations des états, municipalités, organisations de la société civile et secteur privé.

L'un des piliers de ce plan est le système de surveillance satellitaire de l'Amazonie. Deux des principaux outils de suivi systématique utilisés par l'INPE sont le

Programme de calcul de la déforestation de l'Amazonie (Prodes) qui permet de repérer et de quantifier le déboisement des zones forestières à partir des images des coupes rases et de comparer la situation d'une année sur l'autre, et le Système de détection de la déforestation en temps réel (Deter), qui effectue un balayage rapide tous les 15 jours et détecte les nouveaux foyers de déboisement, ce qui permet à l'État d'intervenir rapidement contre les déboiseurs illégaux.

Une stratégie similaire a été adoptée en 2010 en faveur de la conservation du *cerrado*. Le Plan d'action pour la prévention et le contrôle de la déforestation et des feux dans le *cerrado* prévoit 151 activités visant à réduire la perte de couvert végétal et à développer les activités de protection et d'exploitation durable des ressources naturelles du biome. Outre la répression du déboisement illégal, les mesures prises concernent le développement d'activités de production durable, l'assistance technique et le renforcement des capacités, le suivi et le contrôle, l'aménagement territorial, l'éducation environnementale, la création d'aires protégées, l'augmentation de l'utilisation du charbon de bois des plantations forestières de l'industrie sidérurgique de la fonte et de l'acier, et le macro-zonage écologique et économique du *cerrado*.

Lors de la COP15 (2009), le Brésil a pris l'engagement volontaire de réduire ses émissions de gaz à effet de serre dans une fourchette se situant entre 36,1% et 38,9% à l'horizon 2020, ce qui correspond à environ 1 000 millions de tonnes d'équivalent CO₂¹.

AGRICULTURE À FAIBLE EMPREINTE CARBONE

Pour s'acquitter de cet engagement, le Brésil a adopté en 2009 sa politique nationale et son plan national sur le changement climatique, dont les objectifs et les instruments sont décrits dans la législation, et a également créé le Fonds national pour le changement climatique.

¹ Les contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN) du Brésil présentées à la COP21, tenue à Paris en décembre 2015, contiennent des engagements sur les niveaux absolus de réduction des émissions de CO₂ pour l'ensemble de l'économie, en insistant sur la question de l'utilisation de la terre, y compris des mesures d'atténuation et d'adaptation visant à réduire de 37% les émissions pour 2015 et de 43% à l'horizon 2030, par les moyens suivants: augmentation de la consommation de biocarburants; restauration et reboisement de 12 millions d'hectares en 2030; obtention de 45% de l'approvisionnement énergétique de sources renouvelables (éolien, biomasse et solaire); régénération de 15 millions d'hectares de pâturages dégradés; 5 millions d'hectares de systèmes agrosylvo-pastoraux (MMA, communication personnelle, février 2016).

À la suite de l'inventaire des gaz à effet de serre qui a révélé que les activités agricoles étaient à l'origine de la plupart des émissions, le Plan sectoriel pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique en vue de promouvoir une faible empreinte carbone dans l'agriculture (le Plan ABC) a été adopté au nombre des plans sectoriels d'application de la Politique nationale sur le changement climatique.

Le Plan ABC a pour objectif global de garantir l'amélioration constante des systèmes et pratiques d'exploitation et de gestion durables des ressources naturelles et de promouvoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que d'accroître le stockage de CO₂ atmosphérique par la végétation et les sols dans l'agriculture brésilienne.

Le Plan ABC entend réduire les émissions de gaz à effet de serre estimées dans une proportion de 133,9 à 162,9 millions de tonnes d'équivalent CO₂ à l'horizon 2020 au moment de l'entrée en vigueur des nouveaux engagements internationaux de la Convention-cadre².

Les directives générales du Plan ABC sont fondées sur les mesures et objectifs suivants: i) restauration d'une superficie de 15 millions d'hectares de pâturages dégradés au moyen d'une gestion adéquate et de l'apport d'engrais; ii) développement des systèmes intégrés d'agrosylvopastoralisme et d'agroforesterie sur 4 millions d'hectares; iii) développement du semis direct sur 8 millions d'hectares; iv) augmentation de la fixation biologique de l'azote sur 5,5 millions d'hectares; v) promotion d'actions de reboisement dans le pays, en augmentant la superficie forestière pour la production de fibres, de bois et de cellulose de 3 millions d'hectares pour parvenir à 9 millions d'hectares; vi) utilisation accrue des technologies de traitement de 4,4 millions de mètres cubes de résidus animaux pour produire de l'énergie et de l'engrais organique; et vii) adaptation au changement climatique.

Le choix de ces mesures et de ces objectifs tient compte de l'importance économique des activités (élevage et production céréalière), de la taille plus

² Selon l'Observatoire ABC, le potentiel d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture brésilienne entre 2012 et 2023 pourrait atteindre 1,8 milliard de tonnes d'équivalent CO₂, soit près de onze fois plus que le but fixé dans le Plan ABC (Assad, 2015).

grande des entreprises et de l'efficacité de ces techniques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (Sparovek, 2015).

Le Plan ABC, conformément aux principes et directives de la Politique nationale sur le changement climatique, prévoit notamment: des campagnes publicitaires et de diffusion; la formation de techniciens et d'agriculteurs; le transfert de technologies; des études pour cartographier les zones prioritaires; la mise à disposition d'intrants; des activités de recherche-développement et d'innovation; et des mesures d'incitation, notamment des avantages fiscaux. Des actions transversales sont également prévues dans tous ses programmes, notamment de sensibilisation, de régularisation foncière et environnementale ainsi que d'assistance technique et de vulgarisation agricole, comme le Système multi-institutions du changement climatique et de l'agriculture pour en assurer le suivi.

Le lancement du Programme sur l'agriculture intelligente face au climat, en adéquation avec les dispositifs d'assurance agricole et d'analyse des risques concernant les ravageurs, est une autre mesure prévue en matière d'adaptation au changement climatique (MAPA, 2012).

LIGNES DE CRÉDIT

On estime que pour atteindre les objectifs du Plan ABC, un montant d'environ 197 milliards de BRL sera nécessaire entre 2011 et 2020, qui sera financé par des lignes de crédit (à hauteur de 80% du montant total) et des ressources budgétaires. Au niveau fédéral, le coût en est estimé à environ 33 milliards de BRL, montant qui représente la compensation des charges financières par l'État.

À ce jour, les sources de financement sont notamment les caisses d'épargne rurale, la BNDES, le Fonds statutaire du Centre-Ouest et, pour la campagne 2013/2014, les instruments hybrides fonds propres-dette; pour la campagne 2014/2015, l'épargne rurale a financé le Programme ABC à hauteur de 84,9% (Observatoire ABC, 2015). Les banques servant d'intermédiaires sont essentiellement la *Banco do Brasil* et la BNDES. Des banques privées,

des coopératives (Sicredi, Cooperativa Banco do Brasil SA-Bancoob) et des banques régionales (BRDE) servent notamment d'intermédiaires pour les décaissements.

Le Plan ABC dispose d'une ligne de crédit propre, le Programme de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour l'agriculture (ou Programme ABC), approuvé en 2011 et dirigé par les producteurs ruraux (individuellement ou en groupes) et leurs coopératives, y compris pour les transferts aux membres des coopératives³. Des lignes d'investissement du PRONAF, comme le PRONAF-

Éco en faveur des énergies renouvelables et de la durabilité écologique et le PRONAF-Forêts en faveur des systèmes agroforestiers, financent aussi des activités ayant des objectifs similaires⁴.

Le Programme ABC, contrairement au crédit traditionnel qui finance une activité unique, finance les systèmes de production et les technologies et nécessite donc la mise au point de projets techniques plus complexes axés sur les interactions entre les activités agricoles et les ressources naturelles des établissements ruraux.

Le Programme ABC reprend la structure des actions prévues dans le Plan ABC (régénération, intégration, semis direct, fixation de l'azote, sylviculture, utilisation des résidus de culture, environnement) mais prévoit de financer de nouvelles activités, notamment: les systèmes de culture biologique; les plantations de palmiers à huile; les engrais verts; les opérations de dessouchage; l'implantation et la récupération de clôtures et de haies; l'achat de bovins, d'ovins et de caprins pour l'élevage, la reproduction et l'abattage, et de semences de ces espèces; l'achat de machines et de matériel de fabrication nationale pour l'agriculture et l'élevage non financés par d'autres programmes; et la construction et la modernisation d'ouvrages et d'installations dans les exploitations.

³ La Résolution de la Banque centrale du Brésil n° 3 979 et ses modifications peuvent être consultées dans le Manuel du crédit rural (<http://www3.bcb.gov.br/mcr/>).

⁴ D'autres lignes de crédit que le Programme ABC mettent des ressources à disposition pour l'acquisition des technologies prônées par ce dernier, notamment: le Programme de financement de la conservation et du contrôle de l'environnement (FNE Vert) du Fonds statutaire de financement du Nord-Est.

Pour la campagne agricole 2015/2016 les limites fixées pour les prêts accordés au titre du Programme ABC sont de 2 millions de BRL par bénéficiaire, pouvant aller jusqu'à 5 millions de BRL dans le cas du financement de l'implantation de forêts commerciales de grands producteurs. Les coûts associés à l'investissement peuvent être financés à hauteur de 30% du montant financé, ou de 40% quand le projet inclut l'achat d'animaux. Les délais d'amortissement varient entre un minimum de cinq ans (pour les pépinières de plants forestiers) et un maximum de 15 ans (pour la restauration et l'entretien d'aires de préservation permanentes et de réserves légales), avec une période de grâce d'une durée de un à six ans.

Le taux d'intérêt effectif est de 8% mais peut être abaissé à 7,5% par an pour les bénéficiaires du Programme national d'appui aux producteurs ruraux de taille moyenne. C'est là une différence par rapport aux autres lignes de crédit rural officielles (à l'exception du PRONAF), mais de niveau inférieur à ce qui était appliqué au début (5,5% et 5,0% par an). Le Plan ABC pour la période 2010-2020 est d'envergure nationale et est orienté sur les priorités de régions stratégiques.

Conformément aux grands axes de la Politique nationale sur les changements climatiques, le Plan ABC est conçu de manière à encourager et à appuyer la participation des autorités fédérales, étatiques et municipales – qui peuvent adhérer au plan – et du secteur productif, des milieux universitaires et des organisations de la société civile à l'élaboration des programmes et diverses actions.

Le Plan ABC a été le premier plan sectoriel relevant de la Politique nationale sur le changement climatique; il a été adopté en mai 2011, après consultation des organismes publics et des représentants des organisations de la société civile regroupées au sein du Forum brésilien pour le changement climatique, notamment la Confédération de l'agriculture et de l'élevage du Brésil, la Confédération nationale des travailleurs de l'agriculture et l'Organisation des coopératives du Brésil. Mais ce n'est qu'en 2013 qu'a démarré sa mise en œuvre avec la publication de l'Arrêté interministériel à cet effet.

GESTION DU PLAN ABC

La structure de gouvernance du plan comporte trois niveaux. Le premier s'intitule "stratégie nationale" et relève du comité interministériel sur le changement climatique global, un organe délibératif coordonné par la *Casa Civil*, chargé d'évaluer l'exécution et de proposer des mesures; le groupe exécutif du changement climatique qui relève du Ministère de l'environnement en fait partie. Le deuxième niveau, intitulé "tactique nationale", est sous la responsabilité de la commission exécutive nationale du Plan ABC, qui relève du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement, et est chargé d'accompagner, de suivre et de revoir le plan, au niveau national et à celui des états, avec la participation de représentants de 23 institutions – notamment Ministère de la réforme agraire, Ministère des finances, Embrapa, Forum brésilien pour le changement climatique, Confédération de l'agriculture et de l'élevage du Brésil, Confédération nationale des travailleurs de l'agriculture et Organisation des coopératives du Brésil. Le troisième niveau est celui de la "mise en œuvre au niveau des états", dont s'occupe le groupe de gestion étatique; celui-ci coordonne les activités par l'intermédiaire du secrétariat à l'agriculture de chaque état, avec des représentants des entités étatiques chargées de l'environnement, de la recherche agricole et des banques officielles, ainsi que de la société civile (producteurs, travailleurs, universitaires, coopératives, syndicats et ONG, etc.).

En 2009, le Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle a proposé de revoir le Plan national sur le changement climatique afin de prendre en compte les "dimensions du droit de tout être humain à une nourriture adéquate et saine, à la souveraineté alimentaire, à la sécurité alimentaire et nutritionnelle" et d'englober ainsi des actions visant à "promouvoir l'inclusion sociale" (Consea, 2009, p. 2).

La version finale du Plan ABC a inclus certains des points proposés par le Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, faisant référence à sa contribution au Plan Brésil sans misère, dans le but d'améliorer la résilience et d'atténuer la vulnérabilité sociale des communautés rurales en situation de pauvreté extrême. Par ailleurs, pour exécuter le Plan ABC, on a choisi les

localités visées par le Programme de régularisation foncière en Amazonie légale⁵ et le Programme Territoires de citoyenneté, qui associent investissements dans l'infrastructure, inclusion dans le système productif et accès aux droits sociaux (MAPA, 2012).

Le renforcement des partenariats public-privé est jugé essentiel pour améliorer la planification et la reproduire au niveau des états et des municipalités. À titre illustratif, il convient de souligner certaines actions appuyées par le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement et l'Embrapa.

La Confédération de l'agriculture et de l'élevage du Brésil, en collaboration avec l'Ambassade de Grande-Bretagne, développe le Projet ABC de renforcement des capacités en réalisant des études de faisabilité économique et en organisant des cours de formation à l'intention des responsables techniques des projets du Programme ABC. Des banques privées et publiques et l'Association brésilienne des producteurs de forêts plantées y participent⁶.

Le Service national de l'apprentissage rural (Senar), organisme paraétatique lié à la Confédération de l'agriculture et de l'élevage, prend part aux initiatives du Plan ABC qui portent sur la formation des agents chargés de l'assistance technique relative aux technologies recommandées dans les zones déjà converties à l'agriculture et l'élevage, grâce à des financements de la Banque mondiale, de la FAO et de la BNDES⁷. Ces initiatives sont notamment le Projet ABC *cerrado* (ou *Forest Investment Program - FIP-ABC*)⁸, le Programme de récupération des zones dégradées de l'Amazonie (PRADAM) et le Programme ABC de renforcement des capacités.

⁵ Le Programme Terre légale a été instauré par la Loi n° 11 952/2009 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111952.htm) afin de régulariser les occupations légitimes de zones fédérales de l'Amazonie légale, en donnant la priorité aux producteurs familiaux et à leurs communautés.

⁶ Pour connaître les activités du Projet ABC de renforcement des capacités, voir <https://abccapacitacao.wordpress.com/o-projeto/>.

⁷ Pour connaître les activités du Senar ayant trait au Plan ABC, voir: <https://abcsenar.wordpress.com/about/>

⁸ Pour consulter les activités du Projet FIP-ABC, voir: <http://www.agricultura.gov.br/portal/page/portal/Internet-MAPA/pagina-inicial/desenvolvimento-sustentavel/projeto-fip-abc>.

SUIVI

Depuis mai 2013, le Plan ABC dispose de son propre observatoire privé, dont la coordination est assurée par le Centre d'études de l'agroalimentaire de la Fondation Getulio Vargas et qui a été développé en collaboration avec le *Climate and Land Use Alliance*.

En 2015, l'Observatoire ABC a coordonné les consultations menées en vue de réviser le Plan ABC, auxquelles ont participé 21 organisations, notamment du secteur (Association brésilienne des exportateurs de viande, Association brésilienne des machines et outils), des organisations de sensibilisation du secteur des entreprises (Association brésilienne de l'agroalimentaire, Organisation des coopératives brésiliennes, Confédération de l'agriculture et de l'élevage du Brésil, Fédération des industries de l'État de São Paulo) et des organisations écologistes (Amis de la Terre-*Amazonía brasileña*, *The Nature Conservancy* et WWF-Brésil) (Observatoire ABC, 2015).

Les interactions entre le Plan ABC et d'autres actions gouvernementales sont évidentes, en particulier avec les sept plans sectoriels pour l'atténuation et l'adaptation déjà mis en œuvre dans le cadre de la Politique nationale sur le changement climatique, notamment le Plan d'action pour la prévention et le contrôle de la déforestation en Amazonie légale et le Plan d'action pour la prévention et le contrôle de la déforestation et des feux dans le *cerrado*, déjà mentionnés. La ligne de crédit spécifique (*ABC Orgánica*) prévue pour améliorer la mise en œuvre de systèmes durables de production agricole est directement liée à la Politique nationale relative à l'agroécologie et à la production biologique et à son Plan national pour l'agroécologie et la culture biologique⁹, lancé en 2013.

Le Plan ABC, qui est encore en phase de lancement, inclut un plan d'exécution qui détaille les produits, les indicateurs et les buts pour les deux phases d'exécution (2011-2015 et 2016-2020). La stratégie de suivi prévoit la mesure périodique des réductions et leur comptabilisation pour l'ensemble

⁹ La politique et le plan ont été institués par le Décret n.º 7 794/2012 (disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm). Pour le plan, voir http://www.mda.gov.br/sites/sitemda/files/user_img_19/BrasilAgroecologico_Baixar.pdf). Voir aussi le chapitre intitulé Agroécologie et agriculture familiale.

du pays (MAPA, 2012). Toutefois, les données sur ces indicateurs sont rares et dispersées, en particulier en ce qui concerne les bénéficiaires et les activités annexes du Programme ABC (Observatoire ABC, 2015; Sparovek, 2015).

Il existe déjà des Plans ABC régionaux dans 14 états du Brésil (Amazonas, Bahia, District fédéral, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Piauí, Paraná, Rondônia, Rio Grande do Sul, Tocantins). Il est prévu d'en démarrer sous peu dans deux autres états (Ceará y Sergipe).

Les données sur les décaissements du Programme ABC – ligne de crédit rural – de l'Observatoire et du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement montrent qu'un montant total de 11,4 milliards de BRL a financé 43 300 opérations depuis 2011. On observe une répartition asymétrique entre les diverses régions du pays, en particulier dans les régions du Nord et du Nord-Est où se trouvent de vastes étendues de pâturages dégradés et qui sont donc considérées prioritaires dans le cadre du Plan ABC, mais où la participation est encore faible. La concentration de l'accès à ces ressources est illustrée par le fait que cinq états seulement (Minas Gerais, Goiás, São Paulo, Mato Grosso et Mato Grosso do Sul) ont représenté 66,5% du montant total financé par le Programme ABC au cours de la campagne agricole 2014/2015.

Aucune information n'est disponible sur le profil des bénéficiaires mais les données existantes indiquent la valeur moyenne élevée des transactions, en particulier dans les régions Centre-Ouest (371 000 BRL) et Nord-Est (280 500 BRL), ce qui laisse supposer que les producteurs ayant le plus de ressources sont probablement ceux qui ont surtout bénéficié de l'assistance. Une analyse qualitative réalisée par l'École supérieure d'agriculture Luis de Queiroz des opérations de crédit de l'année 2013 a relevé la prédominance des grands producteurs agricoles parmi les bénéficiaires du Plan ABC, avec une variation importante de la taille de l'exploitation et du niveau de revenus (Sparovek, 2015).

La faible participation de l'agriculture familiale au Programme ABC tient au fait que ce secteur dispose de sa propre ligne de crédit d'investissement, le PRONAF-Plus de nourriture, qui lui permet d'obtenir des fonds à de meilleures conditions.

Il a été fait état de difficultés opérationnelles et de retards des contrats de financement car, outre les détails exigés pour l'élaboration de ces projets, les critères généraux d'octroi de prêts établis par la Banque centrale doivent aussi être respectés, par exemple en ce qui concerne les évaluations et les procédures relatives aux garanties et la régularisation de la propriété foncière. Le caractère obligatoire des projets techniques différenciés par rapport aux autres opérations de crédit est un facteur important qui diminue les risques, même si l'on considère qu'ils créent des obstacles supplémentaires au versement des fonds (Sparovek, 2015).

Pour atteindre les buts fixés en matière de transition vers une agriculture à faible empreinte carbone, il faut élargir et diversifier le public qui en bénéficie, notamment à ceux qui ont le moins d'expérience du crédit. Il faut aussi s'assurer que le crédit incite effectivement les bénéficiaires à adopter des technologies et systèmes de production durables, et il faudrait pour cela que les contrats de financement du Plan ABC incitent le producteur à prendre des engagements environnementaux formels, avec des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre ou de suivi de la fixation du CO₂ (Sparovek, 2015).

PRODUCTION D'ÉNERGIE

Un autre aspect important du Plan ABC concerne l'utilisation accrue des techniques de traitement des résidus de l'élevage pour produire de l'énergie et de l'engrais organique. S'ils sont rejetés dans la nature sans traitement approprié, ces résidus émettent du biogaz à forte concentration de méthane l'un des principaux polluants de l'air, 20 fois plus néfaste que le dioxyde de carbone.

L'une des expériences les plus intéressantes en cours est menée par la société *Itaipú Binacional* (Brésil et Paraguay), avec divers partenaires, pour encourager la production d'énergie à partir de sources renouvelables, en particulier de biogaz issu de la biomasse résiduelle des activités d'élevage, dans les filières de la viande (volaille et porc) et du lait, deux secteurs dans lesquels l'agriculture

familiale est très présente. L'agriculture familiale productrice d'aliments devient aussi productrice d'énergie¹⁰.

Cette activité est particulièrement importante pour *Itaipú*, car il s'agit d'empêcher l'accumulation des déchets dans les cours d'eau et, au final, dans le réservoir de l'installation hydroélectrique, où elle entraînerait un excès de fertilisation des algues – ou eutrophisation – qui pollue l'eau et en diminue la qualité.

La production d'énergie à partir de la biomasse consiste à utiliser le biogaz libéré par la décomposition de la matière organique dans des biodigesteurs pour alimenter des motogénérateurs capables de répondre à la totalité des besoins énergétiques d'un établissement rural, ou tout au moins de l'approvisionner en énergie aux heures de pointe, moment où l'énergie coûte le plus cher. Il est également possible de revendre cette énergie à des distributeurs.

Après s'être assuré de la viabilité environnementale, technique et économique à diverses échelles de production, *Itaipú* s'est associée à 15 institutions pour créer le Centre international des énergies renouvelables et du biogaz dont l'action est axée sur la production de connaissances, le transfert de technologie et l'élaboration de politiques publiques¹¹.

Le dispositif permettant de produire du biogaz a été implanté dans 11 unités de démonstration – une unité internationale est en cours d'installation en Uruguay – dans des amidonneries, de petits et moyens établissements ruraux, des coopératives, des exploitations et des entreprises qui convertissent les déchets animaux ou industriels en électricité, en énergie thermique et en biocombustibles, et peuvent aussi produire de l'engrais vert. Ces unités sont des projets pilotes qui permettent d'étudier la viabilité technique et économique des applications du biogaz.

Un laboratoire de référence a été créé en 2011 à Foz do Iguaçu (état du Paraná), en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour le développement

¹⁰ La contribution de l'agriculture familiale à la réduction des émissions de gaz à effet de serre au moyen de la production de biogaz a été l'une des rares actions du Plan ABC qui ait été mesurée.

¹¹ Pour en savoir plus sur le biogaz, voir Bley Jr. (2015) et sur l'action du Centre, voir www.cibiogas.org.

industriel (ONUDI), la Fondation du parc technologique Itaipu (FPTI), l'Université fédérale d'intégration latino-américaine (Unila), l'Université des ressources naturelles et des sciences appliquées à la vie (BOKU) de Vienne (Autriche) et l'Embrapa, dans le but d'étudier différents types de biomasse en vue de produire du biogaz.

Compte tenu des connaissances et des technologies disponibles, du climat caractérisé par des températures en moyenne élevées et de la biodiversité capable de dégrader la matière organique, le potentiel de développement est considérable. Ce sont là des avantages comparatifs qui permettent de produire du biogaz de manière très efficace en utilisant peu de technologie par rapport aux pays ayant un climat froid où la méthanisation (ou digestion anaérobie) est largement utilisée.

PARTICIPATION DE L'AGRICULTURE FAMILIALE

Hormis sa petite participation via la ligne de crédit qui lui est consacrée, on constate une faible participation de l'agriculture familiale à l'exécution du Plan ABC, car les organisations et mouvements sociaux ruraux ne voient pas dans ce plan les moyens de surmonter les problèmes d'utilisation des sols de leur secteur, comme par exemple la récupération des sources des cours d'eau, l'implantation de systèmes forestiers, la réduction des émissions de carbone dans la production laitière et le traitement des résidus de l'élevage dans les filières du porc et de la volaille.

Le lien entre atténuation et adaptation de l'agriculture familiale au changement climatique, dans les conditions actuellement discutées par le Ministère de l'environnement, pourra se concrétiser dans le cadre de la stratégie de transition écologique prévue dans le Plan national pour l'agroécologie et la culture biologique, en liaison avec d'autres politiques, et sera stimulé par la définition de la participation de l'agriculture familiale à la réalisation des objectifs fixés (les CPDN) dans le Plan national d'adaptation au changement climatique¹²,

¹² Le Gouvernement brésilien en est au stade final de l'élaboration du Plan national d'adaptation au changement climatique, en collaboration avec les organisations de la société civile, du secteur privé et les administrations des états, afin de réduire la vulnérabilité face au changement climatique et de promouvoir la gestion des risques associés à ce problème. (MMA, 2016, <http://www.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao>). La consultation publique a pris fin le 7 décembre 2015, voir <http://hotsite.mmda.gov.br/consultapublicapna/>.

au titre des objectifs de développement durable ou encore sur la thématique de l'énergie produite à partir de combustibles renouvelables.

Il convient de signaler également l'importance de la contribution des populations récoltant des produits forestiers et des peuples et communautés traditionnels dans la mise en valeur du potentiel des aires de conservation d'utilisation durable, des forêts communales et de leurs territoires afin de conjuguer réduction de la vulnérabilité environnementale et amélioration des conditions de vie de ces familles en leur offrant des possibilités de revenu et d'emploi.

Le Plan ABC propose une logique opérationnelle systémique au niveau national mais, comme pour tous les montages complexes de politiques publiques, son exécution dépend beaucoup des états et, en particulier, de l'action des intervenants locaux tels que les intermédiaires financiers, les services d'assistance technique et les organisations de producteurs, qui jouent un rôle essentiel en matière de diffusion et de respect des modalités concernant le crédit et l'utilisation des instruments prévus pour les différentes réalités.

Outre le Plan ABC, d'autres initiatives complètent et élargissent la capacité d'action de l'État brésilien en matière de changement climatique. Le Fonds national concernant le changement climatique (Fonds Climat), l'un des instruments de la Politique nationale sur le changement climatique, prévoit des subventions versées par le Ministère de l'environnement en faveur d'activités d'adaptation et d'atténuation destinées aux secteurs les plus vulnérables, la BNDES étant chargée de l'exécution des mesures d'atténuation se rapportant en priorité aux plans sectoriels et des mesures d'adaptation offrant des possibilités de rendement financier et d'investissements publics, notamment les énergies renouvelables (solaire, éolien, biomasse), les modes de transport propres et la lutte contre la désertification. L'essentiel des ressources du fonds provient de la participation spéciale versée à l'État par l'industrie pétrolière.

Récemment, l'Embrapa et le Ministère de l'environnement, en partenariat avec le PNUD et avec des ressources du Fonds mondial pour l'environnement, ont démarré un Projet de développement et de diffusion de techniques d'extraction et d'exploitation des produits forestiers non ligneux (fruits, graines, noix,

amandes, caoutchouc, fibres, etc.) et de promotion de systèmes agroforestiers dans les biomes *cerrado*, Amazonie et *caatinga*. Une autre ligne d'action consiste à recenser les obstacles financiers et commerciaux qui empêchent d'accroître la production et les revenus des communautés vivant de la forêt et de l'agriculture familiale. Par souci d'intégration des politiques, le projet sera exécuté dans 76 municipalités couvertes par le Programme Territoires de citoyenneté.

AVANCÉES ET DÉFIS¹³

Le Plan ABC innove dans bien des domaines. Il est novateur en cherchant à intégrer les actions menées pour s'acquitter des engagements internationaux contractés en matière de changement climatique, en proposant des mesures d'atténuation autant que d'adaptation, en prévoyant diverses actions transversales et une approche systémique des établissements pour l'octroi de prêts subventionnés.

De plus, il a été élaboré en associant les organisations de la société civile, prend en compte certains aspects du droit humain à une alimentation et à une nutrition adéquate et saine ainsi que la sécurité alimentaire, et a ajouté des activités visant à favoriser l'inclusion sociale. Il prévoit également des dispositifs privés de renforcement des capacités et d'accompagnement qui organisent l'information concernant le programme, réalisent des études et font le lien entre une partie des bénéficiaires directs et indirects, sans inclure cependant la représentation des agriculteurs et agricultrices familiaux bénéficiant d'autres politiques gouvernementales¹⁴.

Les résultats présentés à ce jour indiquent que des défis doivent encore être relevés pour que le plan soit efficace, tant du point de vue de sa portée que de

¹³ Fruit de la coopération du MMA avec le bureau régional de la FAO, des directives concernant les politiques environnementales ont été définies sur l'action de l'État en matière de développement agricole et agraire et de réduction de la pauvreté rurale et de l'insécurité alimentaire en ajoutant la dimension environnementale comme principe de base de leur élaboration et de leur mise en œuvre (MMA et FAO, non daté).;

¹⁴ Il convient de mentionner le Programme Cisternes du MDS, qui en plus de la construction d'installations de stockage de l'eau pour la consommation humaine, a utilisé les techniques sociales d'accès à l'eau pour la production, en collaboration avec les états et les municipalités. Entre 2011 et 2015, 158 000 dispositifs de collecte et de stockage d'eau destinée à la production ont été installés, connu sous le nom de "deuxième eau" (MDS, 20/01/2016, <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/janeiro/programa-cisternas-acesso-a-agua-avanca-no-semiarido>). Pour plus de détails, voir le chapitre Coexistence avec les zones semi-arides”;

l'intégration avec d'autres politiques, notamment celles qui optent pour la gestion territoriale (Piatto et al., 2015, p. 50).

Bien que la majorité des actions préconisées pour réduire les émissions polluantes soient déjà connues du secteur agricole brésilien, l'application n'en est encore "qu'au tout début et l'adhésion dans les zones d'expansion des frontières agricoles du Centre-Ouest et du Nord-est est faible" (Observatoire ABC, 2015, p. 3).

Une bonne part des difficultés rencontrées découle de sa propre phase de lancement de l'exécution, du manque de formation des producteurs et des responsables des projets techniques, de la connaissance et de la diffusion encore insuffisantes des technologies à faible émission, de la complexité de son fonctionnement et de la prise des décisions aux trois niveaux de la hiérarchie de gouvernance, qui entraînent un manque de transparence du suivi et du contrôle des responsabilités de chaque organisme participant à l'exécution du plan (Observatoire ABC, 2015, p. 7-12).

Le Plan ABC a le mérite d'avoir établi un diagnostic plus détaillé des principaux problèmes liés à l'utilisation de la terre qui a contribué aux solutions d'atténuation présentées, y compris dans les CPDN du Brésil à la COP21.

Bien qu'il n'en soit qu'au début de son exécution, le Plan ABC a défini une orientation stratégique en matière d'atténuation et d'adaptation de l'agriculture face aux nouveaux événements climatiques extrêmes; son approche valorise la participation et le contrôle de la société, la coordination intersectorielle et intergouvernementale, l'intégration des actions de lutte contre la déforestation illégale, la protection et la conservation de la biodiversité, l'élaboration d'alternatives économiques d'exploitation durable des forêts et l'introduction de systèmes de production agricole plus durables.

CADRE JURIDIQUE ET RÉFÉRENCE BIBLIOGRAPHIQUE

ASSAD E. (Coord.). 2015. *Invertendo o sinal de carbono da agropecuária brasileira. Uma estimativa do potencial de mitigação de tecnologias do Plano ABC de 2012 a 2023. Sumário Executivo*. Rio de Janeiro: Observatorio ABC. (Relatório 5, ano 2). <http://mediadrawer.gvces.com.br/original/sumario-atualizado.pdf>. Consulté le 21 septembre 2015.

BLEY JR. C. 2015. *Biogás, a energia invisível*. Foz do Iguaçu, Itaipú Binacional. https://cibiogas.org/sites/default/files/Biogas_Ebook_FINAL.pdf. Consulté le 4 novembre 2015.

BRÉSIL. 1999. Décret du 7 juillet 1999 portant création de la Commission interministérielle du changement climatique global. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior%20a%202000/Dnn07-07-99-2.htm. Consulté le 21 septembre 2015.

BRÉSIL. 2000. Décret n° 3 515/2000 portant création du Forum brésilien sur le changement climatique. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3515.htm. Consulté le 21 septembre 2015.

BRÉSIL. 2000. Décret du 28 août 2000 relatif au Forum brésilien sur le changement climatique. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2000/Dnn28-8.2000.htm. Consulté le 21 septembre 2015.

BRÉSIL. 2007. Décret n° 6 263 du 21 novembre 2007 instituant le Comité interministériel sur le changement climatique (CIM). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6263.htm. Consulté le 21 septembre 2015.

BRÉSIL. 2010. Décret n° 7 390 du 9 décembre 2010 concernant l'application d'une partie de la Politique nationale sur le changement climatique. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm. Consulté le 21 septembre 2015.

BRÉSIL. 2009. Loi n° 12 114 du 9 décembre 2009 portant création du Fonds national sur le changement climatique. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12114.htm. Consulté le 4 novembre 2015.

BRÉSIL. 2009. Loi n° 12 187 du 29 décembre 2009 sur la Politique nationale sur le changement climatique. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm. Consulté le 21 septembre 2015.

BRÉSIL. 2008. *Plano Nacional sobre Mudança do Clima. PNMCM. Brasil.* Brasília: Comité Interministériel sur le changement climatique. http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf. Consulté le 21 septembre 2015.

BCB. Non daté. Manuel du crédit rural. (Programme ABC). [http://www3.bcb.gov.br/mcr/Manual/09021771806f5013.htm?fullName=7%20%20Programa%20para%20Redu%C3%A7%C3%A3o%20da%20Emiss%C3%A3o%20de%20Gases%20de%20Efeito%20Estufa%20na%20Agricultura%20\(Programa%20ABC\)](http://www3.bcb.gov.br/mcr/Manual/09021771806f5013.htm?fullName=7%20%20Programa%20para%20Redu%C3%A7%C3%A3o%20da%20Emiss%C3%A3o%20de%20Gases%20de%20Efeito%20Estufa%20na%20Agricultura%20(Programa%20ABC)). Consulté le 21 septembre 2015.

CONSEA. 2009. *Exposição de Motivos n° 08-2009. 3 novembre 2009.* <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2009/e.-m.-no-008-2009/view>. Consulté le 21 septembre 2015.

MAPA. Non daté. Portail du Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'approvisionnement sur le développement durable. <http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel>. Consulté le 21 septembre 2015.

MMA et FAO. Non daté. Projet de coopération “*Fortalecimento de las políticas agroambientales en países de América Latina y Caribe mediante el diálogo y el intercambio de experiencias nacionales*”. <http://fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/politicas-agroambientais/pt/>. Consulté le 21 janvier 2016.

MAPA. 2012. *Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura.* Brasília: Casa Civil da Presidência da República/MAPA/MDA. http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/download.pdf. Consulté le 21 septembre 2015.

MAPA/MDA. 2013. Disposition interministérielle MAPA/MDA n.º 984 du 8 octobre 2013 instituant le Plan ABC. <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=2&data=09/10/2013&-captchafield=firistAccess>. Consulté le 21 octobre 2015.

MMA. Non daté. Portail du Ministère de l'environnement sur le climat. <http://www.mma.gov.br/clima>. Consulté le 21 septembre 2015.

OBSERVATOIRE ABC. 2015. *Propostas para revisão do Plano ABC*. Rio de Janeiro: Observatório ABC. <http://www.observatorioabc.com.br/propostas-para-revisao-do-plano-abc?locale=pt-br>. Consulté le 21 septembre 2015.

PIATTO M., COSTA JR. C. et GUEDES PINTO L. F. 2015. *Evolução das emissões de gases de efeito estufa no Brasil (1970-2013): setor de agropecuária*. São Paulo: Observatorio del Clima. http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/55ca3a26a856a_agropecuaria_2015.pdf. Consulté le 21 septembre 2015.

SPAROVEK G. (Coord.). 2015. *Avaliação da implementação do Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – PLANO ABC*. Piracicaba: ESALQ/USP. (Projeto de Cooperação Técnica IICA/BRA/02/015.)

ENREGISTREMENT ET DÉVELOPPEMENT DE LA PÊCHE ARTISANALE ET DE LA PETITE AQUACULTURE

Pendant des années, les mouvements de pêcheurs artisanaux brésiliens se sont battus pour obtenir un traitement différencié dans le cadre de la politique de la pêche. Après bien des luttes et un travail intense de mobilisation, ils sont arrivés à leurs fins – la création par le gouvernement fédéral en 2003 du Secrétariat spécial de l’aquaculture et de la pêche (SEAP), qui relève de la Présidence de la république et se charge d’élaborer et de conduire la Politique nationale de pêche.

Dès que les particularités de ce secteur ont été reconnues, y compris ses différences internes et régionales, et dans un contexte de dialogue social, la structuration du nouvel organisme et l’élaboration et la mise en œuvre de ses premières actions et de politiques différenciées en faveur des pêcheurs artisanaux ont démarré.

Un jalon important de cette évolution récente a été la transformation du SEAP en Ministère de la pêche et de l’aquaculture et l’adoption de la Loi n° 11 959¹

¹ Aux termes de cette loi, “l’aquaculture est l’activité consistant à produire des organismes dont le cycle de vie dans des conditions naturelles se déroule en totalité ou en partie en milieu aquatique”; et la pêche est définie comme étant “toute opération, action ou acte consistant à extraire, récolter, prélever, saisir ou capturer des ressources halieutiques” (article 2, II et III).

instituant la Politique nationale de développement durable de l'aquaculture et de la pêche le 29 juin 2009, date qui est devenue depuis lors la Journée des pêcheurs.

La création du Ministère de la pêche et de l'aquaculture a permis de confier la gestion de la politique de la pêche à un seul organisme fédéral. La politique nationale a pour objectifs de promouvoir "le développement durable de la pêche et de l'aquaculture comme source d'alimentation, de travail, de revenu et de loisir, en garantissant l'exploitation durable des ressources halieutiques, et l'optimisation des avantages économiques qui en sont tirés, dans le respect de la préservation et de la conservation du milieu et de la biodiversité; l'aménagement, le développement et la surveillance des activités de pêche; la préservation, la conservation et la régénération des ressources halieutiques et des écosystèmes aquatiques; le développement socioéconomique, culturel et professionnel de ceux qui pratiquent la pêche ainsi que de leurs communautés" (article premier de la Loi n° 11 959/2009).

Aux termes de cette loi, la pêche est artisanale quand elle est pratiquée "directement par un pêcheur professionnel, seul ou en régime d'économie familiale, avec ses propres moyens de production ou aux termes d'un contrat de partenariat, de débarquement, avec possibilité d'utiliser de petites embarcations" (article 8, I, a). L'aquaculture est familiale quand elle est pratiquée par une unité familiale, telle que définie dans la Loi n° 11 326 de 2006 (article 19, IV de la Loi n° 11 959/2009), c'est-à-dire que la définition du pêcheur et de l'aquaculteur artisanal reprend la notion d'unité familiale inscrite dans la loi qui a institué les politiques différenciées en faveur de l'agriculture et des entreprises familiales. À partir des critères généraux établis pour encadrer l'unité de production familiale, des exigences spécifiques ont été définies en ce qui concerne les pêcheurs et aquaculteurs familiaux (Loi n° 11 326/2006, article 3, deuxième alinéa, points II et IV)².

L'enregistrement est donc un aspect central de la différenciation de la politique de la pêche artisanale et de la petite aquaculture. C'est ainsi que l'une des principales revendications du mouvement des pêcheurs artisanaux portait sur la

² Pour ce qui est des critères de la définition de l'agriculture familiale, voir le chapitre intitulé Identification et enregistrement des agriculteurs familiaux.

régularisation de leur métier au moyen d'une carte professionnelle garantissant l'exercice légal de la profession et l'accès à divers droits fondamentaux, notamment à la sécurité sociale.

REGISTRE GÉNÉRAL DE LA PÊCHE

Le registre général de la pêche (RGP) est l'outil créé par le Gouvernement brésilien pour assurer la gestion et le développement durable des activités de pêche; l'inscription à ce registre permet d'obtenir la concession, le permis, l'autorisation ou la licence relative à l'exercice légal d'une activité de pêche, d'exploitation, de culture, de conservation, de traitement, de transport, de commercialisation et de recherche concernant des ressources halieutiques³.

Créé en 1967, le RGP a été revu en 2009 avec l'adoption de la Politique nationale de développement durable de l'aquaculture, qui entend notamment garantir: la sécurité alimentaire et la sécurité sanitaire des aliments produits; la protection des écosystèmes et la gestion de l'équilibre écologique en respectant les principes de la préservation de la biodiversité et de l'exploitation durable des ressources naturelles; ainsi que la protection et la sécurité des travailleurs et des populations ayant un savoir traditionnel.

Le règlement concernant le registre, paru en mars 2015, prévoit l'émission de certificats ou de cartes pour les licences, autorisations, permis de pêche préalables et de permis de pêche pour neuf catégories d'activités: pêcheurs professionnels, hommes ou femmes, pratiquant la pêche artisanale; pêcheurs professionnels, hommes ou femmes, pratiquant la pêche industrielle; aquaculteurs, hommes ou femmes; travailleurs d'appoint, hommes ou femmes, dans la pêche artisanale; apprentis pêcheurs, hommes ou femmes; armateurs, hommes ou femmes; pêcheurs amateurs ou sportifs, hommes ou femmes; embarcations de pêche; et entreprises de pêche (Décret n° 8 425/2015).

Sont dispensés de s'inscrire au RGP les pêcheurs de subsistance, hommes ou femmes, qui pratiquent la pêche pour se nourrir ou pour des échanges sans

³ L'inscription au RGP ne dispense pas de l'inscription au Registre technique fédéral des activités susceptibles de contaminer et d'utiliser des ressources environnementales (CTF/APP), administré par le Ministère de l'environnement, ni de la possession de l'agrément des autorités maritimes pour une embarcation utilisée à des fins professionnelles, ni du respect de la législation relative aux peuples et terres autochtones, entre autres dispositions.

but lucratif, en utilisant les moyens prévus dans la législation spécifique, et les peuples autochtones pratiquant la pêche de subsistance, entre autres.

Aux fins de la politique nationale, le pêcheur artisanal professionnel, homme ou femme, est une personne physique résidant dans le pays qui pratique la pêche à des fins commerciales, seul ou en régime d'économie familiale, avec ses propres moyens de production ou aux termes d'un contrat de partenariat, avec ou sans embarcation de pêche.

La Politique nationale de développement durable des peuples et communautés traditionnels reconnaît en outre que les pêcheurs artisanaux peuvent être des groupes culturellement différenciés et se considérant comme tels, qui ont leurs propres formes d'organisation sociale, occupent et utilisent des territoires et des ressources naturelles comme condition de leur reproduction culturelle, sociale, religieuse, ancestrale et économique, en s'appuyant sur les connaissances, innovations et pratiques issues de la tradition.

Moyennant l'inscription au RGP, les pêcheurs artisanaux peuvent avoir accès à divers programmes du gouvernement fédéral, notamment le crédit, les services d'assistance technique et de vulgarisation de la pêche et de l'aquaculture, l'aide sociale, l'assurance-chômage.

Les pêcheurs artisanaux peuvent aussi bénéficier de divers autres programmes fédéraux, par exemple du Programme *Bolsa Família*, du Programme de promotion des activités rurales, du subventionnement direct des produits extraits dans le cadre de la Politique de garantie du prix minimum des produits de la sociobiodiversité, du Programme concernant le logement rural, de la sécurité sociale et d'autres avantages dans les domaines de la santé et de l'éducation (Caisan, 2014). Le registre sert aussi de document auxiliaire prouvant l'activité de pêche pour pouvoir bénéficier de la sécurité sociale.

En septembre 2015, 140 205 familles de pêcheurs artisanaux étaient inscrites au registre unique des services sociaux et 112 094 d'entre elles bénéficiaient du Programme *Bolsa Família*.

Le RGP bénéficie de l'appui du Système informatisé d'enregistrement général des activités de pêche (SisRGP), qui englobe le Système national d'information

de la pêche et de l'aquaculture (Sinpesq). Créé en 1995, ce système sert à recueillir, compiler, traiter, analyser, échanger et diffuser des données sur le secteur brésilien de la pêche. Il a été mis en place avec l'IBGE et respecte les modèles de l'infrastructure nationale des données spéciales (INDE), y compris l'infrastructure relative aux clés publiques brésiliennes (ICP) et l'architecture des modèles d'interopérabilité de gouvernance électronique (e-PING)⁴.

Outre le SisRGP, le système comporte plus de 10 modules, notamment l'Annuaire du registre général de l'activité de pêche, le Recensement de l'aquaculture, le Système de contrôle des concessions d'eau de l'Union et l'Infrastructure nationale des données spéciales de la pêche et de l'aquaculture.

Le nom des pêcheurs et agriculteurs professionnels inscrits au RGP est disponible sur la page Web du dispositif⁵. Les documents attestant de l'inscription au registre général et de l'obtention d'une autorisation, d'un permis ou d'une licence concernant l'exercice d'une activité de pêche sont valables sur le tout le territoire national.

Le ministère qui s'occupe du RGP a la responsabilité d'envoyer au Ministère de l'environnement les données sur les licences, permis et autorisations accordés pour la pêche et l'aquaculture à des fins de contrôle, d'évaluation et de ses autres attributions.

Depuis la réforme administrative d'octobre 2015, les fonctions du Ministère de la pêche et de l'aquaculture sont assumées par le Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'approvisionnement. Celui-ci est désormais chargé de la Politique nationale de la pêche et de l'aquaculture, de la gestion du RGP, des actions en rapport avec: la production, le transport, l'amélioration, la transformation, la commercialisation, l'approvisionnement et le stockage; le développement de la production; la réglementation et la surveillance des activités, dans la mesure de ses attributions et compétences; la délivrance des licences, permis et autorisations

⁴ L'INDE fait partie du système statistique et cartographique national et sert à faciliter et à administrer la production, le stockage, l'accès, le partage, la diffusion et l'utilisation des données géospatiales au niveau du gouvernement fédéral, des états, des districts et des municipalités. L'ICP est une chaîne hiérarchique d'entités qui garantit l'authenticité, l'intégrité et la validité juridique des documents de format électronique, les applications d'appui et des applications agréées utilisant des certificats numériques, ainsi que la réalisation de transactions électroniques sûres.

⁵ Voir <http://sinpesq.mpa.gov.br/rgp/>.

relatifs à l'exercice de l'aquaculture et aux différentes modalités de pêche sur le territoire, qui englobe les eaux continentales et intérieures, les eaux territoriales du plateau continental et de la Zone économique exclusive, les zones adjacentes et les eaux internationales, en excluant les unités de conservation fédérales et sans préjudice des licences environnementales prévues dans la législation en vigueur, entre autres attributions⁶. Ce ministère est également chargé de vérifier la véracité des informations fournies par les agriculteurs lors de l'enregistrement et de leur demande de licence, et peut à cet effet procéder à des consultations et au croisement de diverses banques de données fédérales, notamment le registre national d'information sociale, qui sert à contrôler et à enregistrer les activités des travailleurs, le registre général des employés et des chômeurs et le rapport annuel sur les données sociales.

PARTICIPATION ET CONTRÔLE SOCIAL

Les principaux organes de participation sociale au secteur de la pêche sont le Conseil national de l'aquaculture et de la pêche (Conape), la Conférence nationale de l'aquaculture et de la pêche, la Rencontre nationale des travailleuses de la pêche et de l'aquaculture et le Système de gestion partagée à l'aide des comités permanents de gestion. Les pêcheurs artisanaux, hommes et femmes, participent toujours à la Commission nationale de développement durable des peuples et communautés traditionnels.

Le Conseil national de l'aquaculture et de la pêche est un organisme collégial paritaire État/société civile créé en 2003/2004, lié au Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement. Il est notamment chargé de subventionner la formulation de la Politique nationale de la pêche et de l'aquaculture, et de promouvoir la coordination et le débat entre les différents niveaux de gouvernance et la société civile en vue de développer et de promouvoir ces activités sur le territoire national⁷. Le Conseil a progressivement amélioré son dispositif opérationnel, notamment son processus de sélection des représentants

⁶ Le Service patrimoine de l'État, organisme lié au Ministère de la planification, du budget et de la gestion, est chargé, après approbation définitive du projet technique par le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement, d'autoriser l'utilisation aquacole des espaces physiques du domaine de l'État, afin de promouvoir le développement durable, d'accroître la production et de favoriser l'inclusion sociale et la sécurité alimentaire.

⁷ Pour consulter les activités du Conape et la législation, voir <http://www.mpa.gov.br/conape>.

de la société civile, et créé des comités thématiques pour traiter de questions spécifiques. Il a organisé les conférences nationales de l'aquaculture et de la pêche de 2003, 2006 et 2009⁸. Celles-ci ont été précédées de conférences au niveau des états et de séminaires qui ont permis de renforcer la participation des communautés traditionnelles de pêcheurs artisanaux, hommes et femmes, à la définition et à l'orientation des politiques publiques sectorielles.

La première Rencontre nationale des travailleuses de la pêche et de l'aquaculture, en 2004, avait pour objectif de proposer des politiques sectorielles visant à éliminer les inégalités dont souffraient les femmes travaillant dans la pêche et dans l'aquaculture. Les thèmes abordés étaient notamment les suivants: les droits du travail et de la sécurité sociale; l'assistance sanitaire et les questions environnementales et culturelles; ainsi que des projets spécifiques de production et d'accès au crédit. Des réunions préalables avaient été organisées au niveau des états pour examiner la situation des femmes et préparer les revendications et les propositions. La mobilisation des femmes a abouti à la formulation de la politique nationale qui a reconnu les femmes pratiquant la pêche artisanale en tant que productrices.

Le système de gestion partagée pour l'exploitation durable des ressources halieutiques (excluant l'aquaculture) a été créé au titre de la politique nationale de 2009 et préconise l'action conjointe du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement et du Ministère de l'environnement, en partageant les responsabilités et attributions entre l'État et la société civile. Les deux ministères sont chargés, sous la coordination du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement, de définir les règles, critères, modèles et mesures régissant ces actions, ainsi que de subventionner, de conseiller et de participer, avec le Ministère des relations extérieures, aux négociations et aux événements se rapportant au respect des droits et à l'ingérence dans le domaine de la pêche et de l'aquaculture.

Le système prévoit la création d'une commission technique consultative chargée de la coordination et d'instances et collèges participatifs, les Comités permanents de gestion et les Chambres techniques sectorielles qui sont les

⁸ Au sujet des délibérations des Conférences nationales sur l'aquaculture et la pêche, voir: <http://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/556-i-conferencia-nacional-de-aquicultura-e-pesca>.

principaux organes de conseil sur les ressources halieutiques. Ce sont des organismes paritaires composés de représentants du gouvernement et de la société civile s'occupant des ressources halieutiques, y compris des secteurs de la pêche extractive (pêcheurs artisanaux, pêcheurs industriels et pêcheurs amateurs), du secteur post-capture (traitement et commercialisation) et des ONG.

En octobre 2015, le système de gestion partagée avait abouti à la création de 10 comités, dont six marins, trois continentaux et un sur les poissons ornementaux.

Ces comités et chambres bénéficient des conseils de sous-comités scientifiques chargés de réaliser des recherches, études, diagnostics et évaluations sur la base des données scientifiques et de la connaissance empirique des pêcheurs. Ces sous-comités sont chargés de coordonner et de superviser l'élaboration des plans de gestion des principales pêcheries brésiliennes, en utilisant notamment les données produites par le système informatisé du registre des activités de pêche.

PLAN SAFRA DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE

Le Plan *Safra* de la pêche et de l'aquaculture (PSPA) 2015/2016, lancé en septembre 2015, définit les principaux moyens que le Gouvernement brésilien met en œuvre pour encourager le développement durable de la pêche en augmentant la production, la productivité, le nombre d'emplois et les revenus, ainsi que l'organisation économique des productrices et des producteurs du secteur. Les grands axes du plan sont le crédit, l'assistance technique et la commercialisation, dans la continuité du premier plan 2012/2014 d'octobre 2012 (MPA, 2015).

Selon les autorités fédérales, et conformément aux données publiées par la Banque centrale du Brésil et la BNDES, les ressources allouées au premier PSPA entre octobre 2012 et décembre 2014 se chiffraient à 1,332 milliard de BRL et 46 087 contrats. De janvier à août 2015, une enveloppe de 269,3 millions de BRL a permis de financer 6 959 contrats, contre 287,6 millions de BRL et 9 742 contrats pour la même période en 2014. Entre octobre 2012 et août 2015, les trois états de Santa Catarina, Paraná et São Paulo représentaient

43,4% du montant total utilisé et 20,6% du nombre total de contrats. Les états d'Amazonas, Pará et Minas Gerais représentaient pour leur part 33,4% du nombre total de contrats et 12,0% de la valeur totale, ce qui met en relief la concentration régionale en terme de mise en œuvre.

Pour pouvoir bénéficier des programmes relevant de la Politique nationale en faveur de l'agriculture familiale et des entreprises familiales rurales prévus par le Plan *Safra*, notamment des lignes de financement du PRONAF, des services d'assistance technique et de vulgarisation, du PAA et du PNAE, les pêcheurs et les agriculteurs doivent être titulaires de la DAP. Il leur faut à cette fin remplir les conditions suivantes: 1) ne pas détenir, à quelque titre que ce soit, une superficie supérieure à quatre modules fiscaux; 2) utiliser essentiellement une main-d'œuvre familiale pour mener les activités économiques de leur établissement ou de leur entreprise; 3) tirer un pourcentage minimum des revenus familiaux des activités économiques de leur établissement ou de leur entreprise, tels que définis par le pouvoir exécutif; 4) administrer leur établissement ou leur entreprise avec leur famille; 5) exploiter des réservoirs hydriques pour une superficie totale maximale de 2 hectares ou contenant 500m³ d'eau au maximum, pour les étangs piscicoles quand il s'agit d'aquaculteurs; 6) exercer la pêche artisanale quand il s'agit de pêcheurs.

Les pêcheurs artisanaux inscrits au RGP et titulaires de la DAP relevant du Plan *Safra* de la pêche et de l'aquaculture peuvent notamment bénéficier du Programme de revitalisation de la flotte de pêche artisanale. Lancé en 2010, celui-ci a pour objectif de promouvoir la durabilité écologique, sociale et économique de l'activité moyennant la construction, la réforme et la modernisation, le remplacement et l'acquisition de petites embarcations (de jauge brute 20 au maximum). Il entend aussi améliorer les conditions de santé et de sécurité des travailleurs embarqués et la qualité du poisson traité et conservé à bord. Ce programme inclut la ligne de crédit PRONAF-Plus de nourriture.

Une autre politique importante pour le secteur est l'assurance-fermeture, qui garantit le versement d'un montant équivalant à un salaire minimum mensuel⁹ au pêcheur professionnel, homme ou femme, qui exerce son activité

⁹ Au 1er janvier 2015, le salaire minimum était de 788 BRL et depuis le 1er janvier 2016 il est passé à 880 BRL.

exclusivement et continuellement de manière artisanale, seul ou en régime d'économie familiale pendant la période de fermeture de la pêche afin de préserver l'espèce¹⁰.

Pour bénéficier de l'assurance-fermeture, le bénéficiaire doit non seulement être inscrit au RGP mais aussi être titulaire d'une licence en situation "active" émise par le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement, et avoir versé sa cotisation de sécurité sociale pour les 12 mois précédant la demande ou depuis la dernière période de fermeture. Ne peuvent en bénéficier les travailleurs d'appoint dans la pêche artisanale et les membres de la famille du pêcheur professionnel artisanal. Par ailleurs, il n'est pas possible de cumuler cet avantage avec un autre emploi ou une autre relation de travail, une autre source de revenus ne provenant pas de la pêche, ou une autre prestation des programmes fédéraux de transfert conditionnel de revenus ou d'assistance ou de sécurité sociale, sauf l'aide en cas d'accident ou la pension de décès.

Selon les données préliminaires du Ministère du travail et de la sécurité sociale, près de 1 million de pêcheurs artisanaux professionnels ont bénéficié de l'assurance-fermeture en 2015.

Une autre aide importante est le subventionnement du prix du diesel, institué en 1997, pour les propriétaires, les armateurs ou les locataires d'embarcations de pêche nationales, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, l'objectif étant d'accroître la compétitivité de la pêche nationale, en alignant le prix intérieur de ce carburant sur le prix international.

La subvention est accordée par remboursement aux bénéficiaires inscrits au RGP d'un montant équivalent à 25% au plus du prix du diesel facturé à la raffinerie, hors taxe sur la circulation des marchandises et des services (ICMS). Selon le Gouvernement brésilien, 2 940 embarcations ont bénéficié de cette subvention en 2014, contre 1 937 en 2013 et 1 176 en 2012.

L'amélioration des revenus et de la qualité de vie des pêcheurs, hommes et femmes, des communautés traditionnelles et des petits et moyens aquaculteurs

¹⁰

est l'une des priorités du Plan de développement durable de l'aquaculture et de la pêche en Amazonie (2009-2015). Ce plan a été lancé pour appuyer la croissance durable et la réduction des inégalités sociales, économiques et territoriales différemment des modes dominants de production de protéines animales, et pour lutter contre le déboisement de certaines zones de l'Amazonie légale. Ses directives portent notamment sur: la promotion de l'intégration des politiques publiques entre les divers niveaux de gouvernement et la société civile; la remise en état, l'élargissement et l'entretien des infrastructures et des installations logistiques, notamment les Centres intégrés de pêche artisanale et de petite aquaculture, les pontons, les entrepôts et les fabriques de glace, les installations de traitement, les camions frigorifiques, les bateaux de transport; les foires et les marchés; les stations de pisciculture; les cours d'alphabétisation et de qualification professionnelle de niveau technique et intermédiaire.

Les divers instruments de la Politique nationale de la pêche et de l'aquaculture sont financés par des sources diverses. La tenue et l'administration du RGP sont financées par le Trésor public. Les prestations de l'assurance-fermeture versées aux pêcheurs artisanaux sont financées par le fonds de protection des travailleurs (FAT), qui relève du Ministère du travail et de la sécurité sociale et dont les ressources proviennent essentiellement des contributions au Programme d'intégration sociale (PIS) et au Programme de formation de patrimoine du serviteur public (Pasep). Les lignes de crédit sont financées par les ressources obligatoires prévues dans le Manuel du crédit rural – épargne rurale, BNDES, fonds statutaires régionaux (pour le Centre-Ouest, pour le Nord-Est et pour le Nord) et fonds de la marine marchande.

LES DÉFIS

Les modifications apportées au RGP au titre de la politique nationale ont permis de faire davantage reconnaître le rôle des pêcheurs artisanaux, hommes et femmes, et de permettre à ceux-ci de bénéficier de diverses politiques publiques visant à améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les mesures mises en œuvre grâce au registre ont considérablement appuyé le développement, le maintien et le renforcement des communautés vivant de la pêche.

Les enseignements tirés de la mise en œuvre de ces diverses mesures ont permis de procéder à des ajustements des dispositions légales et des procédures administratives, dans le but de renforcer le secteur et ses organisations sur le plan économique et d'améliorer l'accès aux divers droits.

Il convient de mentionner le droit au territoire, garanti notamment par: l'assouplissement en cours des processus de démarcation des territoires marins de la pêche artisanale et des territoires terrestres des peuples et communautés traditionnels; l'efficacité accrue des conditions proposées d'autorisation d'exploitation durable des domaines publics; et la réglementation et la promotion de la pêche artisanale dans les unités de conservation pour inciter à les exploiter de manière durable.

Une autre question importante est l'adéquation des procédures de délivrance de licences environnementales aux pratiques de la pêche artisanale et de l'aquaculture familiale en reconnaissant la spécificité du secteur, et en facilitant, moyennant la simplification des démarches administratives, l'obtention de la DAP et l'inscription au RGP pour les pêcheurs artisanaux et, par ce biais, leur accès au PRONAF, au PAA, au PNAE et à l'assurance-fermeture. L'obtention de la DAP et l'inscription au RGP sont plus difficiles pour les femmes pratiquant la pêche artisanale, qui ont du mal à justifier la pratique de leurs activités de capture et de transformation du poisson (CAISAN, 2014).

En matière de participation sociale, il est reconnu qu'il est possible de diversifier la représentation du secteur de la pêche artisanale et notamment celles des femmes au sein du Conseil national de la pêche et de l'aquaculture et d'intensifier les contacts directs des autres organismes publics s'occupant de la question avec les mouvements chargés de la pêche artisanale à tous les stades des politiques publiques en faveur du secteur.

Pour améliorer la portée des outils prévus dans le Plan national de la pêche et de l'aquaculture, il faut constamment perfectionner les aspects normatifs, les structures chargées de l'exécution et les dispositifs d'enregistrement, d'octroi des prestations, de suivi, d'évaluation et de contrôle pour s'assurer que les politiques publiques atteignent efficacement les buts visés.

Au niveau de la coordination par les pouvoirs publics, le défi consiste à améliorer la gestion partagée des ressources de la pêche en associant d'autres secteurs de la société civile intéressés et directement concernés par les activités de la pêche, en priorité les communautés de pêcheurs, notamment pour élaborer les plans de gestion (CAISAN, 2014; Silva, 2014). Une option déjà envisagée par le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement et par le Ministère du développement agricole est de revoir la réglementation relative aux périodes de fermeture en collaboration avec les instances du système de gestion partagée afin de garantir une exploitation durable des ressources halieutiques.

Bien que récente, la mise en œuvre des politiques relatives à la pêche et à l'aquaculture artisanales a déjà montré qu'il est possible d'assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle du secteur, d'en améliorer les revenus et la contribution au développement durable des économies locales et régionales.

CADRE JURIDIQUE ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BRÉSIL. 2009. Décret n° 6 981 du 13 octobre 2009 relatif à l'action conjointe du Ministère de la pêche et de l'aquaculture et du Ministère de l'environnement sur les aspects de l'exploitation durable des ressources halieutiques (portant réglementation de l'article 27, alinéa 6, I de la Loi n° 10 683 de 2003). (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2009/Decreto/D6981.htm. Consulté le 30 septembre 2015.)

BRÉSIL. 2015. Décret n° 8 425 du 31 mars 2015 sur les critères d'inscription au RGP et l'octroi d'autorisations, de permis ou de licences concernant l'exercice de l'activité de pêche. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8425.htm. Consulté le 30 septembre.)

BRÉSIL. 2006. Loi n° 11 326 du 24 juillet 2006 sur les directives applicables à la formulation de la Politique nationale régissant l'agriculture familiale et les entreprises familiales rurales. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2006/Lei/L11326.htm. Consulté le 30 septembre 2015.)

BRÉSIL. 2009. Loi n° 11 959, de 29 juin 2009 sur la Politique nationale de développement durable de l'aquaculture et de la pêche (portant ratification du Décret-loi n° 221 de 1967). (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm. Consulté le 30 septembre 2015.)

CAISAN. 2014. *Subsídios para a discussão sobre “O papel da Pesca Artesanal e da Aquicultura Familiar na Segurança Alimentar e Nutricional” na XIV Plenária do CONSEA.* Brasília, 28 mai 2014. 21 p. (<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2014/subsidios-da-caisan-para-a-discussao-sobre-2014-co-papel-da-pesca-artesanal-e-da-aquicultura-familiar-na-seguranca-alimentar-e-nutricional2014-na-xiv-plenaria-do-consea>. Consulté le 30 septembre 2015.)

IBAMA. Non daté. Portail de l'Ibama sur les ressources halieutiques. (<http://www.ibama.gov.br/institucional/recursos-pesqueiros>. Consulté le 30 septembre 2015.)

MPA. 2015. *Plano Safra Pesca e Aquicultura 2015/2016. Um caminho para o crescimento dos brasileiros.* Brasília: MPA, 2015. 120 p. (http://www.mpa.gov.br/files/docs/Planos_e_Politicass/plano_safra/Livro_do_Plano_Safra.pdf. Consulté le 30 septembre 2015.)

MPA et MMA. 2009. Arrêté interministériel/MPA/MMA/n° 02 de 2009 sur la réglementation du système de gestion partagée de l'exploitation durable des ressources halieutiques. (http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2009/p_mpa_mma_02_2009_regulamentagestaocompartilhada_regulamentar_dec_6981_2009.pdf. Consulté le 30 septembre 2015.)

MTE. 2016. Portail du travail et de l'emploi. Assurance-chômage. (http://acesso.mte.gov.br/seg_desemp/. Consulté le 4 janvier 2016.)

SEAP. 2004. Instruction normative du SEAP n° 03 du 12 mai 2004 sur les règles et procédures de fonctionnement du RGP. (http://sinpesq.mpa.gov.br/rgp_cms/images/publico/CGRA/instrucao_normativa_03_de_12mai04-rgp.pdf. Consulté le 30 septembre 2015.)

SILVA A. P. 2014. *Pesca artesanal brasileira. Aspectos conceituais, históricos, institucionais e prospectivos*. Palmas: Embrapa Pesca e Aquicultura, 2014. 32 p. (*Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento n° 3*). (<http://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/995345/1/bpd3.pdf>. Consulté le 30 septembre 2015.)



ISBN 978-92-5-209056-4



9 789252 090564

I5335FR/1/11.17