

Enap

Casoteca - Études de Cas en Gestion Publique
Série de Cas WWP

Territoire du Sertão du São Francisco (IRPAA) – Appui Aux Activités Rurales

Préparé par:

Francesco di Villarosa

(2016)



WWP WORLD
WITHOUT
POVERTY

MONDE SANS PAUVRETÉ
INITIATIVE BRÉSILIENNE DE L'APPRENTISSAGE

SÉRIE WWP

ÉTUDE DE CAS

Territoire du Sertão du São Francisco (IRPAA) - Appui Aux Activités Rurales

Francesco di Villarosa

Cette étude de cas fait partie d'une série d'études de
l'Initiative brésilienne d'apprentissage pour un monde sans pauvreté
(WWP, pour son sigle en anglais).
Brasília, 2016

Reconnaissance:

Les organisateurs sont immensément reconnaissants de la collaboration de nombreuses personnes ayant trouvé le temps dans leurs routines chargées à rendre possible la publication de cette étude, en particulier le personnel technique de l'Initiative brésilienne d'apprentissage pour un monde sans pauvreté (WWP)

Résumé exécutif

Le Ministère de Développement Agricole (MDA) avec le Ministère de Développement Social et de la Lutte contre la Faim (MDS)¹ ont institué, en 2011, le Programme d'Appui visant la promotion et la diversification productive, la sécurité alimentaire, la génération de revenu et l'inclusion, dans les politiques publiques sociales, des agriculteurs familiaux en situation de pauvreté, à travers les services d'Aide Technique et Extension Rurale (ATER) ainsi qu' une ressource non remboursable de la valeur de R\$ 2.400 pour les projets productifs familiaux. Pour l'exécution, entre 2013 et 2016, du Programme d'Appui dans le territoire Sertão du São Francisco, en Bahia, le MDA a passé un contrat avec l'Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada - *Institut Régional de la Petite Agriculture Adaptée* - (IRPAA).

L'analyse suit la procédure de mise en place du Programme, qui a été exécuté auprès de 10 municipalités du territoire Sertão du São Francisco, accueillant ainsi 5300 familles, et cherche répondre au défi de livraison suivant: comment l'organisation embauchée et tout particulièrement l'agent de l'ATER, dans un cadre multidimensionnel de leurs fonctions, peuvent-ils contribuer (i) à l'identification des bénéficiaires (ii) à la participation de la communauté (iii) au partage d'informations entre les divers *stakeholders* et (iv) à la coordination entre la société civile et le gouvernement ainsi que les divers secteurs et les niveaux de gouvernement. L'analyse veut encore vérifier l'effectivité des motivations prévues par le Programme d'Appui, les défis envisagés par l'organisation embauchée selon les conditions d'exécution définies dans le contrat, la contribution de la méthodologie de l'organisation embauchée aux programmes et aux politiques publiques d'inclusion productive rurale, le profil exigé de l'agent d'ATER pour développer son rôle multifonctionnel et les arrangements de gouvernement qui favorisent ce rôle.

Les résultats de l'analyse montrent une effectivité des dispositifs contractuels prévus par le MDA et aussi une contribution originale de la méthodologie participative, collective et encadrée de l'IRPAA au Programme d'Appui à travers les éléments suivants: (i) la formation des équipes réunissant des dimensions techniques et motivationnelles basées sur la pratique de la convivialité avec le semi-aride; (ii) la mobilisation d'un large réseau de partenariat associé à une stratégie de communication appropriée aux clients; (iii) la focalisation structurée sur une liste de familles en situation de pauvreté et pauvreté extrême, faite par le MDA/MDS à partir du croisement de données du Registre Unique et de la base de données de la DAP (Déclaration d'Éligibilité au Pronaf), complétée des informations de la communauté de familles habitant dans des poches de pauvreté, ayant un accès difficile à toute politique publique et jusque-là exclues de celles-ci; (iv) le diagnostic structuré par le dialogue transparent entre les agents de l'ATER et les familles bénéficiaires à propos de la vie, de la production et de la maximisation du temps investi dans ce dialogue tout en déplaçant les autres fonctions bureaucratiques des agents (accent sur la clientèle); (v) le projet productif construit aussi sur la base de ce dialogue et cherchant auprès de l'ATER un équilibre entre le technicisme extrême et l'acceptation passive de pratiques traditionnelles, mais inappropriées à la réalité locale; (vi) la surveillance de la mise en place du projet productif des familles à travers l'intégration des activités individualisées des familles bénéficiées avec les activités collectives au sein de la communauté; (vii) l'insertion graduelle dans le marché pour la commercialisation des surplus de la production familiale, synchronisée avec les standards socioculturels des communautés tout en s'appuyant sur des réseaux coopératifs et solidaires lorsqu'il le faut; et (viii) la quête de permanence après la conclusion du projet à travers l'insertion dans des politiques publiques basées sur la triade: renforcement du capital social, intermédiation de l'organisation embauchée auprès des agents de ces politiques et dessin de l'ambiance institutionnelle plus favorable à l'articulation interinstitutionnelle. Plusieurs innovations sont incorporées au dessin des nouveaux programmes d'inclusion socioproductive rurale, comme les changements de la durée des contrats de l'ATER, du pourcentage accepté de révision de la liste de bénéficiaires à travers une recherche active, l'adéquation du nombre de familles par agent, la nucléation des communautés et l'introduction de la banque d'heures pour les visites de l'agent de l'ATER.

Les leçons principales de l'étude de cas montrent l'excellent développement du projet à travers l'adhésion de l'IRPAA aux dispositifs contractuels et l'utilisation de la marge de manœuvre permise par l'appel à projets (formations initiales du MDA, focalisation selon la liste du Registre Unique/DAP ayant la possibilité de révision jusqu'à 20% à travers la recherche active, l'obligation de mobilisation et thèmes ouverts pour les activités collectives). L'étude constate aussi l'amélioration de ces dispositifs par leur intégration à la méthodologie originale de l'organisation, ancrée dans «l'éduquer avant de faire», dans le biais collectif, dans l'apprentissage de la pratique de convivialité avec le semi-aride et dans l'approche dialogique et paritaire avec les bénéficiaires.

1. En mai 2016, le Ministère du Développement Agricole a été ajouté à la Casa Civil de la Présidence de la République et le Ministère du Développement Social et de la Lutte contre la Faim a été transformé en Ministère du Développement Social et Agricole.

Resumé

1	Introduction à l'étude de cas	6
2	Contexte de l'étude de cas.....	8
3	Processus de mise en oeuvre.....	14
4	Leçons de l'étude de cas	16
	Bibliographie.....	22

INTRODUCTION À L'ÉTUDE DE CAS

Les agriculteurs familiaux de la région du semi-aride du Brésil font face à des obstacles dans leur développement économique et social, comme le stress hydrique, sol insuffisant, difficulté d'accès au crédit, à l'assistance technique, à des encouragements à la production, au marché pour le commerce.

À cause de leur vulnérabilité, ils configurent un public prioritaire dans le Plan Brésil sans Misère (BSM). Le Programme d'Appui aux activités productives rurales est un programme du Plan Brésil sans Misère exécuté sous la responsabilité conjointe du Ministère du Développement Agricole (MDA) et du Ministère du Développement Social et de la Lutte contre la Faim (MDS)². Créé en 2011, il a le but d'encourager l'augmentation de la production agricole, sa diversification, la sécurité alimentaire, la génération de revenu et l'inclusion des agriculteurs familiaux, des familles siégées de la réforme agraire, des familles d'Indiens et de *quilombolas* ainsi que d'autres populations et communautés traditionnelles en condition de *pauvreté et pauvreté extrême*³.

Le Programme d'Appui considère deux fronts: (i) assistance technique et extension rurale (ATER) et (ii) transfert de ressources non remboursables à la valeur de R\$2.400, en trois parcelles⁴ aux familles bénéficiaires, en appui au projet productif qui sera élaboré avec la collaboration de l'ATER.

L'exécution du Programme d'Appui a lieu à travers les services d'organismes de l'ATER embauchés par le MDA, Institut National de Colonisation et Réforme Agricole (INCRA) ou les gouvernements des états fédérés en

coopération avec le Gouvernement fédéral par des appels à projets publics où on définit les encouragements et les directives pour l'accueil des familles ayant le profil de pauvreté ou pauvreté extrême. Selon les indications spécifiques de l'appel, les organisations embauchées doivent (i) former leurs équipes (qui seront mises en capacité par le MDA) ; (ii) réaliser la mobilisation et la focalisation des clients considérant une liste de familles ayant le profil de pauvreté et pauvreté extrême donnée par le MDA/MDS ; la liste est obtenue à travers le croisement de données du Registre Unique pour les Programmes Sociaux (Registre Unique) et de la Déclaration d'Éligibilité au Pronaf (DAP)⁵ et l'organisation embauchée peut remplacer jusqu'à 20% des familles de la liste à travers la recherche active d'autres familles ayant le profil de pauvreté ou pauvreté extrême jusque-là non-inscrites auprès du Registre Unique et qui devront y être inscrites par les organismes municipaux d'assistance sociale ; (iii) élaboration du diagnostic de la famille avec ses caractéristiques sociales et productives et successives mises à jour ; (iv) préparation, avec l'agent de l'ATER et la famille, d'un projet afin d'organiser et élargir la production ; (v) surveillance du paiement de décaissements de la ressource, conditionnés à l'attestation de la part de l'agent, durant tout le projet productif tout en appuyant l'application de la ressource, le développement du projet productif et la commercialisation des surplus éventuels de la production; et (vi) évaluation intermédiaire et évaluation finale des actions du contrat.

La suite d'actions du Programme d'Appui est synthétisée sur le plan de Procédures suivant:

2. MDA et MDS ont été unifiés en 2016.

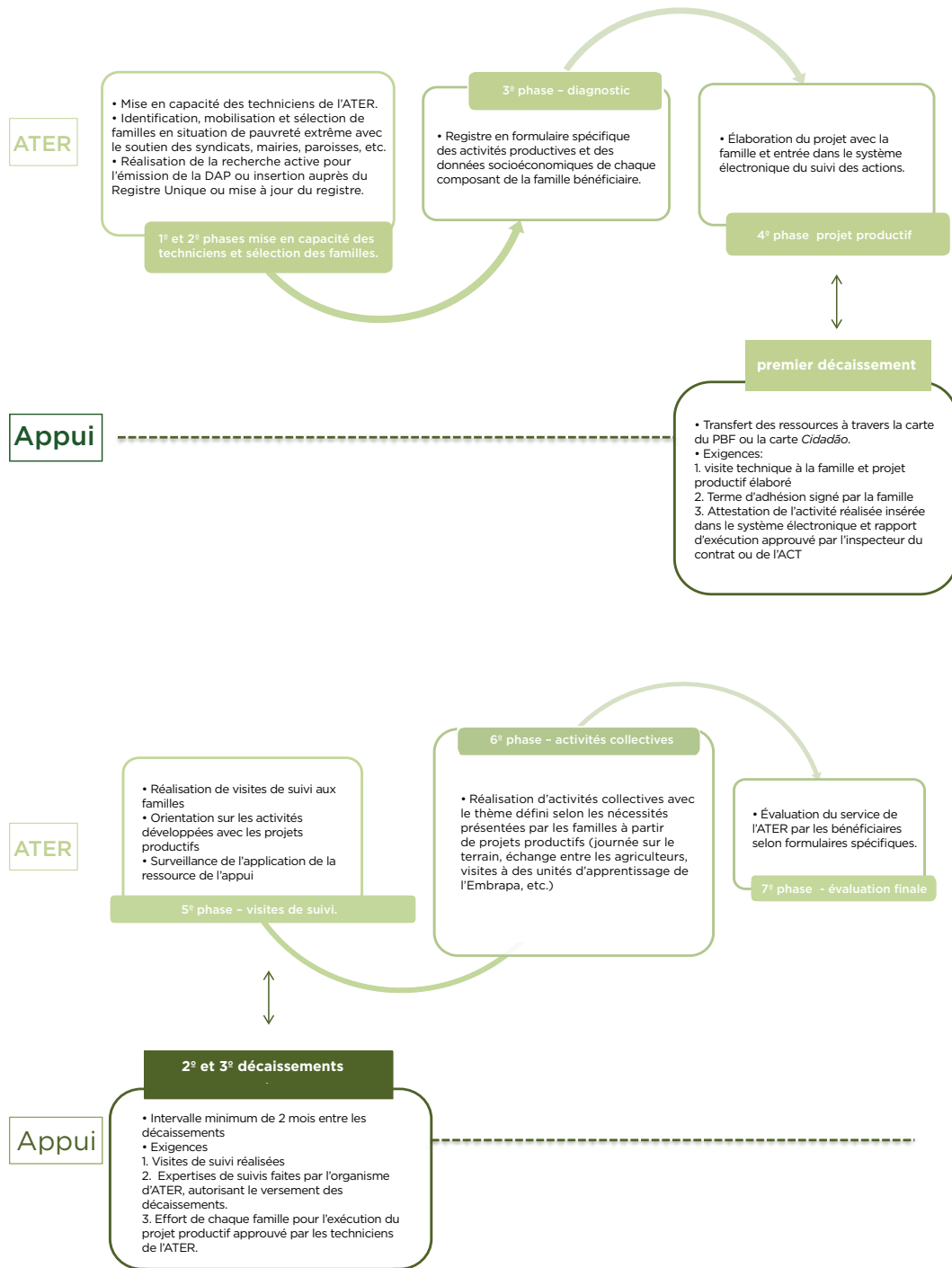
3. Le programme d'Appui a deux modalités: l'Encouragement Brésil sans Misère destiné aux familles en situation de pauvreté extrême (revenu familial par tête jusqu'à R\$ 77), et l'Encouragement Semi-aride destiné aux familles en situation de pauvreté (revenu familial par tête jusqu'à R\$ 154) habitants dans la région semi-aride et ayant accès à l'eau pour la production. L'accent de cette étude de cas est la première modalité du Programme.

4. Le MDS a fait en 2013 un changement par décret du programme et actuellement la ressource est donnée en deux parcelles.

5. Déclaration d'Éligibilité au Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familiale (DAP), document qui identifie la condition de l'agriculteur familial. Pour créer cette liste le MDS croise les données de la base du Registre Unique avec celles de la base de la DAP afin de vérifier parmi les inscrits comme extrêmement pauvres, ceux qui sont des agriculteurs dans la zone concernée de l'appel en question.

FIGURE 1 Plan de procédures du Programme d'Appui

Programme D'appui: Chronogramme D'accueil des Familles Bénéficiaires



Le programme d'Appui accueille à travers l'IRPAA 5.300 familles d'agriculteurs familiaux dans le territoire d'identité Sertão du São Francisco⁶, dans le semi-aride du Bahia entre mars 2013 et avril 2016, il est le principal but de cette étude de cas. L'IRPAA est une organisation non gouvernementale siégee à Juazeiro, Bahia.

Fondé depuis plus de 25 ans, son action est ciblée sur le renforcement de l'agriculture familiale et la convivialité avec le semi-aride à travers les actions articulées en différents axes - Terre, Eau et Climat, Production, Éducation et Communication - visés à partir d'une méthodologie particulière.

L'Approche Méthodologique de l'IRPAA

La méthodologie de l'IRPAA est basée sur des processus éducatifs collectifs et sur l'éducation encadrée aux caractéristiques du semi-aride, avec une valorisation conséquente de la connaissance et de l'identité régionales. Son point de départ est la réalité concrète de l'agriculture familiale, la «pédagogie de la question» ainsi que le dialogue avec le savoir local. La fonction du technicien est celle d'orienter afin de sommer et renforcer des potentialités, sans proposer des solutions prédéfinies et souvent fictives. L'objet de l'assistance n'est pas seulement la technique, mais aussi la discussion sur le climat, la stigmatisation, la dimension politique, la concentration de la terre, l'accès à l'eau - d'abord l'éducation et ensuite la production. La production est réfléchie prenant en compte les relations sociales et de pouvoir dans la famille, la communauté, la municipalité et la région ayant comme but la mise en pouvoir des agriculteurs familiaux, tout particulièrement les femmes et les jeunes. Pour cela, il est important renforcer l'associativisme local. La communication adéquate est également importante pour que ces messages soient bien passés et bien compris.

Le Programme d'Appui représente une occasion fondamentale pour la matérialisation des projets productifs dans cette approche que jusque-là avait été presque intégralement pédagogique.

Ces prémisses nous conduisent au défi de développement de cette étude : comment promouvoir la sécurité alimentaire et la commercialisation des surplus de la production (avec conséquente génération de revenu) des agriculteurs familiaux du semi-aride qui se trouvent en situation de pauvreté extrême. Dans la séquence d'actions déjà citées du Programme d'Appui on définit le défi de livraison suivant : comment l'organisation embauchée et tout particulièrement l'agent de l'ATER, considérant le besoin d'une action multisectorielle, peuvent-ils contribuer (i) à la focalisation des bénéficiaires, (ii) participation de la communauté (iii) partage d'information entre les différents stakeholders, et (iv) coordination entre la société civile et le gouvernement avec

les divers secteurs et niveaux de gouvernement. Enfin, considérant la structure institutionnelle du Programme d'Appui et la méthodologie propre de l'IRPAA on peut identifier trois questions clés qui structurent cette étude : (A) quelle est l'effectivité des encouragements prévus dans le Programme d'Appui et quels défis doivent être affrontés par l'organisation embauchée selon les conditions d'exécution définies dans l'appel à projets, dans l'accueil à la clientèle du BSM ; (B) quelle est la contribution de la méthodologie propre de l'organisation embauchée aux programmes et aux politiques publiques d'inclusion productive rurale, quels sont les points de synergie et d'achoppement avec la structure institutionnelle du Programme d'Appui et quelles sont les solutions trouvées par le Gouvernement fédéral avec l'organisation embauchée; et (C) quel est le profil nécessaire de l'agent de l'ATER pour développer son rôle multifonctionnel et quels arrangements de gouvernement favorisent ce rôle.

6. Visant appuyer la planification et le développement équilibrés régionaux, l'état du Bahia a été partagé en 27 territoires d'Identité, constitués à partir des spécificités de chaque région. Le territoire d'Identité est défini selon sa géographie, son ambiance, son économie, culture, institutions, groupes sociaux et ses relations tout en cherchant identifier les éléments qui caractérisent sa cohésion sociale, territoriale et culturelle. (<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>).

2

CONTEXTE DE L'ÉTUDE DE CAS

Une partie du semi-aride brésilien, le territoire d'Identité Sertão du São Francisco est composé de dix municipalités – Juazeiro, Curaçá, Canudos, Sobradinho, Casa Nova, Uauá, Pilão Arcado, Sento Sé, Campo Alegre de Lourdes et Remanso – et se caractérise comme transition des grandes propriétés aux moyennes et petites ainsi que par la présence du pôle de fructiculture irriguée, fortement tournée vers l'exportation, de Petrolina-Juazeiro (Santos, da Conceição et al 2014). Comme tout le semi-aride, ce territoire est atteint de sécheresse prolongée entre 2012 et 2015.

Une caractéristique importante de ce territoire est la grande extension de certaines municipalités où il y a des communautés distantes de 250 kilomètres du siège avec un accès difficile. Dans ces communautés isolées, on peut trouver plusieurs familles plus vulnérables, sans accès à l'information ni à des politiques publiques. Ce public représente un défi pour l'IRPAA, puisqu'ils sont en partie différents des clients traditionnels de l'organisation, composé dans sa majorité de familles pauvres, mais qui étaient engagées, par exemple avec le Syndicat de travailleurs ruraux ou avec des associations locales.

3

PROCESSUS DE MISE EN OEUVRE

Le Programme d'Appui/BSM a été exécuté en deux phases, dans lesquelles ont été accueillies respectivement 2.800 et 2.500 familles dans de différentes municipalités du territoire Sertão du São Francisco. La première phase a commencé en

mars 2013, a été poursuivie en août 2015 et achevée en avril 2016. La seconde phase a commencé en avril 2014 et a été achevée en avril 2016. Le résumé de ces phases avec ses municipalités et familles respectives est présenté dans le tableau suivant:

TABLEAU 1 Ligne du temps des phases du Programme d'Appui/BSM dans le territoire Sertão du São Francisco

Phase	Période	Municipalités Accueillies	Familles bénéficiées
PHASE 1	mars 2013 – mars 2015 août 2015 – avril 2016 (additif)	Juazeiro, Sobradinho, Casa Nova, Curaçá, Uauá, Canudos	2.500
PHASE 2	Avril 2014 – Avril 2016	Uauá, Pilão Arcado, Sento Sé, Campo Alegre de Lourdes, Remanso	2.800

À chaque phase du Programme d'Appui/BSM a été exécutée la séquence d'actions décrites ci-dessus sur le Plan de processus qui est analysé.

Formation de l'équipe

Selon leurs expériences, les dirigeants de l'IRPAA connaissaient l'importance d'une équipe sensible aux défis de la pauvreté et la réalité de l'agriculture familiale du semi-aride. Pourtant, il a été difficile de trouver des professionnels ayant ce profil dans le marché puisque la formation des institutions d'enseignement de Juazeiro est tournée vers l'agrobusiness. Même si la directive du Programme est celle d'embaucher des professionnels ayant au moins cinq ans d'expérience, l'IRPAA et le MDA/MDS ont été d'accord pour favoriser des techniciens jeunes, peu expérimentés, mais aussi plus ouverts à l'apprentissage de nouvelles méthodologies de l'ATER.

Ces jeunes professionnels ont reçu une double formation – du MDA, comme prévu par le Programme d'Appui et aussi de la part de l'IRPAA. L'IRPAA a réalisé une mise en capacité initiale dans son Centre de Formation proche de Juazeiro et une Formation continue tous les deux mois au long du projet. Ces formations ont été financées par les ressources propres de l'IRPAA, car elles n'étaient pas prévues à l'appel. La formation par l'IRPAA a ciblé la pratique des

problèmes identifiés par les agents auprès des agriculteurs et les solutions trouvées qui ont été successivement passées aux communautés cherchant réveiller l'intérêt des bénéficiaires. Un investissement important a été fait dans les dimensions motivationnelles de la mise en capacité, par exemple à travers les vécus des techniciens dans les communautés et ajoutant l'autoévaluation pendant la Formation continue.

Comme résultat du profil choisi des professionnels et de la formation ciblée sur la pratique de la convivialité avec le semi-aride, soit la capacité technique, soit la motivation des équipes ont été renforcées à travers l'ajout de valeur aux modalités de sélection de l'équipe et la formation établie dans l'appel à projets.

Divulgaration, mobilisation et partenariats

Répondant aux indications de l'appel public, l'IRPAA a dessiné et réalisé une stratégie de divulgation du projet et de mobilisation de partenaires et de bénéficiaires potentiels. Deux aspects doivent être mis en relief par rapport à ce qu'ils ont ajouté aux dispositifs de l'appel.

D'abord le grand réseau de contacts que l'IRPAA possède grâce à son insertion dans la région, y compris les organismes des mairies, du gouvernement de l'état et du Gouvernement

fédéral et la société civile, comme les coopératives, les paroisses, les conseils municipaux, les associations de producteurs, les organisations communautaires et les agents de

santé. Ensuite la stratégie de communication qui a été mise en place par l'IRPAA, structurée de façon professionnelle et à la fois adéquate aux caractéristiques de la clientèle.

Communication dans l'IRPAA

L'IRPAA possède une structure de communication très active et bien distribué qui a donné un appui important au projet. La structure est composée de quatre professionnels de communication et agit sur quatre lignes: (i) communication institutionnelle (site, émissions de radio, bulletins, réseaux sociaux) (ii) communication extérieure (médias, matériel technique et pédagogique, etc.) (iii) communication interne (e-mails, bulletins internes) et (iv) mobilisation sociale (intégrée à la formation).

Ancré dans sa structure de communication, l'IRPAA développe une approche différente pour la divulgation auprès des agriculteurs, utilisant un matériel didactique adapté à ce public (souvent illettré), comme des brochures avec de grosses lettres plus faciles à la lecture, des images mariées à des textes qui englobent la réalité de plusieurs groupes (enfants, adultes et personnes âgées), des livres contenant plusieurs dessins et à cause du manque d'électricité dans quelques locaux, il propose des panneaux faits en tissu peint à la place de diaporamas.

La mobilisation bien distribuée et le partage d'informations entre les *stakeholders* ont créé des conditions propices à la construction d'une relation de confiance avec les familles, ce qui a entraîné un *feedback* d'informations des communautés vers l'IRPAA concernant la localisation de potentiels bénéficiaires inconnus comme nous pourrions constater ensuite.

Focalisation, sélection et inscription des bénéficiaires

Comme l'on a déjà cité, le principal instrument pour guider la focalisation et la sélection des bénéficiaires a été une liste générée par le MDS et le MDA comptant environ 4.000 familles ayant le profil de pauvreté extrême, inscrites dans le Registre Unique et la DAP, où l'IRPAA devrait sélectionner les 2.500 familles qui seraient bénéficiaires dans la phase 1 du projet. Le même procès a été répété dans la phase 2 atteignant 2.800 familles⁷. Selon l'appel, l'IRPAA devrait sélectionner entre 80% et

90% de ces familles, pouvant remplacer entre 10% et 20% par de nouvelles familles ayant le profil d'extrême pauvreté identifiées à travers la recherche active et devant être envoyées à l'inscription au Registre Unique et à l'émission de la DAP auprès des organismes compétents (respectivement les organismes d'assistance sociale des municipalités et l'EBDA ou le Syndicat de Travailleurs Ruraux - STR).

Pendant le registre des familles les agents se sont aperçus que le pourcentage estimé par l'IRPAA environ 10% de ces familles présentait un profil au-dessus de la ligne de pauvreté extrême ou même de pauvreté. Cette «perception» du technicien de l'ATER, il faut le souligner, aurait besoin d'une recherche plus approfondie pour être validée face à toute la méthodologie du Registre Unique déjà testée par le croisement de données des divers systèmes du Gouvernement, hors quelques cas évidents comme ceux des familles de conseillers municipaux ou même des professeurs inscrites au Registre Unique qui avaient, en vertu de la rémunération attachée à ces postes ou professions, un revenu *par tête* incompatible avec l'inscription.

La stratégie de fournir une liste préliminaire bien élargie de bénéficiaires potentiels (4.000 familles) a été correcte, car elle a rendu plus facile l'exclusion des familles hors du profil réduisant ainsi au maximum la possibilité de faute d'inclusion dans la focalisation⁸. Il a été plus difficile de maîtriser, dans la focalisation,

7. L'identification des familles ayant le profil de Registre Unique et l'obéissance à celui-ci sont des activités de responsabilité des municipalités - normalement de l'organisme municipal d'assistance sociale. L'actualisation biannuelle du Registre est responsabilité municipale aussi.

8. Deux types de faute sont possibles dans les processus de focalisation: fautes concernant l'inclusion dans le groupe-cible de sujets qui ne présentent pas le profil souhaité, et fautes d'exclusions du groupe-cible de sujets qui présentent ce profil.

la possibilité de faute d'inclusion à cause de la limite de 20% de remplacements dans la liste basée sur la recherche active de familles ayant le profil de pauvreté extrême. Pendant la mobilisation, les familles interviewées et les partenaires mobilisés ont indiqué des familles non incluses dans la liste du MDS/MDA avec le profil de pauvreté extrême ou même des communautés entières éloignées et isolées en situation de pauvreté extrême et exclues de toute politique publique. Ainsi, l'IRPAA a répondu aux dispositions de l'appel et a inclus 498 nouvelles familles (autour de 20% des 2.500) entre les bénéficiaires. Pourtant, le nombre de familles ayant le profil de pauvreté extrême identifiées dans la recherche active a été supérieur à 20%, bien que l'IRPAA n'ait pas de données précises à ce propos.

Des problèmes concernant le manque de documents ont surgi dans le registre de certaines de ces 498 familles qui, à cause de leur exclusion des politiques publiques jusque-là, étaient dépourvues d'inscription auprès du Registre Unique ou de la DAP. Les familles et l'IRPAA ont trouvé des obstacles à l'émission rapide des documents de la part des organismes responsables (Secrétariat municipal d'assistance sociale pour le Registre Unique⁹ et STR ou EBDA pour la DAP), comme la mauvaise volonté de la part des fonctionnaires manque de véhicules, d'essence, de personnel et même de papier – obstacles qui ont été partiellement surmontés par les efforts de l'IRPAA et ses partenaires qui ont essayé de sensibiliser les maires, les gestionnaires et les conseillers municipaux, ont fait pression sur le STR et ont offert la logistique pour arriver aux familles les plus éloignées. En plus, il est important de souligner que l'action de l'organisation embauchée s'est bénéficiée d'une ambiance institutionnelle propice générée par le Gouvernement fédéral concernant l'agenda du BSM, tout en informant et guidant les agents locaux, gouvernementaux et non gouvernementaux, par exemple à travers plusieurs activités de lancement et de divulgation réalisées par le MDS. Il a été aussi important l'affectation, de la part de l'IRPAA, d'une assistante de service social dans son équipe de projet, car elle a fourni des informations sur le fonctionnement des organismes municipaux d'assistance sociale aux agriculteurs, a rendu plus facile les relations avec ces organismes, a appuyé l'inscription auprès du Registre Unique ou la solution d'inconsistances de celui-ci et de façon générale

a rendu faisable le contact avec les familles plus vulnérables. On note que la présence d'un technicien ayant formation dans le métier du social était une exigence de l'appel même si ce n'était pas explicitement une assistante de service social. Comme résultat de cet effort, la majorité des familles identifiées comme très pauvres dans la recherche active a été incluse comme bénéficiaire du projet – seulement quelques familles (l'IRPAA n'a pas su les quantifier) n'ont pas pu être bénéficiaires par manque d'émission des documents nécessaires en temps utile.

Il faut rappeler que ces échecs éventuels peuvent être attribués aux mairies qui ont la responsabilité de l'entretien du Registre Unique – la liste initiale de potentiels bénéficiaires fournie par les Ministères a été de grande aide comme point de départ pour la focalisation, forçant l'IRPAA a se diriger vers les familles extrêmement pauvres et celles en situation de vulnérabilité élevée – qui n'avaient pas jusque-là la priorité de l'IRPAA. Il vaut bien dire que la prévision du MDA, par rapport à la nécessité de révision de cette liste et de rendre disponibles les dispositifs pour cela était la bonne, comme la recherche active et les pourcentages consentis de remplacement de familles. Dans la base de ces dispositifs on trouve la reconnaissance d'espace pour le perfectionnement constant des informations disponibles du registre et qui sont responsabilités des mairies. On prend aussi conscience qui est la position stratégique de celui qui exécute le projet qui peut perfectionner ces informations. Ce qui ne pourrait pas être prévu par l'appel à projet était l'amplitude de problèmes logistiques, de documents, etc. et qui ont pu être réglés grâce à l'engagement de l'organisation embauchée (qui aurait pu tout simplement ignorer les communautés éloignées tout comme les mairies le font), à la motivation des équipes, et à «l'innovation» de l'inclusion de l'assistante de service social à l'équipe tout cela ajouté à une ambiance institutionnelle propice due aux actions précédentes de mobilisation du Gouvernement fédéral.

Diagnostic

Le diagnostic socioéconomique et concernant l'accès aux politiques publiques des familles et ses unités productives a été réalisé selon les dispositions de l'appel à projets, à travers les dialogues avec tous les membres de la famille et les visites aux propriétés y compris avec le code géographique de celles-ci. Une fois systématisées

9. Il faut rappeler que les mairies disposent de ressources issues du MDS spécifiquement pour la réalisation de la recherche active de familles ayant le profil du Registre Unique.

par l'agent de l'ATER, ces informations ont été comprises dans le système informatisé du MDA. Dans ce cas aussi, les dispositifs prévus par l'appel à projets ont montré une bonne performance et il y a eu même des innovations proposées par l'IRPAA.

Selon sa méthodologie participative et dialogique, dans l'évaluation de l'IRPAA le temps prévu par l'appel (quatre heures) pour le diagnostic de chaque famille ne serait pas suffisant si l'agent devait aussi entrer les données dans le système du MDA. Cherchant maximiser le temps pour le diagnostic donc, l'IRPAA a libéré les agents de l'ATER de la tâche de saisie de données auprès du système du MDA, pour laquelle dix professionnels ont été embauchés (un par chaque municipalité du territoire Sertão do São Francisco). On avait prévu dans l'équipe de l'organisation embauchée, un technicien en informatique, mais pour l'entretien et non pour la saisie de données. Les frais de ces professionnels ont été assumés par l'IRPAA puisqu'ils n'étaient pas prévus par l'appel.

Encore une innovation apportée par l'IRPAA: les familles n'étaient pas prévenues que le projet d'ATER était attaché à la ressource d'appui souhaitant éviter que la participation des familles au projet soit prioritairement motivée par la ressource monétaire. 2% des familles ont été informés surtout à cause de leur isolement, désinformation, exclusion de l'associativisme et méfiantes par rapport à l'action publique (elles n'avaient jamais été accueillies auparavant). L'information a été donnée comme instrument de compréhension du projet et encouragement à y participer.

Les principales innovations apportées par l'IRPAA aux dispositifs prévus dans l'appel à projets pour le diagnostic se rapportent (i) à favoriser la clientèle avec consécutive retraite de la fonction bureaucratique des agents de l'ATER, et (ii) probablement à cause de la confiance de l'IRPAA dans les effets motivationnels du dialogue intensif avec les familles, la décision de promouvoir l'adhésion au Projet basée plutôt sur les raisons «morales» que «matérielles».

Définition du Projet productif

Selon le thème de l'autonomie des familles dans la décision à propos de ce qu'elles pouvaient produire, sujet traité de forme insistante dans les mises en capacité faites par le MDA et le MDS et présent dans les matériels d'appui, le

projet productif était construit en partenariat avec l'agent de l'ATER et la famille cherchant le renforcement de l'unité productive familiale, dans la perspective de la sécurité alimentaire et de la commercialisation des éventuels surplus. À ce moment aussi les familles étaient informées à propos de la ressource d'appui.

L'approche de l'IRPAA à l'élaboration du projet productif a apporté au projet de nouveaux éléments par rapport aux pratiques traditionnelles de l'ATER, cherchant un équilibre entre les orientations techniques et la standardisation de procédures d'un côté, et des éléments participatifs et de la flexibilité de l'autre. Selon l'appel à projets, le projet productif a souhaité s'adapter aux attentes et aux rêves des familles, mais sans oublier sa faisabilité dans la réalité du territoire, ayant utilisé comme orientation deux outils élaborés par l'IRPAA, le Guide d'Orientation technique et méthodologique et les Projets d'Activités Productives Adéquates au semi-aride où on peut trouver en détail tous les traits pour la mise en place de plusieurs activités productives, comme les coûts (recherchés dans des magasins de la région selon l'exigence de l'appel), les conditions de faisabilité et les perspectives d'écoulement commercial. En plus, tout en conservant la vision collective typique de l'IRPAA, dans l'élaboration du projet – malgré son caractère individuel – on a toujours réfléchi sur son implantation dans la région comme un ensemble et sur son éventuelle insertion dans les chaînes productives.

La vocation des terrains plus secs est tournée vers deux voies, l'élevage ovin et caprin dû à sa facilité d'adaptation aux conditions climatiques du semi-aride et l'extraction de fruits du sertão. Dans ces régions 46% des projets productifs élaborés ont visé l'élevage. Déjà dans les territoires irrigués proches du fleuve São Francisco (peuplés par des familles ayant peu de terre ou aucune, fournisseuses de main d'œuvre saisonnière à l'agrobusiness et trop vulnérables), la plupart des projets a été dirigée vers la plantation de tomates, oignons, fruit de la passion, manioc et légumes, réaffirmant ainsi l'intimité que les familles avaient déjà avec l'activité agricole. Il y a eu des cas aussi comme la Communauté Cangalha, à Mauá où la pénurie d'eau et de terre a rendu le projet productif plus dirigé vers l'artisanat (chapeaux et nattes que les familles produisaient déjà à partir de la paille).

Exemples de projets productifs adaptés aux réalités familiales et locales

Pour une famille de Juazeiro, de la région irriguée du fleuve São Francisco, n'ayant pas de terrain à cultiver, le plus grand rêve était celui d'avoir un peu d'élevage de poules, mais elle ne possédait même pas le terrain nécessaire à la construction d'un poulailler. Cette famille habite une maison de pisé n'ayant pas d'espace pour servir de cuisine, de chambre ou salon. La solution trouvée a été la construction d'un poulailler dans une petite aire à l'entrée de la maison.

À l'intérieur de Pilão Arcado, les agents de l'IRPAA ont découvert que les familles avaient une aptitude à la plantation de canne à sucre et pour la production d'eau de vie, mais le projet n'avait pas prévu d'action d'échange pour connaître une autre expérience déjà structurée de production d'eau de vie. Malgré cela, l'IRPAA a fait l'échange avec la location d'un véhicule, un minibus pour conduire l'équipe, et quinze familles afin de connaître cette expérience, payant tous les frais d'hébergement et d'alimentation.

Au fil du temps et avec l'étiage constant, la tendance a été celle de favoriser ou de revoir les projets productifs avec une dépendance moins grande de l'eau – comme minimiser les projets de labourage ou de plantation de maïs, de haricots noirs et de manioc traditionnels dans la région – et de mettre l'accent sur les investissements dans des installations (clôture, porcherie, etc.) ou sur les plantations résistantes à la sécheresse comme les opuntias. Sur la même voie, on a encouragé la diversification productive, car si la production de fourrage est limitée à cause de la sécheresse, la solution n'est pas acheter plus d'animaux puisque le résultat sera celui d'avoir plus d'animaux affamés. Dans ces ajustements, le MDA a fait preuve de flexibilité, car il a accepté sans problèmes la révision des termes d'adhésion des agriculteurs qui ont décidé de changer leurs projets productifs – la flexibilité pour l'application de ressources d'appui est un concept important pour le fonctionnement du Programme d'Appui, justement pour le rendre différent du Pronaf.

De ce procès d'élaboration du projet productif viennent des indications importantes pour la fonction de l'ATER. Dans son approche dialogique avec les familles, l'ATER de l'IRPAA renie définitivement la figure de l'agent traditionnel et «techniciste» qui arrive auprès des communautés avec des diaporamas et se cache derrière le rituel d'une conférence technique sur les thèmes d'agriculture familiale qu'il a préalablement

décidé de relever sans la problématisation de la réalité locale ou sans considérer les demandes et les vocations des familles. L'ATER de l'IRPAA évite les pièges du volontariat et de l'accommodation de ceux qui arrivent dans les communautés tout en acceptant sans critique n'importe quelle pratique productive traditionnelle sous prétexte de ne pas vouloir «envahir» la convivialité harmonieuse sentée entre l'homme et la campagne¹⁰. La base pour la quête d'équilibre entre ces positions extrêmes est un procès d'apprentissage où s'alternent la flexibilité et la standardisation et où l'expérience pratique nourrit la systématisation de la connaissance et non le contraire.

Libération des Ressources d'Appui

L'appui associé à l'action de l'ATER a permis de matérialiser les orientations techniques de l'ATER et a représenté pour plusieurs familles l'occasion d'un nouveau projet de vie après les pertes dans l'élevage ou dans l'agriculture normalement causées par l'étiage prolongé.

La libération des ressources par le MDS a commencé, selon la ligne du temps du Programme, de quatre à cinq mois après l'approbation du projet productif, pendant lesquels les agents ont préparé les familles à l'utilisation adéquate des ressources.

Au début, lorsque les familles étaient au courant des appuis, l'équipe a dû expliquer

10. On peut consulter à propos de ce sujet l'excellent article de Dias (2013) où on discute le rôle transformateur de l'ATER – dans ce cas sans référence explicite à l'IRPAA.

plusieurs fois qu'il ne s'agissait pas d'un crédit. Il y avait une certaine méfiance de la part des agriculteurs lorsqu'ils savaient qu'ils devaient recevoir de l'argent sans devoir le rembourser, probablement à cause des expériences antérieures nocives. Avec la libération du premier décaissement, il était courant que les familles veuillent donner de l'argent à l'agent de l'ATER pour qu'il achète du matériel ou des graines. Les agents avaient appris à ne pas en accepter. C'est un aspect fondamental de la méthodologie du programme visant éliminer la possibilité de relations clientélistes et de dépendance.

Pendant cette phase on a vu surgir des inconsistances de registres (comme des graphies différentes pour un seul nom ou des situations d'homonymie) entre les registres du MDS (Registre Unique) et ceux du MDA (SIATER) qui sont distincts et remplis aussi dans des situations différentes. Ces problèmes ont atteint environ 100 familles et environ 50% ont été réglés – au bout des comptes 45 familles (moins de 1% de l'univers accueilli) n'ont pas eu d'accès. Encore d'autres problèmes se sont passés à cause du blocage du décaissement via carte *Bolsa Família* ou carte *Cidadão* de l'agriculteur dû à la désinformation de l'agence bancaire locale de la banque CAIXA (Caisse Économique Fédérale). Ces problèmes ont été réglés à travers l'intervention éventuelle de l'IRPAA qui montrait les documents explicatifs fournis par le MDS.

La difficulté principale a surgi de la fragmentation dans la libération de la ressource d'appui qui était disponible de façon aléatoire et en termes distincts à des familles de la même communauté qui ont participé du cycle d'activités du projet pendant la même période. La ressource est libérée à partir de la forme avec laquelle l'organisation insère les familles dans le registre du SIATER et monte les rapports d'exécution pour l'approbation de l'agent de l'ATER. Il n'y a pas de possibilités pour le MDS, ou même pour le MDA d'identifier les familles par communauté, vu que l'architecture du système ou l'insertion d'informations de la part des organismes n'ont pas été faites dans ce sens. Cela a causé une certaine tension dans les communautés de crainte que les familles ne reçoivent pas la ressource d'appui. D'un côté, l'équipe de l'IRPAA sur le terrain a compris que la libération simultanée de la ressource pour le 100 bénéficiaires accueillis par chaque agent

de l'ATER ferait dérailler le suivi individualisé de la mise en place de chaque projet productif. Cependant, il pourrait y avoir la libération simultanée auprès de chaque communauté, où le nombre de bénéficiaires serait bien plus petit que 100. L'équipe de l'IRPAA a souligné que la territorialisation dans la libération des ressources d'appui serait plus efficace, car les agents pourraient agir dans le même territoire réduisant ainsi le nombre de déplacements. Probablement, ce problème pourrait être résolu lors de la saisie de données, à travers les indications sur la localisation ou la communauté des familles.

Ces problématiques non techniques dans la libération de la ressource d'appui a des implications pour le défi de livraison de l'étude de cas, car elles montrent la nécessité d'une meilleure coordination au niveau interinstitutionnel ou territorial.

Suivi des familles

Selon l'appel public, le suivi des familles a considéré des activités individuelles et collectives. Les aspects les plus intéressants et plus innovants sont parmi les activités collectives.

Les activités collectives se passaient tous les mois. Le thème de la première activité collective – politiques publiques – était déjà prédéfini dans l'appel, mais à partir de la deuxième réunion les thèmes étaient libres et ont été choisis par les communautés et par les agents de l'ATER. Des thèmes comme l'organisation sociale et terre, genre, fundo de pasto¹¹, fruits natifs, maniement de caprins et de volailles, commercialisation et bénéfiques, conservation de fourrage, contrôle de pestes et maladies avec des médicaments naturels.

Différemment du nombre préétabli par l'appel qui plaidait au maximum 24 familles, les réunions collectives n'ont jamais eu moins de 50 familles. Cela a été un choix clair de l'IRPAA, celui de ne pas exclure les familles non bénéficiées directement par le Programme d'Appui/BSM selon les principes méthodologiques de l'IRPAA qui favorisent le collectif.

En réalité, *une tension entre l'individuel et le collectif* – découlant de la méthodologie originale de l'IRPAA – a traversé plusieurs activités du projet comme le fait de n'avoir que quelques familles bénéficiées tandis que l'IRPAA a

11. Des communautés où vivent de 30 à 40 familles qui possèdent de petits terrains individuels mais les aires les plus grandes sont d'utilisation collectives soit pour l'élevage soit pour la plantation – l'utilisation de la terre a été la bonne façon de vivre dans le semi-aride.

toujours travaillé avec la communauté comme un tout, la fragmentation dans la libération des ressources d'appui citée ci-dessus et même le suivi individuel des projets productifs familiaux. Selon l'IRPAA, arriver auprès d'une communauté avec une liste «toute faite» de bénéficiaires menace la cohésion et le sens de solidarité de la communauté elle-même. En revanche, cette liste représente un outil efficace de focalisation des plus vulnérables. L'appel fourni même des indications pour que l'homogénéité de la communauté soit préservée : «l'organisation embauchée va identifier les familles de la liste, les rassembler dans des communautés ou proches les unes des autres, de façon à : a) éviter que, dans le cas d'existence de familles voisines encadrées dans les critères de base du Plan Brasil sans Misère une famille soit accueillie et une famille voisine non; b) rendre possible la rationalisation du travail du suivi des familles et de l'offre de politiques sociales, d'accès à l'eau, de commercialisation entre autres» (MDA 2012 : 17). Quand même, dans des communautés relativement hétérogènes le problème serait de solution difficile. Cette tension a été mitigée par l'IRPAA lorsqu'il a élargi la participation dans les activités collectives à la communauté dans sa globalité, bien que cela puisse représenter un coût élevé devant être couvert par l'organisation, de façon à mettre à niveau les connaissances, égalant les bénéficiaires et non-bénéficiaires du projet tout comme les associés et non associés aux organisations locales.

Dans les activités collectives, les exigences définies dans l'appel ont été largement répondues lors de la participation d'au moins 30% de femmes et de la réalisation d'activités de récréation avec les enfants où des informations et des connaissances sur le semi-aride ont circulé de façon ludique.

Les activités individuelles des suivis des familles ont été tournées vers l'orientation technique au projet productif et accès au marché. Il est important de souligner que la libération des décaissements postérieurs au premier dépend de la réalisation de ces activités de surveillance.

Le dilemme individuel/collectif souligné dans cette sous-section est la conséquence d'un conflit entre la focalisation et la participation de toute la communauté et ce dilemme est implicitement reconnu comme tel dans l'appel, mais sans conduction pratique et d'application facile dans les communautés hétérogènes. Dans le Programme d'Appui/BSM ce dilemme est mitigé par la méthodologie originale de l'IRPAA à travers un processus de partage d'informations entre *stakeholders* (tous les membres de la

communauté) bien que les coûts les plus élevés ne soient pas couverts par le Projet.

Accès au Marché

Au fur et à mesure du développement de la production, les surplus surgissaient et avec eux le besoin d'écoulement de ces produits. Dans cette phase, les agents ont approfondi les diverses possibilités d'accès au marché de façon graduelle, encourageant d'abord la vente directe, chez les clients et dans les marchés de la communauté. Ensuite on a organisé la participation dans les marchés d'agriculture familiale, de caprins et d'ovins dans la région, où les produits des agriculteurs du Programme d'Appui/BSM étaient exposés.

On a abordé aussi la question de la qualification du produit, faisant attention à son apparence afin d'ajouter de la valeur, par exemple la désinfection des œufs avant la vente et l'accommodation des légumes. On a évolué ensuite à l'emballage de la cassonade et l'embouteillage verre, avec étiquetage contenant les informations de la communauté et l'historique du produit, de l'huile, et de l'eau de vie qui étaient faits jusque-là dans des bouteilles plastiques et dans des tonneaux .

Les agriculteurs familiaux trouvaient aussi des obstacles à la commercialisation, comme la nécessité d'un sceau sanitaire pour les produits animaux qui représentent 70% de la production de l'agriculture familiale de la région, ou à la distance des abattoirs et le coût élevé unitaire du transport pour un petit nombre de bêtes. Afin de trouver la solution de ces entraves, l'IRPAA a promu l'insertion des agriculteurs familiaux dans des réseaux de commercialisation coopérative ou solidaire, comme la *Cooperativa Agropecuaria Familiar de Canudos* (COOPERCUC) qui est structurée dans un réseau d'unités-satellites auxquels les petits agriculteurs ont un accès plus facile pour la commercialisation. Aussi, on a favorisé l'accès aux achats gouvernementaux via PAA et PNAE où les agriculteurs familiaux trouvaient des entraves liées à la qualité, au volume et à la régularité de la production. On a encouragé l'articulation à la COOPERCUC à Uauá et à d'autres associations à Curaçá, Casa Nova et Sento Sé. L'accès des agriculteurs familiaux aux achats institutionnels demeure quand même limité.

L'insertion graduelle dans le marché est le fruit d'une vision de participation de la communauté qui ne considère pas l'inclusion productive de façon dissociée des caractéristiques socioculturelles de la communauté elle-même, favorisant une transition progressive des chaînes de commercialisation informelles aux chaînes

formelles et de pratiques de marché simples aux chaînes plus complexes. En plus, le soutien à la commercialisation via société civile (coopératives et réseaux) a été nécessaire pour remplir des lacunes de la part des mairies qui n'avaient pas le service de sceau d'inspection municipale et ne répondaient pas à la normative nationale qui établit les pourcentages minimaux d'achats institutionnels de l'agriculture familiale.

Permanence et articulation interinstitutionnelle

Dans le concept de «route» du Plan Brésil sans Misère, considérant les conditions de vulnérabilité de son public, il est fondamental l'inclusion successive dans d'autres politiques et programmes pour qu'il y ait de la permanence des conquêtes du Programme d'Appui.

Selon le point de vue de l'IRPAA, le renforcement de l'organisation sociale des agriculteurs familiaux est fondamental pour garantir la revendication et l'accès aux politiques publiques qui permettent de donner de la continuité à un cycle de croissance de l'agriculture familiale. Normalement les avancées sur la connaissance des politiques publiques et sur la mise en conscience à propos de leurs droits, trouvés par les agriculteurs dans le Programme d'Appui/BSM augmentent la perception des opportunités d'inclusion dans les politiques publiques municipales, des états et celles de la fédération.

Basé sur le renforcement de l'associativisme et de la conscience des agriculteurs familiaux, l'action de l'IRPAA comme articulateur auprès des agents des politiques publiques rend de plus en plus facile l'inclusion des bénéficiaires du Programme d'Appui/BSM dans d'autres programmes présents dans le territoire Sertão du São Francisco, comme l'ATER Agroecologia du MDA et le Fomento Semiárido du MDS entre les programmes fédéraux, et l'ATER BAHIATER, Pró-semiárido IFAD-CAR, Bahia Produtiva, Banco Mundial-CAR, ATER Sustentabilidade et le projet ATER fundo de pasto entre les programmes des états.

Un troisième élément important pour le soutien au-delà du renforcement du capital social local et de l'intermédiation de l'IRPAA est représenté par l'ambiance institutionnelle qui a besoin d'être structurée de façon à favoriser cette articulation entre les politiques et les programmes.

En ce qui concerne le Gouvernement fédéral, une aide importante a été donnée dans la préparation des articulations avec des les institutions fédérales comme la CODEVASF et l'EMBRAPA.

Par rapport aux programmes des états, du point de vue des arrangements institutionnels, le Gouvernement de l'état de Bahia favorise

récemment deux innovations qui cherchent promouvoir l'articulation interinstitutionnelle et programmatique. La première est l'introduction d'une prime dans les contrats avec les organismes de l'ATER où un bonus monétaire important est payé à l'organisme et à l'agent pour les articulations qui sont faites avec des programmes comme le Pronaf, le PAA, Garantia Safra, PNAE, Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel, et Bahia Produtiva. La deuxième innovation est la création des Services territoriaux d'Appui à l'Agriculture familiale – le SETAF, où divers services et politiques en faveur des agriculteurs familiaux, qui se trouvaient auparavant dispersés dans de différents bureaux locaux (CAR, EBDA, etc.), ont été réunis dans une seule structure dans chaque territoire d'Identité. Dans le cas du territoire Sertão do São Francisco, le SETAF est placé à Juazeiro, accueillant les autres municipalités du territoire qui affecte ses techniciens selon la demande. Bien que les SETAFs n'aient pas de fonctionnalité totale, le personnel de l'IRPAA reconnaît que dans certains cas l'articulation intersectorielle a amélioré grâce à la décentralisation des services, comme pour la solution de questions foncières, pour traiter celles-ci il n'est plus nécessaire de se déplacer jusqu'à la capitale de l'état. En plus, le SETAF appuie des processus de pactisation à niveau local par rapport aux buts et aux actions, entre le BAHIATER, Mairies et Conseil Municipal même pour l'ATER. Les agents de l'ATER sont obligés à participer de ces processus de pactisation. L'opinion selon laquelle l'articulation interinstitutionnelle pourra encore améliorer lors de la mise en place des Services municipaux d'Appui à l'Agriculture familiale – SEMAFs n'est pas encore établie.

Normalement l'articulation avec les gouvernements locaux – les mairies – montrent aussi la grande importance soit dans l'exécution du Programme d'Appui/BSM, soit pour sa permanence dans l'avenir. Malheureusement cette articulation n'est pas toujours positive dans le Programme d'Appui/BSM où l'IRPAA évalue qu'il n'y a que trois ou quatre mairies collaborant de façon efficace. Un de ces cas rares de réussite est celui de la Mairie de Canudos, où l'appui est donné au Programme d'Appui/BSM par les Secrétariats d'agriculture (dans la mobilisation des familles, conduite vers l'émission de la DAP, l'organisation de marchés outre les programmes de crédit et Garantia Safra et cession de matériel pour la construction de citernes) ; environnement (régularisation foncière, conservation de la caatinga et registres environnementaux) ; et Développement social et Lutte contre la Pauvreté (recherche active pour le Registre Unique, Tarif social d'Électricité,

Prestation continue et Services de Cohabitation et Renforcement des liens).

On note donc l'importance d'une action articulée entre les différents niveaux de gouvernement, organisations de la société civile et capital social local pour la continuité et permanence de l'inclusion sociale et productive des bénéficiaires du Programme d'Appui/BSM.

Results

L'IRPAA ne dispose pas d'informations quantitatives sur les résultats du Programme d'Appui/BSM aux familles bénéficiées. Même si les données de diagnostic fournissent une ligne de base ou son *follow-up* il y a des limites du système du MDA pour l'élaboration, consultation et analyse de ces données au moins à niveau local. Plusieurs efforts ont été faits par le Gouvernement fédéral afin de systématiser et surveiller les résultats du

Programme d'Appui à travers les rapports de voyages sur place des équipes techniques, les articles et encore d'autres produits de conseils outre le travail exhaustif de surveillance de la part de l'*Assessoria Especial de Controle Interno* (AECI) du MDS qui a aussi produit des rapports sur les résultats du Programme. Apparemment ces informations n'ont pas été accédées par l'IRPAA.

Des données consolidées sont élaborées de temps en temps et *ad hoc* comme le tableau suivant qui rapporte les types de projets productifs financés par la ressource d'appui, où l'on confirme la prévalence de productions d'élevage adéquates au semi-aride.

Résultats qualitatifs sont présentés ci-dessous ayant un caractère illustratif issu des entretiens sur place avec les familles bénéficiées et réalisées par cette étude.

TABLEAU 2 - Types de projets productifs financés par le Programme d'Appui - source Belém et al. 2015

Productive projects	%
Goat-breeding	46%
Aviculture	29%
Sorghum and forage	11%
Sheep-raising	7%
Agricultural crops	4%
Vegetables	2%
Pig-farming	1%
Handicrafts	0.8%
Processing of cassava by-products	0.4%

Résultats qualitatifs sont présentés ci-dessous ayant un caractère illustratif issu des entretiens sur place avec les familles bénéficiaires et réalisées par cette étude.

Madame Luísa, M'sieu José Luiz et leur fils Daniel, Canudos

Ils ont une propriété d'environ 8 hectares, achetée il y a 25 ans, où ils produisent des opuntias et élèvent des caprins. Ils ont su à propos du Programme d'Appui/BSM à travers une réunion convoquée par l'Association des habitants. Ils sont bénéficiaires du Programme *Bolsa Família* et du *Tarif social d'Électricité*. Ils ont déjà été bénéficiés par le Programme de l'ATER de l'EBDA, par le Programme *Gente de Valor* (Gens de valeur), CAR/FIDA et ils ont eu accès au *Crédito Amigo* (Crédit amical) et au Pronaf. Ils augmentent leur revenu avec de petits boulots auprès d'un garage dans leur propriété. Avec la ressource d'appui, ils ont construit une étable pour abriter les chèvres de la pluie et du soleil, partant d'un dessin à eux – sans la protection, la sécheresse et la pluie successive ont déraillé l'élevage de 20 chèvres qu'ils avaient déjà. Maintenant ils ont 50 chèvres, ils ont appris à utiliser le fourrage d'un voisin et comment produire un vermifuge naturel pour les chèvres. Ils ont essayé de planter un jardin potager, mais à cause du manque de citerne pour la production ils n'ont pas pu arroser le jardin à la main avec l'eau d'un puits communautaire. Avec l'augmentation du nombre de caprins, ils ont commencé à consommer plus régulièrement le lait des chèvres et à manger de la viande de chevreau. Ils vendent à un voisin qui rassemble le bétail dans la communauté et les emmène à vendre dans les marchés. Ils évaluent que pendant les trois ans du projet leur revenu a amélioré ainsi que leur estime de soi : «le revenu est mieux, j'ai d'autres plans». Les perspectives pour l'avenir sont d'améliorer la qualité du bétail et les vendre en vie, pomper l'eau de la citerne communautaire pour la plantation de graminées et des opuntias et réactiver le jardin potager de la cour arrière.

Madame Paixão, mari et 2 filles, Canudos

Ils ont une propriété de 3,5 hectares où ils habitent depuis 20 ans. Ils produisent des haricots noirs, du maïs et n'avancent pas à cause du manque de pluies. Ils ont aussi environ 12 plantations de faux mimosa, opuntias et d'herbe irriguées à base de l'eau jetée d'un puits communautaire qu'ils font désaliniser et réutilisent dans la plantation de plantes potagères médicinales. Avant le projet ils élevaient cinq caprins, deux couples de mouton et un couple de porcs. Ils ont accès au Programme *Bolsa Família* et à la *Retraite rurale* et font de petits travaux afin d'augmenter le revenu mensuel. Ils ont payé le *Garantia Safra*, mais ne l'ont pas reçu en 2015 et n'ont jamais eu accès au crédit. Ils ont connu le Projet à travers une réunion faite par l'Association communautaire et possédaient déjà la DAP et le NIS. Avec la ressource d'appui, ils ont construit deux clôtures pour les chèvres, les séparant des chevreaux et une clôture différente pour qu'ils ne se blessent pas. Ils ont aussi investi sur la plantation diversifiée (opuntias, herbe, plantes potagères et une grande variété de plantes médicinales et fruitières) aussi sur l'élevage de bêtes y ajoutant encore trois caprins. À travers l'ATER ils ont appris à utiliser le fourrage et à faire un vermifuge naturel pour les chèvres. L'alimentation de la famille a amélioré par la consommation du lait des chèvres et des haricots, du maïs, des plantes potagères et des fruits de la plantation. Ils n'ont pas encore abattu de bêtes pour le commerce. Ils considèrent «que la vie a beaucoup amélioré à cause de leurs nouvelles activités. Les perspectives sont d'augmenter l'élevage et d'élargir la clôture des chèvres en articulation avec l'Association pour utiliser le fourrage afin de stocker de la nourriture pour le bétail».

Madame Maria Helena, mari et fils, Uauá

Madame Maria Helena ne sait pas préciser la taille de la propriété où ils produisent du haricot noir, du maïs, des opuntias et où ils élèvent des caprins (ils en possédaient 12 avant le projet). Ils reçoivent l'aide du Programme *Bolsa Família* et ils accèdent à la *Garantia Safra*. Ils n'ont jamais eu accès au crédit et ils augmentent leur revenu avec des petits boulots. Ils ont appris à propos du projet par la visite de l'agent de l'IRPAA quand ils ont aussi été instruits à obtenir la DAP à travers l'inscription faite auprès de l'EBDA. Avec la ressource d'appui, ils ont acheté 15 chèvres, 800 pousses d'opuntias et ils ont construit une étable. Ils avaient déjà cultivé des opuntias, mais avec la sécheresse ils ont tout perdu. Il y a des installations hydrauliques chez eux, pourtant l'approvisionnement d'eau est irrégulier. De façon paradoxale ils n'ont pas le droit d'accéder à la *Primeira Água* (programme d'accès à l'eau pour l'usage domestique) parce qu'ils ont des installations hydrauliques et n'ayant pas la *Primeira Água* ils ne peuvent pas accéder à la *Segunda Água* (programme de citernes pour la production). Ils achètent de l'eau pour l'usage quotidien, mais pas pour l'irrigation puisque celle-ci est chère; l'irrigation des plantations y compris le jardin potager où ils cultivent des tomates et de la coriandre (favorisé par l'ATER selon l'appel) dépend complètement de l'incidence de pluies. L'alimentation de la famille a été améliorée grâce à la consommation du lait de chèvre, des haricots noirs et du maïs produit dans la propriété des beaux-parents dans la même communauté. Ils n'ont pas encore abattu de bêtes pour le commerce. Ils espèrent augmenter l'élevage dans l'avenir. Le Programme d'Appui/BSM a été important pour la reprise de la production: «ça a beaucoup amélioré, avant Michelle (agente de l'ATER de l'IRPAA) on ne produisait rien ».

Contribution aux politiques publiques

Dans l'exécution du Programme d'Appui/BSM, l'IRPAA a répondu aux exigences de l'appel tout en proposant des innovations à la structure institutionnelle du Programme d'appui. Certaines sont accueillies dans de nouveaux programmes fédéraux et à niveau des administrations des États contribuant au perfectionnement des politiques publiques d'inclusion sociale et de production rurale. Plus spécifiquement: (i) dans le projet de l'ATER du Gouvernement de l'état du Bahia aujourd'hui la méthodologie participative est marquée de façon positive dans les propositions ; (ii) la durée des contrats de l'ATER a été élargie à trois ans

et le pourcentage de bénéficiaires pouvant être inclus via recherche active a été augmenté à 30% ; (iii) dans les nouveaux projets de l'ATER du Gouvernement du Bahia, le nombre de familles accueillies par chaque agent de l'ATER a été réduit de 100 à 80 de façon à améliorer l'accent sur le client ; (iv) dans le nouveau projet de l'ATER de la BAHIATER il y aura la nucléation des communautés avec des caractéristiques semblables dans chaque municipalité (cherchant optimiser la territorialisation des services de l'ATER) ; et (v) la BAHIATER a aussi flexibilisé les visites individuelles de l'agent à travers une banque d'heures (12 heures de l'ATER obligatoires mais pouvant être organisées par l'agent selon la nécessité.

4

LEÇONS DE L'ÉTUDE DE CAS

Dans le Programme d'Appui/BSM, l'action de l'IRPAA ajoute de la valeur à la structure d'appuis déjà présente dans l'appel à projets du Programme d'Appui. L'action conjointe des dispositifs contractuels et de la méthodologie de l'IRPAA contribuent pour améliorer l'effectivité du projet dans la formation des équipes, divulgation du programme et mobilisation des familles, focalisation, diagnostic et élaboration du projet productif, suivi des familles et accès au marché. L'IRPAA montre qu'il est possible d'aller au-delà du Programme d'Appui.

On a ajouté à la formation initiale des équipes par le MDA une formation pratique et mise en contexte initiale et continue de l'IRPAA ainsi que le vécu des agents dans les communautés. De la même façon on ajoute aussi de la valeur aux mécanismes de mobilisation et divulgation prévus dans l'appel à projets à travers le réseau de partenariat et la stratégie de communication (avec l'utilisation de différents médias et aussi la production d'information de compréhension facile) propres à l'IRPAA qui favorise un accès qualifié dans les communautés et ainsi un perfectionnement des dispositifs de focalisation déjà inclus dans l'appel tout en permettant l'accès à des poches de pauvreté extrême, éloignées, isolées et exclues jusque-là des politiques publiques. La méthodologie de l'IRPAA de son côté a été la base pour l'établissement d'un dialogue approfondi et paritaire avec les familles des agriculteurs dans les phases de diagnostic et d'élaboration du projet productif où il y a eu aussi l'ajout de valeur aux dispositifs déjà prévus dans l'appel à travers l'élargissement du temps donné à ce dialogue avec les familles, l'accent exclusif mis sur le client et le transfert à d'autres techniciens de tâches secondaires comme la saisie de données. On a fait aussi la réversion des pratiques de l'ATER, traditionnellement technicistes ou excessivement volontaristes fondée sur la récupération de l'expérimentation et sur l'apprentissage ancré dans l'évidence pratique.

Un apport fondamental au répertoire technique méthodologique du Programme d'Appui a été

fourni par l'approche collective qui est point fondamental de la méthodologie de l'IRPAA. L'appel à projets prévoyait déjà une séquence bien structurée d'activités de suivis individuelle et collective soutenant la mise en œuvre du projet productif des agriculteurs. L'IRPAA a revu le format des activités collectives en augmentant la participation et le partage d'informations aussi aux familles non bénéficiaires par le projet. Ainsi, de façon indirecte il a contribué à la mitigation d'un dilemme intrinsèque au dessin du Programme d'Appui, entre la focalisation, libération des ressources d'appui et le suivi qui devaient être forcément individualisés et les menaces à la cohésion sociale et la solidarité interne à la communauté. Aussi, le graduel dans l'insertion des produits de l'agriculture familiale dans le marché est un élément d'innovation également découlant de la capacité de dialogue avec la communauté et de la quête de solutions adéquates à ses caractéristiques socioculturelles.

Encore des leçons apprises avec l'expérience du Programme d'Appui/BSM découlent non seulement de l'approche de l'IRPAA, mais des obstacles circonstanciels. On peut citer le cas des solutions qui ont été données par l'IRPAA à des problèmes non techniques rapportés à la logistique, la documentation, le blocage du décaissement de la ressource d'appui et les achats institutionnels qui ont été générés par de fautes de performance des gouvernements des municipalités ou par des inconsistances dans la coordination interinstitutionnelle et ont dû être réglés par des interventions de l'organisation qui sont sorties éventuellement de la portée des fonctions établies en contrat.

Certaines innovations apportées par l'IRPAA dans le Programme d'appui/BSM ont contribué à l'avancée des politiques publiques à travers les changements dans la durée des contrats de l'ATER, dans le pourcentage consenti de révision de la liste de bénéficiaires à travers la recherche active, l'adéquation du nombre de familles par agent, la nucléation des communautés et l'introduction de la banque d'heures pour les visites de l'agent de l'ATER.

Bibliographie

ASA, <http://www.asabrasil.org.br/semiarido>

Belém dos Santos C. et al., *Experiência de Assessoria Técnica e Extensão Rural para a Convivência com o Semiárido*, Resumos do IX Congresso Brasileiro de Agroecologia – Belém/PA, 2015

de Campos A.A., *Brasil Sem Miséria*, apresentação para a Missão do Banco Mundial de Avaliação de Meio Termo do Acordo de Empréstimo BR 7841, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília Março 2014

Dias W., “O Agente de Ater Transformador”, *Repartindo*, Edição 3 Ano 3, Outubro 2013

Governo da Bahia, <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>

MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário, *Chamada pública para seleção de entidades executoras de assistência técnica e extensão rural para acompanhamento de famílias em situação de extrema pobreza* - Plano Brasil Sem Miséria, Brasília 2012

Santos da Conceição J.A., Gomes da Silva A., Braga Conceição S., Pires de Moura M., *Estrutura Fundiária nos Territórios de Identidade da Bahia*, IV Semana do Economista e IV Semana do Egresso, Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Ilhéus 2014

Perotti Harrop A., *Produto 4 do contrato de consultoria nº. SA - 3568/2014 do Projeto 914BRZ3003 - Apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para Superação da Extrema Pobreza*, mimeo, 2015



www.wwp.org.br