

FOME ZERO

(PROGRAMME FAIM ZÉRO)

L'EXPÉRIENCE BRÉSILIENNE

COORDINATEURS:
JOSÉ GRAZIANO DA SILVA
MAURO EDUARDO DEL GROSSI
CAIO GALVÃO DE FRANÇA

FOME ZERO
, (PROGRAMME FAIM ZERO)
L'EXPERIENCE BRÉSILIENNE

Coordinateurs:
José Graziano da Silva
Mauro Eduardo Del Grossi
Caio Galvão de França

FOME ZERO
(PROGRAMME FAIM ZÉRO)
L'EXPÉRIENCE BRÉSILIENNE

Ministère du développement agricole
Brasilia, 2012

DILMA ROUSSEFF
Président de la République

GILBERTO JOSÉ SPIER VARGAS
Ministre d'État du Développement
Agraire

LAUDEMIR ANDRÉ MULLER
Directeur de Cabinet du Ministère du
Développement Agraire

CARLOS MÁRIO GUEDES DE
GUEDES
Président, Institut National de la
Colonisation et de la Réforme Agraire

VALTER BIANCHINI
Secrétaire à l'Agriculture Familiale

ANDREA BUTTO ZARZAR
Secrétaire au Développement
Territorial

ADHEMAR LOPES DE ALMEIDA
Secrétaire à la Réorganisation Agraire

JOAQUIM CALHEIROS SORIANO
Directeur du Centre d'Études
Agraires et du Développement Rural

JOÃO GUILHERME VOGADO
ABRAHÃO
Coordinateur d'Exécution
du Centre d'Études Agraires et
du Développement Rural

Série NEAD Especial 19

Ministère du Développement Agraire
(MDA)
www.mda.gov.br

Centre d'Études Agraires et
du Développement Rural (NEAD)
SBN, Quadra 2, Edifício Sarkis -
Bloco D - loja 10 - Sala S2 -
Cep: 70.040-910
Brasília/DF
Téléphone: (55 61) 2020 0189
www.nead.gov.br

Conception graphique
Caco Bisol

Mise en page
Gérard Prosper

Traduction
Rachel Foundje, Claudine Franchon,
Magda Pavitt

Production éditoriale
Ana Carolina Fleury

Traduit du portugais.
Titre original: Fome Zero: A experiência brasileira

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) 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, 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 celles de la FAO.

FAO ISBN: 978-92-5-207312-3
MDA ISBN: 978-85-60548-88-0

© Ministère du Développement Agraire du Brésil 2012
© Ministère du Développement Agraire du Brésil 2010 (édition portugaise)

Sommaire

Avant-propos	7
Préface de l'édition originale	9
1. Projet Faim Zéro: Un projet de politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle pour le Brésil	13
2. À l'intention des détracteurs du projet Faim Zéro <i>José Graziano da Silva, Walter Belik et Maya Takagi</i>	41
3. La mise en œuvre du programme Faim Zéro en 2003 <i>Maya Takagi</i>	55
4. Faim Zéro: Un projet transformé en stratégie gouvernementale <i>Adriana Veiga Aranha</i>	89
5. La mobilisation entrepreneuriale pour la lutte contre la faim <i>Walter Belik</i>	115
6. Faim Zéro: Leçons principales <i>Bureau régional de la FAO pour l'Amérique latine et les Caraïbes – Santiago, Chili</i>	149
7. Sécurité alimentaire et nutritionnelle et programmes de transfert de revenus <i>Maya Takagi</i>	169

8. Agriculture familiale et programmes de garantie de prix au Brésil: Le Programme d'achat d'aliments (PAA) <i>Adoniram Sanches Peraci et Gilson Alceu Bittencourt</i>	203
9. Territoires de la citoyenneté: Innovation dans le sillage du programme Faim Zéro <i>Caio Galvão de França et Joaquim Soriano</i>	237
10. Participation sociale au projet Faim Zéro: L'expérience du CONSEA <i>Francisco Menezes</i>	261
11. Participation du CONSEA à la construction du Système et de la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle <i>Renato S. Maluf</i>	281
12. Défis nouveaux et anciens pour atteindre la sécurité alimentaire au xxi ^e siècle <i>Maya Takagi et José Graziano da Silva</i>	307
13. Réduction de la pauvreté: de 44 millions de personnes à 29,6 millions <i>Mauro Eduardo Del Grossi</i>	321
14. Suggestions pour la formulation d'une politique de sécurité alimentaire en Amérique latine <i>José Graziano da Silva, Walter Belik et Maya Takagi</i>	339
Profil des auteurs	383

Avant-propos

En plein xxi^e siècle, il existe de par le monde environ 850 millions de personnes sous-alimentées. Le fléau de la faim a été présent tout au long de l'histoire de l'humanité, mais il est inadmissible qu'aujourd'hui encore tant d'êtres ne parviennent pas à s'alimenter convenablement alors que nous disposons de moyens modernes de production alimentaire.

Convaincu que la faim peut et doit être éradiquée, le Président Lula a pris une décision politique claire et a lancé, en 2003, le projet Faim Zéro, qui regroupait divers efforts publics et privés autour d'un objectif commun: triompher de la situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans laquelle se trouvent des milliers de Brésiliens.

Le présent ouvrage traite du projet Faim Zéro, présente sa formulation et sa mise en œuvre, les instruments publics combinés, le rôle stratégique de l'agriculture familiale dans le processus, et certains de ses résultats. Et, plus important encore, il contient des recommandations précieuses pour les pays qui se penchent avec sérieux sur ce thème.

C'est dans l'objectif d'élargir le débat et de le présenter à de nouveaux publics que le Ministère du développement agraire présente cette réédition. Nous espérons que sa lecture sera utile à tous ceux qui rêvent d'un monde sans faim.

Gilberto José Spier Vargas (Pepe Vargas)

Ministre d'État du développement agraire

Préface de l'édition originale

Nous allons créer les conditions nécessaires pour que tous les gens de notre pays puissent manger à leur faim trois fois par jour, tous les jours, sans avoir besoin de dons de quiconque. Le Brésil ne peut plus continuer à vivre au milieu de tant d'inégalité. Nous devons vaincre la faim, la misère et l'exclusion sociale. Notre combat n'a pas pour but de tuer qui que ce soit mais de sauver des vies.

Luiz Inácio Lula da Silva
Président de la République
Discours d'investiture, 1^{er} janvier 2003

Le Brésil est aujourd'hui une référence internationale en matière de politiques de sécurité alimentaire, de développement rural et de lutte contre la pauvreté. Il y a trois raisons à cela. La première relève de l'incorporation des objectifs d'éradication de la faim et de la lutte contre la pauvreté au cœur de l'action nationale. L'inclusion de ces objectifs en tant qu'éléments organisateurs de la propre politique macroéconomique brésilienne en est la deuxième. La troisième est la création et la consolidation d'une politique et d'un système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, inscrits dans un nouveau cadre législatif et institutionnel et dans un ensemble renouvelé de politiques publiques.

Les résultats démontrent le bien-fondé de ces décisions. Le pays est parvenu à atteindre la première cible des Objectifs du Millénaire pour le développement, à savoir réduire l'extrême pauvreté de moitié entre 1990 et 2015, dix ans avant l'échéance. La réduction de la pauvreté et de l'inégalité se poursuit à un rythme intense. Dans les zones rurales, la réduction de la pauvreté et de l'inégalité est encore plus marquée que dans les zones urbaines et métropolitaines.

Les revenus de l'agriculture familiale ont augmenté de 33 pour cent durant la période 2003-2009, contre une hausse moyenne générale de 13 pour cent. Et le plus notable est que cette évolution est spécifiquement liée à l'augmentation des revenus du travail, fruit des nouvelles politiques de garantie du droit à la terre, de l'égalité entre hommes et femmes et de soutien à la production de l'agriculture familiale.

La synergie de ces politiques, avec les actions visant la stabilité et la croissance économiques, l'augmentation du salaire minimum, l'élargissement de l'accès à la couverture sociale – en particulier la sécurité sociale – et les politiques sociales universelles, notamment la *Bolsa Família* (Programme d'aide aux familles), expliquent les bons résultats atteints dans le milieu rural. Cet ensemble de politiques a conduit à la création de nouveaux emplois et de revenus, générant une nouvelle dynamique de développement avec une distribution plus équitable des revenus.

Ces effets positifs reflètent le regroupement politique et social brésilien, composantes de la trajectoire de redémocratisation du pays. L'inscription de nouveaux droits sociaux dans la Constitution fédérale de 1988, la création du Conseil de sécurité alimentaire en 1993, la réalisation de la première Conférence nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle en 1994, et «l'Action citoyenne contre la faim et la misère et pour la vie» ont conféré, au cours des années suivantes, de la visibilité au thème de la sécurité alimentaire et renforcé la mobilisation sociale autour de ce thème. Il s'est établi ainsi une relation avec l'ensemble de la trajectoire intellectuelle engagée et militante de Josué de Castro qui, déjà en 1946, dénonçait dans son livre, *Géographie de la faim*, le fait que «la faim et la guerre n'obéissent à aucune loi naturelle, elles sont des créations humaines».

Le lancement, en octobre 2001, par le candidat présidentiel de l'époque, Luiz Inácio Lula da Silva, du «projet Faim Zéro – Une proposition de politique de sécurité alimentaire pour le Brésil», par le biais de l'Instituto da Cidadania (Institut de la citoyenneté), exprimait le mûrissement du thème ainsi que son intégration au programme du Parti des travailleurs. Il ne s'agissait pas d'instaurer l'approche du thème mais de le transformer en priorité nationale faisant l'objet d'une action planifiée et décisive de l'État, impulsée par la participation sociale.

Avec la victoire électorale du Président Lula en 2003, le projet Faim Zéro devient la principale stratégie gouvernementale qui oriente les politiques économiques et sociales. Se dessine alors une nouvelle

inflexion née du dépassement de la dichotomie entre économie et politiques sociales, intégrant politiques structurelles et politiques d'urgence dans le combat mené contre la faim et la pauvreté. De nouvelles politiques différenciées en faveur de l'agriculture familiale sont mises en œuvre et une loi-cadre est élaborée pour étayer la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

L'engagement envers l'intégration régionale, la coopération Sud-Sud et la rénovation de l'action internationale ont déterminé la participation active du Brésil à différentes initiatives internationales: Amérique latine sans faim 2025, Dialogue Brésil-Afrique concernant la sécurité alimentaire et le développement rural, réforme du Comité de la sécurité alimentaire de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), entre autres.

Le présent ouvrage contient quelques textes fondamentaux qui permettent de saisir l'expérience brésilienne Faim Zéro, à différents stades d'un parcours de huit années, et regroupe la réflexion sur divers aspects.

Le premier chapitre présente la proposition initiale Faim Zéro, lancée en 2001, afin d'éclaircir les principaux axes proposés initialement. À l'issue de son lancement, le projet a fait l'objet de critiques émanant de divers milieux, ce qui a conduit ses coordinateurs à élaborer, en 2002, une «Réponse aux détracteurs».

Avec l'avènement du gouvernement Lula en 2003, la mise en œuvre du projet Faim Zéro a commencé sous l'égide du Ministère extraordinaire de sécurité alimentaire et de lutte contre la faim, alors qu'un effort législatif important était déployé. À ce propos, signalons la création du programme Carte alimentaire pour la consommation des ménages ainsi que le Programme d'achat d'aliments (PAA), achats publics au bénéfice de l'agriculture familiale. Ces initiatives comme d'autres sont présentées en détail au chapitre trois.

À partir de 2004, une restructuration du gouvernement fédéral responsable de ce secteur est entreprise pour donner une plus grande portée au projet Faim Zéro. Il convient de souligner l'intégration du programme Carte alimentaire à celui d'aide aux familles, unifiant ainsi les transferts du gouvernement aux familles en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Le chapitre quatre expose les réalisations d'un ensemble de politiques qui constituent le programme Faim Zéro jusqu'en 2010.

La mise en œuvre du programme en 2003 a également mobilisé divers segments de la société. Le chapitre cinq décrit une expé-

rience de mobilisation au sein d'entreprises pour appuyer le projet Faim Zéro.

La FAO a réalisé, en 2006, dernière année du premier mandat du Président Lula, une évaluation de Faim Zéro. Cette analyse, qui signalait les progrès et les difficultés du projet, est présentée au chapitre six. À cette époque apparaissent des rapports scientifiques sur ce thème. Aussi, insérons-nous au chapitre sept le débat sur les relations entre les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle et les programmes de transfert de revenus.

L'élément agriculture familiale joue un rôle particulier dans le projet Faim Zéro depuis sa conception, étant donné sa capacité de réponse aux politiques publiques. L'expérience du PAA, l'une des principales mesures agricoles différenciées, est rapportée en détail au chapitre neuf.

Afin de promouvoir une plus grande intégration et efficacité des politiques publiques destinées aux zones les plus pauvres du pays, le programme Territórios da Cidadania (Territoires de la citoyenneté) est lancé en 2008. L'élaboration du programme et sa mise en œuvre sont relatées au chapitre neuf.

La participation de la société civile est depuis toujours un élément essentiel de Faim Zéro, et nous présentons donc, dans les deux chapitres suivants, l'importance et le rôle du Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA).

Au terme des huit années de mandat du Président Lula il est possible d'établir une évaluation des réalisations du programme, mais également des difficultés à surmonter pour atteindre la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les résultats obtenus depuis la proposition initiale sont abordés aux chapitres douze et treize. Fondé sur l'expérience brésilienne, le dernier chapitre de cette publication présente une série de suggestions relatives à la formulation et à la mise en œuvre de politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Le présent ouvrage est dédié à ceux qui croient que l'égalité et la solidarité sont des valeurs universelles et contemporaines, à ceux qui pensent, qu'en dépit de tout, un autre monde est possible.

Bonne lecture!

Guilherme Cassel

Secrétaire d'État au développement agricole

1. PROJET FAIM ZÉRO

Un projet de politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle pour le Brésil

C'est avec satisfaction que je livre au débat public, au nom de l'Institut de la citoyenneté, le projet Faim Zéro – projet de politique de sécurité alimentaire pour le Brésil. Ce projet est la synthèse d'un travail accompli sur une année par de nombreux collègues, avec la participation de représentants d'ONG, d'instituts de recherche, de syndicats, d'organisations populaires, de mouvements sociaux et de spécialistes de la question de la sécurité alimentaire du pays tout entier.

L'alimentation de qualité est un droit inaliénable de tout citoyen, et c'est à l'État qu'il incombe de créer les conditions nécessaires pour que la population brésilienne puisse effectivement jouir de ce droit. La population cible concernée par ce projet est grande: 9,3 millions de familles (soit 44 millions de personnes) très pauvres, qui gagnent moins d'un dollar EU par jour.

Cette situation alarmante n'a fait qu'empirer ces dernières années avec l'accroissement du chômage et l'augmentation des dépenses autres qu'alimentaires des familles les plus pauvres (logement, transport, santé, éducation). Comme le montrent les recherches de l'EMBRAPA (Entreprise brésilienne de recherche agronomique), nos agriculteurs ont le potentiel de produire toute la nourriture dont la population a besoin. La faim existe non faute d'aliments mais faute d'argent dans l'escarcelle du travailleur pour les acheter.

La tâche d'éradiquer la faim et d'assurer le droit à une alimentation de qualité ne peut se borner à une proposition des pouvoirs publics, même si tous les organes sectoriels aux niveaux fédéral, des États et municipal sont articulés avec efficacité. Il est vital d' enrôler dans cette lutte la société civile organisée: syndicats, associations populaires, ONG, universités, écoles, églises (de toutes confessions), entreprises – tous sont invités à participer.

Garantir la sécurité alimentaire signifie promouvoir une véritable révolution qui concerne, outre les aspects économiques et

sociaux, des changements profonds dans la structure de domination politique. Dans de nombreuses régions du Brésil, les conditions de pauvreté restent vives car elles facilitent le maintien au pouvoir des élites conservatrices qui, depuis des siècles, sont aux commandes dans ce pays.

Nous voulons exposer clairement le fait que l'axe central du projet Faim Zéro est une combinaison raisonnable de politiques dites structurelles – redistribution des revenus, croissance de la production, génération d'emplois, réforme agraire, entre autres – et d'interventions d'urgence, souvent appelées politiques compensatoires. Se limiter à ces dernières alors que les politiques structurelles continuent à générer du chômage, à concentrer les revenus et à amplifier la pauvreté – comme cela se produit aujourd'hui au Brésil – signifie gaspiller les ressources, tromper la société et perpétuer le problème.

Le contraire aussi n'est pas admissible. Subordonner la lutte contre la faim à la conquête préalable de changements profonds dans les politiques structurelles représenterait la faillite de la solidarité, qui est un devoir impératif de tous eu égard aux millions de Brésiliens aujourd'hui condamnés à l'exclusion sociale et à l'insuffisance alimentaire. Les politiques structurelles requièrent des années, parfois des décennies, pour produire des résultats consistants. Tous les jours, des gens meurent de faim, et c'est aussi la faim qui est la cause de la désintégration sociale et familiale, de maladies, du désespoir et de la violence croissante.

Pour cette raison le projet Faim Zéro – relevant du domaine public et, par conséquent, de mise en application rapide par des mandataires de n'importe quel parti – cherche à combiner les deux types de mesures. Mais il ne fait aucun doute que notre plus grande priorité a été de systématiser les mesures qui peuvent être d'ores et déjà mises en œuvre, immédiatement, sans perdre de vue et sans reléguer au second plan les changements profonds qui illustrent la construction d'un nouveau Brésil. Un Brésil pleinement viable et prometteur, dans lequel la démocratie s'étend au domaine économique-social et où la justice est le but de tous et la solidarité, la règle générale de cohabitation.

Cette proposition a pour ambition de déclencher un processus permanent de discussion, d'accomplissements et d'actions concrètes pour que notre pays garantisse à ses citoyens leur droit basique de citoyenneté, l'accès à une alimentation de qualité.



Projet Faim Zéro:

Un projet de politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle pour le Brésil

Nous sommes conscients que ce projet Faim Zéro peut encore être perfectionné et subir des modifications. Il nous faut, par exemple, détailler les aspects opérationnels des diverses propositions aux différents niveaux d'intervention et, élément fondamental, il nous faut trouver des mécanismes permanents pour engager toute la société civile dans une ample mobilisation visant à garantir une alimentation saine pour tous. Il s'agit, pour réaliser le rêve et l'engagement de nos vies, de préconiser un effort national sans trêve afin de bannir le spectre de la faim de notre pays.

Luiz Inácio Lula da Silva

Instituto Cidadania, octobre 2001

Projet Faim Zéro: Document de synthèse

Introduction

Le projet Faim Zéro est le résultat d'une année de travail de spécialistes, de représentants d'ONG, d'instituts de recherche, d'organisations populaires, et de mouvements sociaux liés à la question de la sécurité alimentaire de tout le Brésil, rassemblés par l'Institut de la citoyenneté afin de présenter un projet de politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Les résultats obtenus ont été pour le moins surprenants: il y a, dans notre pays, 9,3 millions de familles – soit 44 millions de personnes – qui gagnent moins d'un dollar EU par jour. Ceci est la valeur du seuil de pauvreté adoptée par la Banque mondiale et qui se fonde sur le revenu par tête des personnes démunies qui vivent dans les pays les plus pauvres d'Afrique. La majorité des familles très pauvres brésiliennes vit dans des villes petites et moyennes de l'intérieur (4,3 millions de familles, soit 20 millions de personnes) et dans les régions métropolitaines (2 millions de familles, soit 9 millions de personnes). La pauvreté touche encore près de 3 millions de familles rurales (15 millions de personnes). Même la région du Sud-Est, la plus développée du pays, abrite une grande masse de pauvres (2,6 millions de familles, soit 11,5 millions de personnes). Et le plus affligeant est que la pauvreté va croissant précisément dans les régions métropolitaines, en particulier dans celle de São Paulo, où se concentre la richesse du pays.

Nous pouvons conclure que la pauvreté n'est pas une donnée fugace, occasionnelle, mais bien le résultat d'un modèle de croissance pervers, fondé sur des salaires très bas, qui induisent la concentration croissante de revenus et conduisent au chômage. Malheureusement, ce tableau n'a fait que s'assombrir ces dernières années, en raison de l'accroissement du chômage, de l'augmentation des dépenses pour se nourrir hors de chez soi et des autres

coûts (logement, transport, santé, éducation) pour les familles les plus pauvres.

Le projet Faim Zéro est parti du prémisses que toute personne doit avoir accès tous les jours, et dans la dignité, à de la nourriture en quantité et qualité suffisantes pour répondre aux besoins nutritionnels de base et au maintien de la santé. C'est en garantissant ce droit, qui est celui de tout citoyen, qu'une nation peut être considérée comme étant civilisée. Le droit à l'alimentation s'inscrit sur le même plan que les autres droits civiques, politiques, économiques, sociaux et culturels. Sa reconnaissance implique que l'État a le devoir de garantir à sa population l'accès à des aliments en quantité et qualité suffisantes pour sa consommation, moyennant une politique permanente de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Pour implanter une politique de cette nature, la mobilisation populaire est fondamentale, de façon à garantir, au-delà de la décision politique des gouvernants, la participation effective de toute la société.

L'embryon d'une politique nationale de sécurité alimentaire a commencé à être implanté au Brésil durant le gouvernement Itamar Franco (1993-1994), à partir d'une proposition formulée par le Parti des travailleurs deux années auparavant, en 1991. En 1993, l'Action citoyenne contre la faim et la misère et pour la vie a contribué à l'apparition d'un mouvement social très large, mené par le sociologue Herbert de Souza, qui s'est illustré par la formation de milliers de comités de solidarité et de lutte contre la faim. Cette mobilisation a représenté un gain énorme de légitimité pour le gouvernement et dynamisé le Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) récemment créé.

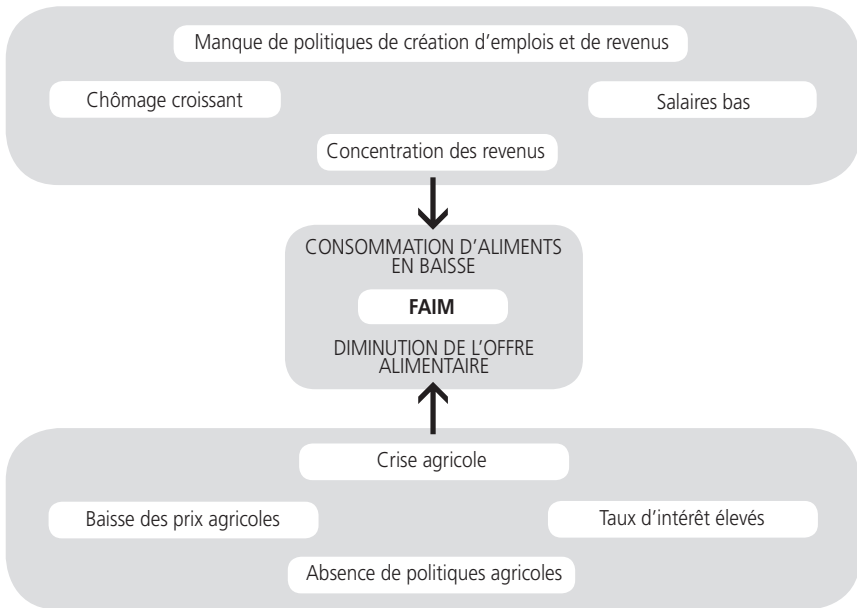
Comme conséquence du démantèlement de la majeure partie des politiques débattues à cette époque (le CONSEA, le PRODEA [Programme de distribution alimentaire d'urgence], l'INAN [Institut national de l'alimentation et de la nutrition], les stocks régulateurs, entre autres) il n'existe pas aujourd'hui, dans le pays, de politique nationale de sécurité alimentaire. Il existe néanmoins un nombre croissant d'initiatives mises en place par les municipalités, les États et la société civile pour venir en aide aux personnes démunies. Les propositions actuelles du gouvernement fédéral revêtent un caractère purement local et visent, généralement, à suppléer les revenus des familles pauvres mais avec des montants insuffisants pour éliminer la faim.

Les données disponibles montrent une stabilisation des niveaux globaux de carence alimentaire et d'indigence ces dernières années. Cependant, la pauvreté et l'indigence augmentent dans les régions métropolitaines depuis 1995. Ceci est dû aux taux élevés de chômage et de sous-emploi ainsi qu'aux bas salaires perçus par la population. Le taux de chômage chez les pauvres dans les zones métropolitaines est trois fois plus élevé que le taux de chômage dans le reste de la population.

Le projet Faim Zéro a établi, sur la base des données de l'Enquête nationale par échantillonnage auprès des ménages (PNAD) de l'IBGE (Institut brésilien de géographie et de statistique) (1999), l'existence de 9,3 millions de familles et de 44 millions de personnes très pauvres (avec un revenu inférieur à un dollar EU par jour, ce qui équivaut à près de 80 BRL par mois en août 2001), que l'on a estimé être les bénéficiaires potentiels de ce projet, en raison de leur vulnérabilité face à la faim. Cette population pauvre représente 22 pour cent des familles et 28 pour cent de la population totale du pays, correspondant à 19 pour cent de la population (9 millions) des régions métropolitaines, 25 pour cent de la population (20 millions) des zones urbaines non métropolitaines et 46 pour cent de la population rurale (15 millions). Il y a une forte concentration de cette population dans la région du Nord-Est (50 pour cent de pauvres) et dans la région du Sud-Est (26 pour cent). Ailleurs, cette proportion est de 9 pour cent dans la région du Nord, de 10 pour cent dans la région du Sud et de 5 pour cent dans la région du Centre-Ouest. Le revenu moyen de ces familles s'élève à 48,61 BRL (valeur d'août 2001), soit moins de 10 pour cent du revenu des non pauvres.

Le diagnostic du problème de la faim au Brésil en ce début du xxi^e siècle indique que l'insuffisance de la demande met un frein à une plus grande production alimentaire par l'agriculture commerciale et l'agro-industrie du pays. Les raisons qui déterminent cette insuffisance de demande – concentration excessive des revenus, salaires bas, niveaux élevés de chômage et indices de croissance faibles, en particulier de ces secteurs qui pourraient générer de l'emploi – ne sont pas conjoncturelles. Au contraire, elles sont endogènes au modèle actuel de croissance et, par conséquent, inséparables du modèle économique en vigueur. Ainsi se forme un véritable cercle vicieux qui est la cause, en dernière instance, de la faim dans le pays – à savoir le chômage, la baisse du pouvoir d'achat, la réduction de l'offre alimentaire, davantage de chômage, une baisse plus grande du

Le cercle vicieux de la faim



pouvoir d'achat, une plus grande réduction de l'offre alimentaire (*voir illustration*).

La mise en équation définitive de la question de la faim au Brésil exige un nouveau modèle de développement économique qui privilégie la croissance ainsi que la distribution des revenus, de façon à élargir le marché intérieur du pays, en créant davantage d'emplois, en améliorant les salaires, et plus particulièrement, en revalorisant le pouvoir d'achat du salaire minimum, qui fonctionne comme une espèce de «phare» pour les revenus de ces segments les plus pauvres de la population.

En d'autres termes, pour garantir la sécurité alimentaire de l'ensemble de la population brésilienne, il convient de changer l'actuel modèle de développement économique qui véhicule l'exclusion sociale, dont la faim n'est qu'un des résultats visibles, comme le sont également le chômage, la misère, la concentration des terres et des revenus. Dans le processus de mise en œuvre d'un nouveau modèle économique, il s'avère fondamental, d'une part, de mener des actions d'urgence pour rendre les denrées alimentaires accessibles aux personnes à faible revenu, d'autre part, de prévoir aussi des actions

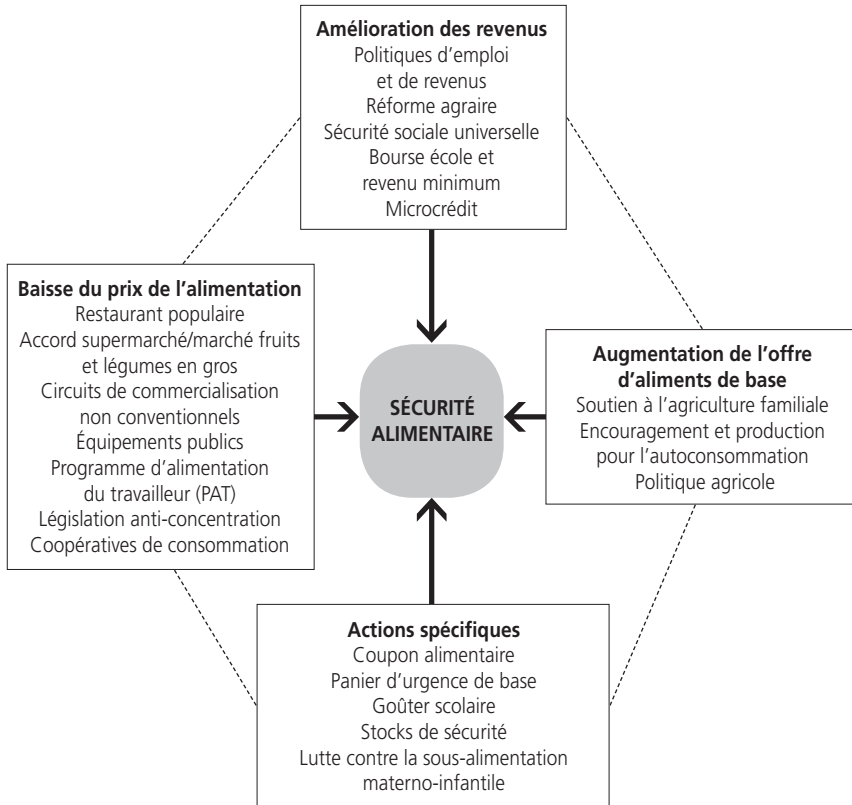
d'urgence visant à assister directement ce segment de la population qui souffre déjà de la faim.

En résumé, la question de la faim au Brésil présente, en ce début de siècle, trois dimensions fondamentales: en premier lieu, une demande insuffisante, découlant de la concentration des revenus existant dans le pays, des niveaux élevés de chômage et de sous-emploi, et le faible pouvoir d'achat des salaires de la majorité de la classe laborieuse; deuxièmement, l'incompatibilité des prix actuels des aliments avec le faible pouvoir d'achat de la majorité de la population; et la troisième dimension, et non la moindre, l'exclusion du marché du segment le plus pauvre de la population.

Pour briser ce cercle pervers de la faim, l'État doit intervenir, de façon à intégrer dans le marché de la consommation alimentaire ceux qui se trouvent exclus du marché du travail et/ou qui détiennent un revenu insuffisant pour assurer une alimentation digne à leur famille. Il s'agit, en peu de mots, d'une part, de créer des mécanismes – certains d'urgence, d'autres permanents – dans le but de rendre les denrées alimentaires accessibles à cette population aux ressources minimales, en situation de vulnérabilité alimentaire. D'autre part, il s'agit d'encourager la croissance de l'offre d'aliments à bas prix, ne serait-ce qu'au travers de l'autoconsommation et/ou de la production de subsistance. Et, finalement, d'inclure les exclus, du fait que l'accès à l'alimentation de base est le droit inaliénable de tout être humain.

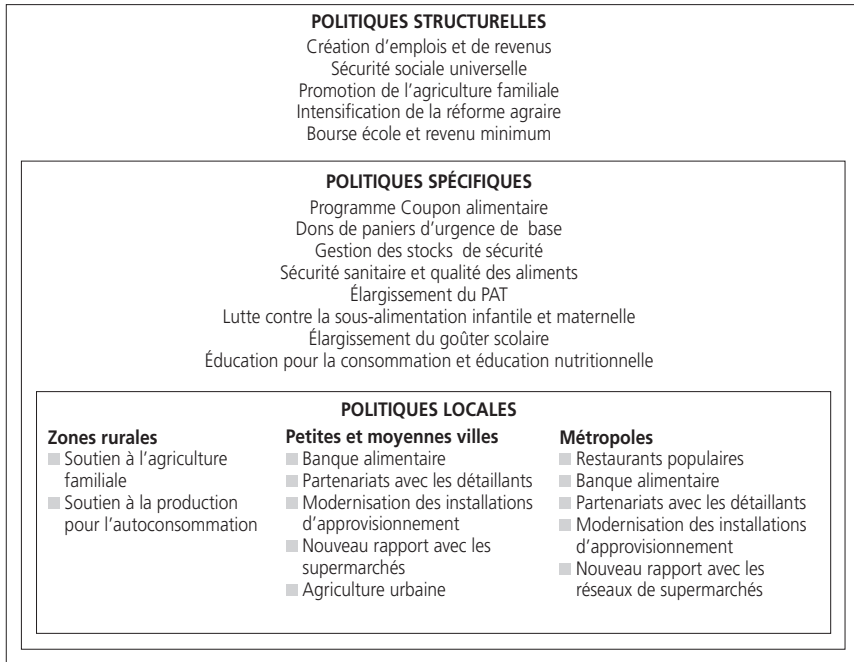
Le diagramme qui suit détaille les principales politiques qui devraient être appliquées. Il convient de rappeler, en préambule, qu'aucune de ces politiques, mise en œuvre isolément, ne peut affronter la question de la faim, encore moins garantir la sécurité alimentaire de la population. En second lieu, ces politiques doivent nécessairement associer des actions d'urgence à des actions structurelles, et rompre avec les fausses dichotomies basées sur la séparation entre l'économique et le social, qui sont portées aux nues dans les schémas néolibéraux, producteurs de la concentration de la richesse et de la pauvreté, et qui préconisent *a posteriori* des politiques «sociales» pour y remédier.

Conformément à la définition de la population bénéficiaire, un contingent important de personnes très pauvres, vulnérables face à la faim, réside dans les grandes métropoles ou à la périphéries des petites et moyennes villes des régions non métropolitaines. Le profil de la faim dans les villes diffère de celui que l'on voit à la campagne.



En raison d'une meilleure disponibilité des aliments dans les villes, une partie de la population aux revenus les plus bas trouve assistance auprès des organisations non gouvernementales, des organismes publics voire des voisins et parents. La grande quantité de résidus alimentaires que l'on trouve dans les villes donne à une partie de cette population vulnérable à la faim accès à un certain type d'aliment, bien que de mauvaise qualité. Nous pouvons donc affirmer que la faim dans les villes – et en particulier dans les régions métropolitaines – exige des politiques différentes de celle que nous relevons à la campagne où les possibilités de se procurer des aliments sont moindres, aussi paradoxal que cela puisse paraître. Peut-être serait-il plus exact d'affirmer que dans les zones urbaines, la situation de «vulnérabilité» alimentaire résulte plus souvent de la pauvreté que de la faim proprement dite, qui se traduit par une réduction de la masse corporelle.

Schéma des propositions du projet Faim Zéro



Structure du projet Faim Zéro

Les différents groupes de population requièrent des politiques distinctes pour affronter la question de la faim, en particulier à court et moyen terme. Nous présentons dans ce qui suit un résumé de l'ensemble des propositions pour chacun des groupes – certaines structurelles et d'autres relevant de l'urgence –, propositions qui ont pour objet l'augmentation de la disponibilité de denrées à prix modiques et de l'accès de la population vulnérable à une alimentation saine.

POLITIQUES STRUCTURELLES

Ce sont des politiques qui ont des effets importants pour la diminution de la vulnérabilité alimentaire des familles grâce à l'augmentation du revenu familial, de l'universalisation des droits sociaux et de l'accès à une alimentation de qualité, ainsi que pour la diminution de l'inégalité des revenus.

Politiques de création d'emplois et d'augmentation des revenus

Il s'agit de privilégier la diminution des inégalités sociales au moyen d'une meilleure distribution des revenus – pour cela, il est fondamental de reprendre la politique visant à hausser le salaire plancher à 100 dollars EU et à réduire l'écart entre celui-ci et les salaires plus élevés. De plus, nous jugeons fondamental de prendre les mesures suivantes: pôles d'emploi temporaire dans les régions où le taux de chômage saisonnier est élevé; programmes de formation et d'incitation au premier emploi pour les jeunes; et programmes de formation continue, en particulier pour les personnes de plus de 40 ans.

Les crédits pour les investissements, par l'intermédiaire de BNDES (Banque nationale de développement économique et social), Banco do Brasil, CEF (Caisse économique fédérale), et de consommation, par le biais des institutions de microcrédit solidaire, doivent être consolidés pour faire levier sur la production et la consommation locales.

Il est primordial de remettre sur pied l'enseignement public secondaire de qualité ainsi que les réseaux de l'éducation préscolaire, et de procéder à l'amélioration de l'infrastructure éducative dans les zones rurales.

La reprise d'une politique de logement joue également un rôle fondamental à la fois pour ce qui est de créer des emplois et pour pallier le manque de logements dans le pays.

Intensification de la réforme agraire

Le projet Faim Zéro étaye un processus gigantesque de distribution des terres en tant que politique structurelle de développement, agissant comme un instrument stratégique de lutte eu égard à la concentration traditionnelle des terres et des revenus au Brésil.

Le bien-fondé de la réforme agraire repose sur quatre raisons principales: elle permet de redistribuer les revenus, d'augmenter les sources de revenus des familles, de leur fournir une source d'autoconsommation alimentaire, et de dynamiser les économies régionales. D'après les données recueillies auprès des nouveaux bénéficiaires de la redistribution des terres, la qualité de vie s'est grandement améliorée, ce qui réduit leur vulnérabilité face à la faim.

Des estimations préliminaires réalisées sur la base des données de l'enquête nationale de 1999 indiquent une population potentielle d'un million de familles (sans terre ou dont les parcelles sont trop petites et qui ont un ou plusieurs membres de la famille au chômage)

dans les zones rurales susceptibles de bénéficier en priorité de cette réforme. Le coût indicatif de l'implantation des *assentamentos* est de 10 000 à 20 000 BRL pour chaque famille installée, selon le prix attribué à la terre concédée et à l'infrastructure préexistante.

Sécurité sociale universelle

La Constitution de 1988 a étendu les droits sociaux en matière de sécurité sociale, reconnaissant le régime d'économie familiale dans les activités agropastorales, et donné droit à une assurance sociale minimum aux personnes âgées, aux invalides et aux veufs/veuves, avec discrimination positive en faveur des femmes (réduction de la limite d'âge pour la retraite). Ce régime spécial a été intégralement maintenu dans le texte constitutionnel actuel postérieur à l'amendement du 20 décembre 1998 (art. 195, § 8°, et art. 201, §§ 2° et 7°, II).

En revanche, cette reconnaissance des droits sociaux minimaux en relation avec le travail familial dans les activités agropastorales n'a pas été suivie de dispositions similaires pour le travail non agricole. Celui-ci continue à être, en général, soumis aux règles du travail formel selon lesquelles le travailleur ne peut bénéficier de la sécurité sociale que s'il peut prouver y avoir cotisé pendant un certain temps. Il convient de remédier à cet état de choses et d'étendre les mêmes droits du régime d'économie familiale rurale au travail familial urbain.

L'idée est simple: reconnaître, à tous les travailleurs indépendants, urbains et ruraux, quelle que soit leur occupation, le droit à la sécurité sociale que confère un salaire minimum, qu'ils se situent ou non au-dessous du seuil de pauvreté.

Des estimations préliminaires réalisées sur la base de données issues de l'enquête nationale de 1999 indiquent une population potentielle de 2,9 millions de personnes qui, en dépit de leur grand âge, ne perçoivent ni retraite ni pension de l'État. S'il fallait couvrir toutes ces personnes en une fois, cela représenterait un coût total de 6,3 milliards de BRL.

Bourse école et revenu minimum

En suivant l'exemple des diverses expériences municipales, des États et fédérales, il est proposé de fournir une rente minimale aux familles démunies qui ont des enfants d'âge scolaire, à condition que cette allocation serve à améliorer le niveau d'instruction de la

population brésilienne, moyennant par exemple, la composition d'un fonds éducatif pour l'enfance.

Des estimations de la population bénéficiaire potentielle indiquent que 3,3 millions d'enfants de 7 à 15 ans ne fréquentent pas l'école. Si le montant s'avère être le triple de l'actuelle *Bolsa Escola* fédérale, soit 45 BRL, le coût de ce programme s'élèverait à 853,7 millions de BRL.

Promotion de l'agriculture familiale

Le projet Faim Zéro estime qu'il est essentiel de mener une politique agricole qui favorise l'agriculture familiale dans le pays afin d'accroître la production de denrées alimentaires et la protection des petits agriculteurs à faible revenu. Ceci peut se faire au moyen d'un ensemble de politiques qui allient: sécurité agricole; priorité à la production interne, en ne recourant à l'importation qu'en cas de disette; encouragement à la recherche publique associé à une politique effective d'assistance technique; mesures d'octroi de crédits; encouragement à la formation de coopératives de production et de commercialisation; promotion de la protection de la nature et du paysage, grâce au versement d'une redevance environnementale dans les zones de préservation obligatoire, entre autres.

POLITIQUES SPÉCIFIQUES

Nous présentons ici les mesures destinées à promouvoir la sécurité alimentaire et à lutter directement contre la faim et la sous-alimentation des groupes de population les plus démunis.

Le programme Coupon alimentaire (PCA)

Le programme Coupon alimentaire (PCA) a pour objectif de remplacer les mesures traditionnelles de lutte contre la faim, de caractère temporaire, fondées sur la fourniture de paniers de base, qui sont sujettes à des oscillations et instaurent dépendance et corruption. Les principaux avantages du programme résident dans le fait de pouvoir atteindre la population la plus déshéritée (à l'instar du programme de distribution de lait, de 1986, et du programme américain qui existe depuis presque 40 ans) et de parvenir à mettre en rapport les consommateurs dépourvus de pouvoir d'achat avec les petits producteurs d'aliments. C'est pour cette raison que le PCA peut être généralisé sans courir le risque de provoquer des effets

inflationnistes typiques des programmes qui génèrent une distribution de revenus à court terme. Par ailleurs, il canalise la capacité de dépense supplémentaire des consommateurs les plus déshérités en direction de l'acquisition d'aliments, stimulant par là même la production des petits agriculteurs locaux, secteur fort peu développé dans le pays.

Les caractéristiques de base du PCA sont au nombre de quatre:

- a) Compléter le revenu des familles très pauvres se situant au seuil de pauvreté, qu'elles bénéficient déjà ou pas d'autres programmes tels que revenu minimum, Bourse école, sécurité sociale, assurance-chômage, etc.
- b) Exiger toujours une contrepartie précise de la part des familles bénéficiaires du programme en termes d'activité de ses membres adultes; par exemple, fréquenter des cours d'alphabétisation ou de recyclage, offrir des services communautaires compatibles avec leurs compétences professionnelles, se faire suivre par les équipes de santé, etc.
- c) Les familles reçoivent des coupons pour une période de six mois ou un an définie préalablement, prolongeable moyennant une réévaluation pour savoir si les causes d'insécurité alimentaire qui les affectent persistent.
- d) Les coupons ne peuvent être utilisés que pour l'achat d'aliments dans des supermarchés, magasins, marchés ou auprès de producteurs agropastoraux, préalablement répertoriés. L'usage des coupons dans les restaurants ou autres établissements qui ne sont pas dûment répertoriés n'est pas toléré. La restriction vaut également pour les marchandises non alimentaires, telles que cigarettes, produits d'entretien, médicaments, ainsi que pour les boissons alcoolisées, les sucreries et aliments salés type *fast-food*.

Durant les premières années de mise en œuvre du PCA, il est proposé de donner la priorité aux familles déjà inscrites dans les programmes suivants: bénéficiaires de la réforme agraire ou familles reconnues pauvres qui se sont inscrites par courrier afin d'intégrer le programme d'installation (*assentamento*) mais qui n'en ont pas encore bénéficié; programmes Bourse école ou Bourse alimentation; chômeurs bénéficiaires ou non de l'assurance-chômage; familles avec enfants et/ou adultes souffrant de sous-alimentation ou en situation à risque, adressées par le système public de santé et qui ne sont pas encore prises en charge par les programmes précédents.

La priorité accordée à ces familles se justifie, premièrement, par le fait qu'elles sont déjà enregistrées, ce qui évite que l'implantation du PCA soit soumise à un enregistrement particulier pour entrer en vigueur. Deuxièmement, étant donné que le PCA vient compléter le revenu des familles, il aura pour effet d'améliorer de façon significative les résultats obtenus par les autres programmes déjà en vigueur.

Nous proposons une implantation graduelle du PCA, qui débiterait la première année par un programme pilote, axé en priorité sur les régions du Nord-Est affectées par la sécheresse, et dont le champ d'action serait élargi au fur et à mesure de l'expansion de l'offre alimentaire et des ressources nécessaires, de manière à atteindre l'objectif d'inclure toutes les familles très pauvres dont le revenu par personne est inférieur à un dollar EU par jour.

Les coupons pourront être obtenus sous forme d'un papier imprimé par la Maison de la monnaie, avec une période de validité spécifiée, ou sous forme de crédits portés sur une carte magnétique. Il serait bon que la population des zones urbaines assistées reçoive des coupons électroniques, pour réduire au minimum le risque de voir apparaître un «marché parallèle» de coupons alimentaires. Dans les zones rurales, et les petites et moyennes villes où l'utilisation des cartes s'avère difficile, les coupons auront un délai de validité défini (de un à trois mois) pour être échangés contre des aliments.

Les estimations indiquent une population bénéficiaire potentielle de 9,3 millions de familles très pauvres. Le coût total du programme a été estimé à environ 20 milliards de BRL si l'on veut couvrir toutes les familles dans un délai d'un an.

Élargissement et reconfiguration du Programme d'alimentation du travailleur (PAT)

La formule actuelle du PAT exclut les travailleurs qui n'ont pas de contrat de travail et les employés des petites entreprises qui utilisent le formulaire de déclaration simplifiée. Or, ce sont justement les travailleurs qui gagnent le moins qui devraient être considérés comme prioritaires dans les programmes de lutte contre la faim.

Quant aux travailleurs non-détenteurs de contrat de travail et qui n'ont pas de statut officiel, il n'y a aucun moyen de les faire bénéficier des ressources du PAT pour leur alimentation. Ces personnes, tout comme les chômeurs, devront être assistées par le PCA. Pour ceux qui travaillent dans de petites entreprises, l'objectif de la

réforme que nous proposons pour le PAT est d'arriver à susciter l'intérêt de ces entreprises pour le programme.

Le projet Faim Zéro propose d'établir des mécanismes de compensation pour les sociétés qui utilisent le formulaire de déclaration simplifiée pour le calcul de l'impôt sur le revenu, en prenant pour base le profit présumé, afin qu'elles bénéficient d'exemptions relatives à la concession de bonus alimentaires aux travailleurs. Ces compensations pourraient se décliner sous la forme d'abattements consignés sur le formulaire simplifié. Le profit supposé ferait l'objet d'un abattement, compte tenu de la valeur des bénéfices concédés au travailleur.

Les estimations indiquent l'existence de 15,7 millions de travailleurs munis de contrat de travail qui ne sont pas inclus dans le PAT. L'inclusion de tous ces travailleurs dans le PAT engendrerait un coût de renoncement fiscal de l'ordre de 203,7 millions de BRL.

Dons de paniers d'urgence de base

Le projet Faim Zéro propose que les personnes affamées (à faible capacité énergétique), les populations touchées par les catastrophes naturelles (sécheresses et inondations, par exemple), de même que les nouveaux bénéficiaires de la réforme agraire, aient le droit de recevoir des paniers d'aliments pour une période déterminée. L'expérience montre que lors de catastrophes naturelles, il y a toujours des groupes d'individus qui profitent de la situation pour soustraire des aliments, augmenter leurs marges de vente ou substituer certains produits par d'autres de moindre qualité.

Outre cette population bien circonscrite, il convient d'inclure les familles qui répondent aux critères du PCA mais qui résident loin des marchés de produits alimentaires. Nous proposons donc que ces groupes soient inclus dans le programme Coupon alimentaire à mesure que le commerce local se développe.

Lutte contre la sous-alimentation materno-infantile

Il s'avère nécessaire de mettre en place des mesures plus actives, pas simplement à titre correctif mais aussi pour prévenir la sous-alimentation infantile, à savoir prendre en charge les enfants de moins d'un an, les femmes enceintes et les mères qui allaitent. L'une des mesures est d'amplifier la fourniture de produits alimentaires, tels que le lait, et de nutriments de base comme le fer et les vitamines, pour les enfants inscrits dans les réseaux publics de services de santé et d'assistance sociale, afin de généraliser les programmes déjà en place.

Les estimations réalisées pour le projet indiquent l'existence potentielle de 1,3 millions d'enfants souffrants de sous-alimentation chronique au Brésil, auxquels viennent s'ajouter les 1,2 millions de mères de ces enfants, qui doivent être prioritairement pris en charge par ce programme.

Stocks de sécurité

Le projet Faim Zéro propose la constitution de stocks de denrées pour garantir la sécurité alimentaire, autrement dit, un volume minimal de produits du panier de base qui répondent aux besoins de la consommation durant la période nécessaire pour l'importation ou pour l'expansion de l'offre.

Deux éléments doivent être pris en compte dans la structuration de la politique de stocks de sécurité:

- a) Stimuler les achats dans les régions productrices pour la consommation dans la région même.
- b) Éviter l'importation d'aliments chaque fois qu'il existe une disponibilité interne suffisante.

Extension du goûter scolaire

Les analyses des données disponibles révèlent que l'apport énergétique et en nutriments (notamment en minéraux) des collations distribuées dans les écoles au groupe cible du programme est faible. Nous proposons d'élever l'apport calorique et nutritionnel journalier du goûter qui est aujourd'hui, en vertu de la loi, de 15 pour cent seulement. Des études montrent que cette proportion peut être bien plus importante, atteignant jusqu'à 100 pour cent des recommandations nutritionnelles dans certaines municipalités.

De plus, il est proposé d'étendre la prise en charge aux frères et sœurs des enfants scolarisés et au réseau préscolaire (crèches et écoles municipales d'éducation infantile), en particulier dans les municipalités les plus pauvres.

Autre question d'importance, celle de l'utilisation de produits régionaux dans la composition du goûter. Des recherches montrent que les producteurs agricoles locaux sont encore très peu sollicités. Nous croyons qu'un plus grand soutien technique aux conseils municipaux de l'alimentation scolaire et aux producteurs locaux permettrait, dans le même temps, de se procurer des aliments plus frais (fruits et légumes obligatoires et qui correspondent aux coutumes

alimentaires locales, et d'améliorer les revenus des agriculteurs et de l'agro-industrie de la région.

L'on estime à environ 35 millions le nombre d'enfants d'âge scolaire. Si l'on double la contribution fédérale actuelle par enfant/jour, qui est aujourd'hui de 0,13 BRL, le coût supplémentaire serait d'environ 909 millions de BRL. Ceci, sans compter la prise en charge des frères et sœurs des élèves et du réseau préscolaire dans les municipalités les plus démunies.

Sécurité sanitaire et qualité des aliments

Prévenir plutôt que guérir, voilà un autre défi à relever pour un programme de sécurité sanitaire des aliments au Brésil. Des activités telles que le contrôle préventif, la mise en œuvre d'un système d'information et de surveillance de la sécurité sanitaire des aliments, l'éducation des intervenants dans la chaîne de production, la promotion d'études scientifiques et du transfert des technologies et méthodes de prévention des risques et d'amélioration de la sécurité sanitaire doivent être considérées comme prioritaires. Il est également fondamental que le consommateur trouve sur les étiquettes des produits des informations concernant leur origine et une mise en garde relative aux risques que font courir les produits génétiquement modifiés.

Conformément au diagnostic posé, à savoir que le problème de la faim aujourd'hui au Brésil ne provient pas du manque de denrées mais bien de l'accès à celles-ci, nous réfutons l'idée que la production d'aliments transgéniques puisse aider à lutter contre la faim dans le pays. Il est en outre nécessaire de contrôler l'entrée d'aliments transgéniques dans le pays tant que les résultats des recherches n'auront pas suffisamment prouvés que ces produits ne présentent pas de risques pour la santé et l'environnement.

Programmes d'éducation nutritionnelle et d'éducation des consommateurs

Deux problèmes sont associés à un régime non équilibré: l'inadéquation quantitative (tant par excès que par carence) et l'inadéquation qualitative. Aussi, les actions menées dans le domaine de l'éducation nutritionnelle ont des effets préventifs importants, tant au plan de la lutte contre la sous-alimentation que de la lutte contre l'obésité.

Le projet Faim Zéro propose une action sur deux fronts. Premièrement, une prise de position active de la part des pouvoirs

publics qui organiseront des campagnes publicitaires et des groupes de discussion concernant l'éducation nutritionnelle et l'éducation des consommateurs.

Deuxièmement, la création et l'application d'une Norme brésilienne de commercialisation des aliments industriels (NBCAI), semblable à celle qui a été mise en œuvre avec succès à partir des années 80 pour promouvoir l'allaitement maternel.

Politiques locales

Le projet Faim Zéro propose aussi un ensemble de politiques qui peuvent être mises en œuvre par les États et les municipalités, la plupart en partenariat avec la société civile. Il s'agit essentiellement de programmes qui fonctionnent déjà dans les municipalités avec un certain succès. Quelques-unes des propositions sont présentées d'après les zones d'implantation (zones métropolitaines, zones urbaines non métropolitaines et zones rurales), en fonction de leurs spécificités.

Programmes municipaux de sécurité sanitaire des aliments

L'expérience a révélé l'importance d'un bureau (ou d'un département) municipal consacré à l'approvisionnement alimentaire.

Au niveau municipal, il existe divers organismes relevant généralement de bureaux municipaux, qui peuvent agir conjointement dans ce domaine: bureau de l'approvisionnement alimentaire (qui opère le plus souvent au niveau de la gestion des installations); bureau de l'agriculture (qui opère dans la sphère rurale/agricole); bureau de l'éducation (goûter scolaire); bureau de la santé (prévention et lutte contre la sous-alimentation materno-infantile, par exemple); bureau d'assistance sociale (qui s'occupe des indigents, et des personnes et familles démunies en général); sans compter la surveillance sanitaire.

Une initiative urgente est la réalisation de «sondages municipaux sur la faim» afin que chaque municipalité soit en mesure de recenser la population souffrant de la faim ou en situation de précarité alimentaire. Ces sondages pourraient être réalisés avec le soutien des organes locaux liés à la santé et à l'assistance sociale, par exemple.

Programmes locaux pour les régions métropolitaines

a) *Restaurants populaires*

Une grande partie de la population qui travaille dans des zones métropolitaines prend au moins un de ses repas hors du domicile

familial, généralement le déjeuner, et a donc besoin d'aliments de qualité et à prix réduits.

Nous proposons un programme de restaurants populaires qui puissent fournir des repas à prix coûtant pour satisfaire l'énorme demande des travailleurs aux revenus modiques qui, à ce jour, s'alimentent de façon non satisfaisante dans la rue.

Des enquêtes montrent qu'un repas dans les restaurants populaires peut coûter 1,80 BRL, compte tenu des coûts variables et des frais relatifs à la main-d'œuvre, comme dans le cas de figure de la restauration populaire de Belo Horizonte. Ne seraient pas comptabilisées dans ce calcul les dépenses relatives à l'installation des restaurants, charges locatives, travaux de restauration ou autres charges locales qui peuvent être cédées par les pouvoirs publics. Si les frais liés au personnel et à l'entretien de l'infrastructure étaient assumés par les mairies, les gouvernements des États ou les entités donatrices, comme cela se produit aujourd'hui, le coût de la restauration pourrait être approximativement d'un BRL.

b) *Banque alimentaire*

Le don d'aliments, qui autrement seraient gâchés, au bénéfice d'organisations et de populations démunies, embrasse des propositions qui vont du captage des aliments jusqu'à leur distribution. Le projet Faim Zéro appuie la proposition d'institutionnaliser le Statut du bon Samaritain, en cours de traitement au Congrès national. Le Statut du bon Samaritain facilite le don d'aliments, en débureaucrant le processus, en réduisant les coûts et en éliminant les responsabilités indues. L'application de cette nouvelle législation devrait provoquer une augmentation significative dans l'apport d'aliments mis à disposition des entités pour nourrir la population démunie.

c) *Modernisation des installations
et services d'approvisionnement*

Le recours à des installations et services tels que les ventes en gros, les *sacolões* (vente de produits frais en gros), les unités mobiles de denrées et les achats communautaires, doit être considéré comme une alternative viable pour réduire le prix des denrées dans les zones urbaines, métropolitaines ou autres.

Pour rendre ces politiques viables, il faut encourager, dans les périphéries des régions métropolitaines, la création de centrales d'achat et de distribution qui apporteraient un appui logistique et commercial aux activités des concessionnaires et détaillants. Ces derniers, à leur tour, devraient en contrepartie vendre moins cher les

aliments du panier de base de même que d'autres produits alimentaires.

d) *Nouvelle relation avec les chaînes de supermarchés*

La mise en œuvre d'une nouvelle politique pour le secteur de l'approvisionnement exige également une nouvelle relation avec les chaînes de supermarchés, afin d'éviter une concentration excessive de la vente au détail et en faire les partenaires d'une politique de sécurité alimentaire.

Ce partenariat avec les supermarchés est aujourd'hui fondamental pour l'instauration d'une politique de sécurité alimentaire dans les municipalités, étant donné que c'est là que les personnes à faible revenu achètent en grande partie leurs aliments. Les programmes comme celui des coupons alimentaires ont des résultats positifs pour ces acteurs, puisqu'ils tendent à augmenter leur clientèle. Les réseaux de détaillants s'avèrent aussi essentiels pour la commercialisation de denrées agricoles et agro-industrielles produites dans des localités que l'on a pour ambition de stimuler au moyen de programmes de réforme agraire et de développement de la production familiale.

Propositions locales pour des zones urbaines non métropolitaines (petites et moyennes villes)

a) *Banque alimentaire*

Les banques alimentaires au bénéfice des populations des petites et moyennes villes vulnérables à la faim doivent fonctionner selon un mode similaire à celui proposé pour les régions métropolitaines. Cependant, comme il s'agit d'opérer à une échelle beaucoup moins grande, il est possible de traiter les denrées en privilégiant l'aspect et la qualité. Il convient de rappeler que dans ce cas de figure les donateurs d'aliments seraient en outre récompensés en bénéficiant des avantages prévus par le Statut du bon Samaritain.

b) *Partenariat avec les détaillants*

Dans les communautés urbaines moins grandes, il est également important de stimuler les détaillants locaux, de manière à éviter une concentration excessive, à condition qu'ils puissent pratiquer des prix réduits et maintenir la qualité du produit vendu. Ceci est parfaitement possible dans la mesure où l'on dispose d'investissements en équipements et logistique de distribution.

La proposition du projet Faim Zéro est de créer un partenariat entre les groupes de vendeurs au détail (y compris forains, épiciers et

petits commerçants) et les pouvoirs publics locaux pour constituer un système d'achats en commun. Les pouvoirs publics auront l'obligation d'établir un prix plafond pour les produits du panier de base, en contrôlant les marges de profit du petit détaillant.

c) *Modernisation des installations
et services d'approvisionnement*

Dans les zones urbaines non métropolitaines (petites et moyennes villes), l'intervention des pouvoirs publics dans les questions d'approvisionnement peut être dynamisée au moyen d'actions qui stimulent la relation directe du consommateur avec les produits agricoles locaux. En ce sens, il revient aux pouvoirs publics d'organiser et de promouvoir des campagnes de consommation et de distribution d'aliments produits dans la région du type «foire du producteur» par exemple.

En raison de l'action des grands réseaux intermédiaires, il est fréquent que les produits frais fassent de longs périple, et des régions entières sont ravitaillées par des produits venant de loin. Il en va de même des produits industriels, comme le lait, les produits lactés et la viande. L'on doit, cependant, encourager et rapprocher producteurs et consommateurs d'une même région, créant ainsi des liens locaux et renforçant par là même les goûts et les saveurs du terroir.

Politiques pour les zones rurales

a) *Soutien à l'agriculture familiale*

Le projet Faim Zéro propose que les préfetures, les gouvernements des États et les instances fédérales usent, le plus souvent possible, de leur pouvoir d'achat issu de la demande institutionnelle, dans le cadre du goûter scolaire, des crèches, des hôpitaux, des casernes, des restaurants populaires, etc., et ce, au profit des agriculteurs familiaux.

Parallèlement à ces initiatives, d'autres actions sont nécessaires pour que l'on atteigne les objectifs de diminution des coûts et d'augmentation de la qualité.

L'assistance technique, généralement négligée par les administrations publiques, doit être renforcée.

Quant à l'accès au crédit, un redéploiement du PRONAF (Programme national de renforcement de l'agriculture familiale) s'avère nécessaire pour atteindre effectivement les agriculteurs qui ont le moins d'argent. Parallèlement, il est intéressant que les gouvernements des États et les autorités municipales soutiennent les entités associatives de microcrédit, par la création de fonds d'aval.

Le soutien à la commercialisation au moyen, par exemple, de l'intermédiation de contacts avec les entreprises intéressées par des produits régionaux provenant de la petite production ou de la production «propre», ou de l'offre de stands dans les installations d'approvisionnement déjà traditionnelles des villes (foires et détaillants).

L'infrastructure est l'un des domaines d'action traditionnelle des administrations municipales, bien que, fréquemment cette même infrastructure manque d'une priorisation claire des petits agriculteurs quant aux investissements réalisés. Ponts, routes rurales, écluses, entrepôts, et appui pour l'acquisition de camions ont la possibilité d'être réalisés, à prix réduit, au moyen des installations et des ressources municipales. Il s'agit ici d'une stratégie importante pour stimuler l'emploi dans les zones rurales en augmentant l'offre de postes de travail.

b) *Soutien à la production pour l'autoconsommation*

L'instrument utilisé est le don, de la part des préfectures ou des gouvernements des États, de semences, produits et instruments destinés aux potagers et jardins, ainsi que de matrices pour débiter l'élevage de petits animaux (abeilles, lapins, volaille, chèvres, etc.).

Les préfectures doivent aussi encourager la culture des terrains en friche au moyen de la mise en place de potagers communautaires tout comme la commercialisation individuelle ou collective des denrées ainsi produites dans des foires de producteurs, comme indiqué précédemment.

Origine des ressources

Nous jugeons utile d'inclure les politiques contenues dans ce document, conjointement avec celles du domaine de l'éducation, de la santé, de la régularisation agraire, dans un budget propre, au niveau fédéral. Ceci au regard de la vulnérabilité du système actuel au contingentement total ou partiel des dons, déterminé en fonction des directives régissant les coupes budgétaires dans les dépenses publiques, et aussi de l'allocation insuffisante des ressources.

Actuellement, hormis les dépenses liées à l'éducation et à la réforme agraire, les autres dépenses sociales (prévoyance, santé, assistance sociale), sont prévues au budget de la sécurité sociale, qui bénéficie des contributions du INSS (Institut national de sécurité sociale), de celle sur les profits nets des personnes morales, le PIS/PASEP (Programme d'intégration sociale), la COFINS (Contribution pour le finan-

gement de la sécurité sociale) et la CPMF (Contribution provisoire sur les mouvements ou transferts de fonds, de crédits et de droits à caractère financier) comme principales sources de financement. Pour l'année 2002, la proposition budgétaire, déjà soumise au Congrès national, prévoit 164,8 milliards de BRL pour le budget consacré à la sécurité sociale, dont environ 4,2 pour le fonds d'assistance sociale, qui garantit des ressources pour les programmes d'assistance aux personnes âgées, aux enfants dans le besoin et aux handicapés.

S'agissant des sources de financement des politiques proposées dans le projet Faim Zéro dans le cadre du modèle actuel des dépenses publiques qui manque de flexibilité, il faut cesser de chercher de nouvelles sources ou la réallocation de recettes existantes. Il convient cependant de constater que les dépenses sociales (à l'exception des secours mutuels) des divers programmes sociaux réalisés actuellement sont de l'ordre de 45 milliards de BRL annuellement, et que c'est plus du double des ressources nécessaires à l'implantation du programme de Coupons alimentaires proposé.

En ce sens, il est possible aussi bien de réorienter une partie du budget déjà existant que de prévoir de nouveaux apports de ressources supplémentaires découlant d'un rythme accéléré de croissance économique, comme de la réduction des intérêts et du paiement du service de la dette publique mais également en tablant sur une meilleure gestion des ressources disponibles, et en réduisant le gaspillage et la corruption qui existent aujourd'hui.

Le tout récent Fonds de lutte contre la pauvreté, estimé à environ 4 milliards de BRL annuels, est l'une de ces nouvelles sources de financement qui pourront être redéployées pour financer les programmes proposés ici.

D'autres sources sont les initiatives éparses déjà en place de dons d'entreprises et de personnes physiques, qui pourront être redéployées de façon coordonnée, au moyen de partenariats entre le gouvernement et la société civile, de façon à avoir un plus grand impact sur la réduction de la faim et de la pauvreté. Une manière de stimuler ces dons est la création de mesures incitatives comme l'abattement fiscal, à l'instar du Fonds municipal des droits de l'enfant et de l'adolescent de São Paulo. Une autre voie est celle du «*marketing social*» comme < www.clickfome.com.br >, à l'initiative de l'Action citoyenne – Comité de Rio, un site où les entreprises répertoriées font le don d'un panier alimentaire à chaque click effectué par l'internaute, et les initiatives de l'Institut Ethos, de la Fondation

Abrinq et du GIFÉ (Groupe d'études et fondations entrepreneuriales) de la chambre américaine du commerce, qui soutiennent l'action sociale.

L'institutionnalité

La version préliminaire du projet Faim Zéro préconisait de créer un ministère extraordinaire pour articuler les diverses politiques de lutte contre la faim menées par différentes instances du gouvernement (fédérale, des États et municipale), aussi bien que les actions des entités de la société civile.

Les suggestions recueillies au cours des discussions publiques de cette version préliminaire désignent deux changements fondamentaux à apporter à l'institutionnalité proposée initialement:

- a) Comme la lutte contre la faim doit faire partie d'une politique permanente de sécurité alimentaire, il faut tabler sur une configuration institutionnelle qui ne soit pas temporaire, ce qui n'est pas le cas d'un ministère extraordinaire.
- b) En raison de la complexité des articulations avec la société civile ainsi qu'avec la propre machine gouvernementale, le rôle de coordination d'une politique de sécurité alimentaire doit être directement rattaché à la présidence de la République, sous peine de se transformer en une politique gouvernementale de portée limitée du ministère dont elle relève.

La reprise de l'expérience antérieure du CONSEA a été indiquée comme étant le meilleur chemin à suivre, proposition appuyée par le projet Faim Zéro.

Le CONSEA a représenté une nouveauté en termes de mécanismes de gouvernance dans le pays: des représentants de premier plan du gouvernement fédéral et de la société civile débattant de propositions susceptibles d'accélérer le processus d'éradication de la pauvreté et de la misère. Des propositions de politiques publiques novatrices ont été avancées et/ou rendues viables, comme: la décentralisation du programme national d'alimentation scolaire, le programme national de création d'emplois et de revenus, la recherche de transparence dans la gestion des ressources publiques et la création du PRODEA en tant que mécanisme d'approvisionnement des stocks publics d'aliments sur le point d'être perdus. Plus innovantes encore ont été les formes de gestion mises en œuvre

dans le processus comme la création de multiples groupes de travail mixtes (société civile/gouvernement), qui ont fini par consolider une nouvelle pratique et culture de gestion partagée des politiques publiques.

L'une des grandes contraintes du CONSEA, cependant, découle de ce que, par définition gouvernementale, les décisions relatives à la politique économique sont restées en marge des discussions concernant son impact sur la sécurité alimentaire, la faim et la misère de la population, en d'autres termes, l'articulation se limitait aux ministères du domaine social et, fréquemment, le CONSEA s'est trouvé réduit à un mécanisme de pression pour garantir des ressources aux politiques et programmes sociaux. Ainsi la décision de faire de la lutte contre la faim et la misère une priorité n'a pas été adoptée par la sphère économique, qui a continué à accepter les prescriptions des organes financiers internationaux, indépendamment de l'impact qu'elles pourraient avoir sur l'aggravation de l'exclusion sociale, de la faim et de la sous-alimentation.

Synthèse des estimations des coûts et origine des ressources des programmes spécifiques du projet Faim Zéro

Programmes	Implantation	Population bénéficiaire (000)	Coût total annuel en BRL (000) (an)	Provenance des ressources
Encouragement à la production pour l'autoconsommation	Fédérale, municipale	6 370	– (a)	Programmes de politique agricole et ressources municipales
Coupon alimentaire	Fédérale, États, municipale et société civile	44 043	19 961 242	Trésor public, Fonds de lutte contre la pauvreté et Fonds d'assistance sociale
Panier d'urgence de base	Fédérale, États, municipale et société civile	Non renseigné	– (b)	Trésor public, Fonds de lutte contre la pauvreté et Fonds d'assistance sociale
Combat contre la sous-alimentation infantile et maternelle	Fédérale, municipale	2 507	– (a)	Budget de la santé et préfectures
Sécurité sanitaire et qualité des aliments	Fédérale, États, municipale et société civile	Toute la population	– (a)	Budget de la santé et du Ministère de l'agriculture et soutien privé

.../...

Programmes	Implantation	Population bénéficiaire (000)	Coût total annuel en BRL (000) (an)	Provenance des ressources
Éducation nutritionnelle	Fédérale, États, Municipale et Société civile	Toute la population	– (a)	Budget de l'éducation et de la santé aux trois niveaux gouvernementaux et soutien privé

Source: Tableaux spéciaux de la PNAD 1999 et Recensement de la population 1996 – IBGE.

a) Données non disponibles, les coûts étant prévus dans les budgets des sphères gouvernementales respectives.

b) Les coûts sont inclus dans le programme Coupon alimentaire.

Note: Les individus et les familles peuvent être pris en charge par plusieurs programmes. Toutefois, les chiffres de ce tableau ne doivent pas être totalisés.

Nous recommandons que les décisions prises au CONSEA et assumées par le Président de la République soient mises en œuvre sous la coordination d'une autorité pourvue d'un mandat gouvernemental. Dans ce cas, il serait bon que ce travail soit mené par le Ministère de la planification, en collaboration avec les autres ministères et administrations.

Considérant qu'il existe différentes fonctions à exercer au sein du Conseil par les membres du gouvernement et les représentants d'organisations non gouvernementales, il serait important de promouvoir la création de deux secrétariats exécutifs. Le premier serait dévolu aux articulations dans les différents organes du gouvernement, quant au second, il se chargerait du dialogue avec les entités non gouvernementales. Cette proposition de partenariat entre gouvernement et société civile permet une gestion avec participation populaire et ouvre la voie à la réalisation de demandes émanant de diverses organisations populaires.

2. À L'INTENTION DES DÉTRACTEURS DU PROJET FAIM ZÉRO¹

José Graziano da Silva²

Walter Belik

Maya Takagi

Le projet Faim Zéro, présenté lors de la dernière Journée mondiale de l'alimentation (le 16 octobre 2001), a pour objet de proposer une politique nationale participative de sécurité alimentaire et de lutte contre la faim. Son élaboration a vu la participation de certains des principaux spécialistes du sujet, ainsi que de mouvements sociaux et d'ONG, à différents séminaires et débats qui se sont déroulés sur une année.

Ce projet a été salué par des entités nationales et internationales comme étant une importante initiative de la société civile, à la recherche de solutions concrètes pour combattre le fléau de la faim dans notre pays.

Contrairement aux données diffusées par des techniciens du gouvernement fédéral, il a été démontré que l'on a assisté à une augmentation des niveaux de pauvreté et de vulnérabilité face à la faim entre 1995 et 1999, tout particulièrement dans les zones métropolitaines, fruit particulier du chômage et des bas niveaux salariaux. Ainsi, bien que fortement concentrée au Nord-Est (50 pour cent des pauvres résident dans les États qui composent la région), la pauvreté a augmenté dans quasi toutes les régions métropolitaines (au rythme de 5 pour cent annuellement dans la période 1995-1999) et davantage dans le Grand São Paulo (9,2 pour cent par an) et la région métropolitaine de Porto Alegre (7,8 pour cent par an)³.

Nous calculons qu'il existe au Brésil, selon des données de base provenant du PNAD-IBGE de 1999, 44 millions de personnes

.....

1. Texte présenté par Instituto Cidadania en novembre 2001.
2. Coordonnateurs techniques du projet Faim zéro.
3. Selon Del Grossi, Silva et Takagi.

très pauvres, qui gagnent moins d'un dollar EU par jour, ce qui correspond à 9,3 millions de familles avec un revenu de près de 180 BRL par famille/mois, considérées comme étant la population bénéficiaire potentielle des propositions du projet.

L'on a constaté néanmoins ce qui suit:

- a) De nos jours, le problème de la faim n'est pas celui du manque de production d'aliments mais du manque de revenus pour les acquérir en permanence et en quantité et qualité adéquates. Les estimations de la FAO – Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture – indiquent que le Brésil a une disponibilité alimentaire par habitant équivalente à 2 960 kcal/jour, bien au-dessus du minimum recommandé de 1 900 kcal. Le problème réside dans le fait que la consommation d'aliments est fonction des revenus des familles, et comme les revenus sont très mal distribués, une partie importante de la population n'a pas accès aux aliments ni même à la quantité minimale requise pour garantir la survie. Il y a au Brésil, actuellement, une grande proportion de personnes sous-alimentées dont la consommation journalière moyenne est de 1 650 kcal, de telle sorte que nous sommes classés par la FAO dans la catégorie 3 (sur des échelles croissantes de 1 à 5 de personnes sous-alimentées), aux côtés de pays comme le Nigéria, le Paraguay et la Colombie.
- b) Il existe un cercle vicieux de la faim, dont il est difficile de sortir à l'aide uniquement de politiques compensatoires de dons d'aliments, comme il est pratiqué traditionnellement (paniers de base, par exemple). Ce cercle vicieux est rétro-alimenté, d'une part, par les problèmes structurels du pays, à savoir manque d'emplois, salaires bas et concentration des revenus, d'autre part, par le manque de politiques agricoles et l'augmentation du prix des aliments.

Par ailleurs, l'on a pu voir tout au long des années 90, les politiques alimentaires se démanteler, et que pas un seul programme dans le pays ne comportait des actions directes de lutte contre la faim. Les politiques en vigueur aujourd'hui se trouvent fragmentées en diverses actions, principalement locales, qui se règlent, fondamentalement, par le transfert de petites sommes d'argent («Bourse aumône») qui se révèlent insuffisantes pour altérer le tableau de la

misère et de la sous-alimentation. À titre d'exemple, citons les divers programmes lancés par le gouvernement fédéral: programme relatif à la sécheresse, Bourse école, éradication du travail des enfants, Bourse revenus, Bourse alimentation.

Le projet Faim Zéro estime que la question de la faim dans le pays a trois dimensions fondamentales: d'une part, l'insuffisance de la demande, découlant de la concentration des revenus, des niveaux élevés de chômage et de sous-emploi et du faible pouvoir d'achat des salaires que reçoit la majorité de la classe laborieuse; d'autre part, l'incompatibilité des prix actuels des aliments avec le faible pouvoir d'achat de la majorité de sa population; quant à la troisième et non la moindre dimension: la faim de cette partie de la population pauvre, exclue du marché alimentaire, composée de nombreux travailleurs au chômage ou sous-employés, de personnes âgées, d'enfants et d'autres groupes démunis qui ont besoin d'une prise en charge d'urgence.

C'est pour cela que la proposition de Faim Zéro embrasse trois grands axes simultanés: élargissement de la demande effective d'aliments, baisse du prix des aliments, et programmes d'urgence pour prendre en charge la partie de la population exclue du marché. Cependant, pour résoudre définitivement la question de la faim au Brésil, il faut un nouveau modèle de développement économique qui privilégie la croissance avec une distribution concomitante des revenus, de façon à renforcer le marché interne en créant des emplois, en améliorant les salaires et en rehaussant le pouvoir d'achat du salaire minimum, lequel fonctionne comme une espèce de «phare» pour les revenus des segments les plus pauvres de la population.

Il est fondamental de comprendre que la sécurité alimentaire d'un pays va au-delà du dépassement de la pauvreté et de la faim. Il est difficile de sortir du cercle vicieux qui relie la pauvreté et la faim à l'aide uniquement de politiques compensatoires de dons d'aliments (paniers de base ou transferts de revenus), ou de programmes de revenu minimum et de Bourse école, comme cela se faisait il y a quelques années. Il est nécessaire d'associer l'objectif de la politique de sécurité alimentaire à des stratégies de développement économique et social qui garantissent l'équité et l'inclusion sociale.

Certaines mesures peuvent aider à aller dans ce sens, comme les programmes élargis et renforcés de revenu minimum et la Bourse scolaire, les mesures d'encouragement pour l'agriculture familiale, la

sécurité sociale universelle, l'intensification de la réforme agraire et une politique de croissance qui permettent de créer de meilleurs emplois en plus grand nombre. Mais il nous faut aussi disposer de mesures ciblées sur la lutte contre la faim, comme un programme de Coupons alimentaires (PCA) pour remplacer les paniers de base, un programme de lutte contre la sous-alimentation materno-infantile, l'élargissement du goûter scolaire et du Programme d'alimentation du travailleur (PAT), en autres. Finalement, il s'avère nécessaire de mettre en train des politiques locales différenciées selon le lieu où vivent les populations nécessiteuses. Dans les zones rurales, par exemple, il faut soutenir la production d'aliments, même s'il ne s'agit que d'autoconsommation. Il convient déjà dans les métropoles, d'élargir la capacité d'accueil des restaurants populaires, de multiplier les banques alimentaires et de réaliser des partenariats avec les détaillants pour la commercialisation des produits de saison et pour stimuler la consommation de la production régionale.

Malgré ce caractère de construction permanente et participative, le projet a subi d'innombrables tentatives de dénigrement, motivées par deux raisons principales: la méconnaissance de son contenu dans le style «je n'ai pas lu et je n'aime pas», alors que de nombreuses critiques peu objectives faisaient la une des journaux; et des raisons politiques, afin d'atteindre de cette manière son principal inspirateur, le Président Lula.

Néanmoins ces tentatives de dénigrement, nous estimons que le projet a atteint ses objectifs. Premièrement, nous sommes parvenus à replacer le problème de la faim (et du manque de politiques pour y remédier) dans le débat national. L'impact du projet dans les informations a été grand et a permis de réenclencher une mobilisation de la société sur le thème. Deuxièmement, le gouvernement fédéral s'est trouvé dans l'obligation, en raison aussi de l'opinion publique, de répondre à la société et à la population affamée. De ce fait, il y a eu l'élargissement des programmes du type revenu minimum pour la population comprise entre 15 et 60 ans, qui était exclue des programmes fédéraux de transfert de revenus, et l'approbation, le jour suivant le lancement du projet Faim Zéro, du Fonds de lutte contre la pauvreté, défendu par les collaborateurs comme principale source de financement pour la lutte contre la faim. Enfin et surtout, le projet a été largement plébiscité et a reçu des dizaines d'invitations pour des lancements et des débats publics. Quelques préfectures, comme celle de Santo André, Campinas, et Embu à São Paulo, et de Ponta Grossa

au Paraná, ont déjà concrétisé des initiatives de mise en œuvre d'une partie des propositions contenues dans le projet.

L'objectif de cet article est de systématiser les principaux points mis en question à l'issue du lancement du projet Faim Zéro, afin de poser les bases pour la poursuite du débat. Les thèmes abordés sont au nombre de quatre: 1) les politiques de lutte contre la faim et la pauvreté; 2) la méthodologie adoptée; 3) les «coûts» du projet; 4) la fausse dichotomie coupons contre revenu minimum.

Politiques de lutte contre la faim et la pauvreté

Quelles sont les propositions actuelles pour combattre la faim et la pauvreté dans le pays?

Il est évident qu'il existe deux opinions contradictoires. D'un côté, il y a ceux qui prétendent qu'on dispose aujourd'hui de moyens et de mesures suffisantes et que le problème est celui de «mieux cibler les pauvres». Pour les tenants de cette thèse, les ressources des programmes sociaux ne parviennent pas avec efficacité aux personnes réellement dans le besoin. D'où la substitution de diverses mesures (comme celles liées à la distribution d'aliments – fourniture de lait et de paniers de base) par un complément de revenu. Ceci est la proposition sous-jacente aux politiques du gouvernement alors en place, défendue par des chercheurs de l'IPEA (Institut de recherche économique appliquée) et de la Banque mondiale.

La différence avec la proposition présentée par le projet Faim zéro est totale, comme nous l'avons déjà souligné. De ce côté, il y a des propositions de politiques spécifiques d'aide alimentaire associées à des politiques structurelles comme la création de revenus et d'emplois, la réforme agraire, les politiques de soutien à l'agriculture familiale, l'augmentation du salaire minimum et l'élargissement de la sécurité sociale, par exemple. Pour ses défenseurs, il convient d'adopter des politiques directes de sécurité alimentaire et de lutte contre la faim de façon à ce qu'elles fournissent les moyens essentiels à la survie des familles indigentes, mais, dans le même temps, qu'elles créent des mécanismes dynamiques dans d'autres secteurs de l'économie, comme la production et la distribution d'aliments, qui servent également de mécanismes éducatifs permettant de se libérer de la dépendance à ces politiques.

D'après nous, se limiter aux politiques d'urgence ou d'assistanat sans considérer les causes structurelles de la faim et de la

misère, comme le chômage, le faible niveau des revenus et leur très forte concentration, ne fera que perpétuer le problème et le besoin de ces politiques d'assistance.

Une politique d'une telle envergure, essentielle pour surmonter la condition de citoyen de deuxième classe, nécessite bien assurément des ressources, étant donné qu'elle atteint toutes les personnes et dynamise l'économie ainsi que la production d'aliments, et qu'en même temps elle fait arriver la nourriture sur la table des gens, sans effet inflationniste.

Quoique la nécessité d'une politique spécifique existe, le combat contre la faim ne peut être basé sur des actions salvatrices. Dans tous les pays dont les cas ont été exposés lors du séminaire international qui s'est tenu à UNICAMP (Université d'État de Campinas) en avril dernier – Canada, États-Unis et Mexique –, les mesures de lutte contre la faim appartiennent à un ensemble plus vaste d'instruments qui forment un réseau de sécurité sociale et soutiennent les diverses situations de vulnérabilité, la faim n'étant qu'une des multiples insécurités auxquelles sont soumises les familles pauvres. Ceci nous renvoie à une configuration de type pelure d'oignon: plusieurs couches de sécurité qui se superposent pour combattre la pauvreté, à savoir l'assurance chômage, la prévoyance vieillesse, la Bourse école afin de garantir l'éducation, les politiques de prise en charge gratuite de la santé, etc.

La méthodologie

L'autre critique émise à l'encontre du projet Faim Zéro est son «erreur» supposée dans le calcul du nombre de pauvres. Au début des travaux, nous avons constaté qu'il n'y a pas, au Brésil, de statistiques consensuelles sur le nombre de personnes qui «souffrent de la faim».

Devant l'absence de recherches directes⁴ plus récentes, de portée nationale, divers chercheurs ont tenté d'inférer l'importance de la population démunie au moyen de méthodes indirectes, principalement à travers le prisme du revenu. À partir d'un relevé provenant des dernières recherches⁵, l'on constate qu'il n'existe pas de

.....

4. Parmi les recherches directes les plus récentes, citons les données de Monteiro (1995 et 1997), qui mesurent la proportion d'enfants sous-alimentés et la proportion d'adultes ayant une faible réserve énergétique.

5. Peliano, 1993; Hoffmann, 1995 et 2001; Banque mondiale, 2000a; Rocha, 1996, 1997, 2000a et 2000b; CEPAL, 1989; Ferreira, Lanjouw et Néri, 2000; Camargo et Ferreira, 2001; Arias, 1999a et 1999b; Garcia, 2001. Voir à ce sujet, Takagi, Silva et Del Grossi, 2001.

mesure commune même lorsqu'elle procède de la même source de données et de méthodes similaires. Les résultats divergents sont dus aux différences des critères adoptés, y compris la définition de la population indigente et pauvre.

Ceci explique la profusion de chiffres existants: les pauvres sont au nombre de 33 millions, selon Mapa da Fome (la cartographie de la faim), en 1993; 50 millions, selon les chiffres de FGV⁶; 54 millions, aux dires de la dernière étude de l'IPEA; ou 44 millions, selon Faim Zéro. Lequel de ces chiffres est exact? Tous et aucun d'eux, car ils dépendent des critères propres à chaque recherche.

Le projet Faim Zéro a cherché à perfectionner les méthodologies existantes. Pour ce faire, nous avons élaboré deux textes méthodologiques disponibles sur la page électronique de l'Institut d'économie de l'UNICAMP⁷, où nous expliquons pas à pas l'élaboration du seuil de pauvreté adopté, en laissant sans équivoque aucune le fait que nous n'adoptons pas la même méthodologie que la Banque mondiale; nous empruntons seulement le montant d'un dollar EU par jour pour définir le seuil de pauvreté dans les zones rurales du Nord-Est, région la plus pauvre du pays. Mais pour définir le seuil de pauvreté nous n'adoptons pas la monnaie fictive du dollar PPA (parité du pouvoir d'achat) de la Banque mondiale, mais plutôt la moyenne du dollar commercial en septembre de la date de référence du PNAD de 1999. Il convient de souligner que le PPA est un indicateur d'équivalence théorique fait pour comparer le PIB des divers pays et non pour dresser des comparaisons internationales concernant la pauvreté⁸.

En réalité, les chercheurs qui ont participé au projet Faim Zéro ont essayé de trouver une méthodologie qui permette de corriger les deux insuffisances principales signalées par la Banque mondiale. La première se réfère au fait qu'un seuil de pauvreté unique ne tient pas compte des différences de coût de vie entre zones urbaines et rurales et entre les régions d'un même pays. La seconde est que la consommation des biens produits par la famille même, comme la produc-

.....

6. Voir *Mapa do fim da fome* (<http://cps.fgv.br/renda-bem-estar/pobreza-desigualdade>), consulté le 4 octobre 2010).

7. Takagi, Silva et Del Grossi, 2001 et Del Grossi, Silva et Takagi, 2001 (www.eco.unicamp.br).

8. De la note technique de la Banque mondiale (World Development Indicators, 2000, p. 65) il ressort que «les taux PPA ont été conçus pour comparer les agrégats économiques des comptes nationaux et non pas pour faire des comparaisons internationales des niveaux de pauvreté. Par conséquent, il n'est guère certain qu'un seuil international de pauvreté mesure le même degré de nécessité ou de dénuement d'un pays à l'autre.» (Banque mondiale, 2000b).

tion pour l'autoconsommation n'est pas prise en compte. Le projet Faim Zéro a fait les corrections nécessaires lorsqu'il a utilisé les données de la PPV (recherche sur les modèles de vie) et du PNAD (Enquête nationale par échantillonnage auprès des ménages), toutes deux issues de l'IBGE.

Une troisième amélioration méthodologique des calculs du projet Faim Zéro concerne le poste qui pèse le plus lourd sur le budget familial, à savoir le loyer ou les traites, évitant par là même la confusion de considérer que tout le revenu familial serait mobilisé pour l'achat de biens de consommation. Cet élément correctif est essentiel compte tenu du fait que les loyers et les traites sont proportionnellement plus importants dans les zones métropolitaines que dans les petites et moyennes villes ou dans les zones rurales.

Munis de tous ces éléments correctifs, nous sommes parvenus à un chiffre surprenant: le seuil de pauvreté moyen pondéré pour le Brésil (68,48 BRL par personne) indique l'existence de 44 millions de personnes ayant un revenu moyen disponible de 38,34 BRL par personne, soit 9,3 millions de familles (avec une moyenne de 4,7 personnes) avec un revenu familial de 181,10 BRL; en d'autres termes, les familles dont le revenu disponible était proche de la valeur du salaire minimum en septembre 1999, date de référence du PNAD, ont été considérées comme pauvres. C'est sans la moindre hésitation que nous affirmons que les personnes appartenant à ces familles ne disposent pas d'un revenu suffisant pour assurer leur sécurité alimentaire!

Les «coûts» du projet

Le projet s'est aussi vu reprocher de ne pas révéler clairement ses sources de financement. Associé à cette critique, on a attribué au projet un coût total de 70 milliards de BRL (6 pour cent du PIB), ce qui conduirait le Brésil à la faillite en quinze jours, selon les propos du journal *O Estado de São Paulo* du 21 octobre 2001. La confusion au sujet de ce chiffre est évidente: les critiques du projet Faim Zéro ont fait la somme de tous les montants qui seraient dépensés sur plusieurs années pour lutter contre la faim comme s'il s'agissait de dépenses effectuées en une seule fois, et ce, en plus du fait de surestimer les chiffres.

Nos estimations démontrent que le programme des Coupons alimentaires coûterait environ 20 milliards de BRL si l'on prenait en

charge la totalité du «stock actuel» de 9,3 millions de familles très pauvres (près de 44 millions de personnes) en une seule année. Étant donné qu'il est proposé de réaliser le programme sur quatre ans, le coût moyen annuel serait de l'ordre de 11 milliards de BRL, dans la mesure où l'on envisage une réduction concomitante des niveaux de pauvreté de 50 pour cent sur une période de dix ans.

De plus, l'on ne procède pas aux estimations des effets soi-disant dévastateurs de l'augmentation du salaire minimum à 100 dollars EU, ni de l'élargissement de la couverture de la sécurité sociale, pour faire bénéficier les familles non agricoles des avantages dont jouissent les personnes soumises au régime d'économie familiale en vigueur aujourd'hui dans le système de prévoyance rurale. Nos calculs, basés sur les microdonnées du PNAD 1999, indiquent l'existence d'un «stock» de 2,9 millions de personnes ayant atteint l'âge de la retraite (60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes) qui ne reçoivent aucun subside des organes publics. Même si ce «stock» était pris en considération la première année (ce qui n'est pas ce que le projet propose), son coût d'intégration serait de 6,8 milliards de BRL. Cette somme ne représente, approximativement, que 0,7 pour cent du PIB soit 3,3 pour cent du total des ressources engrangées en 2000, revenant à la sécurité sociale. À partir de l'intégration de ce «stock», le solde du flux annuel (personnes qui prennent leur retraite moins celles qui en perdent le bénéfice pour cause de décès) serait à peine supérieur à l'augmentation que nous enregistrons aujourd'hui.

S'agissant de la critique selon laquelle l'augmentation du salaire minimum à 100 dollars EU mettrait en péril les comptes du pays, nous tenons à faire savoir que cette augmentation a déjà été faite en 1995, et qu'elle était en vigueur jusqu'en 1999.

Elle a amélioré sensiblement les indicateurs de pauvreté dans l'ère du réal, présentés comme le fruit de la stabilisation monétaire, même si dans la réalité tout a à voir avec les gains du salaire minimum. Ici aussi les comptes présentés dans l'article cité du *Estado de São Paulo* sont exagérés, car les bénéficiaires de prestations continues fondées sur le salaire minimum n'atteignent pas la totalité des 20 millions de personnes aujourd'hui couvertes par la sécurité sociale, mais bien 13 millions de personnes. Ainsi, l'impact de l'augmentation du salaire minimum fixé à 100 dollars EU pour 16 millions de personnes (13 millions actuellement plus l'admission des 3 millions du secteur informel prévue par Faim Zéro) serait de 11 milliards

de BRL si tout le monde était pris en charge dans le délai d'un an. Ces chiffres sont fortement éloignés des 70 milliards de BRL ou des 6 pour cent du PIB dont parle l'article principal du *Estado de São Paulo*, chiffres qui, suppose-t-on, conduiraient le pays à la faillite en quinze jours⁹.

Mais le point fondamental de discordance est que l'on ne peut considérer les dépenses du projet Faim Zéro en faisant abstraction des bénéfices, à savoir les effets positifs que la lutte contre la faim apporterait au pays. Par exemple, l'allègement du budget de la santé, ou encore les bénéfices de l'expansion de la zone cultivée en matière de création d'emplois et de perception d'impôts. Nos simulations montrent, par exemple, que le programme des Coupons alimentaires pourrait générer une contrepartie de près de 2,5 milliards de BRL annuellement en impôts additionnels (ICMS [Taxe sur la distribution des biens et services] et PIS/COFINS) si les 44 millions de personnes pauvres du pays devenaient des consommateurs.

Si l'on envisage une ingestion additionnelle moyenne de 50 pour cent de calories et protéines en fonction de la distribution des coupons aux familles pauvres, la production annuelle de riz et de haricots devrait augmenter de plus de 30 pour cent. Ceci signifierait l'expansion de l'aire cultivée à près de 3 millions d'hectares, générant ainsi plus de 350 000 postes de travail dans l'agriculture familiale et augmentant la valeur actuelle de la production agricole de près de 5 milliards de BRL, ce qui est plus ou moins la moitié du coût annuel des coupons prévus par le projet Faim Zéro. Tout ceci a été «oublié» par les critiques qui se bornent à comptabiliser les coûts de Faim Zéro et qui n'ont pas encore compris que combattre la faim et la misère est aussi une forme d'investissement.

Mais nous allons supposer qu'aucun de ces mécanismes d'expansion de la demande proposés par le projet Faim Zéro ne fonctionne, autrement dit, qu'il n'y ait aucune retombée en matière de croissance, ni de diminution de la pauvreté. D'où proviendraient alors les moyens pour réaliser les programmes proposés?

Nous disons clairement dans le projet Faim Zéro qu'il est possible de redéployer une partie des 45 milliards de BRL aujourd'hui disponibles dans le budget vers les dépenses sociales (à l'exception

.....

9. Il convient de mentionner que, sur le total des ressources perçues appartenant à la sécurité sociale (près de 200 milliards de BRL en 2000), 20 pour cent sont redéployés et déviés à des fins de «stabilité fiscale».

de la prévoyance), ce qui donne plus de 1 000 BRL par an pour chacun des pauvres que nous comptabilisons. Citons un exemple concret: le Fonds de lutte contre la pauvreté, estimé à environ 4 milliards de BRL disponibles annuellement. Assurément, il a été divulgué par le même *Estado*, en date du 16 octobre 2001, qu'un tiers des 3,1 milliards BRL prévus cette année pour le Fonds de lutte et d'éradication de la pauvreté seront destinés par le gouvernement fédéral au renforcement du règlement fiscal. En outre, selon les données publiées récemment par UNAFISCO (Syndicat des finances brésilien), le Brésil perd près de 4 milliards de BRL chaque année du fait de différentes exemptions tributaires, comme par exemple, les banques et les entreprises industrielles de boissons et de cigarettes. Ceci démontre que la disponibilité de ressources pour combattre la faim et la misère est avant tout une question de priorité politique.

C'est cette même priorité que nous espérons voir se concrétiser au moyen d'un engagement des gouverneurs de redéployer pour la lutte contre la faim une partie des ressources obtenues au titre d'impôts indirects sur les produits du panier de base. Nos estimations montrent que ces impôts représentent aujourd'hui 9,7 milliards de BRL annuellement, soit 0,8 pour cent du PIB. Du point de vue des États, ces recettes vont de 0,8 pour cent (São Paulo) à 3,1 pour cent (Ceará) du total de la recette. Le projet Faim Zéro propose que les gouverneurs rétrocèdent une partie de ces ressources au bénéfice de la population la plus pauvre.

En réalité, les critiques se préoccupent uniquement de savoir combien coûte le projet Faim Zéro et d'où vient le financement alors que la question qu'ils devraient se poser est tout autre: combien coûte-t-il de ne pas lutter contre la faim? Le manque de politiques de création d'emplois, de santé et d'éducation a un coût élevé pour le pays qui voit croître la violence. Il y a aussi le coût du manque de consommation et de production de biens, le coût pour l'employeur et bien d'autres coûts. Pour cette raison, combattre la faim ne doit pas être considéré seulement comme un «coût», mais comme un investissement.

Coupons alimentaires et revenu minimum

Il s'agit là d'un autre faux débat. Les coupons alimentaires se proposent de remplacer le mécanisme traditionnel de lutte contre la faim, à savoir la distribution de paniers de base. La dichotomie sui-

vante est fautive: soit un revenu minimum, soit des coupons. L'on considère seulement que le transfert de revenus à lui tout seul ne suffit pas pour en finir avec la faim, en raison de l'ampleur que le problème a déjà pris au Brésil. De plus, les programmes comme le revenu minimum visent la prise en charge des familles à revenu très bas, qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour répondre à leurs besoins fondamentaux, sans compter la nourriture. C'est en ce sens que l'on expose un éventail de propositions qui englobent des politiques allant de l'amélioration de la distribution des revenus à l'augmentation de l'offre et à la réduction du prix des aliments.

Il convient d'insister sur ce point: le coupon est un programme complémentaire, comme dans tous les pays où il a été implanté, du moment que l'on décide de subventionner le revenu des familles les plus pauvres jusqu'au seuil d'une valeur leur assurant une alimentation adéquate. L'on considère que ses avantages sont les suivants: a) une dépense alimentaire plus importante pour les familles au bénéfice de subsides en espèces; b) son caractère contre-cyclique et non inflationniste, car il fait le lien entre l'augmentation de la consommation des aliments et la production; c) il permet d'assainir les politiques d'achat institutionnel par les préfectures; d) son caractère complémentaire, lui permettant d'être temporaire et de s'associer à d'autres programmes comme la Bourse école, la Bourse alimentation, l'assurance chômage, la prévoyance sociale, les programmes de formation professionnelle, la prévention de la maladie et de la sous-alimentation, entre autres.

Tous ces points convergent sur le fait que le débat et la mobilisation déclenchés par l'élaboration du projet Faim Zéro doivent être permanents et vastes, comme il en va actuellement. La mise en œuvre du projet n'est pas seulement faisable, elle est nécessaire et urgente pour le pays.

Références

- ÁRIAS, A. R. 1999a. *Estimativas de indigência e pobreza no Brasil no período 1990-1996: resumo metodológico e resultados*. Mars 1999. Projeto Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília. Polycopié.
- ÁRIAS, A. R. 1999b. *Indigencia, pobreza y distribución de ingresos en Brasil en la década de los noventa*. Juin 1999. Polycopié.
- BANQUE MONDIALE. 2000a. *Rapport sur le développement dans le monde, 2000/2001: combattre la pauvreté*. Eska, Paris.
- BANQUE MONDIALE. 2000b. *Les Indicateurs du développement dans le monde*. Washington, DC.
- CAMARGO, J. M. et FERREIRA, F. H. G. 2001. *O benefício social único: uma proposta de reforma da política social no Brasil*. Texto para discussão n° 443. Janvier 2001. Departamento de Economia, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, Brésil. Polycopié.
- CEPAL. 1989. *Brasil: canastas básicas de alimentos y determinación de las líneas de indigencia y de pobreza*. LC/L 532. Décembre 1989. Santiago.
- DEL GROSSI, M., SILVA, J. G. DA et TAKAGI, M. 2001. *Evolução da pobreza no Brasil - 1995/99*. Texto para discussão n° 104. Novembre 2001. Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, Brésil.
- FERREIRA, F. H. G., LANJOUW, P. et NERI, M. 2000. *A new poverty profile for Brazil, using PPV, Pnad and Census data*. Texto para discussão, n° 418. Mars 2000, Departamento de Economia, PUC-Rio, Rio de Janeiro, Brésil.
- GARCIA, R. C. 2001. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Texto para discussão, n° 776. Ipea, Brasília.
- HOFFMANN, R. 2001. *A distribuição de renda no Brasil no período 1993-99*. Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, Brasil. Polycopié.
- HOFFMANN, R. 1995. *Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil*. *Estudos Avançados*. vol. 9, n° 24. Instituto de Estudos Avançados, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brésil.

MAGALHAES, L. C. G., SILVEIRA F. G., TOMICH F. A. et VIANNA S. W. 2001. *Tributação, distribuição de renda e pobreza: uma análise dos impactos da carga tributária sobre a alimentação nas grandes regiões urbanas brasileiras*. Texto para discussão, n° 804. Juin 2001. Ipea, Brasília.

MONTEIRO, C. A., BENÍCIO, M. H. D. et FREITAS, I. C. M. DE. 1997. *Melhoria em indicadores de saúde associados à pobreza no Brasil dos anos 90: descrição, causas e impacto sobre desigualdades regionais*. A trajetória do desenvolvimento social no Brasil, n° 1/97. Octobre 1997. Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde (Nupens), Universidade de São Paulo, São Paulo, Brésil.

MONTEIRO, C. A. 1995. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados*, vol. 9, n° 24. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brésil.

PELIANO, A. M. (Coord.). 1993. *O mapa da fome: informações sobre a indigência nos municípios da Federação*. Documento de Política, n° 15. Mai 1993. Ipea, Rio de Janeiro, Brésil.

ROCHA, S. 1996. *Poverty studies in Brazil: a review*. Texto para discussão, n° 398. Ipea, Rio de Janeiro, Brésil.

ROCHA, S. 1997. Do consumo observado à linha de pobreza. *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 27, n° 2. Août 1997. Ipea, Rio de Janeiro, Brésil.

ROCHA, S. 2000a. *Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil*. Texto para discussão, n° 720. Avril 2000. Ipea, Rio de Janeiro, Brésil.

ROCHA, S. 2000b. Pobreza no Brasil: o que há de novo no limiar do século XXI? *Economia*, vol. 2, n° 1. Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia (ANPEC), Rio de Janeiro, Brasil. Polycopié.

TAKAGI, M., SILVA, J. G. DA et DEL GROSSI, M. 2001. *Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Texto para discussão, n° 101. Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, Brésil.

3. LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME FAIM ZÉRO EN 2003¹

Maya Takagi

Le plan initial

Fin 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, élu Président de la République, a présenté comme une de ses priorités gouvernementales majeures la lutte contre la faim. À l'issue de son premier discours en tant que Président élu, il a déclaré: «Si, à la fin de mon mandat, chaque brésilien peut manger trois fois par jour, j'aurai réalisé la mission de ma vie» (fragment du premier discours du Président élu, prononcé le 20 octobre 2002).

Cette déclaration a rencontré un écho considérable dans la presse nationale et a donné lieu à une «surexposition» du projet², comme on l'a dit par la suite. Ce fut le début de la mise en œuvre du programme Faim Zéro par le gouvernement fédéral, comme politique publique.

Dans l'équipe de transition gouvernementale, le plan institutionnel du programme a été caractérisé ainsi:

Recréation du CONSEA en tant qu'organe d'assistance technique du Président de la République.

- Création d'un Ministère extraordinaire de la sécurité alimentaire (MESA) et de la lutte contre la faim, lié à la présidence de la République, pour formuler et mettre en œuvre des politiques de sécurité alimentaire.
- Vaste processus de mobilisation populaire, comprenant la création d'une cellule d'assistance technique spéciale au sein de la présidence pour veiller sur ce thème.

.....

1. Fragments extraits du chapitre 2 de la thèse de doctorat de Maya Takagi (2006).

2. Tous les grands organes de presse ont fait de la déclaration du Président élu les grands titres: «En investissant contre la faim, Lula annonce la priorité du gouvernement et du Secrétariat d'urgence sociale» (*O Globo*, 29 oct. 2002); «Lutter d'abord contre la faim» (*Correio Braziliense*, 29 oct. 2002); «Lula priorise la faim, rejette la magie et fait signe au marché» (*Folha de S. Paulo*, 29 oct. 2002); «Le discours définit la lutte contre la faim comme prioritaire» (*Valor*, 29 oct. 2002); «Lula priorise la lutte contre la faim» (*Jornal do Brasil*, 29 oct. 2002).

- Utilisation de la structure physique et budgétaire ainsi que du personnel du Secrétariat exécutif de Communauté solidaire, également lié à la présidence de la République.
- Réajustement du budget de 1,8 milliard de BRL pour les actions du programme en 2003, au regard de l'analyse du rapport du projet de loi budgétaire de 2003, à la Chambre fédérale.

Dans la loi budgétaire annuelle – LOA 2003, trois nouvelles actions ont été incluses, pour lesquelles on a procédé à une rallonge budgétaire de 1,8 milliard de BRL au Secrétariat de Communauté solidaire:

- a) Assistance financière à la famille ayant pour objet la supplémentation des revenus pour l'achat d'aliments – Faim Zéro – se traduisant par la mise en œuvre du programme Carte alimentaire. Cette mesure d'assistance a fini par drainer la majeure partie des ressources: 1,2 milliard de BRL.
- b) Achat de la production de denrées alimentaires issues de l'agriculture familiale connu sous le nom de PAA – Programme d'achat d'aliments: 400 millions de BRL.
- c) Éducation alimentaire et amélioration des conditions socio-économiques des familles, intégrant d'autres actions prévues dans le programme Faim Zéro: 200 millions de BRL.

Cette troisième action englobe les programmes d'éducation alimentaire ainsi que les programmes municipaux de sécurité alimentaire, tels les restaurants populaires, les banques alimentaires, outre la construction de citernes dans la région semi-aride du Nord-Est – des actions structurantes du programme lors de la première année.

Le programme d'achat d'aliments de l'agriculture familiale était l'une des principales propositions des mouvements sociaux³ associés au milieu rural, présentées sur une liste de revendications à l'équipe de transition. Il a obtenu le second grand volet du programme.

L'apport de ce volume de ressources, eu égard au budget d'autres dossiers, était substantiel, bien que s'agissant d'un ministère extraordinaire. Au Secrétariat de Communauté solidaire, qui a servi de base institutionnelle pour le nouveau ministère, le budget initial ne dépassait pas 12,5 millions de BRL. Le budget total d'autres organes qui œuvraient dans le domaine nutritionnel, comme la

.....

3. Revendiqué par le Mouvement des petits agriculteurs et par le Mouvement des travailleurs sans terre.

Coordination générale de la politique d'alimentation et de nutrition, du Ministère de la santé, qui avait des liens avec le programme Bourse alimentation et les programmes d'éducation alimentaire, s'élevait à 7 millions de BRL. Ainsi, le budget total du MESA a dépassé celui de la majorité des autres dossiers, étant légèrement inférieur à celui du Ministère de la santé et du Ministère de l'éducation. De plus, ses moyens ne seraient pas contingentés.

Outre cet apport de ressources, d'autres changements ont été apportés pour pouvoir capter davantage de ressources en provenance de Fonds de lutte et d'éradication de la pauvreté en faveur de la grande priorité déclarée du gouvernement, la lutte contre la faim.

Aussi, l'organe gestionnaire du Fonds de lutte et d'éradication de la pauvreté a été transféré du Ministère de la planification, lequel avait un rôle mineur dans la définition des priorités avant 2003, au MESA, avec l'objectif premier d'insuffler une meilleure coordination aux actions sociales compte tenu des moyens disponibles.

Une autre initiative concrétisée à cette époque a été la possibilité d'être dépositaire de dons privés et individuels émis en faveur «de la lutte contre la faim du Président Lula», au moyen du Fonds propre de lutte contre la pauvreté. Cette mesure était également une nouveauté institutionnelle, et l'on a pu constater que, sans avoir recours à des campagnes, les gens désiraient contribuer spontanément à l'axe prioritaire du Président Lula, et le mode le plus facile s'avérait être le don en espèces. Mais le gouvernement ne disposait pas alors d'instruments réglementaires pour internaliser ces dons et en garantir l'usage escompté.

Toutes ces actions ont permis la mise en œuvre du programme la première année et ont institutionnalisé sa base de fonctionnement au cours des années suivantes. Parallèlement au plan institutionnel, l'équipe de transition a formaté les premières actions devant être mises en œuvre par le programme Faim Zéro du gouvernement fédéral (*voir encadré 1*).

L'idée-force de la création du Ministère extraordinaire était que, pour s'attaquer au problème de la faim il fallait, d'une part, implanter simultanément un ensemble de politiques par le jeu de plusieurs organes du gouvernement fédéral et, d'autre part, mettre en place de nouvelles politiques qui n'étaient exécutées par aucun organe jusqu'alors. Les politiques spécifiques étaient pratiquement identiques à celles du projet initial de l'Institut de la citoyenneté. Cependant, elles devaient être organisées en fonction des organes exécutifs. Dans le cas

du ministère créé, les politiques suivantes, jusqu'alors inexistantes (pour le moins au niveau national), seraient coordonnées comme suit: programme Carte alimentaire; stocks d'aliments de sécurité; soutien à l'autoconsommation alimentaire; éducation alimentaire; encouragement de la production agricole et agro-industrielle et de la commercialisation de l'agriculture familiale; appui aux politiques locales, à savoir restaurants populaires, banques alimentaires, canaux directs de commercialisation; achats institutionnels pour l'alimentation – hôpitaux, crèches, écoles, pénitenciers.

Encadré 1. Plan initial du programme Faim Zéro – Priorités 2003

Programmes structurels

1. Réforme agraire:
 - Élaboration du Plan national de réforme agraire.
 - Plan d'urgence pour l'établissement de 60 000 familles *acampadas*.
 - Remise à flot de *assentamentos* en situation précaire, au profit de 40 000 familles.
2. Renforcement de l'agriculture familiale:
 - Amplification de la prise en charge du PRONAF B pour 200 000 familles.
 - Financement de l'agriculture familiale entre deux récoltes.
3. Projet d'urgence Vivre avec le semi-aride:
 - Assurance-récolte.
 - Approvisionnement d'urgence en eau.
 - Construction de petites travaux hydrauliques: citernes et barrages souterrains.
4. Programme d'éradication de l'analphabétisme:
 - Pré-alphabétisation dans les municipalités bénéficiant du programme Faim Zéro.
 - Programme d'éducation de jeunes et d'adultes dans les zones couvertes par la réforme agraire.
5. Programme de création d'emplois:
 - Financement pour le logement et l'assainissement.

Programmes particuliers

1. Restaurants populaires.
2. Banques alimentaires.
3. Augmentation des repas scolaires.
4. Programme Carte alimentaire d'urgence.
5. Éducation alimentaire.

Il était prévu d'intégrer tous les programmes au niveau local, lors de la phase initiale: carte alimentaire, alphabétisation des adultes, éducation alimentaire, encouragement de la production agricole familiale, réforme agraire, programme de création d'emplois et de revenus, construction de citernes, etc. La proposition a conservé l'idée de départ du projet Faim Zéro qui maintenait que les avantages utilisés devaient être déployés au niveau municipal ou de la région, de façon à générer des emplois et la production d'aliments pour sortir du cercle vicieux de la faim.

Selon l'équipe de transition, cette démarche différait fondamentalement des programmes de transfert de revenus alors en vigueur, qui avaient des objectifs particuliers, comme la Bourse école celui de subventionner les dépenses scolaires de l'enfant, le Programme d'éradication du travail des enfants (PETI) celui de garantir la fréquentation scolaire de l'enfant, et le LOAS (Loi organique pour l'assistance sociale) de fournir une assistance directe aux personnes âgées et aux handicapés démunis.

La naissance du programme Carte alimentaire, tel que mis en œuvre, dès le début du mandat, a eu lieu au sein de l'équipe de transition, face à l'existence de près de 800 municipalités du semi-aride décrétées en situation d'urgence en raison de la sécheresse et de l'absence de moyens pour poursuivre le programme de prise en charge d'urgence des familles: la Bourse revenus.

Le programme Bourse revenus, relevant du Ministère de l'intégration nationale, attribuait mensuellement 30 BRL à chaque famille inscrite, dans les municipalités déclarées en situation d'urgence ou en situation de catastrophe naturelle, pour prendre en charge les familles d'agriculteurs touchés par les effets de l'étiage.

Cependant, avec le décret n° 3.877, du 24 juillet 2001, qui stipule l'obligation d'utiliser un registre unique pour les programmes de transfert de revenus du gouvernement fédéral, la «liste» des familles prises en charge s'est enrichie de toutes les familles y inscrites, s'ajoutant aux familles inscrites au programme Bourse école, dans les municipalités en situation d'urgence, indépendamment du statut (agriculteur familial ou non). Cette expansion a provoqué, en raison du nombre de municipalités affectées par la sécheresse, le doublement du nombre de familles bénéficiaires par rapport aux années précédentes.

Parallèlement au doublement du nombre de familles bénéficiaires par rapport à la moyenne, la valeur de l'allocation est passée de 60 à 30 BRL. Dans la pratique, au lieu de fonctionner comme un

programme de prise en charge d'urgence pour suppléer au manque de revenus des agriculteurs victimes des effets de la sécheresse, la Bourse revenus s'est muée en un programme de garantie de revenus minimums dans les petites municipalités du semi-aride. Sur les 1 143 municipalités de la zone semi-aride, près de 800 ont décrété l'état d'urgence fin 2002, suite aux conséquences de l'étiage.

Cependant, le programme Bourse revenus, à vocation éminemment urgente et temporaire, n'était pas prévu dans le budget de 2003. Outre le fait, qu'en pratique, les allocations de la Bourse revenus servaient d'incitation aux municipalités pour se déclarer en situation d'urgence afin de recevoir des subsides, et qu'il n'y avait pas de méthodologie d'inscription pour sélectionner les familles réellement dans le besoin, il n'en reste pas moins qu'une simple interruption pouvait être préjudiciable à environ un million de familles qui recevaient cette allocation, et que ceci serait désastreux pour entamer une gestion de caractère populaire.

Ainsi, la première proposition à être prise en compte a été l'expansion du programme Carte alimentaire en faveur des familles enregistrées en zone semi-aride, qui bénéficiaient de la Bourse revenus. Avec l'inclusion de nouvelles familles, la Bourse revenus serait graduellement remplacée par le PCA, au fur et à mesure de la mise à jour/vérification des registres municipaux en fonction de la qualité, et de l'adhésion des municipalités au programme, avec ses contreparties. De plus, l'on proposait l'élargissement, dans la région, de la Bourse alimentation du Ministère de la santé.

La Carte alimentaire fonctionnerait en partenariat avec les États et les municipalités intéressés par le partage des dépenses d'un programme de ce type. Au lieu de la proposition initiale, de distribuer des «coupons alimentaires» aux familles inscrites pour l'achat de denrées auprès de détaillants accrédités, il a été décidé d'utiliser le propre système de paiement des allocations aux familles inscrites dans le registre unique, par la Caisse économique fédérale. Ceci a réduit les coûts de production des coupons et d'autres cartes, et de mise en place d'un nouveau système de transfert des allocations aux familles. Les mairies assumeraient les charges relatives à l'emploi de moniteurs et à l'installation des comités gestionnaires. La CONAB (Société nationale d'approvisionnement alimentaire) a estimé la valeur d'un panier de base de qualité à 50 BRL.

Pour préserver le principe de lier l'argent à l'accès aux denrées alimentaires, la proposition pilote de la Carte adopterait les lignes

directrices suivantes: prouver que l'argent a servi à acheter des aliments en présentant une note fiscale, un reçu ou un simple document attestant du lieu de l'achat, émis par un comité de gestion local; instituer un comité de gestion du programme au niveau municipal, composé de membres des conseils municipaux déjà existants comme ceux de l'assistance sociale, de la santé, de l'enfant et de l'adolescent, de la vieillesse et du développement rural, qui serait chargé de faire en sorte que les membres des familles assistées suivent des cours d'alphabétisation et de formation professionnelle, fréquentent les postes de santé et l'école, et effectuent un travail communautaire correspondant à leurs compétences, et prennent part au programme d'éducation alimentaire pour stimuler la consommation d'aliments produits dans la région, et ce, en synergie avec l'alphabétisation des adultes.

En complément du plan initial du programme Carte alimentaire dans la zone semi-aride, les programmes suivants ont été planifiés et priorisés: le programme Vivre avec la sécheresse, qui encourage la production, l'approvisionnement en eau et la construction de citernes; l'expansion de l'alimentation scolaire avec une augmentation des allocations aux municipalités à condition qu'elles optent pour la diversification de l'alimentation de la chaîne scolaire, préscolaire et infantile; les achats municipaux de la production familiale locale; l'intégration des programmes dans le réseau de protection sociale (génération d'emplois, transfert de revenus, revenu minimum, microcrédit) selon la définition de critères pour la population bénéficiaire, en renforçant la complémentarité; la promotion des programmes locaux – restaurants populaires et banques alimentaires – et, l'implantation du Système de surveillance alimentaire et nutritionnelle (SISVAN), pour promouvoir la surveillance de l'état nutritionnel de la population, au cours de tous les cycles de la vie, avec pour sphère d'application la population couverte par le Système unique de santé (SUS).

La mise en œuvre du programme Faim Zéro: les principaux fronts d'action

Une fois la formulation établie, le premier signe du gouvernement de concrétiser la lutte contre la faim au moyen de la mise en œuvre d'une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle a été émis avec la parution de la Mesure provisoire n° 103, du 1^{er} janvier

2003, qui configure l'organisation de la présidence de la République et des ministères.

En vertu de cette mesure provisoire, modifiée postérieurement en loi n° 10.683, du 28 mai 2003, ont été créés le CONSEA et le Cabinet du Ministère extraordinaire de sécurité alimentaire et de lutte contre la faim, conformément au texte suivant:

Art. 1° [...] § 1° Intègrent à la présidence de la République comme organes de conseil technique immédiat au Président de la République: [...]

III – le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle; [...]

Art. 9° [...] § Le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle conseille le Président de la République dans la formulation de politiques et définition de lignes directrices pour que le gouvernement garantisse le droit humain à l'alimentation, et en particulier l'intégration des actions gouvernementales visant à assister le segment de la population qui ne dispose pas de moyens pour pourvoir à ses besoins basiques, particulièrement en matière de lutte contre la faim. [...]

Art. 26. porte création du cabinet du Ministre d'État extraordinaire de sécurité alimentaire et de lutte contre la faim, lié à la présidence de la République.

§ 1° Au Ministre d'État extraordinaire de sécurité alimentaire et de lutte contre la faim il incombe:

I – de formuler et de coordonner la mise en œuvre de la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, avec l'objectif de garantir le droit humain à l'alimentation sur le territoire national;

II – d'articuler la participation de la société civile dans l'établissement de lignes directrices pour la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle;

III – de promouvoir la corrélation entre les politiques et les programmes des gouvernements fédéral, des États et des municipalités et les actions de la société civile liées à la production alimentaire, à l'alimentation et à la nutrition;

IV – d'établir les lignes directrices et de superviser et accompagner la mise en œuvre de programmes dans le cadre de la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

§ 2° Intègrent la structure du cabinet du Ministre d'État extraordinaire de sécurité alimentaire et de lutte contre la faim le Conseil du programme Communauté solidaire et jusqu'à deux secrétariats.

§ 3° Le programme Communauté solidaire, créé en vertu de l'art. 12 n. 9.649, du 27 mai 1998, demeure lié au cabinet du Ministre d'État extraordinaire de sécurité alimentaire et de lutte contre la faim.

À cette date, l'on a également publié le décret n° 4.564, du 1^{er} janvier 2003, qui a défini le MESA comme organe gestionnaire du Fonds de lutte et d'éradication de la pauvreté, le fonctionnement de son conseil consultatif et d'accompagnement, et a autorisé les dons émanant de personnes physiques ou morales, nationales ou étrangères, au Fonds de lutte et d'éradication de la pauvreté, à condition qu'ils servent exclusivement aux actions de lutte contre la faim.

Comme signalé dans le livret *Politique de sécurité alimentaire pour le Brésil*, du MESA, la formulation du programme Faim Zéro est présentée selon trois axes:

- Mise en œuvre de politiques publiques.
- Construction participative de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle.
- Collectif contre la faim.

Cette proposition de formulation du programme Faim Zéro illustrée dans le premier livret du programme, l'a également été à l'occasion de la présentation du Ministre de la sécurité alimentaire lors de la première réunion du CONSEA. D'après le livret, les trois axes n'étaient pas indépendants l'un de l'autre, en d'autres termes, outre le fait qu'un axe ne pouvait exister sans les autres, ils se complétaient et il y avait une zone d'ombre entre les trois axes, qui méritait d'être examinée plus avant.

Le premier axe est essentiellement consacré au plan initial du projet Faim Zéro de l'Institut de la citoyenneté, complété par la formulation de l'équipe de transition, consistant en la séparation des politiques en: politiques structurelles, tournées vers les causes profondes de la faim et de la pauvreté; politiques particulières relevant de la prise en charge directe des familles pour l'accès aux aliments; et politiques locales, à mettre en œuvre par les instances gouvernementales des États, des municipalités et par la société organisée (MESA, 2003).

L'autre axe se référait à l'engagement pris envers les mouvements sociaux, de consolider, de façon participative, la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Cette prérogative était prévue dans la loi de structuration du gouvernement, citée antérieurement, avec la création du CONSEA, chargé de conseiller le Président de la République en matière de formulation de politiques.

Enfin, le troisième axe concernait le mouvement collectif contre la faim, axe dans lequel seraient organisées les activités de mobilisation de la société civile, sur le modèle de la campagne conduite par le sociologue Betinho, au début des années 90. Dans la structure de la présidence de la République, l'on a créé deux cellules de conseil technique spéciales pour traiter des questions relatives au programme Faim Zéro: l'une consacrée aux entreprises, l'autre à la société civile.

En dépit d'une structuration encore incomplète, plusieurs actions ont été mises en œuvre. Nous présentons plus loin les princi-

pales actions, qui ont fourni la base de l'implantation du programme Faim Zéro au gouvernement fédéral, conformément aux trois axes mentionnés. Cette présentation se réfère aux très nombreux bilans du programme Faim Zéro diffusés par le MESA en 2003, et par le MDS (Ministère du développement social et de la lutte contre la faim) en 2004 et 2005.

Au cours de cette première année, le document de bilan des réalisations dans le cadre du programme Faim Zéro⁴ souligne les progrès dans la mise en œuvre des actions spécifiques, comme le programme Carte alimentaire dans le semi-aride du Nord-Est et dans la région Nord, la reprise de la distribution d'aliments pour les populations en situation d'urgence, y compris certaines communautés, comme les autochtones et les *quilombolas*, ainsi que l'extension de l'alimentation scolaire aux enfants de 0 à 6 ans. Les paniers, à la différence des programmes antérieurs, contiennent des produits en provenance de l'agriculture familiale (à la fin de 2003, ils représentaient déjà environ un tiers du total des denrées) et étaient distribués par les propres organisations des familles *acampadas* et des communautés *quilombolas* et autochtones, faisant ainsi échec au clientélisme. Dans le même temps, des actions spécifiques et structurantes, comme le Programme d'achat d'aliments issus de l'agriculture familiale et le soutien à la construction de citernes, entre autres, ont été mises en œuvre.

Sur un autre front, il y a eu des progrès dans la formulation d'une politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle de type participatif, à partir de la recreation du CONSEA, fort de 27 conseillers des États et de dizaines de conseillers municipaux. Signalons également la tenue, en mars 2004, de la deuxième Conférence nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, événement couronné de succès auquel 1 300 personnes ont participé, et qui a élaboré les lignes directrices pour l'élaboration de la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle. À partir des résolutions de la Conférence, un projet de loi organique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui confèrera un caractère permanent à la politique et qui a été soumis au Congrès national en octobre 2005, a été rédigé.

L'action d'urgence dans le semi-aride et le modèle des petites municipalités

Conformément à ce qui a été abordé précédemment, le gouvernement Lula a débuté son mandat dans une période de sécheresse, qui a affecté environ 1 000 des 1 200 municipalités du semi-aride, les mettant à risque élevé de pénurie et de faim. Au vu de cette situation, le MESA a dû prendre un ensemble de mesures d'urgence pour la région.

La première action a été de garantir le paiement de la Bourse revenus pour une durée supplémentaire de trois mois (janvier, février et mars 2003), dans le même temps que le programme Carte alimentaire (PCA), qui avait initialement été implanté dans deux municipalités du Piauí: Guaribas et Acauã, était étendu dans le semi-aride. La création effective du programme *Dar-se-ia* par la mesure provisoire n.108, du 27 février 2003, a été à l'origine du programme national d'accès à l'alimentation – la Carte alimentaire.

Dans les deux municipalités, l'on a constaté que sur 1 000 familles bénéficiaires, 523 n'avaient jusqu'alors reçu aucune allocation, autrement dit qu'elles ne figuraient pas sur le registre unique en vigueur, malgré leur grande indigence (l'évaluation des comités de gestion indique que la majorité avait un revenu familial par tête se situant entre 10 et 20 BRL).

Parallèlement, on a démarré dans ces municipalités des programmes dits complémentaires, à savoir la capacitation des comités de gestion, responsables du suivi des actions dans les municipalités, en plus de la sélection future et de l'accompagnement socio-économique et nutritionnel des familles recevant les allocations; la construction de citernes pour le captage et le stockage des eaux de pluie; et la mise en œuvre d'un programme d'alphabétisation pour quelque 800 jeunes et adultes bénéficiaires du programme Carte alimentaire⁵.

Ces actions ont eu énormément d'échos dans la population car elles ont bénéficié d'une couverture médiatique étendue dans les journaux et la télévision. La réception de la Carte alimentaire par les familles très pauvres de Guaribas et Acauã, municipalités des plus

.....

5. Ces jeunes et ces adultes se sont rendus à Brasília pour remettre au Président Lula les lettres qu'ils avaient pu lui écrire grâce à cette formation. Faim Zéro a une forte résonance chez les personnes qui y ont participé.

dépourvues, a été diffusée sur les chaînes nationales à une heure de grande écoute, insufflant un impact positif à «la lutte contre la faim» déclenchée par le gouvernement Lula.

Une autre action concomitante a été l'expansion du programme Bourse alimentation du Ministère de la santé, dans le semi-aride, ajoutant à la population prise en charge plus de 800 000 nouveaux bénéficiaires (avec déjà l'inclusion au mois d'avril de 200 000 familles, doublant ainsi le nombre de bénéficiaires de mars 2003). Ce programme est destiné aux familles à risque nutritionnel très élevé, comme les familles indigentes comprenant des femmes enceintes et/ou des enfants de moins de 6 ans, mais il n'était pas encore suffisamment étendu eu égard au nombre d'allocataires potentiels de la région.

La construction de citernes est devenue l'une des actions structurales qui a eu de fortes retombées dans la région. Le MESA a signé un partenariat avec l'Articulation du semi-aride (ASA), organisation non gouvernementale qui réunit plus de 700 entités et institutions et qui, conjointement avec des dons provenant du secteur privé, a financé la construction de 10 000 citernes dans 11 États. Les citernes sont des réservoirs pour le captage des eaux de pluie, qui servent de réserve suffisante pour la consommation d'une famille de cinq personnes pendant un an, et dont la construction coûte environ 1 000 BRL. Elles autonomisent les familles en les libérant de la dépendance de l'approvisionnement en eau par les pouvoirs publics, ce qui, par voie de conséquence, ôte aux autorités locales et régionales la possibilité d'en faire un usage politique. L'ASA mène des actions éducatives de capacitation et de mobilisation des familles et des communautés pour la construction de l'ouvrage et l'utilisation de l'eau captée, avec pour objectif la construction d'un million de citernes. Le montant des dons en numéraire provenant du Fonds de lutte et d'éradication de la pauvreté, a également été réinvesti par la suite pour la construction de citernes⁶.

Le programme Carte alimentaire a été étendu à la zone semi-aride puis à toutes les régions du pays, à partir d'un critère d'expansion

.....

6. Parallèlement à la construction des citernes, un partenariat du MESA avec les Ministères de la défense, de l'intégration nationale et du développement agricole a permis de cartographier les zones du semi-aride touchées par la sécheresse afin que l'armée repère les emplacements pour la construction de citernes et de petits ouvrages hydrauliques et qu'elle effectue la distribution de l'eau dans des camions citernes. Le recours à l'armée pour la distribution de l'eau était pratiqué par les gouvernements précédents, mais pas au cours des dernières années. Cette pratique visait à éviter que les administrations locales n'en fassent un usage politique. Certaines municipalités se sont plaintes de ce que le gouvernement d'État favorisait les villes de même appartenance politique. Cette forme de distribution a concerné 225 municipalités en situation d'urgence en 2003, et atteint environ 1,1 million de familles.

sion territoriale. En premier lieu, étaient sélectionnées et formées les municipalités de la zone semi-aride avec une population ne dépassant pas 75 000 habitants et dont l'Indice de développement humain (IDH) est inférieur à la moyenne nationale, qui disposaient d'une quelconque organisation de la société civile, comme les Forums de développement local intégré (DLIS) du gouvernement précédent. Selon le ministère, l'expérience démontre qu'une base sociale organisée est incontournable pour les actions immédiates et les structures de la lutte contre la faim.

Pour la mise en œuvre du PCA et également des autres actions du programme Faim Zéro, des partenariats avec les gouvernements des États et des municipalités ont été établis en amont. Au niveau de l'État l'on a créé des Coordinations des États, subordonnées aux gouverneurs, et des Conseils nationaux pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA). Quant au niveau municipal, l'on a institué des comités de gestion et encouragé la création de conseils municipaux de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Ces comités de gestion sont devenus l'organe opérationnel des municipalités, s'occupant bénévolement de l'analyse des registres existants, de la sélection des familles remplissant les critères, et de l'exclusion des familles qui n'y correspondent pas, ainsi que de l'accompagnement et de l'orientation des familles allocataires. Mais ils constituaient également la base du contrôle social du programme, du fait de leur responsabilité dans l'accompagnement et le contrôle des actions du programme Carte alimentaire et du programme Faim Zéro (Balsadi, Del Grossi et Takagi, 2004).

La principale critique de la population locale, à l'époque, avait trait au manque de transparence et de critères pour l'inscription des familles dans le registre unique – sésame pour l'obtention de la Carte alimentaire et l'accès aux autres programmes de transfert de revenus. En ce sens, la constitution du comité de gestion, composé majoritairement de membres de la société civile (deux tiers du total) et avec délégation d'autorité pour évaluer et contrôler la liste de familles bénéficiaires, conférait une importante légitimité sociale au programme. La mairie continuerait à gérer le registre unique, avec la participation du comité de gestion.

Pour l'organisation des comités de gestion, deux représentants de chaque municipalité ont été formés et ont appris comment mettre en œuvre et surveiller le programme Carte alimentaire, élaborer un plan de développement local, promouvoir des actions publiques et

de la société civile et multiplier la formation au sein du comité de gestion local, dans le cadre de cours de capacitation régionale. Dans chaque municipalité, avec les directives des agents formés, les représentants de la société civile sont élus dans des assemblées populaires locales dont les actes sont envoyés au MESA. Les assemblées détiennent un pouvoir de mobilisation certain avec parfois jusqu'à trois mille participants. À l'issue de la constitution du comité, les membres ont accès au système de gestion du programme, qui contient la liste des personnes inscrites au registre unique et, au moyen d'un mot de passe, la validation des noms pour encaissement du PCA est effectuée.

La constitution des comités a progressé rapidement grâce à un système de capacitation régionale et aux agents multiplicateurs, mais principalement parce qu'il s'agissait de municipalités ayant un degré certain de mobilisation, dû à l'existence des programmes de forums de développement local intégré, de la communauté active et que, d'autre part, il existait un canal de communication avec le Secrétariat de Communauté solidaire, intégré au MESA. En octobre 2003, 1 476 comités de gestion étaient actifs dans toute la zone semi-aride et dans la région Nord, seconde région d'expansion de la Carte alimentaire. Le même mois, plus d'un million de familles étaient déjà incluses dans le programme. Ayant atteint la totalité des municipalités de ces régions prioritaires, le programme s'est développé dans les autres régions où le DLIS existait déjà – principalement, là où les Consortiums de sécurité alimentaire et de développement local (CONSAD) avaient été mis en œuvre –, en d'autres termes, en maintenant le critère de l'expansion territoriale.

Les CONSAD sont des dispositions territoriales qui regroupent, en moyenne, 20 municipalités situées dans les régions les moins développées des États. Il s'agit de développer plusieurs actions structurelles reliées entre elles dans le but de garantir la sécurité alimentaire et d'encourager le développement local, à savoir microcrédit, inclusion digitale, institutionnalisation de l'association des municipalités, élaboration de diagnostic et du plan de développement régional et incitation à l'agriculture familiale, outre la mise en œuvre simultanée du programme Carte alimentaire dans les municipalités ainsi regroupées.

Conformément aux observations émises par les administrateurs régionaux du MESA, responsables de l'accompagnement du programme Faim Zéro, dans le processus de formation des comités

de gestion, les gens n'ont pas seulement répondu à l'appel des associations communautaires rurales et urbaines, des syndicats, des organisations religieuses, des conseils communautaires etc., ils désiraient participer à la construction de quelque chose de nouveau. Cette renaissance d'un espoir et d'une volonté de participer a une saveur toute spéciale quand on pense à la réalité de leur vécu jusqu'alors, c'est-à-dire le fait d'avoir de très nombreux conseils communautaires créés pour des raisons purement bureaucratiques, où la participation populaire n'était pas la priorité (Balsadi, Del Grossi et Takagi, 2004, p. 3) (*voir tableau 1*).

Pour la première fois dans l'histoire de ces municipalités, la société locale a pu savoir quelles étaient les familles bénéficiaires des programmes sociaux. Ces facteurs ont abouti à un incontestable renforcement (autonomisation) de la société civile locale.

Cette autonomisation a donné lieu à un engagement sans précédent de la population locale des municipalités bénéficiaires du programme la première année. Jusqu'en décembre 2003, 2 451 municipalités ont été formées par les équipes du MESA, dont 2 132 disposaient de comités de gestion du PCA établis (*tableau 1*). Étant donné que chaque comité comptait neuf membres, il y avait au total 19 188 volontaires qui participaient quotidiennement au programme Faim Zéro dans toutes les régions du pays.

Tableau 1. Nombre de municipalités formées et de comités de gestion constitués en 2003

États et Régions	Municipalités formées	Comités de gestion formés
Alagoas	101	85
Bahia	381	333
Ceará	175	171
Maranhão	209	92
Paraíba	218	214
Pernambuco	172	168
Piauí	222	211
Rio Grande do Norte	164	154
Sergipe	72	72

.../...

États et Régions	Municipalités formées	Comités de gestion formés
Nord-Est	1 714	1 500
Goiás	10	10
Mato Grosso	6	6
Mato Grosso do Sul	15	15
Centre Ouest	31	31
Espírito Santo	10	9
Minas Gerais	170	168
São Paulo	24	22
Rio de Janeiro	14	12
Sud-Est	218	211
Acre	21	21
Amazonas	60	45
Amapá	15	13
Pará	130	94
Rondônia	51	44
Roraima	14	7
Tocantins	137	106
Nord	428	330
Paraná	18	18
Rio Grande do Sul	25	25
Santa Catarina	17	17
Sud	60	60
Total Brésil	2 451	2 132

Source: Balsadi, Del Grossi, Takagi, 2004.

Grâce à cette participation, au terme de la première année de sa mise en œuvre, 1,9 million de familles dans 2 369 municipalités de toutes les régions du pays avaient bénéficié du PCA. De ces familles, 1,4 million vivaient dans la zone semi-aride d'où la prise en charge de 72 pour cent des familles extrêmement pauvres du Nord-Est. En considérant l'augmentation du nombre des familles qui ont perçu l'allocation de base du programme *Bolsa Família* (les 50 BRL hérités du PCA), la prise en charge en décembre 2003 a atteint 1,6 million de familles dans la zone semi-aride; en d'autres termes, la couverture du programme, en début d'année, s'est révélée plus

importante que la Bourse revenus, et rappelons qu'il s'agissait d'un programme permanent (bien que l'allocation soit attribuée pour une période déterminée).

Cette expérience d'instituer des groupes locaux pour mieux déployer les dépenses gouvernementales était inédite dans le pays. Le relevé du MESA montre que l'action des comités de gestion a contribué à éviter l'attribution de l'avantage de la Carte alimentaire à 30 pour cent des personnes qui figuraient dans le registre unique, mais qui ne répondaient pas aux critères d'admissibilité. Ceci parce que les comités de gestion ont appris à évaluer les familles inscrites en fonction de leurs possessions et d'autres signes de richesse, plutôt qu'au moyen du revenu par tête, beaucoup plus difficile à déterminer. Divers cas de personnes inscrites indûment – fonctionnaires, parents de maires ainsi que propriétaires de voiture, de maison particulière avec piscine – ont été dénoncés et plusieurs d'entre eux ont fait l'objet de reportages présentés dans les journaux télévisés.

Cette action préalable des comités de gestion, qui n'était pas encore le fruit d'accords de coopération avec les gouvernements des États et municipaux, n'a pas affecté le rythme de mise en œuvre du programme. Basadi, Del Grossi et Takagi (2004) dressent une comparaison du rythme de mise en œuvre sur les onze premiers mois du PCA, eu égard à l'évolution du nombre de familles et de mairies prises en charge, et constatent que son rythme a été supérieur à celui des programmes mis en œuvre précédemment, comme la Bourse revenus et la Bourse alimentation.

Au-delà de ces actions, les autres ministères ont également traité en priorité la région pour mettre en œuvre les actions structurales ci-après, qui avançaient de pair en vue d'instaurer une politique de vie avec le semi-aride visant à diminuer les effets de l'étiage:

- Assurance-récolte au Ministère du développement agricole, avec une opération dans trois États (Ceará, Pernambuco et Paraíba), garantissant le rééchelonnement des pertes au moyen de ressources monétaires, moyennant l'adhésion du producteur, de la municipalité et de l'État.
- Programme d'achat d'aliments issus de l'agriculture familiale pour la constitution de stocks stratégiques de denrées, qui a commencé en juin, établi sur un partenariat du MESA avec le Ministère du développement agricole et le Ministère de l'agriculture, par le biais de la CONAB.

- Priorité accordée à l'agriculture familiale au moyen du transfert de technologies adaptées, en partenariat avec l'EMBRAPA et des organisations de recherche des États dans la zone semi-aride. Les projets mis en œuvre concernent le soutien à la constitution d'un cheptel d'ovins et de caprins; l'installation de potagers pour la production maraîchère; la transformation de cultures adaptées comme le manioc et les fruits; l'implantation de programmes radiophoniques diffusant des conseils techniques dans un langage accessible; tout ceci dans l'intention de générer des emplois et des revenus pour les populations du semi-aride et de favoriser le développement local.

Action d'urgence auprès de communautés particulières

Le programme Faim Zéro a choisi, dans le cadre de la conduite des actions d'urgence, de prioriser les groupes suivants: les familles vivant dans des camps dans l'attente de la réforme agraire, les communautés autochtones et *quilombolas* en situation de fragilité alimentaire, et les familles de chiffonniers des grandes villes.

S'agissant des familles *acampadas*, elles ont reçu en urgence, à partir du mois d'avril 2003, des paniers d'aliments (60 756 familles dans 637 camps). Les paniers étaient qualitativement et quantitativement supérieurs aux paniers antérieurs, et leur contenu négocié avec les mouvements sociaux. Ils contenaient les produits suivants: riz, farine de maïs, farine de manioc crue et de blé, huile de soja, sucre cristallisé, pâtes, sel, café et lait entier en poudre, et coûtaient en moyenne 50 BRL. L'achat était effectué par la CONAB, au moyen d'enchères publiques. Quant à la distribution des aliments, elle est restée à la charge de l'Institut national de colonisation et réforme agraire (INCRA). En 2003, 1,3 million de paniers totalisant 32 500 tonnes d'aliments ont été distribués.

Les communautés autochtones et *quilombolas* en situation de risque nutritionnel, désignées par des agents locaux, ont également été prises en charge: 63 communautés autochtones et 150 communautés restantes de *quilombolas* ont reçu des paniers d'urgence composés de denrées correspondant aux habitudes alimentaires des différentes ethnies. Une autre action qu'il convient de mentionner est celle de l'augmentation du subside de l'alimentation scolaire dans les écoles autochtones, passant de 0,13 à 0,34 BRL par élève et

par jour, rendant possible la composition d'un menu conforme aux besoins des communautés.

Parallèlement, des actions structurelles, axées sur l'expansion de l'agriculture pour la consommation propre, élevage de petits animaux, construction de moulins, stimulation de l'artisanat, entre autres actions de développement durable, ont été financées au moyen de partenariats et d'accords avec les gouvernements des États et des Ministères, comme ceux de l'environnement et de la culture, par le biais de la Fondation Palmares.

Les communautés de chiffonniers dans les grandes villes ont aussi fait l'objet d'actions: mesures incitatives à la formation de coopératives de recyclage, actions dans le domaine de la santé et de l'éducation, cours de formation et organisation de campagnes de sensibilisation sur la collecte sélective.

Programme d'achat d'aliments (PAA)

Il s'agit d'une des actions structurelles visant à garantir le rattachement de la production locale à une consommation d'aliments plus grande. Le Programme a été élaboré au cours du premier semestre et lancé en juillet, avec l'approbation de la loi n° 10.696/2003, intégrant le premier Plan récolte de l'agriculture familiale 2003/2004, avec les objectifs suivants: encourager l'agriculture familiale, au moyen d'une rémunération idoine de la production; reconstituer un stock minimal de produits du panier de base par l'achat direct et anticipé de la production dans les régions où elle est consommée; et distribuer les aliments pour les populations en situation de risque nutritionnel.

La loi s'est concrétisée en un nouvel instrument qui permet à l'agriculteur de vendre directement au gouvernement, sans avoir recours à des enchères, en pratiquant des prix proches de ceux du marché et, dans certaines situations, d'avoir accès à un paiement anticipé. Avec cette mesure, les produits de l'agriculture familiale ont commencé à être utilisés dans des actions de sécurité alimentaire, dans des programmes municipaux de fourniture de denrées et pour la constitution de stocks dévolus à la sécurité alimentaire. Ainsi, les obstacles érigés par les lois antérieures qui ne favorisaient guère l'agriculture locale, pourtant importante génératrice d'emplois, ont été surmontés. Il en a été de même pour l'entrave des

prix minimums, qui ne couvraient pas les coûts de production de l'agriculteur familial.

La limite d'achats par producteur était de 2,5 millions de BRL par an, pour prendre en charge l'agriculteur familial aux revenus modiques⁷. En dépit de mener des actions avec des instruments de politique agricole, la proposition originale le concevait comme élément interne de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle et non comme un simple programme pour agir sur le marché agricole.

Le Programme, géré de façon interministérielle par cinq Ministères (MESA remplacé par le MDS, coordinateur du comité de gestion, développement agraire, agriculture, élevage et approvisionnement, finances et planification), se compose, essentiellement, de trois modalités: réapprovisionnement des stocks stratégiques de sécurité alimentaire; achat local d'aliments; et programme d'encouragement à la production et à la consommation de lait. La première modalité dispose de trois instruments pour son fonctionnement: *achat direct*, par lequel la CONAB achète directement à l'agriculteur sa production physique; *achat anticipé*, qui consiste en un crédit à la production stockable pour les agriculteurs qui n'ont pas eu accès au crédit; *achat anticipé spécial* qui consiste en un crédit pouvant être remboursé en produits pour don simultané aux entités d'assistance, goûter scolaire et autres usages locaux.

L'achat direct s'accomplit à partir de centrales régionales d'achat implantées précisément à cette fin. Les produits achetés selon cette modalité sont, de préférence, le riz, les haricots, la farine de manioc, le maïs, le lait et le blé. La modalité d'achat anticipé, également effectuée par la CONAB, a été mise en œuvre de manière novatrice par l'entremise du Certificat de produit rural-aliments (CPR-aliments), qui a introduit un nouvel instrument pour stimuler la production alimentaire issue de l'agriculture familiale pour ceux qui n'avaient pas accès au crédit.

La seconde modalité, l'achat local, se fait directement à partir d'accords avec les États, les mairies, les associations et/ou les coopératives d'agriculteurs familiaux, et leurs produits sont distribués directement aux programmes municipaux de sécurité alimentaire (goûter scolaire, crèches, hôpitaux, restaurants populaires et entités

7. Récemment, le Comité de gestion a approuvé l'augmentation du plafond du programme du Lait à 5 000 BRL, étant entendu qu'il s'agit d'une production continue tout au long de l'année.

de bienfaisance et d'assistance). Cette option est très proche de la modalité de l'achat anticipé spécial et la gamme de produits acquis est très étendue, en adéquation avec les réalités locales.

Le programme du Lait a pour finalité de renforcer la production des petits producteurs de lait du semi-aride (région du Nord-Est et le nord du Minas Gerais, totalisant deux États), de rémunérer la production au juste prix et de venir en aide à la population indigente en lui distribuant le produit. Au départ, on s'est occupé des agriculteurs qui travaient jusqu'à 100 litres par jour, ce qui représente 96 pour cent des producteurs de lait de tout le Nord-Est, en accordant la préférence à une production laitière ne dépassant pas 50 litres par jour. Son déploiement a été conditionné par l'engagement politique de reprendre, selon une nouvelle configuration, le programme du Lait de l'ex-Président et actuel sénateur José Sarney⁸.

Lors du premier semestre de fonctionnement, le programme a consacré 16,5 millions de BLR à ses trois modalités. Pour la modalité achat direct, 6,9 millions de tonnes d'aliments ont été achetées chez 3 400 producteurs, et dans l'achat anticipé 37 000 producteurs ont été concernés, 55 pour cent d'entre eux dans la région du Nord-Est. Au total, près de 50 000 producteurs ont bénéficié, avec une moyenne de 1 600 BRL par producteur. La mise en pratique plus importante de l'achat anticipé est due au fait que la loi a été approuvée pendant la période précédant la récolte, et aussi à l'énorme demande de ressources pour cultiver de la part des agriculteurs n'ayant pas accès au crédit officiel; elle sert d'adjuvant pour une production alimentaire locale plus importante. En relation avec les modalités relatives au lait, des accords ont été signés avec les dix États du semi-aride et les ressources retransmises pour qu'ils déploient le programme à partir de 2004.

La priorité a été accordée à la région du Nord-Est, détentrice du contingent le plus élevé d'agriculteurs familiaux du Brésil; 50 pour cent du total des familles bénéficiaires du PAA y résident et un tiers des ressources déployées durant la première année de fonctionnement du programme y ont été dépensées.

Le programme a été fortement appuyé par les organisations d'agriculteurs familiaux, comme le CONTAG (Confédération natio-

.....

8. Selon les propres déclarations du sénateur Sarney citées dans un article: «Quand j'ai décidé de soutenir Lula, bien avant la campagne, la seule requête que je lui ai faite est de reconduire la distribution de lait.» (*Folha de S. Paulo*, 30 novembre 2003).

nale des travailleurs agricoles), la FETRAF (Fédération des travailleurs dans l'agriculture), le MST (Mouvement des travailleurs sans terre) et le CONSEA.

Parmi les résultats atteints par le programme, il convient de citer, en plus du soutien à l'autoconsommation et la possibilité de vendre l'excédent au prix du marché, la valorisation du prix reçu par les agriculteurs. Delgado *et al.* (2005) citent des cas où la simple annonce d'achat public d'une quantité déterminée du produit s'est avérée suffisante pour valoriser les prix. D'autres résultats indiqués par les auteurs sont: la présence renouvelée du gouvernement fédéral auprès des agriculteurs familiaux; la contribution à l'organisation des agriculteurs; et l'augmentation, la diversification, et l'amélioration de la qualité de la production pour l'autoconsommation.

Une évaluation complémentaire du programme, réalisée par Deser en 2005, a recueilli des témoignages d'agriculteurs allocataires et a conclu que le programme avait eu un impact positif en matière de génération de revenus et de stabilisation des organisations des agriculteurs familiaux, et avait amélioré considérablement l'alimentation et la nutrition des familles bénéficiaires des actions de sécurité alimentaire tant sur le plan de la quantité que de la qualité, et ce, grâce aux aliments provenant directement de la production familiale diversifiée. Le programme est bénéfique pour les agriculteurs non seulement du fait de l'achat de leur production agricole mais aussi de la fixation de prix plus rémunérateurs dans toute la localité, en raison de la répercussion sur le marché, des prix indiqués par la CONAB. De plus, il favorise l'organisation des agriculteurs en groupements et en associations, qui est l'un des critères d'accession au programme, et promeut aussi l'amélioration du modèle alimentaire des familles jouissant de la distribution des aliments (Deser, 2005).

Actions conjointes avec d'autres organes gouvernementaux

Parallèlement aux actions circonscrites, des partenariats et des actions communes de divers ministères ont été mises en place, en conformité avec le bilan 2003 du MESA intitulé Actions des ministères dans le cadre du programme Faim Zéro.

Parmi les actions stratégiques contenues dans le projet initial, qui ont été réalisées en partenariat avec les autres ministères, celles qui suivent méritent un accent particulier: l'augmentation du mon-

tant alloué au goûter scolaire ainsi que l'exonération du panier de base et des mesures incitatives pour la production d'aliments, en vue de réduire le coût de l'alimentation.

Grâce au lien entre le MESA et le Ministère de l'éducation, responsable du Programme national d'alimentation scolaire (PNAE), l'allocation à l'alimentation scolaire et préscolaire a été augmentée. C'était la première action du programme Faim Zéro, proclamée par le gouvernement le 30 janvier 2003. Le montant par tête du goûter pour les enfants du préscolaire est passé de 0,06 BRL à 0,13 par jour, hausse dont 4,7 millions d'enfants de 4 à 6 ans ont bénéficié. De plus, de manière inédite, l'on a pris la décision d'augmenter l'allocation aux crèches publiques et à but philanthropique à 0,18 BRL par tête/jour, ce dont 881 000 enfants de 0 à 3 ans dans 17 600 crèches ont bénéficié. Une autre action a été l'augmentation de l'allocation pour l'alimentation scolaire dans les écoles autochtones, qui est passée de 0,13 BRL à 0,34 par tête/jour, et ce, pour 116 000 élèves.

L'exonération de l'alimentation a été menée en partenariat avec le Ministère des finances, dès la promulgation de la loi n° 10.865, établissant le taux zéro du PIS/COFINS pour l'horticulture fruitière, les œufs, le riz, les haricots et la farine de manioc, et également pour les engrais, les fertilisants, les pesticides, les semences et les vaccins à usage vétérinaire.

Une autre action liée à l'imposition a été la publication, en avril, d'un décret établissant l'exemption de l'IPi (Taxe sur les produits industriels) pour les dons d'aliments au bénéfice des entités d'assistance et des municipalités qui participent au projet Faim Zéro. L'exemption d'impôt a été d'une extrême importance pour assurer la viabilité des banques alimentaires du pays.

Concernant le domaine de l'éducation alimentaire, un accord du MESA avec la chaîne Globo et le Ministère de la santé a donné lieu à la production d'un million de brochures pour les enfants, contenant des conseils sur les bonnes habitudes alimentaires. La chaîne Globo a proposé que, pour chaque revue vendue 1 BRL, l'on produise quatre autres pour en faire don. Ainsi, 5 millions de brochures ont été distribuées en 2003 et 2004, dans les kiosques à journaux et dans les écoles de tout le pays, par l'entremise de la CONAB et de la poste.

Parmi les différentes actions structurelles menées par les autres ministères avec le soutien financier du MESA, citons:

- L'appui à l'agriculture familiale, par le biais du Ministère du développement agricole, sous la forme d'assistance aux pro-

jets d'infrastructure, de formation des producteurs ruraux, de renforcement de l'agriculture familiale et de contribution au Fonds d'assurance-récolte (157 millions de BRL).

- Le déploiement du Système de surveillance alimentaire et nutritionnelle (SISVAN), coordonné par le Ministère de la santé. Le MESA a alloué des fonds de l'ordre de 4 millions de BRL pour mettre en train le processus national de capacitation pour le renforcement du suivi de la croissance infantile, et le programme de promotion d'une alimentation saine dans le cadre des soins de santé de base et des actions du programme Faim Zéro.
- La création, au Ministère de la science et de la technologie, d'un groupe de recherche en réseau appelé Institut du Millénaire pour la sécurité alimentaire, chargé de mener des recherches scientifiques qui contribuent à éliminer les carences alimentaires et nutritionnelles du pays, divisées en trois grands thèmes: sécurité, éducation alimentaire et valeur ajoutée aux produits agricoles, avec des ressources de 9 millions de BRL, dont 6 millions provenant du MESA et 3 du MCT.
- La mise en place de télécentres communautaires, grâce à un partenariat entre le MESA et le Ministère des télécommunications, dans 110 villes pour assurer un accès gratuit à Internet à la population des municipalités bénéficiaires du programme Carte alimentaire et des Consortiums de sécurité alimentaire et de développement local (CONSAD). Ceci inclut l'installation d'au moins un ordinateur avec accès Internet dans 1 100 municipalités bénéficiaires du programme Faim Zéro.
- Un partenariat avec le Ministère des sports dans le cadre du programme Deuxième temps, qui distribue des repas aux jeunes qui en font partie, et qui cherche à développer l'activité sportive parmi les enfants et les jeunes au moyen d'actions conjointes avec le secteur éducatif. Il s'occupe de 107 144 jeunes, pour une allocation de 15 millions de BRL.
- Le programme Amazonie durable/action Amazonie solidaire – financement de 147 projets productifs communautaires pour générer des revenus auprès des communautés de cueilleurs de l'Amazonie, en vue d'un développement social et économique écologiquement viable, coordonné par le Ministère de l'environnement (7 millions de BRL).

- Un accord avec la Fondation Palmares pour mener des projets d'amélioration de l'infrastructure dans des communautés restantes de *quilombolas*, au moyen d'actions dans les domaines alimentaire, éducatif, sanitaire, culturel et de la création d'emplois et de revenus, visant à atteindre 150 communautés *quilombolas* en 2004, soit 15 000 familles bénéficiaires, pour un montant de 1,6 million de BRL.
- Un partenariat entre le MESA et les Ministères de la défense et de l'intégration nationale pour la distribution d'eau par l'armée au moyen de camions-citernes, dans les municipalités reconnues sinistrées par le Ministère de l'intégration. De plus, l'armée cartographie sous pilotage GPS les lieux de distribution d'eau. Cette action a pour objectif la construction de citernes pour emmagasiner les eaux de pluie, et de cette manière rendre les municipalités moins dépendantes des camions-citernes les prochaines années. Vingt millions de BRL ont été alloués et 1,1 million de familles secourues.
- Un accord avec l'EMBRAPA pour élaborer et appliquer des projets de transfert de technologies aux agriculteurs familiaux, en priorité ceux du Nord-Est, pour un montant de 17,6 millions de BRL, dont 12,7 provenant du MESA et 4,6 de l'EMBRAPA.

Parmi les partenariats qui n'ont pas disposé des ressources du MESA, citons:

- L'opérationnalisation du processus de génération des prestations aux familles prioritaires de la Carte alimentaire, depuis le recensement des familles jusqu'à l'envoi du bulletin de paiement mensuel à la Caisse économique fédérale, par le DATASUS (banque de données du Système unique de santé) du Ministère de la santé.
- L'augmentation, par le Ministère de la santé, des prestations pour l'achat de produits pharmaceutiques de base (antibiotiques, antithermiques et analgésiques) qui passent de 1 BRL à 2 par habitant dans les municipalités bénéficiaires du programme Faim Zéro, et la priorité donnée à ces municipalités dans l'organisation d'un réseau de services de santé traitant les parasitoses.

- La création du réseau de recherches Institut national du semi-aride (INSA), lié au MCT, avec un investissement de 16,5 millions de BRL, dans le but d'organiser et de diffuser toute la production scientifique brésilienne sur le semi-aride, de proposer des programmes et de subventionner les politiques publiques qui minorent les problèmes induits par la sécheresse.
- La création de dix centres de formation technique dans dix États (neuf du Nord-Est et Espírito Santo) pour offrir des possibilités de qualification professionnelle et de revenus, en innovant les processus de production.
- Le Plan national de prise en charge intégrale de la famille, du Ministère de la prévoyance sociale, qui a donné la priorité aux municipalités de Faim Zéro dans sa mise en œuvre. Le Plan embrasse diverses actions et projets axés sur les handicapés, les personnes âgées, les enfants et les adolescents, et les familles à risque.
- L'accord de coopération entre le Ministère des communications, les services postaux et le MESA pour soutenir la collecte d'aliments en rendant possible l'utilisation de plus de 12 000 bureaux de poste.
- La création du Groupe interministériel Vivre avec le semi-aride, coordonné par le Ministère de l'intégration nationale, pour réaliser des actions d'urgence et des actions structurelles de fourniture d'eau dans le semi-aride.
- La création du Comité interministériel d'inclusion sociale des chiffonniers et d'appui à l'éradication des ordures, visant l'intégration des actions auprès de ces populations, coordonné par le Ministère des villes, conjointement avec le MESA.
- L'action de conseil et de mobilisation auprès des études de notaires de diverses municipalités et de la population bénéficiaire de la Carte alimentaire pour une organisation mutualisée dans le but de fournir gratuitement aux personnes bénéficiaires du programme Faim Zéro des papiers d'identité. Le MESA et le Secrétariat spécial des droits humains ont élaboré un *Manuel d'orientation pour l'obtention gratuite de documents de l'État civil* et ont conseillé les comités de gestion sur la manière de recenser les personnes qui en sont dépourvues.

Il convient encore de mentionner au sujet des liens interministériels, l'installation du Conseil consultatif du Fonds de lutte et d'éradication de la pauvreté, de manière à inscrire dans les faits une planification et un suivi de l'utilisation des ressources du Fonds conjointement avec les huit autres ministères et divers conseils de la société civile, ce qui n'avait jamais eu lieu auparavant.

Politiques locales

S'agissant des politiques locales, le MESA a élaboré et distribué en mars 2003, lors de la sixième Marche des maires, un document signalant quelques-unes des mesures que les mairies peuvent prendre pour créer des programmes locaux de sécurité alimentaire et nutritionnelle, y compris des politiques publiques, la création de conseils municipaux et d'organes spécifiques de soutien aux initiatives de la société civile organisée. L'une de ces initiatives était le Centre de réception et de distribution des aliments, qui devait être constitué par des représentants de la société civile et des pouvoirs publics, et auquel il reviendrait d'accréditer les entités et les familles bénéficiaires, d'établir des partenariats avec les institutions, les entreprises privées et bénévoles, de veiller à la collecte de fonds et de produits dans la localité, et d'assumer la responsabilité du transport et du stockage. Cette proposition novatrice n'a pas été assimilée par les municipalités. La création du Centre, à caractère municipal, avait l'avantage de responsabiliser la municipalité pour les dons reçus, au lieu de laisser cette tâche au gouvernement fédéral. La logistique de stockage et de transport des dons est l'obstacle majeur à la coordination de cette tâche au niveau fédéral.

Une initiative supplémentaire au crédit du MESA a été la conception opérationnelle avec les mairies de programmes locaux pour lesquels le gouvernement fédéral assumerait le conseil et la formation technique et transférerait des fonds en vue de l'achat d'équipements et de fournitures. Des programmes de banques alimentaires, de restaurants populaires, de cuisines et jardins communautaires, associés aux programmes d'achats locaux, en particulier le PAA, ont été formatés.

L'intention du ministère n'était pas de financer des projets isolés, mais plutôt des projets insérés dans un système local intégré. Les mairies ont donc mis en place des Systèmes municipaux intégrés de sécurité alimentaire et nutritionnelle, avec les objectifs suivants: promouvoir l'intégration de diverses actions de sécurité

alimentaire et nutritionnelle dans le cadre local; rendre plus efficace l'utilisation des ressources publiques dans la lutte contre la faim; et explorer le potentiel de production alimentaire de la localité même⁹.

La construction de la politique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle

Le second axe de l'action du gouvernement dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle a été l'élaboration participative des politiques par l'entremise du CONSEA, qui a été créé le 30 janvier 2003, avec 62 membres, dont 13 ministres, 38 représentants de la société civile et 11 observateurs. Le mode de sélection des membres de la société civile, sur le modèle de celui du premier CONSEA de 1994, a privilégié les personnalités (et non des entités), avec l'aval final du Président de la République.

Le CONSEA a fonctionné de façon régulière et constante à partir de 2003, avec des réunions ordinaires tous les deux mois et plusieurs réunions extraordinaires. Le ministre du MESA était le secrétaire du CONSEA, et la structure administrative relevait également du MESA.

Lors de sa première année de fonctionnement, le CONSEA a rendu compte des actions suivantes dans son bilan:

- a) Présentation de propositions pour modifier l'orientation conventionnelle du Plan récolte 2003/2004, en privilégiant l'adoption de mesures de croissance pour l'agriculture familiale et les bénéficiaires de la réforme agraire.
- b) Discussion et approbation du plan d'action du MESA pour 2003 et des actions pour le Plan pluriannuel 2004-2007.
- c) Revendication d'une plus grande participation dans la discussion du projet de loi sur les produits transgéniques à la Maison civile.
- d) Mise en place de la Commission organisatrice de la deuxième Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

.....

9. Pour élaborer le manuel d'orientation pour la mise en place et la gestion de banques alimentaires publiques, intitulé *Comment mettre en œuvre et administrer des banques alimentaires*, le MESA a recueilli les suggestions de représentants des banques alimentaires de Saint André, Campinas, Goiânia et Ponta Grossa et de programmes comme *Associação Prato Cheio* (de la Fondation Getúlio Vargas), *Ajuda Alimentando* (de la Fédération israéliite) et *Mesa Brasil* (du SESC).

- e) Orientation pour l'organisation de conférences préparatoires municipales, des États et des régions en vue de la deuxième Conférence nationale.
- f) Orientation pour la création de conseils à l'échelle municipale et des États, grâce à l'élaboration d'un cahier spécifique, qui a permis la formation de 110 conseils municipaux et de 22 conseils des États à décembre 2003.

La deuxième Conférence nationale, qui s'est tenue en mars 2004, a été un grand événement mobilisateur de tout le CONSEA. Y ont participé 1 000 délégués sélectionnés par les conférences des États et près de 300 invités. La Conférence a approuvé 153 résolutions, parmi lesquelles 47 ont été considérées comme prioritaires. Parmi les propositions prioritaires, nous retenons l'élaboration de la Loi organique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'institution d'un système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle durable, garantissant un budget propre, avec un fonds spécifique, une gestion participative et la tenue de conférences tous les deux ans (*Rapport final de la deuxième Conférence, 2004*).

À partir de la deuxième Conférence, le Conseil a commencé à jouer un rôle plus actif au moyen de 12 instances internes – chambres thématiques, groupes de travail et commissions permanentes – créées dans le but d'améliorer le fonctionnement de l'organe, en approfondissant les thèmes à traiter lors des rencontres mensuelles.

La mobilisation sociale

À l'issue de l'annonce de la priorité donnée à la lutte contre la faim, annonce faite par le Président entrant, d'innombrables personnes ont contacté l'Institut de la citoyenneté afin de se porter volontaire pour le programme Faim Zéro. Dans les débuts du gouvernement, rien n'a été modifié. L'offre d'aide pour le programme prioritaire du gouvernement était considérable et de nombreuses personnes recherchaient des formes de participation, souvent au moyen de dons d'aliments ou en espèces¹⁰.

.....

10. Une des premières urgences du MESA a été justement d'essayer de retenir un convoi de camions qui transportaient de Rio de Janeiro à Brasília des tonnes d'aliments offerts au programme Faim Zéro. Les camions ont dû être stationnés en face du palais de Planalto et les aliments dirigés sans tarder vers les entrepôts de la CONAB. Le problème n'était pas exactement de recevoir des aliments mais bien de les acheminer vers ceux qui en avaient le plus besoin alors qu'il n'y avait pas de dispositif de distribution. C'était absurde de faire transiter les aliments par Brasília pour ensuite les faire revenir dans les municipalités. Il fallait trouver les dons dans les localités mêmes, en évitant, de préférence, «de promener» les aliments.

La participation volontaire au programme a fini par se muer en une véritable campagne civique, mais pour obtenir des résultats tangibles, il convenait de disposer d'une organisation et d'une structure. D'après la brochure du MESA intitulée *Politique de sécurité alimentaire*, le collectif avait trois fonctions:

- Créer des voies pour une participation effective de la société civile.
- Instituer et organiser des campagnes de dons alimentaires et en espèces.
- Exposer la transversalité du programme Faim Zéro au sein du gouvernement, où les ministères répondraient des actions conjointes.

Pour rendre compte de cette tâche, l'on a créé une structure au sein du MESA, le Noyau d'assistance spéciale (NAE) et un service d'assistance pourvu d'une ligne téléphonique 0800. Il a été décidé de maintenir la structure de gestion du collectif séparée de la gestion des politiques publiques pour éviter de confondre le programme Faim Zéro du gouvernement fédéral avec une campagne de collecte d'argent et d'aliments, comme cela se pratiquait à l'époque.

Le Noyau d'assistance spéciale a été créé initialement pour aiguiller les donateurs, en analysant les propositions de dons d'entreprises, d'associations professionnelles, d'ONG ainsi que de personnes physiques souhaitant établir un partenariat avec le programme. Au terme d'un mois de fonctionnement, le Noyau a inscrit 70 propositions qui, outre le don d'aliments, incluaient des cours de formation professionnelle et la création d'emplois, entre autres.

Pour obtenir le certificat autorisant l'entreprise ou l'entité à utiliser le logo du programme Faim Zéro, l'intéressé devait présenter un plan d'action pour les quatre prochaines années et détailler les activités de la première année. Le MESA accompagnait le travail des entreprises. L'inscription était effectuée sur un site créé pour informer et éclairer la population sur les actions du programme.

Des manuels d'orientation ont été élaborés sur la façon dont les entreprises pouvaient participer au programme et ouvrir des comptes spéciaux à Banco do Brasil et à la Caisse économique fédérale pour les dons destinés au programme Faim Zéro. Les fonds collectés ont été exclusivement réaffectés au Fonds de lutte et d'éradication de la pauvreté.

Une démarche systématique pour la collecte des dons alimentaires a été instituée. Les aliments non périssables, d'un volume supérieur à 12 000 kg, seraient envoyés à la CONAB ou dans des centres de réception et de distribution alimentaire, qui seraient créés dans les municipalités. Les aliments d'un volume moindre seraient acheminés vers les postes de collecte agréés par le MESA, et dont les adresses seraient diffusées sur le site. La coordination de cette procédure était faite par le MESA, la CONAB et le Conseiller spécial de la présidence.

La centrale d'assistance téléphonique pour obtenir des informations sur le programme Faim Zéro a été mise en fonction le 17 mars 2003, gratuitement (service 0800), avec une équipe de 900 opérateurs.

Fin 2003, 99 entreprises et entités partenaires du programme Faim Zéro avaient été accréditées sur la base de projets d'inclusion sociale; 1 412 autres institutions ou entités ont été autorisées à utiliser le logo Faim Zéro lors de spectacles, expositions, matchs de foot et événements destinés à recueillir des ressources pour le programme. Les 7,3 millions de BRL déposés sur des comptes courants ont été affectés à la construction de citernes dans la zone semi-aride du Nord-Est.

Parallèlement, il y a eu au sein de la cellule spéciale de conseil technique de la présidence deux fronts d'action: l'appel à la mobilisation citoyenne, avec des encouragements et une qualification pour former des groupes de mobilisation volontaires en faveur de Faim Zéro; et la mobilisation pour la mise en place d'un réseau d'entreprises partenaires du programme Faim Zéro, en liaison avec le NAE du MESA.

Le premier front a donné lieu à une institution propre: la cellule de conseil spécial qui organisait des débats et formait les volontaires pour intégrer ce que l'on appelle les «composants du collectif contre la faim»: le *Copo* (Conseil agissant du programme Faim Zéro); le *Prato* (Programme d'action de tout un chacun pour Faim Zéro); le *Sal* (Agents de sécurité alimentaire) et le *Talher* (Équipe de capacitation pour l'éducation citoyenne)¹¹. Ces catégories créatives et didactiques ont souvent été confrontées aux comités de gestion associés au Mesa dont la structure était celle d'un programme

.....

11. (*Copo* veut dire verre, *prato* assiette, *sal* sel et *talher* couvert). Pour de plus amples informations, voir *Fome Zero: manuel du collectif*, 2003.

public national. De plus, les catégories susmentionnées rendaient difficile la compréhension de ce que serait le programme Faim Zéro du gouvernement fédéral.

Dans le domaine de la mobilisation entrepreneuriale, une ONG dénommée Appui Faim Zéro a été créée à São Paulo et financée par un groupe d'entrepreneurs, avec pour Présidente d'honneur la Première dame, Marisa Letícia Lula da Silva. L'ONG mène des projets de soutien au programme, l'un d'entre eux étant déjà dans sa seconde édition: l'attribution d'un prix aux municipalités qui gèrent le mieux l'alimentation scolaire. Cette ONG a également un site: < www.fome-zero.org.br >.

En janvier 2004, une année après sa création, le MESA a été supprimé et l'on a incorporé sa structure à un ministère nouvellement créé – le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, qui a incorporé deux organes supplémentaires récemment créés en 2003: le Ministère de la prévoyance sociale et le Secrétariat exécutif de la *Bolsa Família*, programme unifié de transfert de revenus qui a intégré le programme Carte alimentaire de Faim Zéro, en plus des programmes Bourse scolaire, Bourse alimentation et *Vale-Gás*, de plusieurs ministères. L'objectif était de rendre l'administration fédérale plus rationnelle.

Une analyse plus approfondie du programme Faim Zéro s'impose pour les raisons suivantes: c'est un projet de politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle à laquelle il a été accordé pour la première fois dans le pays la priorité la plus élevée sur recommandation explicite d'un Président de la République; il a son propre ministère et un budget considérable, après une décennie de politiques sociales indécises; il est considéré comme un exemple par divers pays; il a été approuvé dans toutes les enquêtes d'opinion publique depuis sa mise en place, malgré les diverses critiques véhiculées en particulier par les médias.

Références

BALSADI, O., DEL GROSSI, M. et TAKAGI, M. 2004. *O Programa Cartão Alimentação (PCA) em números: balanço de implementação e contribuições para as políticas sociais*. Texte présenté au 42^e Congresso brasileiro de economia e sociologia rural, 25-28 juillet 2004, Cuiabá, MT (Anais). Cadernos do CEAM, vol. 44, n^o 14, p. 81-97, Brasília.

DELGADO, G. C., CONCEIÇÃO, J. C. P. R. DA et OLIVEIRA, J. J. DE. 2005. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Texto para discussão, n^o 1145. Décembre 2005. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília.

DESER (DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS RURAIS). 2005. *Compras governamentais: o Programa Brasileiro de Aquisição de Alimentos*. Brasília.

MESA (MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE À FOME). 2003. *Fome Zero: Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília.

TAKAGI, M. 2006. *A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Thèse (Doctorat). Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, Brésil.

4. FAIM ZÉRO: Un projet transformé en stratégie gouvernementale¹

Adriana Veiga Aranha

«Dans un pays qui compte tant de terres fertiles et de gens qui veulent travailler, il ne devrait y avoir aucune raison pour que l'on parle de la faim. Cependant, des milliers de Brésiliens [...] survivent miraculeusement en dessous du seuil de pauvreté, quand ils ne meurent pas de misère, mendiant un morceau de pain. Pour cette raison, j'ai défini, parmi les priorités de mon gouvernement, un programme de sécurité alimentaire qui porte le nom de Faim Zéro.»

Luiz Inácio Lula da Silva
Président de la République
Discours d'investiture, 1^{er} janvier 2003

Introduction

Le Brésil est un pays doté d'énormes potentialités de développement et qui, grâce à des cycles d'expansion et de croissance économique, est passé tout au long du xx^e siècle, d'une société rurale et agricole à une société urbaine avec un important parc industriel, un secteur agricole moderne et des villes vibrantes et dynamiques. Le pays a abandonné une position marginale dans le monde pour devenir la huitième économie mondiale, mais cette croissance n'a apporté à la population pauvre ni avantages ni droits. Par conséquent, malgré tous ces progrès, de profondes différences sociales et économiques persistent dans le pays. Dans les années 70, 80 et 90, le fossé social s'est encore creusé. L'on dénombrait 90 millions de Brésiliens dans la décennie 1970, et depuis, la population a plus que doublé sans que des conditions de vie meilleures soient créées pour ces nouveaux Brésiliens.

.....

1. Version abrégée du chapitre publié dans le livre *Fome Zero: uma história brasileira* du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim.

La ségrégation sociale façonnée au long de siècles de distorsions a créé dans le pays un nombre important de personnes privées des droits humains fondamentaux qu'il s'agisse du droit à l'alimentation, à la santé, à la sécurité, au logement ou à l'éducation.

L'expérience passée montre que la croissance économique, si elle n'est pas accompagnée par une redistribution des revenus, est insuffisante pour créer des marchés intérieurs solides et instaurer les bases d'un développement durable.

Le Président Lula, en accordant la priorité à la lutte contre la faim et la pauvreté pour son premier mandat en 2003, a lancé une stratégie nationale qui crée, met en œuvre et investit des ressources financières et humaines dans plusieurs programmes et actions s'intégrant en un objectif commun, qui unit tout le monde, et qui est de réduire à néant la faim et l'extrême pauvreté dans le pays. En affirmant que la mission de sa vie serait accomplie si au terme de son mandat chaque Brésilien avait accès à trois repas par jour, le Président a placé les thèmes de la faim, de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et de la lutte contre la pauvreté au centre du programme politique national et a exposé à la société la ligne directrice d'un vaste projet de constitution d'une nation.

Faire du problème de la faim une question nationale et non une fatalité individuelle, relève de la responsabilité de toute la société et des gouvernements au niveau fédéral, des États, des municipalités et du District fédéral. L'organisation fédérative de l'État brésilien présente trois strates autonomes de gouvernement: l'Union, les 26 États et le District fédéral, et les 5564 municipalités. Transformer les actions des États en les intégrant et en les articulant auprès de toute la société pour en finir avec la faim au Brésil, a été le défi magistral assumé par le gouvernement Lula au moyen de *Faim Zéro*. Aussi, le dépassement des problèmes graves et interconnectés de la pauvreté et de l'inégalité au Brésil exige une importante *capacité d'intégration* des efforts des gouvernements, à tous les échelons, et également de la société.

Cet engagement, auquel la société brésilienne et la communauté internationale ont largement adhéré, et qui fait à présent partie de l'action mondiale, a introduit dans le débat national les différentes façons de comprendre le problème ainsi que les différentes propositions pour l'affronter.

Si les spécialistes brésiliens s'accordaient tous sur le fait que pour lutter contre la faim il fallait disposer d'une offre suffisante d'ali-

ments et accroître le pouvoir d'achat de la population, les moyens de s'attaquer au problème ne faisaient plus l'unanimité. L'accent différent mis sur chacune de ces questions reflète l'existence de conceptions différentes du phénomène de la *faim* et par là même de propositions distinctes pour la solution du problème.

Le problème de la faim au Brésil n'étant pas dû au manque de disponibilité alimentaire² mais à la difficulté d'accès, le concept utilisé par le Gouvernement brésilien part du présupposé que la solution du problème passe par la lutte contre la misère et l'inégalité sociale et que pour assurer son efficacité il faut relier la lutte contre la faim à la construction d'une politique de *sécurité alimentaire et nutritionnelle* qui tienne compte du droit humain à l'alimentation et de la souveraineté alimentaire du pays. Le *droit humain à une alimentation adéquate* est réalisé lorsque chaque homme, femme et enfant a, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. Et la *souveraineté alimentaire*, est le droit des peuples de décider de leurs propres politiques et stratégies durables de production, de commercialisation et de consommation alimentaire, dans le respect des multiples caractéristiques culturelles.

Alors que le Président Lula s'engageait, dans son discours d'investiture, à garantir à tous les Brésiliens «trois repas par jour», un grand débat s'est produit dans la nation. Et le gouvernement a opté de lutter contre la faim en instaurant la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le pays. Un chemin plus long, mais plus durable.

Faim Zéro et sécurité alimentaire

L'expression «sécurité alimentaire» est apparue au Brésil en 1986 dans un document du gouvernement fédéral puis, en 1991, avec la diffusion d'un projet de politique nationale de sécurité alimentaire présenté par le Parti des travailleurs, qui proposait des solutions de rechange au gouvernement Collor et ultérieurement, au Président Itamar Franco. En 1993, ce sujet acquiert une notoriété certaine dans le pays en raison de la mobilisation du mouvement Action citoyenne

.....

2. D'après les données de la FAO, la disponibilité alimentaire au Brésil est passée de 2 216 kcal/personne/jour en 1961, à 3 094 kcal/personne/jour dans la période 2003 à 2005, valeurs qui dépassent la quantité calorique minimale recommandée pour le Brésil fixée à 1 900 kcal/personne/jour.

contre la faim, la misère et pour la vie³. La création du Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA)⁴ et la tenue de la première Conférence nationale de sécurité alimentaire au Brésil, sont l'occasion d'un vaste débat dans le pays sur ce thème.

La mise en œuvre d'une politique de sécurité alimentaire a été proposée dès la première campagne présidentielle après l'ouverture démocratique du pays. Dans le cadre de la reprise des élections directes en 1989, le candidat Luiz Inácio Lula da Silva présentait déjà ce thème comme il l'a fait ensuite dans les campagnes présidentielles de 1994, 1998 et 2002. Diverses caravanes, appelées Caravanes de la citoyenneté⁵, se sont formées pour évoquer les questions de la misère et de la pauvreté de différentes manières. Le dernier document, élaboré par l'Institut de la citoyenneté, en 2001, a été incorporé au programme de gouvernement et présenté à la société, lors de la campagne présidentielle victorieuse de 2002 par le Président Lula, sous le nom de Faim Zéro.

À partir de 2003, la thématique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle est vigoureusement reprise par le gouvernement du Président Luiz Inácio Lula da Silva. Cette priorité se concrétise par la création de trois instances directement liées à la présidence de la République et ayant spécifiquement pour mission la mise en œuvre d'une politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ce sont: i) le Ministère extraordinaire de sécurité alimentaire et de lutte contre la faim (MESA), ii) le Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) recréé, qui comprend des représentants gouvernementaux et des personnalités issues d'organisations de la société civile, iii) un Conseil spécial de la présidence de la République de mobilisation pour le programme Faim Zéro.

La politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle entreprise dès le départ par le gouvernement Lula se fonde sur l'association de trois groupes de politiques, à savoir:

- a) *Politiques structurelles*, centrées sur les causes les plus profondes de l'insécurité alimentaire, qui doivent être adoptées par le gouvernement fédéral en liaison avec les États et les

.....

3. Il s'agit d'un déploiement du Mouvement pour l'éthique dans la politique qui a débouché sur la mise en accusation du Président Collor.

4. Organe consultatif du Président avec la participation de la société civile et d'administrations gouvernementales, disparu en 1995.

5. Organisation non gouvernementale créée avant l'élection du Président Lula pour systématiser les informations et les projets pour le développement du Brésil et l'inclusion sociale.

municipalités (c.-à-d., politiques agricoles et agraires, politiques d'approvisionnement, politiques de commercialisation et de distribution des aliments, politiques de création d'emplois et revenus, politiques d'éducation et santé).

- b) *Politiques spécifiques*, destinées à promouvoir des conditions immédiates d'accès à une alimentation adéquate pour les familles souffrant de la faim (c.-à-d., politiques de transfert de revenus aux familles en situation de pauvreté, politiques de distribution d'aliments, politiques de sécurité sanitaire et qualité des aliments).
- c) *Politiques locales*, qui visent à mobiliser les gestionnaires des États et des municipalités dans la promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle de leurs administrés (c.-à-d., mise en place de restaurants populaires et de banques d'alimentaires, promotion des foires de producteurs, assistance technique aux agriculteurs familiaux).

En 2004, la responsabilité gouvernementale pour la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité alimentaire et, par conséquent, du programme Faim Zéro, est incombée au tout nouveau Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS), intégrant la lutte contre la faim au travail quotidien des organismes de l'État, dans la perspective du développement social. Dans cette nouvelle configuration, le CONSEA est resté rattaché à la présidence de la République de façon à sauvegarder son caractère supra et intersectoriel, et le MDS, conjointement avec la Chambre de politiques sociales de la Maison civile, s'est chargé de viabiliser les accords établis entre le gouvernement fédéral et la société concernant la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle. C'est aussi en 2004 qu'a eu lieu la deuxième Conférence nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle avec pour objectif d'établir conjointement, État et société, les orientations de cette politique. En 2007, s'est tenue la troisième Conférence au cours de laquelle les principes et les lignes directrices d'une politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle ont été établis.

Dispositions institutionnelles pour la gestion de Faim Zéro

La sécurité alimentaire et nutritionnelle comprend un état de bien-être alimentaire, assuré par un ensemble intégré et articulé de

politiques et d'actions qui garantissent l'accès permanent de tous à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante pour satisfaire les besoins nutritionnels de chacun, dans toutes les phases ou situations de l'existence. Ceci présuppose encore que cette alimentation soit produite de façon durable, sans compromettre les générations futures. La sécurité alimentaire et nutritionnelle embrasse quatre dimensions qui doivent être garanties. La première concerne la *quantité* d'aliments qui peut être caractérisée par la quantité de calories, protéines, vitamines et sels minéraux consommés. La seconde traite de la *qualité* de l'aliment consommé, qui peut se traduire par l'équilibre nutritionnel des aliments et par la salubrité de ces derniers. La troisième concerne la *régularité* avec laquelle une personne consomme l'aliment, ce qui peut se traduire par se nourrir au moins trois fois par jour, et ce, tous les jours. La quatrième concerne la *dignité* qui peut se traduire par la liberté de choisir librement ses aliments.

Les conditions préalables de la sécurité alimentaire et nutritionnelle sont: la *disponibilité* suffisante des aliments qui présuppose un système alimentaire intégré depuis la production jusqu'à la consommation, qui offre avec stabilité et à des prix accessibles des aliments essentiels à la consommation humaine, produits de manière durable et souveraine, en respectant les exigences d'autonomie et d'indépendance économiques tout en maintenant la préservation de la culture et du milieu ambiant; et l'*accessibilité*, qui présuppose l'accès à des revenus suffisants pour l'achat de la nourriture, l'accès aux services publics essentiels, à l'information nutritionnelle, aux droits sociaux, renvoyant ainsi au droit humain à une alimentation adéquate.

Ce concept a été consacré au Brésil, en 2004, lors de la deuxième Conférence nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il requiert l'engagement de l'État et de la société dans la mise en œuvre d'une politique publique à long terme qui comprenne des stratégies, des programmes et des mesures dans des domaines tels que: réforme agraire, développement de l'agriculture familiale, production des aliments entrant dans la composition du panier de base de la population brésilienne et assurance du droit à l'alimentation, préservation des ressources génétiques, accès et utilisation des ressources naturelles et de l'eau, approvisionnement alimentaire et agriculture urbaine, allocations complémentaires de revenu, supplémentation alimentaire, y compris dans des situations d'urgence, pro-

motion et surveillance de la santé et de la nutrition, éducation nutritionnelle et promotion de modes de vie sains.

Dans l'optique des participants à la Conférence, une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle est un ensemble d'actions planifiées en vue de garantir l'offre et l'accès aux aliments à toute la population en promouvant la nutrition et la santé. Cette politique doit être durable, c'est-à-dire se développer en articulant des conditions qui permettent son ancrage à long terme. Il est nécessaire de s'assurer tant de l'engagement du gouvernement que de celui de la société civile organisée, dans ses différents secteurs ou domaines d'action – santé, éducation, emploi, agriculture, développement social, environnement, entre autres – et dans différentes sphères – production, commercialisation, contrôle de la qualité, accès et consommation. Une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle progresse au regard des actions et des programmes développés par ces segments sur la base de la promotion des principes suivants: i) intersectorialité, ii) actions conjointes de l'État et de la société, iii) équité, en surmontant les inégalités économiques, sociales, sexuelles et ethniques (qui génèrent des discriminations principalement envers les Noirs et les populations autochtones), iv) articulation entre budget et gestion, v) couverture et articulation entre les actions structurelles et les mesures d'urgence.

Pour rendre effective cette politique, le gouvernement Lula a créé un conseil spécifique lié à la présidence de la République, le Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) qui veille sur l'aspect supra et intersectoriel de la question et se charge de rendre viable les accords établis entre l'État et la société concernant la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le gouvernement fédéral a déployé tous les efforts possibles pour asseoir cette politique, au même titre que les politiques de santé, d'assistance sociale, d'éducation ou de prévoyance sociale.

La lutte contre la faim se situe dans le cadre de cette politique plus vaste. En ce sens, le programme Faim Zéro se révèle être une stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle axée sur la population la plus vulnérable à la faim. Éradiquer la faim signifie que l'on donne la possibilité à tous les Brésiliens qui ne disposent pas de revenus ou d'autres moyens suffisants pour concrétiser le droit humain à l'alimentation, de s'alimenter de façon adéquate et durablement, tel a été l'objectif essentiel du programme Faim Zéro. Le principe directeur de cette stratégie est l'alimentation en tant que droit humain et social, et pour garantir ce droit, on a prévu l'application de mesures publiques, reliées (entre les divers ministères et l'Union, les États et les municipalités), et opportunes à court et à long terme, et faisant appel à la participation de la société civile.

L'intégration de ministères qui mettent en œuvre des politiques fortement liées aux recommandations de Faim Zéro a rendu possible la consolidation d'objectifs communs. L'intégration des actions et des ressources de chaque ministère de manière planifiée et cohérente a engendré de meilleures conditions pour assurer l'accès à l'alimentation, l'augmentation de la production et de la consommation d'aliments sains, la création d'emploi et de revenus, une plus grande scolarisation, une amélioration des indicateurs de santé, de l'accès à la distribution d'eau, de l'infrastructure municipale, et tout ceci dans l'optique du droit citoyen.

Pour cela, il s'est avéré fondamental d'instaurer une institutionnalisation capable de promouvoir l'action transversale du gouvernement, de manière à ce que les actions de chaque secteur susceptible de surmonter sur les plans structurel et d'urgence la vulnérabilité alimentaire des familles soient interconnectées pour éviter la dispersion des moyens.

Un groupe de travail, composé de tous les ministères responsables des programmes et actions de lutte contre la faim, a été créé. Les programmes prioritaires ont été redéfinis pour devenir les composantes d'une stratégie gouvernementale. Un site, pour une présentation systématique et non sectorielle de toutes les informations relatives au programme Faim Zéro, a été construit à l'intention de la population. Outre le site, dès le début, un canal de communication directe avec la population a été établi au moyen d'appels gratuits à une centrale téléphonique concernant Faim Zéro.

Une loi sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, élaborée conjointement avec la société, ratifiée à l'unanimité par le parlement brésilien et sanctionnée par le Président a été promulguée. Elle a institué le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN) visant à intégrer les politiques y afférent, embrassant de fait l'agriculture familiale, son financement, l'assistance technique et la garantie de la commercialisation de la production familiale directement au profit des programmes sociaux; le transfert de revenus; l'accès à l'alimentation au moyen de restaurants populaires; la distribution d'urgence de paniers alimentaires; les banques alimentaires.

Le système englobe également les politiques d'approvisionnement agroalimentaire, de la pêche et de l'aquaculture, de la réforme agraire, de l'alimentation scolaire, de l'alimentation saine, de l'assainissement, qui relèvent d'autres ministères. La Conférence, le

CONSEA et la Chambre interministérielle de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont les entités qui composent ce système.

En 2010, le droit à l'alimentation a été incorporé à la Constitution brésilienne parmi les droits sociaux. En conséquence, nous disposons, sur le plan juridique, d'un vaste instrument pour garantir toutes les actions intégrées par le programme Faim Zéro. Actuellement, le droit à l'alimentation est un droit constitutionnel au Brésil.

Axes, programmes et actions

Comme illustré ci-après, les actions du programme Faim Zéro s'articulent selon quatre axes: Élargissement de l'accès aux aliments, Renforcement de l'agriculture familiale, Développement de processus d'insertion productive et Articulation et mobilisation. Ce schéma donne seulement une idée de l'organisation. Tous les programmes s'intègrent à la même stratégie et aucun d'eux ne parviendrait isolément à l'objectif d'éradiquer la faim. Faim Zéro n'est pas la somme des parties, mais l'intégration et la synergie générée par cette intégration.

Axes, programmes et actions

1. Accès aux aliments

- Revenus: **Bolsa Família**
- Programmes d'alimentation:
 - Alimentation scolaire (PNAE)
Distribution de vitamine A et de fer
Aliments pour des groupes de population particuliers
 - Éducation alimentaire et nutritionnelle
SISVAN
PAT
- Réseaux locaux et régionaux: restaurants populaires, cuisines communautaires, foires, agriculture urbaine et banques alimentaires
- Eau: citernes

2. Renforcement de l'agriculture familiale

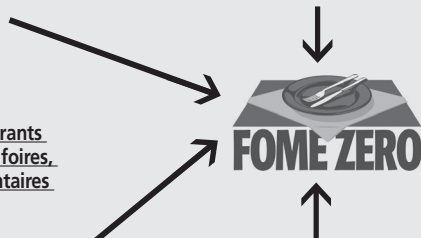
- Financement de l'agriculture familiale **PRONAF**
Assurance agricole et assurance récolte
- Programme d'achat d'aliments (PAA)

3. Génération de revenus

- Qualification sociale et professionnelle: *Próximo Passo/ Bolsa Família*
- Économie solidaire et inclusion productive
- Microcrédit productif orienté
- Agencements régionaux:
CONSAD, Territoires de la citoyenneté.

4. Articulation, mobilisation et contrôle social

- Centres de référence en assistance sociale et Programme d'attention intégrale aux familles
- Conseils et comités de contrôle social
- Éducation citoyenne et mobilisation sociale
- Dons
- Partenariats avec des entreprises et entités



PREMIER AXE: ACCÈS AUX ALIMENTS

À côté de l'augmentation continue du pouvoir d'achat du salaire minimum, avec des répercussions sur les valeurs des retraites et allocations de l'assistance sociale, et la croissance de l'emploi, le premier axe du programme Faim Zéro a mis en œuvre des actions directement orientées vers l'élargissement de l'accès à l'alimentation en faveur des populations à faible revenu. La principale action a consisté à instituer puis à développer rapidement un programme de transfert de revenus, le programme *Bolsa Família*. L'accès a aussi été promu par la restructuration et l'élargissement du programme d'alimentation scolaire ainsi que par le soutien à l'expansion d'installations publiques comme les restaurants populaires et les banques alimentaires. Le programme *Bolsa Família*, le plus ambitieux programme de transfert de revenus du gouvernement fédéral, concerne 12 650 000 familles pauvres et extrêmement pauvres⁶, soit environ 48 millions de personnes.

Ces familles reçoivent une allocation moyenne mensuelle de 94 BRL (56 dollars EU). Entre 2003 et 2008, le budget de *Bolsa Família* a augmenté considérablement, passant de 3,2 milliards de BRL (1,9 milliard de dollars EU) à 10,5 milliards de BRL (6,1 milliards de dollars EU). Des études indiquent que les fonds transférés aux familles et la nourriture offerte dans les écoles sont actuellement les principales formes d'accès à l'alimentation des familles à faible revenu⁷. Les familles bénéficiaires du programme *Bolsa Família* consacrent leurs revenus principalement aux dépenses alimentaires – dépense moyenne mensuelle de 200 BRL (118 dollars EU). Ces familles doivent être disposées à prendre une part active dans l'éducation et le suivi sanitaire de leurs enfants et, établir par là même un lien avec le Système unique de santé (SUS) et le système éducatif du pays.

Le programme national d'alimentation scolaire a comptabilisé, jusqu'en 2008, une moyenne proche de 35 millions de repas journaliers offerts gratuitement dans les écoles publiques de tout le pays

.....
6. *Bolsa Família* couvre les familles dont le revenu mensuel par tête ne dépasse pas 140 BRL (82 dollars EU), et les familles en situation d'extrême pauvreté dont le revenu mensuel par tête ne dépasse pas 70 BRL (41 dollars EU).

7. Sur ce sujet, consulter *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas: relatório síntese* (Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - Ibase, 2008).

aux enfants de 0 à 14 ans de l'enseignement fondamental, crèches et jardins d'enfants inclus⁸. En 2009, avec l'insertion des élèves de l'enseignement secondaire (enseignement intermédiaire) et du programme d'éducation des jeunes et des adultes, l'estimation s'élève à 47 millions de repas quotidiens. En 2010, le budget de l'Union à l'actif de l'action prévoit des dépenses d'un coût de 3 milliards de BRL (1,75 milliard de dollars EU). Depuis le début du gouvernement Lula, la valeur journalière élève/jour transférée aux gouvernements des États et des municipalités a été réajustée de 130 pour cent, passant de 0,13 à 0,30 BRL. Cette valeur a aussi doublé pour les communautés autochtones et les *quilombolas*.

Il convient de mentionner aussi le Programme d'alimentation du travailleur mis en œuvre par les entreprises, qui reçoivent des incitations fiscales pour le complément alimentaire des travailleurs à faible revenu, et dont 11,8 millions de travailleurs bénéficient. Les entreprises, quant à elles, bénéficient d'une réduction fiscale de l'ordre de 485 millions de BRL (285 millions de dollars EU). Ce total représente un taux de couverture de 34 pour cent des travailleurs du marché du travail formel.

Outre cela, un ensemble d'installations publiques d'alimentation et de nutrition sont actuellement implantées dans de nombreuses villes du Brésil à savoir, restaurants populaires (90 unités qui reçoivent environ 200 000 personnes/jour), banques alimentaires (104 unités qui servent près d'un million de personnes) et cuisines communautaires (645 unités qui reçoivent quelque 140 000 personnes). Le fonctionnement de ces installations comprend des méthodes éducationnelles novatrices qui favorisent la réduction du gaspillage des aliments, la promotion d'habitudes alimentaires saines et la mobilisation sociale. Elles servent par ailleurs à stimuler les politiques locales décentralisées de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Le programme de supplémentation en vitamines a atteint les résultats suivants quant aux populations bénéficiaires: 634 900 enfants de 6 à 11 mois, 3,04 millions d'enfants de 12 à 59 mois, et 203 300 femmes venant d'accoucher. Des données sur l'évolution du programme nous sont parvenues de 539 municipa-

.....

8. L'éducation au Brésil est divisée en deux grands niveaux: éducation de base et éducation supérieure. L'éducation de base se compose de trois étapes: éducation infantile qui concerne les enfants jusqu'à l'âge de 5 ans dans les crèches (0 à 3 ans) et dans les établissements préscolaires (4 à 5 ans); enseignement fondamental obligatoire pour les enfants de 6 à 14 ans; et enseignement intermédiaire avec une durée de 3 ans. L'enseignement supérieur est dispensé aux jeunes de plus de 18 ans.

lités. Le programme de supplémentation en fer a distribué 330 000 suppléments aux enfants de 6 à 18 mois et 220 000 aux femmes enceintes.

Faim Zéro met aussi en place des programmes novateurs dotés d'un important potentiel d'augmentation d'échelle. C'est le cas de la construction de citernes dans le semi-aride brésilien, une région où les pluies se concentrent sur quatre mois seulement de l'année et dont les indicateurs sociaux sont les plus faibles du pays. Par le biais d'une technologie élaborée dans la région et avec la participation active des bénéficiaires, 294 000 unités utilisées pour la captation de l'eau des pluies ont déjà été construites. L'on compte plus de 1 186 000 de personnes bénéficiaires de l'accès à de l'eau de qualité chez elles.

DEUXIÈME AXE: RENFORCEMENT DE L'AGRICULTURE FAMILIALE

Le deuxième axe de la stratégie Faim Zéro vise le renforcement de l'agriculture familiale qui constitue la majeure partie des installations agricoles et le principal fournisseur d'aliments du marché domestique. L'importance de l'agriculture familiale dans le processus de construction du système et de la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil, bien que quasi consensuelle dans le pays, continue de soulever des questions qui font l'objet d'un intense débat. Les organisations de la société civile, les gouvernements et l'initiative privée ont en effet des visions différentes sur la coexistence de modèles agricoles distincts, représentés par les catégories de l'agriculture familiale et patronale (ou agro-négoce), coexistence symbolisée institutionnellement par deux Ministères, celui de l'agriculture et celui du développement agraire. Bien qu'elle occupe à peine un quart de la surface cultivable, l'agriculture familiale satisfait 38 pour cent de la valeur de la production, soit 54,4 milliards de BRL (32 milliards de dollars EU), selon les données du dernier recensement agropastoral de 2006 (IBGE). Même si la surface cultivée est moindre que celle de l'agriculture patronale, on peut affirmer que c'est l'agriculture familiale qui garantit la sécurité alimentaire du pays, car elle répond de 87 pour cent de la production nationale de manioc, 70 pour cent de haricot, 46 pour cent de maïs, 38 pour cent de café, 34 pour cent de riz, 58 pour cent de lait, 59 pour cent de porc, 50 pour cent de volaille, 30 pour cent de bovin et 21 pour cent

de blé. Toujours selon le recensement, elle est aussi la principale génératrice d'emploi, regroupant 12,4 millions de travailleurs, ce qui correspond à 74,4 pour cent du total des personnes employées à la campagne.

Quoi qu'il en soit, dès le début du programme Faim Zéro, on a établi un Plan récolte spécifique pour cette catégorie d'agriculteurs, comprenant, d'une part, l'élargissement du programme de crédit déjà existant – le Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF). Il s'agit d'un programme de crédit exclusivement destiné à ce type d'agriculture et qui soutient majoritairement la production d'aliments. Son récent élargissement a porté à presque 2 millions le nombre de contrats de crédit récolte en 2008/2009, sur la base d'une estimation d'application de 13 milliards de BRL (7,64 milliards de dollars EU). Près de 60 pour cent des opérations concernent les familles rurales pauvres, dont les agriculteurs familiaux, les *assentados*, les peuples et communautés traditionnels.

D'autre part, on a créé, à l'initiative du CONSEA, le Programme d'achat d'aliments (PAA), l'un des principaux exemples de programme intersectoriel qui établit des liens entre l'offre alimentaire provenant de l'agriculture familiale et la demande d'aliments à destination des programmes et équipements publics (alimentation scolaire, hôpitaux, distribution gratuite d'aliments, maisons d'arrêt, etc.) et aussi pour la formation de stocks. Le PAA est présenté de façon détaillée ci-après.

Comme composante de l'axe orienté vers le milieu rural et les populations qui y vivent, l'objectif de la sécurité alimentaire et nutritionnelle s'est également vu intégré à une série d'autres actions liées à l'accès à l'eau des familles rurales de la région du semi-aride, selon les recommandations spécifiques des peuples autochtones et des communautés noires *quilombolas*⁹, et ce, au regard de la protection de la biodiversité et des connaissances traditionnelles.

TROISIÈME AXE: DÉVELOPPEMENT D'ACTIVITÉS GÉNÉRATRICES DE REVENUS

Le développement d'activités génératrices de revenus a encouragé l'économie solidaire et a suscité des actions de formation de la

.....

9. Il s'agit des communautés qui revendiquent la condition de descendants des anciens esclaves africains qui ont fui la servitude et se sont regroupés dans les *quilombos*.

population à faible revenu dans le but de contribuer à son insertion sur le marché du travail.

En 2003, le gouvernement fédéral a créé le Secrétariat national de l'économie sociale et solidaire, lié au Ministère du travail qui, depuis lors, met en place le Programme économie solidaire pour le développement, dont le but est de répondre aux principales demandes des entreprises économiques solidaires moyennant l'accès à des biens et services financiers, à l'infrastructure, aux connaissances – formation, conseil et assistance technique – ainsi que l'organisation de processus de production et de commercialisation.

De 2005 à 2008, 1 500 agents communautaires ont été formés et, actuellement, 532 agents accompagnent environ 700 entreprises solidaires, projet auquel participent 45 000 travailleurs répartis dans les 27 États de la Fédération.

Plusieurs partenariats avec le gouvernement fédéral se forment dans le cadre de cet axe. Parmi ces partenariats, citons celui établi avec la Fondation Banco do Brasil qui a mis en œuvre des initiatives innovantes de création d'emplois et de revenus selon la pratique de l'économie solidaire. Jusqu'en 2008, 150 projets ont été soutenus et ont bénéficié directement à 4 300 entreprises employant 136 000 personnes, et indirectement à plus de 2 millions de personnes dans 720 municipalités. Mentionnons également un autre partenariat avec la Banco do Nordeste do Brasil pour appuyer les organisations qui opèrent avec des fonds de roulement solidaires, en mettant à disposition des ressources financières pour la réalisation d'actions associatives productives et durables. Entre 2005 et 2008, une cinquantaine de projets ont été financés au moyen d'un investissement de 5 millions de BRL, et ont bénéficié directement à environ 700 entreprises économiques solidaires et à 7 000 familles participantes. En 2008, 44 banques communautaires avaient été implantées dans la périphérie urbaine, dans les communautés *quilombolas* et dans les municipalités rurales, offrant un financement solidaire à environ 5 000 personnes, et promouvant l'inclusion bancaire de plus de 10 000 familles.

Une autre initiative qu'il convient de souligner est celle des incubateurs technologiques des coopératives populaires qui a promu un élargissement particulièrement significatif des incubateurs dans les universités brésiliennes. En partenariat avec plusieurs ministères et organes du gouvernement fédéral, entre 2003 et 2008, 76 incuba-

teurs universitaires ont été financés au profit d'environ 700 entreprises économiques solidaires avec près de 10 000 travailleurs associés.

Un autre programme de la même veine est le programme *Próximo Passo*, une action interministérielle de formation sociale et professionnelle pour les secteurs du génie civil et du tourisme. Ce programme est réalisé par les Ministères du travail et de l'emploi, du développement social et de la lutte contre la faim et du tourisme, conjointement avec les gouvernements des États, des municipalités, les entrepreneurs et les travailleurs. Avec des investissements s'élevant à 20 millions de BRL, ce programme a pour objectif de former quelque 26 000 travailleurs bénéficiaires de la *Bolsa Família* dans 21 États et dans le District fédéral.

Au moyen de l'apprentissage, le programme vise l'insertion professionnelle compétente comme porte d'entrée dans le monde du travail, ainsi que la génération de revenus dans le secteur du tourisme. Peuvent participer aux cours les personnes de plus de 18 ans, appartenant à des familles allocataires de la *Bolsa Família* et ayant suivi, au minimum, le 4^e cycle de l'enseignement fondamental.

QUATRIÈME AXE: ARTICULATION, MOBILISATION ET PARTICIPATION POPULAIRE

Plus d'une centaine de partenariats ont été scellés avec le gouvernement fédéral pour réaliser des campagnes de lutte contre la faim et de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Cet axe dispense également une éducation citoyenne au moyen de la mobilisation et de la formation.

Depuis le lancement de la stratégie Faim Zéro, en 2003, une initiative de taille, associée à l'ensemble des politiques publiques visant à éradiquer la faim et la misère, a été prise: le développement d'un processus de formation et de qualification à l'intention de la population vulnérable, sur la base de réalités différentes, concernant la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il incombe à l'Atelier national, aujourd'hui Réseau d'éducation citoyenne, ainsi qu'au programme École-Sœurs, rattachés au Conseil spécial de la présidence, de mener à bien la mission d'une mobilisation sociale. Cette action, aujourd'hui présente dans les 26 États et le District fédéral, par l'entremise des ateliers des États, microrégionaux et municipaux, compte sur l'appui et l'adhésion bénévole de milliers d'éducateurs populaires, outre

112 éducateurs populaires déchargés de leur emploi habituel en vertu d'un accord public et de partenariats avec la société civile. Le concept Écoles-Sœurs, institué dans le cadre du programme Faim Zéro, fait participer les établissements publics et privés à des actions de promotion et de valorisation de la personne et de la citoyenneté ainsi que d'inclusion sociale.

De 2004 à 2009, le Réseau d'éducation citoyenne est parvenu, grâce à un énorme travail volontaire, à enrôler plus de 1 500 municipalités brésiliennes et à engager près de 300 000 personnes dans des processus de formation et de qualification en sécurité alimentaire et nutritionnelle de même qu'en droits sociaux et humains. Parmi les résultats de cette activité, citons entre autres, le renforcement et la création de forums et de conseils de sécurité alimentaire, la création de foires itinérantes d'agriculture familiale et d'économie populaire solidaire, les initiatives de travail avec les autochtones, les *quilombolas*, les femmes, les ramasseurs et recycleurs de matériaux, l'encouragement à la création de groupements de sécurité alimentaire et développement local, le suivi et le contrôle social du programme *Bolsa Família* et d'autres politiques publiques, le renforcement des politiques territoriales, la création de cellules d'éducation populaire à l'intention des familles du programme Faim Zéro et en situation de vulnérabilité sociale, la mobilisation d'éducateurs et de familles pour participer aux conférences de sécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi qu'aux processus de discussion et d'approbation des lois connexes.

Une autre mesure est l'insertion des familles en situation de vulnérabilité sociale dans des espaces de mobilisation et d'information. La distribution de 92 millions de tracts sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle à la population brésilienne, s'adressant prioritairement aux familles à faible revenu et aux écoliers, est aussi un exemple d'articulation et de mobilisation. De plus, 1,4 million de manuels de l'enseignant et 6 000 kits pédagogiques sur l'alimentation saine ont été diffusés. Cette action, alors qu'elle véhicule de l'information aux familles, encourage, dans le même temps, l'accès à une alimentation adéquate.

Les familles des programmes sont également prises en charge dans le cadre du Système unique d'assistance sociale, à travers le réseau de protection et promotion sociale. Le Centre de référence de l'assistance sociale (CRAS) veille sur les familles, au plan social et psychologique, fait le tri des demandes et décide de l'orientation-recours vers des centres plus spécialisés du système. À ces niveaux,

il existe des centres distincts pour des consultations ayant trait à la violation des droits, comme le travail des enfants, l'exploitation sexuelle des enfants et des adolescents ainsi que des consultations visant les populations les plus vulnérables – personnes âgées, enfants, handicapés, sans domicile fixe, etc.

L'ensemble de cette politique est suivi par un Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, constitué de 18 ministres du gouvernement fédéral et de 36 représentants de la société civile, qui est rattaché directement au Président de la République.

Progrès et enjeux de la lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle

L'amélioration significative des indicateurs sociaux est la preuve de la priorité toujours plus grande octroyée par le gouvernement fédéral à la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans le pays. Ainsi, par exemple, les données du tableau 1 révèlent une baisse marquée du pourcentage de la population totale vivant dans la pauvreté et, plus particulièrement, de celles en situation de pauvreté extrême. On observe également que le degré d'inégalité des revenus est moindre, bien que le Brésil continue à figurer parmi les pays les plus inégalitaires du monde. Le degré d'inégalité des revenus a diminué de 8 pour cent depuis 1997 (*voir tableau 1*).

En augmentant les revenus par habitant des plus pauvres, le pays a réussi, de 2003 à 2008, à réduire la pauvreté et, en particulier, l'extrême pauvreté, de moitié par rapport aux chiffres de 2003; ainsi, en cinq ans le premier Objectif du Millénaire pour le développement a été atteint avant le délai établi de 25 ans (*graphique 1*).

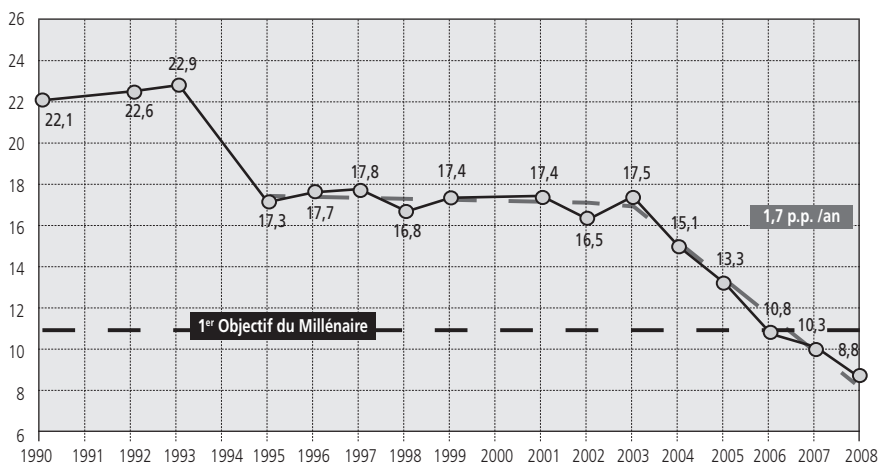
Tableau 1. Indicateurs sociaux, Brésil, 1997 et 2007

Indicateur	1997	2007	2007/1997
Indice de Gini	0,600	0,552	-8%
Pauvreté	48,1%	30,3%	-37%
Extrême pauvreté	24,7%	11,5%	-53%
Sous-alimentation infantile (déficit de croissance chez les enfants de moins de 5 ans)	13% (1996)	7% (2006)	-46%

Source: Ministère des affaires étrangères. Souveraineté et sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil: politiques publiques novatrices. Réunion de haut niveau sur la sécurité alimentaire pour tous, Madrid, 26-27 janvier 2009.

Le Brésil a déjà atteint l'Objectif du Millénaire qui est de réduire de moitié l'extrême pauvreté d'ici à 2015. En 1992, 11,7 pour cent de la population vivaient avec moins d'un dollar EU par jour; en 2006, ils n'étaient plus que 4,7 pour cent, selon le Rapport de la présidence de la République. Par conséquent, le pays s'est fixé un nouvel objectif, réduire d'un quart l'extrême pauvreté d'ici 2015, et ce, dans une perspective d'éradication de la faim et de l'extrême pauvreté.

Graphique 1. Brésil, évolution de l'extrême pauvreté, de 2001 à 2008



Il y a également eu une réduction au niveau du degré d'inégalité des revenus au Brésil. C'est aux transferts de revenus des programmes sociaux que l'on peut imputer la baisse de 28 pour cent de l'inégalité dans la période considérée (*Bolsa Família*, 21 pour cent et le Bénéfice de prestation continue¹⁰, 7 pour cent).

Les effets des dernières crises économiques et alimentaires mondiales ont été atténués au Brésil grâce à l'élargissement de la production familiale, soutenue par plusieurs politiques publiques (PRONAF, PAA et programme *Mais Alimentos*), qui produit environ

.....
10. Le Bénéfice de prestation continue (BPC) est un droit garanti par la Constitution fédérale, qui assure un salaire minimum mensuel aux personnes de plus de 65 ans et aux handicapés, quel que soit leur âge, dans l'incapacité de mener une vie indépendante et d'avoir un travail, et qui peuvent prouver ne pas posséder de moyens suffisants pour assurer leur propre subsistance, ni entretenir leur famille. Dans les deux cas, il est nécessaire que le revenu mensuel brut familial par tête soit inférieur à un quart du salaire minimum en vigueur.

70 pour cent des aliments consommés dans le pays. À ces politiques se sont jointes celles ayant un impact sur l'accès aux aliments, à savoir: le maintien de la recomposition du salaire minimum et de l'ajustement immédiat des montants de transfert de revenus par habitant de *Bolsa Família*.

L'impact des programmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle sur la population peut être perçu par le fait que dans une famille inscrite au programme *Bolsa Família* le risque qu'un enfant souffre de sous-alimentation chronique a diminué de 31 pour cent. Pour les enfants âgés de 6 à 11 mois, cette diminution est deux fois plus importante.

La principale utilisation des allocations est la nourriture. Neuf familles sur dix font état de l'amélioration de leur alimentation, sept sur dix affirment consommer une plus grande variété d'aliments, et neuf enfants sur dix font au moins trois repas par jour.

L'augmentation du pouvoir d'achat des familles a des retombées sur le développement local et sur les inégalités régionales. Les allocations versées aux familles ont des effets conséquents sur les économies locales, et créent de nouvelles opportunités de travail et de revenus.

Les transferts aux personnes âgées et aux personnes handicapées (BPC) représentent des pourcentages significatifs au regard du total des transferts constitutionnels municipaux: de 12,5 pour cent à 27,1 pour cent, ce dernier chiffre s'appliquant au Nord-Est brésilien.

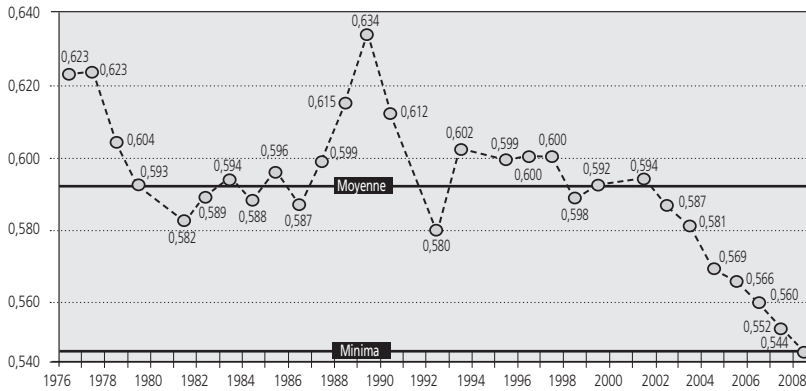
Le programme *Bolsa Família* accroît le revenu des familles de 29,2 pour cent. Dans le Nord-Est, 34,4 pour cent, et 57 pour cent de la population du semi-aride sont allocataires de *Bolsa Família*.

De 2003 et 2006, la pauvreté a diminué de 31,4 pour cent. En 2003, 28,17 pour cent de la population étaient en dessous du seuil de pauvreté. En 2006, ils n'étaient plus que 19,31 pour cent. Quatorze millions de personnes ont échappé à la pauvreté durant cette période.

L'économie du Brésil s'est accrue, en profitant à tous, essentiellement aux plus pauvres. En 2006, par rapport à 2005, le revenu des Brésiliens a augmenté en moyenne de 9,16 pour cent. Pour les 40 pour cent les plus pauvres, il a augmenté de 12 pour cent, tandis que pour les 10 pour cent les plus fortunés il a augmenté de 7,85 pour cent.

Nous parvenons à réduire simultanément la pauvreté et les inégalités. On peut voir sur le graphique 2 l'évolution de l'inégalité du revenu par habitant. En 2008, la concentration des revenus dans le pays a atteint l'indice le plus bas des 30 dernières années.

Graphique 2. Évolution de l'inégalité de revenu domiciliaire par habitant selon le coefficient de Gini: Brésil, 1976 à 2008



Source: Estimations produites d'après les Enquêtes par échantillonnage auprès des ménages (PNAD) de 1976 à 2008.

Le programme Faim Zéro et l'intensification des pratiques intersectorielles

L'une des plus importantes expressions de la focalisation intersectorielle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, selon les principes du droit fondamental à une alimentation adéquate et de la souveraineté alimentaire, se trouve dans l'imbrication des actions qui promeuvent l'accès aux aliments et de celles axées sur le renforcement de l'agriculture familiale. À cet égard, il convient de noter le Programme d'achat d'aliments (PAA), le nouveau format du Programme national d'alimentation scolaire (PNAE) et le transfert de revenus par le biais de *Bolsa Família*, trois conquêtes de taille de la stratégie Faim Zéro.

PROGRAMME D'ACHAT D'ALIMENTS (PAA)

Le programme a été établi en 2003 en tant que composante de la stratégie Faim Zéro, à partir de la proposition du CONSEA. Le PAA est géré conjointement par le MDS et le MDA, et exécuté en partenariat avec la Société nationale d'approvisionnement alimentaire (CONAB), les États et les municipalités. Il prévoit l'achat par le gouvernement de produits alimentaires, directement auprès des agriculteurs familiaux, des *assentamentos* de la réforme agraire et des

peuples et communautés traditionnels, dans le but d'approvisionner des programmes axés sur la prise en charge de populations en situation d'insécurité alimentaire, pour des actions de distribution alimentaire aux populations les plus vulnérables socialement et pour la constitution de stocks stratégiques gouvernementaux. Le programme a deux grands objectifs: soutenir la commercialisation de la production agropastorale des agriculteurs familiaux, et faciliter l'accès des familles en situation d'insécurité alimentaire à ces denrées. Il s'agit de réunir producteurs agricoles et consommateurs. Les aliments acquis auprès des associations d'agriculteurs familiaux, avec le soutien opérationnel des gouvernements des États, des municipalités et de la CONAB, sont distribués gratuitement au réseau de protection et de promotion sociale ainsi qu'aux installations publiques d'alimentation et de nutrition comme les restaurants populaires, les banques alimentaires, les cuisines communautaires, ainsi qu'au réseau d'établissements d'enseignement public et pour la constitution des paniers de nourriture distribués par le MDS.

Depuis sa création en 2003 jusqu'en décembre 2008, le gouvernement fédéral a déboursé 2 milliards de BRL (1,18 milliard de dollars EU) pour l'exécution du PAA, soit l'acquisition de près de 2 millions de tonnes d'aliments. En 2008, 118 900 agriculteurs ont vendu leurs produits au PAA, produits qui ont été distribués gratuitement à 16,8 millions de personnes.

PROGRAMME NATIONAL D'ALIMENTATION SCOLAIRE (PNAE)

En juin 2009, la loi établissant les nouvelles lignes directrices et le mode d'adoption du Programme national d'alimentation scolaire (PNAE) a été approuvée. C'est le programme alimentaire brésilien le plus ancien, qui a pour origine la proposition de Josué de Castro¹¹ dans les années 40. La loi fait preuve d'innovation en établissant l'alimentation scolaire comme un droit des élèves de l'éducation publique de base, sans compter la création d'un lien institutionnel entre l'alimentation offerte dans les écoles publiques et l'agriculture

.....
11. Médecin, professeur, géographe et homme politique, Josué de Castro a fait de la lutte contre la faim son cheval de bataille. Il a eu une profonde influence sur la vie politique nationale et a connu une notoriété internationale de 1930 à 1973. Il a consacré son temps et son talent à attirer l'attention sur le problème de la faim et de la misère qui ravageait et qui, malheureusement, continue à ravager le monde.

familiale de la région dans laquelle elles se trouvent. De la totalité des ressources financières transférées par le gouvernement fédéral, au moins 30 pour cent doivent être employées pour l'achat direct de denrées alimentaires de l'agriculture familiale.

Il convient de mettre en relief la très forte participation sociale à la formulation du projet de loi et aux négociations sur le contenu qui ont précédé son approbation par le Congrès national.

L'agriculture familiale compte sur un marché institutionnel (d'achats gouvernementaux) d'au moins 600 millions de BRL par an (353 millions de dollars EU) ou plus quand les achats dépassent les 30 pour cent. Le rôle joué par le PAA dans la structuration des lignes directrices du PNAE, qui intègrent les agriculteurs familiaux en tant que fournisseurs, ne peut donc être minimisé.

PROGRAMME DE TRANSFERT DE REVENUS AVEC ACCOMPAGNEMENT SANITAIRE, ÉDUCATIF ET ASSISTANCE SOCIALE – PROGRAMME *BOLSA FAMÍLIA*

Il s'agit du plus important programme de transferts de revenus assorti d'une prise en charge par les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'assistance sociale, jamais mis en œuvre dans un pays en développement. Il couvre aujourd'hui près de 42 millions de personnes pauvres, et assure un revenu de base à 12 650 000 familles dont le revenu mensuel par tête ne dépasse pas 120 BRL. Ce programme, présent dans toutes les municipalités brésiliennes, consiste à transférer des ressources monétaires aux familles en situation de précarité, qui, pour les recevoir, doivent satisfaire à des conditions liées à l'exercice de la citoyenneté dans les domaines de la santé et de l'éducation.

L'allocation mensuelle est de 22 à 200 BRL en fonction du revenu par tête et de la composition familiale. Le paiement est versé directement aux familles au moyen d'une carte magnétique qui peut être utilisée dans les agences bancaires, les kiosques de loterie ou auprès des correspondants. En 2010, la somme moyenne versée aux familles était de 94 BRL.

Le suivi des enfants et des adolescents concerne la présence à 85 pour cent au moins des cours, la vaccination, le suivi du développement des jeunes enfants et les soins prénatals. Les Ministères de la santé et de l'éducation sont des partenaires fondamentaux dans l'exécution du programme, car il leur revient de surveiller le respect des conditions dans

leurs secteurs respectifs de compétence, de systématiser les données transmises par les municipalités, et de les faire parvenir au Ministère du développement social et de la lutte contre la faim.

L'accès aux services de santé et à l'école constitue un droit de citoyenneté. Le suivi des cas de non-respect des règles doit avoir pour objectif principal de détecter les situations de vulnérabilité sociale majeure et d'orienter les actions des pouvoirs publics dans le sens de garantir les droits plutôt que de suspendre les allocations.

Considérations finales et défis à relever

La plus grande nouveauté du programme Faim Zéro réside dans le degré de priorité attribué à la lutte contre l'extrême pauvreté et la faim dans le programme national. Pour être effective, cette priorité exige une attention particulière à la question de la territorialité, et une grande coordination et intégration des ministères dans la conception, la planification, la mise en œuvre et le suivi des actions qui ont pour objectif d'étendre l'inclusion sociale et la citoyenneté, comme celles qui visent l'élargissement de l'accès aux aliments, l'expansion de la production et de la consommation d'aliments sains, l'augmentation de la fréquentation scolaire, l'amélioration des conditions sanitaires et l'accès à l'assainissement et à la distribution d'eau, et la création d'emplois et de revenus.

Un autre aspect novateur est celui de l'articulation entre les actions structurantes et les mesures d'urgence, comme dans les programmes *Bolsa Família*, Alimentation scolaire, Renforcement de l'agriculture familiale (en particulier au moyen de l'assurance de l'agriculture familiale et de l'assurance-récolte) et Achat d'aliments de l'agriculture familiale, ou, encore, dans les actions de construction de citernes et de distribution de nourriture à des groupes de population particuliers.

Il convient de mettre l'accent sur la participation et le contrôle de la société dans le processus, soit par l'intermédiaire du Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA), rattaché à la présidence de la République, soit par les conseils de contrôle social au niveau fédéral, des États et des municipalités, soit encore par les actions de mobilisation et d'éducation citoyenne.

Toutefois, l'intégration des conseils de sécurité alimentaire proposée dans les processus de contrôle public, déjà en chantier

dans notre pays, présente un nouveau défi. C'est une tâche qui concerne tous les secteurs: réfléchir à des formes alternatives et créatives de regroupement et d'intégration des divers conseils existants dans les secteurs de la santé, de l'assistance sociale, de l'enfant et de l'adolescent, etc. qui préservent l'identité et la spécificité de chacun, en même temps qu'elles les intègrent à un processus de participation populaire plus mûr et plus unifié dans le domaine social.

La synergie du programme Faim Zéro avec les Objectifs du Millénaire pour le développement est très importante. L'objectif central de Faim Zéro est le premier des huit objectifs de développement – éradiquer l'extrême pauvreté et la faim. Mais le programme Faim Zéro a encore apporté sa pierre à l'édifice en atteignant quatre autres objectifs: assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité de l'enfant et améliorer la santé maternelle.

Soulignons également le fait que pour penser une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle qui vise le développement humain sous tous ses aspects, il est nécessaire de garantir le droit de choisir. En garantissant l'accès aux informations nécessaires, notamment en matière d'habitudes alimentaires saines, il est fondamental que la population ait la liberté de choisir son alimentation. La population ne peut pas être émancipée si elle n'a pas la faculté de gérer ses propres décisions.

Le Brésil vit un moment assez favorable pour la consolidation des actions publiques dans le domaine alimentaire et nutritionnel, et il ouvre un espace pour une nouvelle forme de gestion publique dans ce domaine. Le lien entre la construction d'une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle et la nécessité de reformuler l'État semble être très direct. Plus l'intégration des différents domaines concernés par ce thème est garantie, divers partenariats encouragés – intergouvernementaux, entre les trois sphères gouvernementales, avec la société civile, avec l'initiative privée – et que sont promus les canaux appropriés de participation populaire et de contrôle public sur les actions des États, plus la consolidation effective de la politique devient possible.

Dans cette trajectoire, outre les choix naturels difficiles concernant l'allocation de ressources limitées, il a été nécessaire d'être constamment vigilant pour que l'intégration des différents domaines se fasse le plus harmonieusement possible. Ici entrent en jeu les

notions importantes de création de consensus, de l'exercice du leadership et d'espaces d'articulation et d'intégration.

En ce sens, le programme Faim Zéro a mis en lumière une perspective positive d'intégration des divers éléments de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et des autres politiques publiques. Les trois axes d'intervention proposés indiquent des possibilités concrètes d'intégration de ces domaines: le premier, par la mise en œuvre de politiques publiques intégrées dans le secteur alimentaire; le deuxième, avec la création de canaux de participation populaire à la construction d'une politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle; le troisième, par l'engagement résolu de la population dans un grand collectif éthique contre la faim et sa mobilisation dans la recherche de moyens de lutte à cet effet.

Outre l'institutionnalisation des politiques sociales, un trait caractéristique des efforts déployés pour surmonter la pauvreté a été l'intersectorialité. Mais l'unification va au-delà de la question bureaucratique, parce que les programmes s'articulent et opèrent en synergie, ce qui implique des actions politiques intégrées transversalement autour de l'objectif commun de promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

L'expérience passée montre que la croissance économique, si elle n'est pas accompagnée par une redistribution des revenus, est insuffisante pour créer des marchés intérieurs solides et instaurer les bases d'un développement durable. L'inégalité et la pauvreté sont la cause et non les conséquences du sous-développement.

Cependant, l'on ne peut perdre de vue que la croissance économique n'est pas une fin en soit, et que la croissance ne se fait pas en l'absence de conditions déterminées et de limites établies pour assurer la viabilité environnementale et sociale. La croissance durable présuppose une réduction croissante des inégalités. La durabilité de la croissance économique exige l'expansion, dans une perspective universalisante, de l'accès aux biens et services de base, intégrant les potentialités remarquables du marché intérieur brésilien.

Le gouvernement brésilien doit comprendre que les programmes sociaux sont intrinsèquement complémentaires des programmes économiques. Sans la promotion humaine et le renforcement des capacités, nous serons incapables de produire un cycle durable de croissance, qui apporte équitablement des avantages à toute la population.

Par conséquent, la lutte contre la pauvreté au Brésil s'inscrit dans le cadre d'une vision globale du développement où l'inclusion sociale est le moyen d'assurer la croissance durable et l'utilisation du plein potentiel des êtres. Il s'agit ici d'une vision du développement dans laquelle les aspects sociaux, économiques et environnementaux cheminent de concert pour former des communautés, renforcer l'économie et promouvoir le respect de la nature. Ceci est un nouveau modèle de développement, intégral, piloté par l'inclusion, de sorte que l'être humain est le sujet et l'objet final d'une activité économique, écologiquement durable et socialement équitable, au lieu d'être une accumulation de capitaux privés.

Références

CONSEA (CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL) et MDS (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME). 2007. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional*. Document final. Juillet 2007. Fortaleza, Brésil.

FAO. 2006. *Fome Zero: lições principais*. Escritório Regional da FAO para América Latina e o Caribe, Santiago.

INSTITUTO CIDADANIA. 2001. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. Octobre 2001. São Paulo, Brésil.

MDS (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME). 2009. *Subsídio para balanço das ações governamentais de segurança alimentar e nutricional e da implantação do sistema nacional*. Brasília.

PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA DO BRASIL et CONSEA. 2009. *Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira*. Novembre 2009. Brasília.

5. LA MOBILISATION ENTREPRENEURIALE POUR LA LUTTE CONTRE LA FAIM¹

Walter Belick

INTRODUCTION

L'importance des politiques publiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle a été fortement soulignée, mais l'éradication de la faim est un projet auquel la société tout entière doit participer. Dans tous les pays régis par des lois garantissant la sécurité alimentaire, la reconnaissance du droit humain à l'alimentation a été conquise sous la pression de la mobilisation de la société civile. Parmi les acteurs particulièrement emblématiques et dotés d'un pouvoir mobilisateur dans la société, il y a les entrepreneurs dont le défi réside dans la promotion de la durabilité sociale, environnementale et économique.

En termes internationaux et dans l'esprit qui a présidé aux objectifs du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 et du Sommet du Millénaire de 2000, les grandes entreprises ont établi, à l'initiative de l'Organisation des Nations Unies, un Pacte mondial. Ce pacte a été signé initialement par 500 multinationales, mais ce nombre a déjà grossi et ce sont 5 300 entreprises réparties dans 130 pays² qui y ont adhéré. Ces dernières années, la participation de l'initiative privée au pacte, avec d'autres organisations, est devenue un élément qui fait bouger les choses et qui réaffirme les engagements et la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. Des dix principes arrêtés dans ce pacte, les deux premiers retiennent notre intérêt, car ils embrassent la question des droits humains et, par conséquent, la promotion d'une alimentation saine

.....

1. Le présent texte est une version revue et corrigée de la troisième et quatrième partie de mon manuel intitulé *Como as empresas podem apoiar e participar do combate à fome* (Comment les entreprises peuvent appuyer la lutte contre la faim et y participer) (édité par l'Institut Ethos, São Paulo-SP, 2003).

2. Voir <<http://www.unglobalcompact.org/ParticipantsAndStakeholders/index.html>>.

et de bonnes relations avec les communautés au sein desquelles l'entreprise opère.

Au Brésil, 345 entreprises et associations ont signé le Pacte mondial, mais il en existe aussi beaucoup d'autres qui sont actives dans les domaines alimentaire, nutritionnel et de lutte contre la pauvreté. Avec le lancement du programme Faim Zéro début 2003, l'intérêt pour la participation entrepreneuriale dans des projets de sécurité alimentaire s'est amplifié. De même, bien que le programme Faim Zéro ait été lancé par le gouvernement fédéral, on ne s'interrogeait pas moins sur la mise en train éventuelle d'actions élaborées par l'initiative privée, en tant que partie intégrante de la société civile. Par ailleurs, à partir de 2003, plusieurs segments du milieu entrepreneurial ont bénéficié de leur représentation directe au Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA). Ainsi, outre les activités que les entreprises avaient développées en leur sein même, elles ont commencé à s'intégrer aux projets publics, et ce, aux trois niveaux du gouvernement.

La responsabilité sociale d'entreprise (RSE) va au-delà des actions ponctuelles de soutien à la solution de problèmes sociaux qui donnent de la visibilité à la sphère corporative. Elle présuppose un changement de culture dans l'entreprise, en en faisant un organisme vivant au sein de la société qui doit être salubre et viable. En ce sens, le lancement du programme Faim Zéro a été considéré, dans le même temps, comme un élément dynamisant de la part des entreprises qui s'étaient déjà investies socialement dans le domaine de l'alimentation et comme une opportunité de taille pour le redéploiement des actions par les entreprises qui agissaient sur d'autres terrains.

Quand la première version du présent texte a été rédigée, le nouveau gouvernement fédéral avait lancé le programme Faim Zéro et les entreprises s'étaient déclarées intéressées à participer pleinement aux actions qui étaient débattues dans toute la société. Plus tard, un groupe de sociétés de grande représentativité a créé une association consacrée à la promotion d'actions relatives à la sécurité alimentaire. Cette association a pris en 2003 le nom de Appui Faim Zéro et a, depuis lors, acquis un certain renom pour des projets dans le domaine de l'alimentation scolaire, du stockage d'eau (citernes) dans les régions de la zone semi-aride du Nord-Est, et de la formation des acteurs sociaux.

Les sections ci-après s'aligneront sur les politiques présentes dans le projet Faim Zéro, à savoir: structurelles, spécifiques (ou sec-

torielles) et locales. Nous prétendons donc démontrer comment les entreprises peuvent agir en tenant compte des trois dimensions inhérentes aux politiques publiques. S'ajoutent à cela les divers éléments qui entrent en jeu dans la gestion d'une entreprise: la communauté au sein de laquelle elle agit (parties prenantes), sa relation avec les fournisseurs et les consommateurs ainsi que sa relation avec les employés et les collaborateurs.

Politiques structurelles de lutte contre la faim

Le projet Faim Zéro appelle politiques structurelles les actions qui visent à augmenter les revenus et à réduire les inégalités sociales. Ces politiques, qui incluent, par exemple, les programmes de génération d'emplois et de revenus, constituent une piste d'intervention prioritaire du gouvernement. Toutefois, les entreprises peuvent également agir dans ce domaine, en promouvant l'inclusion sociale.

La distribution de revenus, en soi, ne garantit pas le bien-être de la population pauvre, si à long terme, ne se profile pas une quelconque forme de soutien. Pour garantir l'inclusion, il convient que les personnes pauvres puissent compter sur une base leur permettant de se sustenter. Cette base peut être la gestion d'un «actif» qui suscite des revenus futurs, ou pour le moins, la possession de biens qui réduisent le degré d'endettement locatif, les crédits à la consommation, et les intérêts payés aux usuriers.

Le soutien de l'État en matière de revenu est fondamental, au moyen de programmes de revenu minimum, d'assurance chômage, d'amplification du système de prévoyance et de retraites, entre autres. Pour ce qui est des politiques publiques de soutien à l'amélioration du revenu, citons la réforme agraire et les financements d'actifs à intérêt réduit de la Banque nationale de développement économique et social (BNDES) et du réseau de banques officielles. Bien que la responsabilité de ces politiques structurelles soit principalement celle de l'État, l'initiative privée peut cependant y contribuer dans une grande mesure.

AGENCES DE MICROCRÉDIT SOLIDAIRE

L'action principale que les entreprises peuvent déclencher est de créer des agences de microcrédit solidaire et d'y participer. C'est une alternative aussi pour de nombreuses entreprises qui n'ont pas

comme finalité de prêter de l'argent ni vocation à cela. Les agences de microcrédit sont des entités autonomes, constituées par des membres de la communauté locale – employés de l'entreprise ou non – qui prêtent des quantités minimales de ressources pour que les personnes démunies puissent débiter ou agrandir une affaire, rénover leur domicile, acheter une bicyclette ou un autre bien. Les expériences en matière de microcrédit sont déjà fort bien connues et les banques officielles qui opèrent actuellement dans ce domaine confirment que leurs résultats sont très satisfaisants.

Les données montrent que le taux de non-remboursement pour ce genre d'opération est très faible et que le rendement social de ce type d'investissement est compensateur. Les prêts moyennant le système du microcrédit se situent autour de 1 000 BRL et sont accordés de préférence aux femmes. La BNDES est autorisée à concéder cette modalité de prêt pour des activités informelles (qui représentent 77 pour cent des microentrepreneurs du portefeuille de la banque).

Les expériences relatives au microcrédit solidaire sont particulièrement importantes et couronnées de succès quand il s'agit d'agriculture familiale. Dans le sud du pays il existe déjà un réseau d'agences de microcrédit qui financent la production et la commercialisation des producteurs familiaux. Ce crédit fait bouger les choses dans les régions où le crédit officiel n'accorde pas les montants voulus et dans lesquelles les agriculteurs disposent de peu d'options en termes de production et de commercialisation.

COMPLÉMENT DE REVENU ET SOUTIEN FINANCIER

Une autre forme d'action entrepreneuriale dans le champ structurel comprend les programmes de complément de revenu pour les familles pauvres sous la forme d'aides directes aux enfants et aux jeunes en âge scolaire. Il existe divers programmes, renforcés par la législation fiscale, visant à soutenir l'enfant et l'adolescent. Dans ces cas, l'entreprise verse les cotisations directement aux fonds gérés par les conseils municipaux, des États, et national des droits de l'enfant et de l'adolescent. Ces actions libèrent une partie des revenus des personnes en situation de fragilité, en permettant à leur famille d'avoir un accès plus important à la nourriture.

D'autres actions dans le champ structurel qui peuvent garantir une trésorerie plus souple au niveau du revenu des familles à risque

peuvent s'avérer positives, même si elles ne relèvent pas d'un investissement direct dans le domaine alimentaire. Les entreprises peuvent promouvoir diverses actions d'amélioration des revenus auprès de leurs employés ou des communautés où elles sont présentes, par exemple: soutien financier à l'autoconstruction, bourses d'études pour les jeunes enfants d'employés ou de membres de la communauté, parrainage et constitution de coopératives de consommation alimentaire ou de matériel de construction.

Politiques spécifiques de lutte contre la faim

Les entreprises peuvent avoir une action décisive au niveau du renforcement des politiques spécifiques de lutte contre la faim qui agissent directement sur la quantité, la qualité et la régularité des aliments consommés par les Brésiliens. Le programme directeur de cette liste dans le projet Faim Zéro est celui du Coupon alimentaire. Le déploiement du coupon ou carte alimentaire vient compléter les politiques d'appui au revenu de la population à risque comme la Bourse école, la Bourse travail, l'assurance-chômage ou autres programmes. La proposition du coupon ou carte s'est inspirée du *Food Stamp Program* (FSP) des États-Unis. Plus tard, vers la fin 2003, la proposition de la carte alimentaire a été incorporée au Programme d'aide aux familles (*Bolsa Família*), qui a rassemblé en une seule allocation tous les autres programmes de transfert de revenus de la sphère fédérale.

Encadré 1. Le modèle du *Food Stamp Program*

Lutter contre la faim sans l'écueil de l'assistanat et, dans le même temps, dynamiser l'économie ont été les défis lancés par le Président Roosevelt en pleine récession, au début des années 30, aux États-Unis. Chaque famille pauvre nord-américaine a eu droit, pour une période limitée, à des coupons pour l'achat d'aliments auprès d'établissements agréés. Géré par l'administration fédérale depuis 1962, le *Food Stamp Program* est le plus vaste programme d'aide alimentaire des États-Unis; il a pris en charge, au début de la décennie, 7,3 millions de foyers et 17,2 millions de personnes, mensuellement, pour un coût de 17 milliards de dollars EU. Le revenu mensuel brut des candidats au programme doit être égal ou inférieur de 130 pour cent au seuil de pauvreté (actuellement de 1 533 dollars EU par mois pour une famille de 3 personnes, par exemple). Par ailleurs, les familles ne doivent pas avoir d'actifs (dépôts bancaires,

.../...

investissements, et autre biens) totalisant plus de 2 000 ou 3 000 dollars EU, si la famille comprend au moins une personne de plus de 60 ans. Il est exigé que les individus sélectionnés soient en activité, à la recherche d'un emploi ou en formation. En cas de manquement à l'une de ces exigences, le requérant peut percevoir l'allocation pour une durée maximale de trois mois tous les 3 ans.

Si une famille n'a pas de revenus, elle peut recevoir des coupons pour une valeur ne dépassant pas 341 dollars EU par mois (pour une famille de 3 personnes en 2001). En 2000, l'allocation moyenne mensuelle s'élevait à 73 dollars EU par personne et à quasiment 173 dollars EU par famille. Les coupons ne peuvent être échangés contre de l'argent. De plus, ils ne peuvent être utilisés pour l'achat d'alcool, de cigarettes et d'autres articles non alimentaires. Un contrôle rigoureux est mis en place dans les établissements de détaillants agréés. Les entorses au règlement sont punies par l'annulation de l'agrément et sont passibles de poursuites, voire de la fermeture de l'établissement.

LE PROGRAMME BRÉSILIEN DE TRANSFERT CONDITIONNEL DE REVENUS

La mise en œuvre d'un programme de transfert de revenus par coupons, sur le modèle du FSP nord-américain, est un instrument important de lutte contre la faim au Brésil. S'agissant du registre unique d'assistance sociale, élaboré à partir d'informations sur les familles à risque recueillies par les municipalités, nous sommes en mesure d'affirmer qu'il y a un niveau de focalisation bien défini qui permet aux familles les plus pauvres d'accéder au transfert des ressources, et par voie de conséquence, de concourir à la dynamisation des économies locales. Les allocataires du programme doivent fournir une contrepartie à la société durant la période de perception de la prestation. Ceci suppose la fréquentation de cours de recyclage et d'alphabétisation, la scolarisation des enfants, la tenue à jour des carnets de vaccination, la réalisation de travaux communautaires, etc.

Le programme brésilien ne permet pas aux entreprises de participer financièrement au système de transfert de revenus. Cependant, tous les dons en numéraire sont destinés au Fonds de lutte contre la faim. Les fraudes éventuelles dans l'utilisation des coupons sur le modèle du *Food Stamp Program* devraient être minorées avec l'adoption de cartes magnétiques. Le fait que ces communautés

soient isolées, contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, permet à la communauté d'exercer un plus grand contrôle sur les détaillants et les vendeurs des marchés et foires, ce qui évite les détournements et la corruption.

Pour toutes les actions du programme, la collaboration des entreprises et de leurs employés en tant que volontaires pour enseigner, dispenser des cours de formation professionnelle et conduire des inspections sanitaires, s'avère fort utile. Dans de nombreux cas, les entreprises peuvent également mettre à disposition leurs locaux, salles de formation, matériel et machines en vue de la tenue de stages techniques. Quelques entreprises agissent déjà isolément quand elles appuient le bénévolat en libérant, sur leur temps de travail, les employés pour la réalisation d'activités communautaires. La proposition est d'étendre et d'articuler ces possibilités.

ÉLARGIR LE PROGRAMME D'ALIMENTATION DU TRAVAILLEUR

Une importante mesure spécifique de la lutte contre la faim est celle du Programme d'alimentation du travailleur (PAT). Ce programme réunit entreprise, travailleur et gouvernement pour donner accès à une alimentation moins chère. Les entreprises peuvent déduire deux fois les frais engagés, à condition que la déduction n'excède pas 4 pour cent du total de l'impôt sur le revenu, avec la possibilité de décompter jusqu'à 20 pour cent de l'impôt salarial.

Actuellement, le PAT concerne 8 millions de travailleurs, dans environ 80 000 entreprises. Plus de 9 millions reçoivent une autre sorte d'aide alimentaire. Cependant, 24,8 millions de travailleurs formels et informels (excepté les fonctionnaires de la fonction publique et les militaires) ne bénéficient d'aucune espèce d'aide alimentaire.

Les raisons de la maigre performance du PAT sont liées au faible niveau d'incitation fiscale. Actuellement, 93 pour cent des entreprises brésiliennes (qui sont plus de 3 millions) paient leur impôt sur le revenu selon le régime d'imposition des profits escomptés *Simples*, qui interdit l'accès aux avantages fiscaux du PAT. Un dilemme se pose, car justement les micros et petites entreprises qui utilisent la déclaration simplifiée *Simples* sont celles qui paient les salaires les plus bas et qui ont les plus grandes difficultés pour assurer de manière viable une indemnité alimentaire à leurs employés.

Quoi qu'il en soit, de nombreuses entreprises ont les moyens d'une collaboration directe, en renforçant l'alimentation de leurs employés de façon autonome, au-delà des limites prévues par la loi. La distribution de paniers de base aux employés les plus humbles peut renforcer de manière significative le budget familial. La quantité et la variété des aliments du panier sont très importantes et doivent être supervisées par un nutritionniste. Des initiatives telle que l'octroi d'une valeur plus élevée au bon-alimentation ou l'offre d'une collation ou d'un petit-déjeuner aux employés ont des effets positifs immédiats sur leur bien-être ainsi que sur leur productivité.

DON DE PANIERS DE BASE EN CAS D'URGENCE

Une autre forme de collaboration importante est le don de paniers de base. Il s'agit typiquement d'une politique d'urgence. Par le passé, de nombreuses expériences de don permanent de paniers de base ont été exploitées à des fins de clientélisme et de corruption. Dans le même temps, ces pratiques avaient aussi l'effet malencontreux de provoquer chez les personnes dans le besoin une accoutumance qui les conduisait à la passivité, et réduisait encore les occasions qu'elles avaient de reprendre le cours d'une existence active et productive.

La distribution continue de paniers de base provoque en outre un fort impact négatif sur le commerce des régions pauvres. Comme le contenu répond à la plupart des besoins alimentaires des familles, le commerce des régions «bénéficiaires» devient pratiquement inactif, amenuisant encore plus les possibilités de développement local. En 2001, le gouvernement fédéral a cessé de financer la distribution de paniers de base, après que leur nombre ait atteint un pic de 28,5 millions en 1998.

Voilà pourquoi le don de paniers de base n'est toléré par le projet Faim Zéro qu'en cas d'urgence. L'initiative privée peut contribuer à cette politique non seulement en achetant et en distribuant des paniers de base mais également de deux manières particulièrement originales, à savoir:

- a) L'échange d'informations et l'utilisation de structures d'achats électroniques déjà existantes dans les grandes chaînes de supermarchés, chez les courtiers de marchandises et les grossistes. À cette fin, des cadres hautement spécialisés étudient les informations sur les prix, les cota-

tions et la disponibilité des aliments du panier de base. Le soutien entrepreneurial peut suppléer les pouvoirs publics et les autorités d'assistance par le biais d'informations importantes pour leurs activités d'achat et de constitution de paniers.

- b) Le soutien logistique, en concédant des camions de transport et des centrales de distribution de supermarchés et de grossistes. Les sociétés de ces segments disposent d'une vaste structure qui permet de prendre en charge rapidement les Brésiliens en difficulté dans les régions reculées du pays. Grâce à ce soutien il serait possible de surmonter les principales entraves à la distribution de paniers par les canaux officiels que sont le réseau défectueux des entrepôts gouvernementaux, l'inertie des décisions et la passation des marchés auprès des services de transport.

LUTTE CONTRE LA SOUS-ALIMENTATION MATERNO-INFANTILE

Un des principaux domaines dans lesquels les entreprises peuvent investir, en partenariat avec les organisations caritatives, est la lutte contre la sous-alimentation materno-infantile. Le taux de mortalité infantile au Brésil est de 32,7 pour mille naissances vivantes (en 2001), taux qui, bien qu'élevé, a notablement baissé par rapport au niveau de 1991, qui était de 46,2. Par comparaison, le taux au Mexique est de 25 pour mille naissances vivantes et de 8 aux États-Unis. Au Brésil, la sous-alimentation se révèle être la cause principale de la mortalité infantile.

La tâche des entreprises dans ce domaine joue un rôle important de complément aux actions des pouvoirs publics en matière de conseils et de suivi des familles, des mères et des enfants de moins d'un an. Les possibilités de supplémentation alimentaire sont nombreuses mais, avant toute chose, il convient de renforcer l'information sur l'allaitement maternel. Pour ce faire, les entreprises doivent garantir le droit d'allaiter de leurs employées, en ménageant des plages horaires à cette fin.

De nombreuses ONG et associations, outre la *Pastoral da Criança*, mènent des actions notables dans le domaine de la sécurité alimentaire des mères et des bébés, qui peuvent être soutenues directement par les entreprises. Fréquemment, l'entreprise peut

servir de passerelle entre ces entités et les communautés où elles sont actives.

CRÈCHES ET SUIVI DE LA POPULATION INFANTILE

Les entreprises doivent entretenir des crèches dûment enregistrées auprès du Conseil national de l'assistance sociale et contrôler l'alimentation complémentaire fournie par ces établissements aux enfants de leurs employés. Il serait bon que les mères reçoivent un panier de base additionnel pour alimenter leurs enfants en âge préscolaire.

Un moyen conséquent de soutien dans les communautés où les entreprises sont présentes est de promouvoir la surveillance de la santé des enfants nouveau-nés ou en âge préscolaire. La réduction des taux de mortalité infantile ces dernières années au Brésil peut être portée, pour une bonne part, au crédit du travail de la *Pastoral da Criança*, qui est d'assurer le suivi mensuel de la santé et le contrôle de l'alimentation des enfants dans les zones périphériques des grandes villes.

Les entreprises peuvent s'engager dans des projets similaires, en mettant à disposition des ressources pour former les bénévoles, en facilitant l'accès aux installations médicales ou ambulatoires pour les familles inscrites, voire en réalisant des campagnes d'amélioration nutritionnelle et de vaccination dans leur communauté.

ÉDUCATION POUR LA CONSOMMATION ALIMENTAIRE

L'éducation pour la consommation alimentaire dans notre pays exige de nombreux investissements et une véritable mutation culturelle. Nous sommes confrontés à un défaut d'informations sur la qualité nutritionnelle des aliments. Cette situation fait que les consommateurs achètent les produits sans tenir compte de leur qualité ni même de leur prix, en s'en remettant entièrement à la publicité.

La télévision brésilienne a une énorme influence sur les classes à revenu modeste, et une campagne publicitaire peut amener une famille à remplacer, par exemple, des aliments sains par des sucreries. Mais des progrès se font jour quant à la réglementation de ce type d'influence. Le Brésil bénéficie déjà d'une législation rigoureuse qui établit des limites pour la publicité des produits laitiers et de leurs dérivés. Néanmoins, dans d'autres pays, la législation est encore plus

rigoureuse, établissant des recommandations directes sur ce que les familles doivent consommer. Dans des pays comme l'Italie, par exemple, il existe également une «quarantaine» imposée aux artistes qui importent des programmes télévisuels pour enfants, les empêchant d'utiliser leur image pour promouvoir la vente d'aliments. L'objectif est d'assurer une alimentation saine pour tous, depuis l'enfance.

Actuellement, même dans les pays relativement pauvres, l'obésité côtoie déjà la sous-alimentation, et ce, en raison du manque d'information et de l'incitation des médias de masse à consommer des aliments malsains. Un paradoxe de taille provoqué par ce phénomène, véhiculé par la surexposition de la population à la publicité, est celui du gaspillage. Les pays comportant un grand nombre de personnes souffrant de carence alimentaire ont coutume de coexister avec d'importants gaspillages alimentaires, que ce soit au niveau de la production, de la distribution ou de la préparation des aliments.

Encadré 2. Initiatives pouvant être adoptées par les entreprises

Les entreprises peuvent contribuer d'innombrables façons à la sécurité alimentaire, dans différents domaines, comme l'indiquent quelques idées déjà mises en pratique:

Au sein de l'entreprise même:

- En fournissant des informations aux employés, dans les restaurants d'entreprise, sur la valeur nutritionnelle des aliments et la composition d'un régime alimentaire équilibré, outre des conseils pour les achats ou la préparation des produits chez soi.
- En assurant le même type de conseil, par le biais de conférences et de bulletins internes, pour les employés titulaires du ticket-restaurant.
- En recrutant une nutritionniste qui se rend dans les restaurants alentour fréquentés par les employés de l'entreprise, pour conseiller ces restaurants, leur composer un menu de base et élaborer des plats moins chers et plus nourrissants.

Au sein de la communauté:

- En renforçant le travail éducatif, en produisant du matériel d'information et en contribuant à des cours et des campagnes.
- En diffusant amplement, dans les journaux locaux et dans les programmes radiophoniques communautaires, des informations sur le prix et la qualité des aliments achetés par les restaurants d'entreprise.

.../...

- En faisant la promotion mensuelle d'une «fin de semaine de l'alimentation» destinée à la communauté, au cours de laquelle des cours de cuisine sur la manière de tirer entièrement profit des aliments sont proposés.

Au sein de la société:

- En remplissant son obligation de fournir des informations précises et exactes sur les aliments commercialisés, ce qui vaut en particulier pour les entreprises du secteur alimentaire et de la distribution (fabricants d'aliments industrialisés, grossistes, supermarchés, fournisseurs de repas, *fast-food* et autres).
- En agissant selon la responsabilité sociale, en créant des systèmes d'information et de contrôle de la qualité des aliments, et principalement, en luttant contre le gaspillage. Une grande partie de la nourriture perdue finit par être comptabilisée dans la composition du coût sectoriel, ce qui augmente le prix du produit final.

SOUTIEN POUR L'EXTENSION DU GOÛTER SCOLAIRE

L'extension du goûter scolaire – le programme alimentaire le plus important en vigueur au Brésil – est un autre champ d'action dans lequel les entreprises peuvent collaborer. Ce programme a débuté en 1954 et a couvert, en 2009, près de 40 millions d'enfants et d'adolescents par jour. En 1994, le soutien pour l'achat et la préparation des collations a été décentralisé, et confié aux collectivités locales, dont les mairies géraient les ressources transférées par le gouvernement fédéral.

Jusque fin 2001, le gouvernement fédéral transférait un montant journalier de 0,13 BRL par enfant inscrit dans l'enseignement fondamental public et la somme de 0,06 BRL pour les élèves de maternelle et des entités philanthropiques. Ces montants permettaient d'assurer un apport de 350 kcal et de 9 g de protéines par repas, correspondant à 15 pour cent des besoins journaliers nutritionnels des enfants. Les dépenses liées au personnel, à la logistique ainsi qu'aux installations incombent aux gouvernements des États ou des mairies. Présentement, ces montants ont été revus à la hausse soit 0,30 BRL pour les élèves admis dans le cycle de base (préscolaire, enseignement fondamental et intermédiaire, et éducation des jeunes et des adultes).

De toute évidence, la fourniture d'une partie seulement des besoins nutritionnels des enfants en âge scolaire est insuffisante. De même, dans de nombreuses localités le transfert du gouvernement est presque le seul moyen disponible pour alimenter les enfants. D'autre part, dans plusieurs municipalités ces moyens se voient complétés par la communauté et les administrés au travers des associations de parents d'élèves.

De concert avec ces associations, les entreprises réalisent un important travail de soutien à l'alimentation des enfants. Grâce à la décentralisation de la collation, on assiste déjà à l'apparition de systèmes administratifs où la communauté elle-même contrôle les ressources, recrute le personnel et compose le menu des repas.

Politiques locales de lutte contre la faim

La régionalisation et la gestion des différences culturelles sont des points d'ancrage du projet Faim Zéro. Les solutions doivent être adaptées à chaque population bénéficiaire. À la campagne et dans les villes les problèmes ne sont pas les mêmes, à l'image de l'importante différence qui existe entre les bourgs, les petites et moyennes villes et les zones métropolitaines.

La participation des entreprises au soutien des différentes régions doit être dûment analysée. Bien qu'il soit évident que l'entreprise doive conduire des actions dans les zones géographiques où elle réalise ses affaires, il est salutaire de soutenir les projets de lutte contre la faim dans des régions ou des lieux où les insuffisances sont les plus marquées. Il s'avère également très important de soutenir les zones qui ne sont pas toujours dans le périmètre immédiat des actions des entreprises mais qui se relie indirectement à elles.

Les politiques locales seront présentées ci-après, organisées selon les actions menées dans les zones rurales, les petites et moyennes villes ainsi que dans les régions métropolitaines.

LUTTE CONTRE LA FAIM DANS LES ZONES RURALES

Il y a à la campagne un nombre important de Brésiliens en situation de précarité alimentaire. Les entreprises peuvent renforcer l'amélioration des revenus et les conditions alimentaires de ces populations de deux manières immédiates: en offrant un soutien aux activités mercantiles agropastorales et non agropastorales (com-

binaison connue sous le vocable de pluriactivité) de nature familiale ainsi qu'à la production destinée à l'autoconsommation. Ce soutien peut se concrétiser sous forme d'assistance technique, de don d'intrants, de construction de citernes pour l'approvisionnement des ménages et de production domestique et autres.

Le gouvernement fédéral a fait de sérieux progrès, avec le lancement du Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF) qui octroie des crédits à faible intérêt fixé à l'avance. Ce programme pourrait aller encore plus loin, avec plus de moyens, beaucoup moins de bureaucratie et des coûts encore plus faibles.

Actuellement, outre les banques officielles et les coopératives de producteurs, des entreprises privées concèdent des crédits aux producteurs. Toutefois, ce crédit a toujours été couplé à un système d'avances sur recettes qui lie les producteurs à leurs fournisseurs ou à leurs intermédiaires. Il s'avère nécessaire de créer de nouveaux canaux pour l'obtention de prêts, axés sur les activités agricoles et non agricoles, comme l'habitat, la construction de puits et de citernes, l'investissement dans des auberges et des restaurants, etc.

Le secteur public est dépourvu de la souplesse et de l'agilité du secteur privé, raison pour laquelle les entreprises peuvent mener des actions directement dans ce domaine, au même titre que de nombreuses ONG qui le font déjà. Une autre modalité de soutien des entreprises est la mise sur pied de programmes de production agropastorale certifiée ou d'artisanat local. Il s'agit ici de valoriser la production à petite échelle en soulignant les différences géographiques et culturelles des régions fournisseuses. Partant de la thèse que la diversité est de plus en plus valorisée, en raison principalement des exigences du consommateur aisé, il convient d'investir dans la commercialisation de marchandises singulières, en particulier de caractère local, qui laissent de plus grandes marges aux petits producteurs.

LUTTE CONTRE LA FAIM DANS LES PETITES ET MOYENNES VILLES

Près de la moitié des Brésiliens dont le revenu est inférieur à 1,08 dollar EU (seuil de pauvreté selon le projet Faim Zéro³) résident

.....

3. Ce montant a été calculé sur la base du seuil de pauvreté de la Banque mondiale qui prend comme référence le revenu familial par tête de 1 dollar EU/jour en termes de parité de pouvoir d'achat avec imputation de l'autoconsommation dans les zones rurales et déduction des dépenses pour le loyer ou les traites.

dans des petites et moyennes villes. Paradoxalement, la lutte contre la pauvreté et contre la faim pourrait être assez efficace dans ces localités, où il est beaucoup plus aisé de recenser les familles fragilisées, de concéder des avantages et de procéder à l'accompagnement requis.

L'action des entreprises dans les petites et moyennes villes peut être directe, moyennant la création et le maintien de banques alimentaires, avec pour objectif l'utilisation d'aliments qui normalement seraient perdus. Cette action s'inspire de la Food Bank de Second Harvest, une ONG regroupant près de 200 banques alimentaires, qui distribuent de la nourriture à 26 millions de Nord-Américains et Portoricains, dont 8 millions d'enfants.

Les différentes banques alimentaires du Brésil n'opèrent pas toutes de la même manière. Cependant, elles sont en général constituées d'équipes de professionnels formés et elles disposent de véhicules adaptés pour le transport des aliments. Chaque équipe a un

Encadré 3. Statut du Bon Samaritain

La proposition du Statut a pris pour référence d'autres lois d'incitation fiscale au Brésil, comme le PAT et les lois d'incitation culturelle, et celles de la législation américaine. La proposition a donné lieu à quatre projets de loi et un projet d'accord relatif au ICMS, qui protègent le donateur et concèdent des exonérations fiscales et des mesures incitatives. Trois de ces propositions, concernant les exonérations et les mesures incitatives fiscales, relèvent de l'initiative privée et de l'Exécutif. La question qui relève de la responsabilité civile et pénale des personnes physiques et morales qui font don de nourriture est de la compétence du pouvoir législatif. La proposition de l'accord ICMS est une question que doit trancher le Conseil des finances publiques (CONFAZ). Les entrepreneurs bénéficieraient également de l'exonération de la taxe sur les produits industrialisés pour les aliments, machines, équipements et ustensiles cédés à des entités, associations et fondations à but non lucratif, qui ont pour finalité le conditionnement et la distribution gratuite de nourriture à des personnes dans le besoin.

De ces projets de loi, seulement un, qui concerne la responsabilité civile et pénale du donateur, a été approuvé par le Sénat de la République (PL n. 4.747/1998) et est actuellement examiné par la Chambre des députés. Toutefois, un projet de loi au contenu similaire est également examiné par la Chambre, actuellement en attente de l'aval de la Commission de la Constitution et de la Justice. Les textes complémentaires ne sont traités par aucune des deux chambres du Congrès national.

périple déterminé pour récolter les aliments offerts par les entreprises participantes. La distribution aux institutions inscrites est réalisée le jour même.

Le programme *Colheita Urbana* a également été pensé à partir des expériences existantes, comme le *Foodchain*, un réseau d'ONG d'Amérique du Nord qui a pour objectif la collecte quotidienne, dans des conditions de salubrité, d'aliments frais et de repas prêts restés intacts dans les restaurants, hôtels, buffets et cafés.

Les entreprises peuvent contribuer de trois manières:

- don de denrées alimentaires, prêts de véhicules de transport, dépôts, emballages, etc.;
- collaboration avec les institutions qui s'occupent de la population cible du programme, parce que les banques alimentaires en général complètent tout juste l'alimentation;
- mise à disposition de techniciens bénévoles, à savoir nutritionnistes, microbiologistes, comptables et également des travailleurs opérationnels tels que chauffeurs, livreurs et personnel auxiliaire.

NOUVELLE LÉGISLATION POUR ENCOURAGER LES DONS

L'expérience du *Mesa São Paulo* (voir encadré) a amené le SESC-SP (service social de commerce-São Paulo) à proposer des modifications dans la législation en vigueur. Actuellement, on constate une énorme résistance des entreprises quant au don de nourriture, par crainte de la responsabilité qui peut leur être imputée en cas de préjudice aux personnes assistées. Il existe aussi un problème lié à la taxation de l'IPi et de l'ICMS, qui a une incidence sur la valeur du don alimentaire et qui fait de l'activité de bienfaisance un fardeau pour celui qui la pratique. Ainsi donc, la Fédération du Commerce de l'État de São Paulo a proposé à l'Exécutif fédéral, en 1996, d'élaborer une législation spécifique qui puisse encourager les dons: l'ensemble des projets de lois connus sous le nom de Statut du Bon Samaritain.

PARTENARIATS ENTRE LES DÉTAILLANTS ET LES POUVOIRS PUBLICS

Une autre politique importante pour le développement local est le partenariat des pouvoirs publics avec les détaillants, conformé-

Encadré 4. Programme *Mesa São Paulo*

La distribution de denrées, principalement en nature, pour lutter contre la faim et le gaspillage des aliments est la mission du programme *Mesa São Paulo*. Pour ce faire, il recueille les aliments des entreprises donatrices et les distribue aux institutions indexées. Le projet original, domicilié au SESC Carmo, en 1994, compte sur la participation de nutritionnistes et d'assistants sociaux qui veillent à la qualité des aliments distribués et à leur utilisation dans les institutions bénéficiaires.

Les professionnels de ces institutions reçoivent des conseils sur la façon d'entreposer, d'hygiéniser et de manipuler les aliments reçus de façon à garantir des repas plus nutritifs. La planification des différentes phases garantit que la collecte dans les entreprises et la distribution aux institutions ont lieu le même jour.

Le *Mesa São Paulo* a déjà traversé différentes étapes. Initialement, il distribuait des repas prêts, mais il a cessé de le faire en raison de divers facteurs, parmi lesquels le risque potentiel de contamination au cours du stockage et du transport.

Actuellement, il distribue principalement des produits de la culture maraîchère, des légumes et des fruits, et compte 200 entreprises donatrices. Parmi elles, on trouve de petits producteurs, diverses boulangeries et quelques grandes sociétés. La majorité des entreprises fait don de nourriture, mais il y a aussi des cas comme DHL, qui participe de manière spécifique. L'entreprise a fait don d'un véhicule pour la distribution des aliments et a mis à disposition du *Mesa São Paulo*, un coursier, recruté par ses soins, ainsi que deux bénévoles qui font aussi partie de ses effectifs.

Les institutions bénéficiaires sont au nombre de 194 et comprennent des crèches, des établissements hospitaliers, des foyers, des associations d'aide aux enfants cancéreux, et autres. Le programme *Mesa São Paulo* a déjà servi de point de repère pour des initiatives semblables dans d'autres unités du SESC, comme celles de Itaquera (São Paulo), Santos, São José dos Campos et Bauru, ainsi que dans tous les États de la Fédération. Actuellement, ces banques alimentaires constituent un réseau connu sous le nom de *Mesa Brasil*, avec une coordination centralisée.

En 2010, le SESC a commémoré l'installation de 74 unités et plus de 174 millions de repas servis depuis la mise en place du programme à São Paulo.

ment à un nouveau modèle relationnel des différentes sphères du gouvernement avec les supermarchés et d'autres établissements de commercialisation des aliments. L'expansion des supermarchés et

des self-services est inégale. Les grandes chaînes de supermarchés sont déjà présentes même dans les petites collectivités. Elles ont un plus grand pouvoir de persuasion des consommateurs pour leurs habitudes d'achat et parviennent à contrôler les prix pratiqués.

Les supermarchés, indépendants ou appartenant à une chaîne, comme les municipalités, ont tout à gagner de l'établissement de partenariats. La réalisation de travaux communs confère de la crédibilité et une notoriété aux entreprises de distribution, en garantissant un flux continu de clients ainsi qu'une augmentation des ventes. Le soutien des supermarchés peut se concrétiser sur trois fronts importants, à savoir:

- En commercialisant des produits de l'agriculture familiale locale au moyen de stands d'exposition, de dégustation et de vente. Le supermarché pourra tableer sur un abattement des impôts municipaux à condition de s'engager à réserver une surface déterminée pour ces produits.
- En s'engageant à maintenir des marges bénéficiaires et des prix compatibles avec le pouvoir d'achat des communautés. Des recherches montrent qu'il est assez fréquent que les grandes chaînes de supermarchés maintiennent des prix plus élevés que ceux pratiqués par les réseaux locaux ou les petits établissements isolés. L'on recommande cependant qu'il y ait un engagement public quant au maintien des marges, pouvant même donner lieu à la création d'une commission de consommateurs et de techniciens pour évaluer et contrôler les niveaux de prix pratiqués.
- En participant, aux côtés des fournisseurs, des producteurs agricoles et agro-industriels locaux, à des campagnes alimentaires, en commercialisant des produits de saison ou en répondant aux demandes spécifiques de la communauté.

AGRICULTEURS URBAINS ET PRODUCTEURS D'ALIMENTS

La question de l'agriculture urbaine mérite aussi une mention particulière parmi les politiques de soutien entrepreneurial pour la lutte contre la faim. L'attention que l'on accorde communément à la problématique agricole rurale a pour conséquence que les activités urbaines de production et de distribution alimentaires reçoivent rarement une considération proportionnelle à leur importance.

Il est nécessaire de mettre en oeuvre un programme centré sur le renforcement des petits et moyens producteurs urbains d'aliments (et de repas prêts) et, principalement, sur la qualification du petit détaillant.

La connexion entre le stockage et la production agroalimentaire reflète aussi une stratégie visant à «réunir les deux parties», qui sont les producteurs agricoles et les consommateurs. Les gestionnaires de programmes publics reconnaissent le rôle accompli par l'intermédiation commerciale pour instaurer une régularité tant au niveau des achats des produits des agriculteurs qu'au niveau de l'offre de ces biens aux consommateurs. Naturellement, une modalité telle que l'intermédiation joue ce rôle en fonction de l'existence d'instruments régulateurs qui évitent que leurs intérêts commerciaux ne se superposent à ceux des producteurs et des consommateurs.

L'agriculture urbaine a pris une telle importance que la FAO a lancé un programme intitulé Villes alimentant des villes, qui met l'accent sur l'établissement de potagers urbains, sur l'utilisation de terrains en friche pour la culture vivrière et, principalement, l'utilisation adéquate de l'eau dans les villes.

Les entreprises peuvent lancer et soutenir de façon décisive des projets de ce type, en cédant des terrains (à l'aide de procédures juridiques comme la cession temporaire de biens, par exemple) pour que des travailleurs au chômage les cultivent et produisent des denrées alimentaires, en fournissant du matériel, des intrants et une assistance technique à ces nouveaux producteurs et en leur achetant les produits qu'ils auront cultivés. Dans la mesure où l'offre existe, il semble logique que les supermarchés, les foires et la demande institutionnelle utilisent cette production locale pour leur propre ravitaillement.

LUTTE CONTRE LA FAIM DANS LES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES

Le projet Faim Zéro propose une série d'actions pour lutter contre la faim dans les régions métropolitaines, étant donné que c'est là que la pauvreté et la faim ont le plus augmenté. L'initiative privée peut collaborer à ces politiques, puisque c'est précisément dans ces zones que nous relevons la concentration la plus forte d'entreprises et c'est aussi là qu'elles agissent le plus directement, compte tenu de la concentration des marchés.

Restaurants populaires

La proposition de restaurants populaires est celle qui a le plus fort potentiel d'application dans les grandes métropoles. Un nombre important de personnes se déplacent quotidiennement vers le centre des grandes villes. Cette population travaille, fréquente les établissements scolaires ou utilise des services et passe fréquemment la journée sans aucun repas. Pour ces personnes, la possibilité de s'alimenter à un coût réduit est d'une importance capitale. Le projet Faim Zéro envisage la nécessité d'agir au moyen d'un vaste ensemble de restaurants populaires, qui peuvent fournir des repas à prix coûtant et satisfaire la demande des travailleurs à faible revenu qui s'alimentent tant bien que mal.

Il n'est pas rare que le déjeuner pris ce jour-là dans un restaurant populaire par le travailleur soit son seul repas de la journée. Les résultats d'enquêtes montrent qu'un repas dans un restaurant populaire peut coûter 1,80 BRL, compte tenu de tous les coûts variables et des frais de main-d'œuvre (en prenant pour exemple le restaurant populaire de Belo Horizonte). Ceci est la moyenne relevée également dans l'État de Rio de Janeiro. Ne sont pas comprises dans ce calcul les dépenses relatives à l'installation du restaurant, le loyer, la rénovation ou d'autres frais propres aux locaux qui peuvent être transférés aux pouvoirs publics. Si les dépenses de personnel et de maintenance de l'infrastructure sont assumées par les municipalités, les gouvernements des États ou les organismes de bienfaisance, comme cela se produit aujourd'hui, le coût du repas peut avoisiner 1 BRL.

L'initiative privée peut s'engager dans le programme de restaurants populaires en participant à l'administration et à la gestion des opérations des nouvelles installations. À l'exception du restaurant de Belo Horizonte, tous les autres établissements de restauration populaire ont une administration externalisée. La prolifération de restaurants populaires au Brésil démontre, au-delà des aspects sociaux de cette activité, qu'il s'agit d'un commerce rentable. De façon générale, du point de vue stratégique, les restaurants populaires ne sont pas en concurrence avec les autres commerces de bouche, bien que, dans certaines villes, les bars et restaurants situés à proximité de ses nouvelles installations aient dû baisser leurs prix.

Mais il n'y a pas qu'administrativement et dans la mise en activité des restaurants populaires que les entreprises peuvent apporter leur contribution. Un ensemble considérable d'actions

peuvent être adoptées, comme la fourniture de casse-croûte et de repas à prix coûtant aux travailleurs des métropoles, en fonction d'accords établis pour des dons alimentaires ou de ressources, allant même jusqu'à subventionner les coûts de ces restaurants au moyen des ressources provenant de la publicité sur les équipements.

Le don en faveur d'organisations de bienfaisance et de populations indigentes, d'aliments périssables qui, autrement, seraient mis au rebut, passe par des propositions qui s'étendent de la réception des aliments jusqu'à leur distribution. L'application d'une nouvelle législation devrait entraîner une augmentation significative de l'apport des aliments mis à disposition des entités pour la prise en charge de la population dans le besoin. Mais, indépendamment de cela, au moyen d'artifices comme les documents attestant du transfert des responsabilités et les accords, les entreprises peuvent déjà collaborer par des dons de denrées alimentaires ou d'argent.

Banques alimentaires

Avec l'application de la nouvelle législation il est devenu plus facile de constituer des banques alimentaires, ce qui favorise un flux continu de produits grâce auxquels l'approvisionnement des soupes populaires, des foyers et des asiles et même celui de l'alimentation scolaire peut se faire. Les institutions de bienfaisance ou la banque alimentaire peuvent recueillir les dons d'aliments, les trier et même les transformer pour les distribuer par le biais d'équipements auxiliaires.

La distribution des dons alimentaires se fera en priorité par l'intermédiaire d'institutions de bienfaisance bénéficiant du soutien des pouvoirs publics. Ces partenariats viseront à sortir les indigents de la rue, en leur procurant un abri, de la nourriture et une formation afin qu'ils puissent se mettre en quête de nouvelles possibilités d'emploi.

Centrales d'achat et de distribution

Le recours à des systèmes et services tels que les *varejões* (marchés de détail de fruits et légumes), les *sacolões* (marchés de fruits et légumes en gros), les unités mobiles de vente de denrées et les achats communautaires, doit être considéré comme un des moyens possibles d'assurer la sécurité alimentaire en zone urbaine. Pour rendre ces systèmes viables, il faut encourager, dans les périphéries des régions métropolitaines, la création de centrales d'achat et de distribution susceptibles d'apporter un appui logistique et commercial aux activités des concessionnaires et détaillants. Ces derniers, à leur tour, devront

en contrepartie vendre moins cher les aliments du panier de base de même que d'autres produits alimentaires.

Actuellement, les centrales d'achat des grandes chaînes de supermarchés permettent des gains significatifs en termes de coûts. De plus, en raison de leurs caractéristiques opératoires, elles réunissent les conditions nécessaires pour promouvoir une meilleure qualité des produits distribués et une relation plus étroite (concernant les variétés cultivées, les emballages, le marketing, etc.) avec les producteurs agricoles et les fournisseurs.

Une autre façon de consolider les partenariats avec les détaillants repose sur le soutien des CEASA (Centre d'approvisionnement alimentaire) et des centrales d'achat et de distribution publique aux activités des petits commerçants. Il incombe aux pouvoirs publics d'organiser et de faciliter l'intégration des détaillants dans des coopératives ou associations afin qu'ils puissent rivaliser en toute égalité avec les grandes chaînes de supermarchés. Une formation sera conseillée à ces petits commerçants afin qu'ils puissent mieux travailler et proposer des produits de meilleure qualité et plus accessibles aux populations des quartiers pauvres.

Exemples de bons résultats dans la lutte contre la faim

Nous avons répertorié quelques exemples intéressants d'entreprises qui étaient parties prenantes dans la lutte contre la faim, avant même le lancement du projet Faim Zéro. Ce sont des entreprises brésiennes dotées d'une forte implantation régionale ou nationale et qui ont des activités sectorielles diverses comme le commerce de détail, l'industrie lourde, le transport ou l'informatique. Ces exemples sont particulièrement stimulants, dans la mesure où il s'agit d'entreprises qui n'ont pas nécessairement d'activités dans le domaine alimentaire et qui ont créé une forme particulière d'engagement dans la mobilisation de la société civile.

CASA VERDE MÓVEIS

La Casa Verde Móveis, sise à Mirassol, dans l'intérieur de l'État de São Paulo, a été classée, par le *Guia Exame*, deuxième parmi les 100 meilleures entreprises pour lesquelles travailler. Elle entretient avec ses quelque 200 employés une relation de dialogue et de respect et met en place des programmes visant à améliorer leur qualité de vie.

Une des principales actions que Casa Verde mène depuis janvier 2002 est le Programme de prêt patrimonial de microcrédit. Par son intermédiaire, les employés peuvent financer jusqu'à trois fois le montant de leur salaire, pour acheter, quitter ou rénover leur domicile, et rembourser le prêt en 24 versements. À la fin de l'année, la Casa Verde avait octroyé 65 prêts qu'elle avait intégralement financés.

Le programme Davantage de connaissances, débuté en 2001, assure une structure d'éducation permanente aux collaborateurs avec des formations journalières sur le lieu de travail. Vingt-deux bourses d'étude sont offertes ainsi que des classes pour téléenseignement incluant le matériel, des cours d'anglais et des cours de recyclage hors entreprise. En outre, une aide est fournie pour l'achat de matériels scolaires.

La Casa Verde Móveis réalise aussi des activités à l'intention de la communauté. Dans le cadre du projet Soutien au foyer des personnes âgées, elle fournit quotidiennement de la nourriture pour les 34 pensionnaires indigents du foyer de Mirassol. Ces derniers reçoivent des visites hebdomadaires de l'infirmière de la société, de ses employés bénévoles et d'une ergothérapeute. La Casa Verde offre tout le matériel utilisé et organise également la fête de Noël. Elle fait de plus des contributions financières mensuelles à l'Association des parents et amis des personnes handicapées de Mirassol et à deux crèches de la ville, qui accueillent les enfants des collaborateurs, et dont environ 400 enfants bénéficient. Selon les employés, l'entreprise remet mensuellement deux paniers d'aliments aux familles indigentes.

COMPAGNIE DU CHEMIN DE FER MÉTROPOLITAIN DE SÃO PAULO (CPTM)

La Compagnie du métro paulistain est une entreprise publique de transport urbain de l'État de São Paulo. Parmi les divers programmes destinés à la collectivité, citons:

- Le programme *Bom Lanche*: depuis mai 2002, la CPTM a mis en place dix postes du programme dans les principales stations, proposant aux usagers un casse-croûte matinal pourvu d'une valeur nutritive élevée à prix coûtant (0,40 BRL). L'objectif de cette démarche est la réduction des cas de malaise chez les passagers dû au manque de nourriture. Depuis sa mise en œuvre, plus de 1,5 million de casse-

croûte, composés d'un sandwich à la charcuterie et d'un jus, ont été consommés. Grâce au programme, 70 nouveaux emplois directs ont été créés. Tous les jours, 14 000 casse-croûte sont vendus dans les kiosques installés dans les stations Brás, Barra, Funda, Guaianazes, Francisco Morato, Santo André, Mauá, Osasco, Carapicuíba, Itapevi et Lapa. La CPTM compte parmi les partenaires du programme les secrétariats des Transports métropolitains, et de l'Agriculture et Approvisionnement, ainsi que la société Terra Azul (alimentation collective et services).

- Le programme *Menor Aprendiz*: qui propose des cours d'apprentissage industriel en partenariat avec le Service national d'apprentissage industriel (SENAI) et dispense des notions de base concernant les chemins de fer. Près de 1 800 élèves ont reçu une formation de technicien du transport sur rail depuis la fondation de la CPTM.
- Le projet *Qualidade de vida*: le projet réalise tous les mois des campagnes ayant trait à l'éducation sanitaire, à la prévention de l'usage des drogues, au planning familial, et à la prévention des accidents, entre autres.

COMPAGNIE SIDÉRURGIQUE DE TUBARÃO (CST)

La Compagnie sidérurgique de Tubarão, située à Vitória (ES), investit annuellement 1 million de dollars EU en programmes communautaires qui ciblent l'éducation, la santé, l'environnement, et le développement urbain et culturel. Elle mène une action spécifique de lutte contre la faim, outre plusieurs projets visant la création de revenus et d'emplois.

Le programme *Solidarité*: est opéré depuis 1993 par la CST qui met à disposition sa cuisine centrale, les ingrédients et toutes les ressources nécessaires à la préparation d'une soupe nutritive, proposée quotidiennement aux personnes démunies de la communauté. Cette soupe est préparée par 40 bénévoles parmi lesquels des collaborateurs de l'entreprise, des membres des familles indigentes et des représentants d'ONG locales. Les entreprises de transport, qui travaillent avec la CST, collaborent en distribuant la soupe populaire à plusieurs institutions de la grande périphérie de Vitória. Le programme est déjà venu en aide à 26 entités de la région métropolitaine, soit un total de 3 200 bénéficiaires.

Le programme *Soins intégrés de l'enfant et de l'adolescent (AICA)*: aide les enfants et les adolescents en situation de risque social et personnel, qui résident dans le voisinage de la CST, en les encourageant à étudier et à s'intégrer à la communauté. Il propose des ateliers de coupe et de couture, et de boulangerie, en sus de services psychologiques et odontologiques, et prévoit des excursions et des activités complémentaires pendant les congés scolaires. Rien qu'en 2001, plus de mille enfants bénéficiaient de ce programme.

La CST a mis en place d'autres programmes d'apprentissage et de formation professionnelle en vue de favoriser l'insertion des jeunes démunis de la communauté dans le système scolaire et le marché du travail. Ces programmes dispensent une formation professionnelle et des ateliers. À titre d'exemple, nous pouvons mentionner le programme *Créer avec les mains*, le projet *Ateliers d'initiation professionnelle* et le projet *Maison de l'enfant*. Le projet *Université pour tous* a pour objectif la démocratisation de l'accès à l'université pour les élèves des écoles publiques.

EXPLOITATION MINIÈRE RIO DO NORTE (MRN)

L'exploitation minière Rio do Norte, entreprise de la Compagnie Vale do Rio Doce, investit dans divers programmes de responsabilité sociale au profit de ses employés, de leur famille et des communautés voisines de son siège, à Porto Trombetas (PA), à mille kilomètres de Belém.

Depuis 1997, la MRN promeut un gymkhana étudiantin avec pour thématiques l'éthique et la citoyenneté. En 2001, les étudiants ont collecté de la nourriture, des vêtements, des livres, des médicaments et des jouets, au profit de 460 familles.

L'école municipale de Boa Vista, construite par la MRN en 1991, dispense un enseignement primaire et fondamental (1^{re} à 4^e année) et est maintenue en partenariat avec la municipalité de Oriximiná. Elle accueille 166 élèves de la communauté de Boa Vista, composée de restants de *quilombos*. L'entreprise fournit des ressources pour la formation, le transport, le logement, l'alimentation et l'assistance médicale des enseignants, assure l'entretien du bâtiment de l'école et la fourniture de deux collations scolaires.

Les élèves qui ont l'âge requis peuvent s'inscrire en 5^e année à l'école de Porto Trombetas ou alors à l'établissement d'éducation pour jeunes et adultes, toutes deux soutenues par la MRN. L'école

Jonathas Pontes Athias propose, gratuitement, un enseignement de deuxième cycle au niveau du collège de la 5^e à la 8^e section ainsi qu'un enseignement au niveau du lycée pour 1 119 élèves dont les parents sont des employés de l'exploitation minière ou des résidents des communautés riveraines. La MRN investit tous les ans près d'un million de dollars EU dans l'entretien de l'école, et prend à sa charge les frais relatifs au transport, aux uniformes et à une partie du matériel didactique. Actuellement, 45 élèves issus de la communauté de Boa Vista suivent des cours à l'école de Porto Trombetas.

Le projet *Action suivi de l'intégration* (AMI): a pour objectif de réduire les taux élevés de redoublement et d'absentéisme des élèves de la communauté de Boa Vista. Le cours à temps plein prévoit trois jours par semaine des cours d'informatique et de soutien scolaire, et ce, en plus du déjeuner et des soins dentaires. Des 33 élèves de la promotion 2001, dont 16 élèves issus des communautés riveraines, seuls 6 ont redoublé.

Projet Quilombo: en partenariat avec la Fondation Esperança de Santarém, la MRN envoie tous les mois un bateau avec du matériel, des médecins et des infirmières à deux communautés restantes de *quilombolas* vivant sur les bords du fleuve Trombetas, pour dispenser des soins médicaux à 300 familles.

NESTLÉ – PROGRAMME NUTRIR

Nestlé a lancé, fin 1999, un programme d'éducation alimentaire pour la prévention de la sous-alimentation infantile. Le programme *Nutrir* fournit aux enfants des communautés défavorisées et à la famille des informations et des directives pour obtenir la meilleure alimentation possible, même avec des ressources financières limitées. Le programme consiste en des rencontres de bénévoles, dûment formés, avec des enfants et des adolescents de 5 à 14 ans, accompagnés de leur mère. Ces rencontres s'intitulent *Folia Culinária*. Au moyen de jeux et de jouets, les bénévoles parlent aux enfants de sujets concernant l'alimentation, l'hygiène et la valeur nutritive des aliments, tandis que les mères préparent un repas, servi aux participants, et supervisé par les bénévoles.

Le succès du programme a permis de voir qu'il pouvait être mis en application dans n'importe quelle ville. Ainsi a débuté un programme de formation, mis en œuvre par les principaux coordina-

teurs de *Nutrir* avec le concours de consultants, grâce auquel un réseau national de prévention de la sous-alimentation a pu être créé. Renforcé en 2002, le programme *Nutrir* avait formé, en 2001, 335 personnes, parmi lesquelles des cuisinières, des mères de famille, des agents communautaires et des éducateurs qui dispensent des services à 176 institutions reconnues, dont plus de 70 000 jeunes sont bénéficiaires.

Les unités mettent à disposition des locaux où les bénévoles peuvent se réunir et programmer les activités. Nestlé incite ses employés à participer directement au projet en tant que bénévoles et aussi à apporter une contribution en dons ou en espèces. Les fonds recueillis servent à acheter du matériel pédagogique, des manuels et à régler les frais de transport et de nourriture.

Le programme soutient aussi les initiatives des mères et d'autres membres de la communauté pour qu'à part améliorer la qualité des repas du ménage, elles soient à même de générer des revenus sur la base du savoir acquis.

ORDINATEURS NOVADATA

La société Novadata Ordinateurs, située à Brasilia, a monté un projet en partenariat avec l'ONG Ágora – Association pour des projets de lutte contre la faim –, qui cherche à concilier renforcement alimentaire et création d'emplois. La société Novadata fait don de ressources, par le biais de l'ONG Ágora, dans le cadre du projet *Paniers de la citoyenneté*, qui remet des paniers de base aux familles les plus indigentes de la zone, sélectionnées par la communauté elle-même. C'est l'organisation communautaire elle-même qui se charge d'acheter la nourriture, d'enquêter sur les prix, de composer et de distribuer les paniers. Les familles paient intégralement les aliments, moitié en espèces et moitié sous forme de travail communautaire; la participation aux cours de formation est considérée comme travail. Cet argent reste dans la communauté, constituant par là même un fonds renouvelable de prêts solidaires.

Le fonds octroie des microcrédits et une assistance technique aux entreprises communautaires potentielles, qui vont générer des emplois et des revenus. Pour bénéficier du panier alimentaire, outre le fait de répondre aux critères sociaux, la famille doit prendre certains engagements auprès de la communauté, afin d'éviter l'écueil

de l'assistanat et, en même temps, renforcer l'estime de soi et le lien avec la communauté.

Le projet a débuté en 1993, dans la décharge de Estrutural, à Brasilia (DF). Ensuite, il a été mis en œuvre dans plus de quatre localités du District fédéral et à Feira de Santana, à Bahia. Actuellement il est déployé dans la zone rurale du District fédéral, dans les communautés de Sítio Novo et de Sarandi, au profit de 60 familles. Jusqu'à présent, les principaux résultats obtenus sont les suivants: 300 tonnes de nourriture distribuées; 2 000 enfants évalués périodiquement; plus de 500 microentreprises financées; des centaines de réunions, conférences et activités communautaires.

En 1994, le Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA), organe de la présidence de la République, a recommandé que ce projet soit pris comme exemple d'une politique publique de lutte contre la faim.

FONDERIES TUPY

La société Fonderies Tupy, dont le siège est à Joinville (SC), a signé un contrat social qui a pour objet d'éduquer, de conscientiser et de stimuler la recherche du savoir dans les communautés où elle opère. Parmi les différentes actions que l'entreprise mène, on peut souligner les actions suivantes:

- *Action collective d'alphabétisation*: ayant pour objectif de contribuer à l'éradication de l'analphabétisme à Joinville, la société Tupy a forgé un partenariat avec Alfalit en 1998. Plus de 3 000 personnes ont déjà bénéficié du projet, concourant à promouvoir la diminution du taux d'analphabétisme dans la ville.
- *Projet Citoyen de demain*: débuté en 1999, le projet a contribué à la création de deux crèches à Joinville. L'entreprise collabore en fournissant nourriture, transport, matériel didactique, soutien scolaire, et investit dans l'amélioration des installations matérielles et culturelles.
- *Programme d'intégration de l'industrie communautaire (PIIC)*: le programme, qui a débuté en 2002, assure des cours de formation professionnelle qui répondent aux besoins perçus par les associations communautaires. En 2002, la société Tupy a conféré à environ 400 stagiaires les compétences nécessaires pour devenir mécanicien auto-

mobile, mécanicien cycliste, électricien, soudeur, standardiste et secrétaire.

- *Programme de formation continue*: le programme, qui date déjà de plus de 10 ans, est orienté vers le développement et l'amélioration du niveau de scolarité des employés de la société. L'Université corporative Tupy propose des cours de perfectionnement professionnel et offre la possibilité de passer à une formation universitaire. La dernière année, 1 381 personnes parmi les collaborateurs et les personnes à charge ont fréquenté des cours supplémentifs de base ou intermédiaire pour adultes organisés par l'entreprise. Par ailleurs, des cours de spécialisation et de maîtrise sont dispensés dans des domaines connexes. À titre de résultat, 92 pour cent des participants du programme ont obtenu une promotion dans leur milieu professionnel, et le niveau d'instruction des employés de l'entreprise a augmenté de façon significative.

BANCO DO BRASIL

La banque parraine le programme *Travailleur adolescent*, qui soutient la formation personnelle et professionnelle d'adolescents issus de familles dont le revenu par tête ne dépasse pas la moitié du salaire minimum. Les adolescents, engagés comme apprentis, doivent suivre au moins la 7^e série du deuxième cycle ou du premier degré de l'enseignement pour adultes et ils doivent être inscrits dans des programmes d'assistance. À fin 2002, 2 800 adolescents ont été engagés. Les apprentis demeurent à la banque de 18 à 24 mois, et quittent lorsqu'ils ont 17 ans et dix mois.

BANDEIRANTE DE ENERGIA

La Bandeirante de Energia, le distributeur qui couvre 28 municipalités de São Paulo, a mené une campagne publicitaire associant appel à l'économie d'énergie électrique et lutte contre la faim, en encourageant les consommateurs à trier les déchets. Les ordures et les déchets sont traités et vendus sous forme de ferraille. Les bénéfices obtenus sont utilisés pour l'achat d'aliments qui seront donnés aux institutions de bienfaisance. Une autre campagne conduite par l'entreprise a consisté à offrir un lot de trois

ampoules économiques pour chaque don d'un kilogramme de nourriture.

COMPAGNIE INDUSTRIELLE CATAGUASES

Au moyen du projet *Tissons la solidarité*, la Compagnie Cataguases, fabricant de fils et de tissus, encourage ses employés à faire des dons. Tous les mois, les apports en numéraire sont déduits du bulletin de paie et les dons sont transmis aux institutions de la région de Cataguases (MG). Les employés gèrent eux-mêmes les fonds recueillis et rendent compte à la communauté.

GROUPE ZEMA

Créé en 1999, le projet *Espoir* a permis de structurer le soutien du Groupe Zema et de ses employés et partenaires aux établissements qui s'occupent des enfants défavorisés des municipalités minières où les entreprises du groupe sont localisées. La recette intégrale de la vente de matières recyclables telles que papier, carton, PET, plastique et aluminium, est versée aux entités sélectionnées, à raison d'une moyenne de 2 500 BRL par mois. Le Groupe Zema supporte tous les frais liés au personnel et au matériel de manutention, de collecte, de transport et de presse.

IQF SCHERING-PLOUGH

L'institut *L'Enfant est la vie*, financé par l'entreprise, donne des cours et une formation aux mères et aux enfants dans les domaines de la santé, de l'hygiène et de l'alimentation. L'industrie chimique IQF Schering-Plough, dont le siège est à São Paulo, prend également en charge les enfants dans les crèches et les hôpitaux, et encourage ses employés à participer à des actions de bénévolat. Après avoir établi des dizaines de partenariats, l'entreprise s'est penchée sur la formation du personnel et des bénévoles, afin de démultiplier le travail d'éducation de base dans le domaine de la santé, et dont 17 300 familles ont déjà été les bénéficiaires.

JOHNSON & JOHNSON PRODUITS PROFESSIONNELS

Les entreprises du groupe Johnson & Johnson, groupe qui opère au Brésil depuis 1933, ont pour tradition de stimuler l'engagement de leurs employés dans des initiatives en faveur des communautés où ils vivent. La compagnie Johnson & Johnson Produits professionnels maintient un programme régulier de dons de nourriture, au profit de plus de 40 organismes de bienfaisance dans la région de Vale do Paraiba (SP). Pour chaque kilo de nourriture donné volontairement par ses employés, la compagnie fait don de l'équivalent de 0,75 BRL.

MOTOS MATOGROSSO

Outre des programmes d'alphabétisation et le don de motocyclettes à des organismes de bienfaisance, le concessionnaire Motos Matagrosso poursuit le programme *Cometa Fructificar* qui distribue des plants d'arbres fruitiers pour les champs des familles nécessiteuses de Cáceres (MT). Il organise également des cours pour apprendre aux écoliers et à la communauté comment cultiver des fruits et en même temps leur expliquer leur valeur nutritionnelle et leurs bienfaits pour la santé.

RLM COMMERCE ALIMENTAIRE

RLM, l'entreprise qui administre cinq restaurants McDonald à Santos et Praia Grande, en partenariat avec l'Association Comunidade de Mãos Dadas (ACDM), conduit un projet de soutien en faveur de la *Pastoral da Criança* qui a pour objectif la lutte contre la sous-alimentation et la mortalité infantile. Elle organise des campagnes de collecte d'aliments et de nutriments qui sont ensuite distribués aux communautés indigentes de la Baixada Santista, où les partenaires du projet opèrent. La *Pastoral* assume l'accompagnement de plus de 8 000 enfants.

SHELL BRÉSIL

Tous les ans, Shell Brésil promeut parmi ses employés la campagne *Noël sans Faim*. Durant le mois de décembre, la société recueille des aliments non périssables afin d'en faire don pour les

paniers de base destinés aux familles dans le besoin. En 2001, en plus de défrayer les coûts liés à la collecte et à la distribution des aliments, pour chaque kilo offert par ses employés, Shell Brésil a fait don de deux kilos supplémentaires, totalisant plus de 12 tonnes de nourriture recueillies uniquement dans les villes de Rio de Janeiro et de São Paulo.

SKILL

Skill, une entreprise du secteur comptable et de l'audit, conduit un projet social intitulé *Skill Fazenda Acontecer*, qui distribue des paniers de base dans les bidonvilles et procure un appui à plusieurs entités qui s'occupent d'enfants défavorisés dans la région métropolitaine de São Paulo. Skill finance aussi le projet *Águia no Nordeste* dans les municipalités de Tabira (PE) et de Lagoinha (PB), qui ont été «parrainées» par l'entreprise. Dans ces localités, la société Skill construit des puits artésiens et des centres médicaux, met en place des programmes éducatifs et encourage la culture de jardins communautaires.

TEN YAD (SÃO PAULO – SP)

L'institution de bienfaisance israélite Tem Yad mène en permanence des actions de lutte contre la faim, telles que la fabrication de soupes en conserve, la distribution de kits alimentaires, et la mise en place de cantines communautaires, qui fournissent des repas à la population démunie de la région centrale de São Paulo. Ces activités dépendent de l'appui d'un groupe d'entreprises. Les formes de contribution du tissu entrepreneurial sont diverses: adoption d'un employé, en se chargeant du paiement de son salaire; dons en numéraire, matériaux et services; et accords d'approvisionnement et de transport des aliments.

TIM MAXITEL (MG)

Le groupe de téléphonie TIM Maxitel a établi le PãO – *Programme d'alimentation orientée*, fort de 40 municipalités de Vale do Jequitinhonda et de Mucuri, dans le Minas Gerais, et dont environ 12 000 personnes bénéficient dans une des régions les plus pauvres du Brésil. Le programme encourage l'exploitation des ressources

disponibles au sein des propres communautés, en diffusant, aux dirigeants de la communauté, aux préparateurs de repas scolaires et aux cuisinières des crèches et des organismes d'assistance, des informations concernant les éléments nutritifs et l'alimentation alternative.

YÁZIGI

Le réseau d'enseignement de langues Yázigi Internexus promeut plusieurs actions en mettant l'accent sur les enfants et les adolescents. Dans les communautés où il est implanté, il offre des bourses d'études, encourage le travail bénévole et fait des dons pour les campagnes et organismes de bienfaisance. Depuis 1999, l'entreprise forme des enseignants bénévoles pour enseigner l'anglais – gratuitement – aux enfants démunis, dans des quartiers du Grand São Paulo. Les écoles du réseau public soutiennent également le développement professionnel des jeunes de familles aux revenus modiques en proposant stages et embauches.

6. FAIM ZÉRO: Leçons principales¹

*Bureau régional de la FAO pour l'Amérique latine et les Caraïbes
Santiago, Chili*

Introduction

Le lancement du programme Faim Zéro par le gouvernement fédéral, en janvier 2003, a éveillé la conscience populaire brésilienne au paradoxe de l'existence de milliers de familles qui n'ont pas suffisamment à manger dans un pays où les aliments ne manquent pas et où le secteur d'exportation des produits agricoles connaît un boom. L'engagement du Président de la République d'éradiquer la faim a frappé la conscience nationale, obtenant un appui massif de la population.

En décembre 2002, peu de temps avant l'investiture du nouveau gouvernement, le Président élu Luiz Inácio Lula da Silva a sollicité la collaboration du directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pour la constitution d'une équipe de techniciens de la FAO, de la Banque interaméricaine de développement et de la Banque mondiale, qui travaillerait avec une équipe nationale à la révision du plan et des composantes du projet Faim Zéro. Cet exercice, stimulant pour toutes les parties concernées, a été couronné par un appui général aux objectifs et au contenu du programme, mais a également suscité des inquiétudes par rapport aux grandes difficultés – spécialement celles de type institutionnel – qu'il rencontrerait pendant sa mise en œuvre. Le premier rapport² de l'équipe soulignait déjà que «l'un des principaux problèmes auxquels devrait faire face le nouveau gouvernement serait celui de concilier les grandes attentes du peuple brésilien pour des résultats immédiats à large échelle avec la nécessité

.....

1. Document de travail de la FAO présenté à la vidéoconférence rassemblant l'État plurinational de Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Guatemala, le Pérou et la République bolivarienne du Venezuela, le 14 août 2006.

2. FAO, IDB, BM, décembre 2002.

d'assurer la qualité, d'éviter de perpétuer une culture de dépendance et de minimiser les effets secondaires non désirés.

La détermination du Président Lula d'éradiquer la faim au Brésil pendant son mandat, exprimée dans les objectifs de Faim Zéro, a suscité un intérêt considérable sur le plan international. Cet intérêt a été particulièrement grand dans les pays en développement qui s'efforcent d'atteindre l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation de réduire de moitié le nombre des personnes souffrant de la faim dans le monde d'ici 2015, qui par la suite est devenu le premier des Objectifs du Millénaire pour le développement. Cet intérêt international a été renforcé par les initiatives du Président Lula, conjointement avec les chefs d'État de la France, du Chili et de l'Espagne, lors de la réunion de haut niveau pour une «Action contre la faim et la pauvreté» qui s'est tenue au Siège de l'ONU, à New York en septembre 2004, et à laquelle ont participé plus de 100 gouvernements. Dans le contexte de cette initiative mondiale, les Présidents du Brésil et du Guatemala ont lancé, en octobre 2005, un appel à l'engagement d'éradiquer une fois pour toutes la faim en Amérique latine et dans les Caraïbes d'ici 2025, qui a été ultérieurement avalisé par 29 pays de la région présents à la Conférence régionale de la FAO tenue à Caracas en avril 2006.

Par l'intermédiaire du Programme spécial pour la sécurité alimentaire, la FAO travaille avec plus d'une centaine de pays en voie de développement en vue d'atteindre l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation. Parmi ces pays, nombreux sont ceux qui, inspirés en partie par le leadership du Président Lula, travaillent à l'élaboration et à l'exécution de programmes nationaux de sécurité alimentaire à cette fin. Ils souhaitent vivement tirer des enseignements de l'expérience brésilienne et l'élargir en bénéficiant de la coopération technique brésilienne.

Cet intérêt est particulièrement fort en Amérique latine et dans les Caraïbes. C'est pourquoi le Bureau régional de la FAO a organisé, le 16 août 2006, une vidéoconférence qui a mis en communication les chefs des programmes nationaux de sécurité alimentaire de l'État plurinational de Bolivie, du Brésil, du Chili, de la Colombie, du Guatemala, du Pérou et de la République bolivarienne du Venezuela.

Ce bref aperçu du programme Faim Zéro a été préparé par une équipe³ de la FAO, qui suit la mise en œuvre du programme depuis

.....

3. Benjamin Davis, Andrew MacMillan, Alberta Mascaretti et Fernando Soto Baquero.

ses débuts, pour servir de base à la vidéoconférence. Il consiste en un résumé de plusieurs documents qui décrivent l'évolution du programme et contiennent une évaluation de la performance et de l'impact de ses plus grandes composantes. Le document s'est enrichi des entretiens de l'équipe avec diverses personnes concernées par l'éradication de la faim et de la pauvreté dans le pays.

Quoique préparé spécifiquement pour cette vidéoconférence, ce document sera publié sur le site de la FAO (< www.rlc.fao.org >) pour toutes les institutions intéressées qui s'occupent de programmes de sécurité alimentaire dans d'autres pays.

Une version élargie du document sera préparée par l'équipe dans la période post-électorale pour servir de base à la discussion avec les nouvelles autorités et pour indiquer la manière dont la FAO peut continuer à contribuer aux programmes liés à la sécurité alimentaire.

Faim Zéro

Faim Zéro est un concept en évolution. En 2003, il était décrit comme étant:

un programme créé pour lutter contre la faim et ses causes structurelles qui engendrent l'exclusion sociale. En d'autres termes, Faim Zéro a été créé pour assurer la sécurité alimentaire de tous les Brésiliens et Brésiliennes. La sécurité alimentaire, cela veut dire bien plus que simplement en finir avec la faim aujourd'hui. Cela signifie garantir que toutes les familles sont à même de se nourrir dignement et régulièrement, et qu'elles disposent d'aliments en quantité et qualité nécessaires au maintien de leur santé physique et mentale. Ce programme réunit un ensemble de politiques publiques qui concernent les trois niveaux du gouvernement: le fédéral, les États et les administrations municipales. Dans le cas du gouvernement fédéral, cela engage tous les ministères⁴.

Mais en 2005, le projet Faim Zéro a été décrit dans les termes suivants:

Faim Zéro est une stratégie du gouvernement fédéral pour assurer le droit humain à une alimentation appropriée, qui donne la priorité aux personnes pouvant difficilement accéder à l'alimentation. Cette initiative s'insère dans la promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et contribue à l'éradication de la pauvreté extrême et à la conquête de la citoyenneté par la partie de la population la plus vulnérable à la faim⁵.

.....

4. Frei Betto, 2004.

5. MDS, 2005.

Dans la pratique, le projet Faim Zéro consiste, aujourd'hui, en un ensemble de plus de 30 programmes complémentaires destinés à lutter contre les causes immédiates et sous-jacentes de la faim et de l'insécurité alimentaire, mis en œuvre par le gouvernement fédéral ou bien avec son soutien. Avec ces programmes, parmi d'autres, le Brésil prétend assurer l'accomplissement de son engagement d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement non pas seulement en ce qui concerne son premier objectif de réduire la faim et la pauvreté, mais aussi ceux qui se rapportent à l'éducation, à la santé, à l'environnement et à l'égalité entre hommes et femmes. La coordination de Faim Zéro est assurée par le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS) qui en a assumé la responsabilité en 2004 après la dissolution du Ministère extraordinaire de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la faim (MESA). Certains programmes sont mis en œuvre directement par le MDS qui, à son tour, contribue aussi avec d'autres programmes exécutés par d'autres ministères ou entités avec apport de ressources de leur propre budget et d'autres ressources non budgétaires.

Les programmes les plus importants en termes d'investissement, de nombre de bénéficiaires et de visibilité sont:

- *Bolsa Família* (Bourse famille), programme de transfert de revenus à l'intention des familles pauvres, conditionné par l'assiduité des enfants à l'école et par la fréquentation des centres de santé.
- Programme national d'alimentation scolaire (PNAE), qui assure des repas aux enfants des crèches et des écoles publiques.
- Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF), qui pourvoit des crédits subventionnés et des services techniques aux agriculteurs familiaux.
- Programme d'achat d'aliments (PAA), qui promeut l'achat d'aliments de l'agriculture familiale pour les redistribuer localement à des institutions et à des programmes alimentaires.
- Programme de construction de citernes, pour recueillir les eaux de pluie pour usage domestique dans la région semi-aride du Nord-Est du pays.

D'autres programmes comprennent la distribution d'aliments aux populations exclues, les restaurants populaires, les banques

alimentaires, l'agriculture urbaine, la distribution de vitamine A et supplémentation en fer, l'éducation nutritionnelle, le suivi de la nutrition et de la santé et les encouragements fiscaux pour les entreprises qui prévoient une cantine pour leurs employés.

En plus de son rôle dans la coordination des programmes de Faim Zéro, le MDS est directement responsable du Programme d'aide aux familles (*Bolsa Família*) ainsi que d'autres programmes de protection sociale ne faisant pas partie de Faim Zéro. Il a perfectionné le registre unique en tant qu'instrument clé pour la sélection des participants du Programme d'aide aux familles. Le ministère est aussi responsable des actions de suivi et d'évaluation.

Le Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA), rétabli en 2003, rassemble tous les ministères concernés, ainsi que les représentants de la société civile intéressés par la thématique de la sécurité alimentaire, pour conseiller le gouvernement dans la formulation de politiques et l'élaboration de programmes. Des conseils existent également au niveau des États et des administrations municipales. Un groupe de travail interministériel de Faim Zéro a été créé par la présidence pour contribuer à la coordination multisectorielle au sein du gouvernement fédéral.

Le financement des activités en rapport avec le programme Faim Zéro a augmenté de façon significative depuis son lancement. Le montant total des investissements du gouvernement fédéral au moyen des budgets du MESA/MDS et d'autres ministères est passé de 4,9 milliards de BRL en 2003 à 11,6 milliards en 2006. De plus, le montant total des ressources disponibles pour le crédit rural a connu une augmentation considérable, passant de 3,8 milliards de BRL à 9 milliards. Des fonds complémentaires ont été investis dans la réduction de la faim et dans la sécurité alimentaire par les autorités des États et des municipalités, par la société civile et par le secteur privé.

Évolution et résultats

De nombreux efforts ont été consentis au fil des ans par des groupes religieux, des ONG et les autorités locales pour atténuer le problème de la faim. Divers gouvernements ont introduit grand nombre de programmes destinés à créer de meilleures conditions de vie pour les populations les plus pauvres. Malgré tout cela, nombreux sont les Brésiliens qui souffrent encore de la faim et de l'insécurité alimentaire, ce qui les empêche de contribuer effectivement à la

prospérité générale du pays et d'en bénéficier. Avec le lancement du programme Faim Zéro, le gouvernement fédéral a tiré profit des expériences antérieures et a marqué sa différence en admettant explicitement qu'il était responsable, en dernière instance, de la sécurité alimentaire et nutritionnelle de tous les Brésiliens. L'amélioration de la sécurité alimentaire fait désormais partie d'un ensemble de droits sociaux qui, coordonnés et intégrés en systèmes de réseaux, contribuent à l'émancipation des pauvres leur offrant les conditions d'obtenir d'autres droits en tant que citoyens brésiliens. La création du MESA en 2003, et son intégration l'année d'après au MDS, et la recréation du Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA), tout en suscitant son organisation au niveau local, visaient à instaurer un intermédiaire institutionnel pour la constitution de partenariats entre le gouvernement et les institutions de la société civile engagées dans la lutte contre la faim et l'insécurité alimentaire.

L'établissement d'un objectif ambitieux – chercher à faire en sorte que tous les Brésiliens puissent prendre trois repas par jour avant la fin de son mandat de quatre ans – était essentiel pour assurer la priorité politique et mettre l'accent sur la nécessité d'une action rapide et de longue portée. Cependant, cela a créé des attentes du fait que d'aucuns ont cru que le problème de l'insécurité alimentaire, qui a de profondes racines historiques, pouvait être résolu du jour au lendemain.

Nombreuses ont été les difficultés rencontrées par le nouveau gouvernement pour créer et mettre en marche de nouvelles institutions capables de générer un vaste programme pouvant faire face à toutes les dimensions du problème de l'insécurité alimentaire dans chaque recoin de la nation et répondre aux besoins des communautés les plus marginalisées. Elles sont devenues encore plus complexes du fait de l'absence d'un cadre législatif et de procédures pour la mise en œuvre des actions. La première année du programme Faim Zéro, coordonné par le Ministère extraordinaire de la sécurité alimentaire (MESA), a donné de bons résultats spécialement dans la région du Nord-Est, choisie comme région prioritaire où démarrer les programmes de Carte alimentaire (qui sera par la suite incorporé au Programme d'aide aux familles), de construction de citernes et d'alphabétisation de la population la plus indigente. Beaucoup a été fait en très peu de temps, et pourtant cela a été considéré insuffisant par rapport aux attentes de la population et aux récriminations et critiques subséquentes des médias.

Le gouvernement a fait preuve d'audace en procédant à une réingénierie du programme au début de 2004, qui maintenait en vigueur les objectifs originaux et la détermination de les atteindre à court terme et introduisait des ajustements dans sa stratégie. Les changements, qui ont débouché sur la création du MDS, ont renforcé les actions qui étaient réalisées depuis le lancement du programme, le Programme d'aide aux familles a été élargi en associant le programme Carte alimentaire à d'autres programmes similaires, et une dynamique d'intégration de plusieurs domaines sociaux du gouvernement fédéral, surtout en ce qui concerne la transversalité et l'intersectorialité, a été lancée. Certaines composantes structurelles du programme Faim Zéro ont été poursuivies et étendues, quoique sous la responsabilité d'autres ministères. Au moyen de l'ensemble des programmes qui constituent le programme Faim Zéro, le gouvernement a pu renforcer considérablement les tendances à long terme de l'amélioration des indicateurs nutritionnels et de sécurité alimentaire dans le pays, et est en passe d'atteindre l'objectif initial de court terme du programme Faim Zéro. De plus, des progrès ont été réalisés dans la création d'un cadre institutionnel et dans la capacité de traitement des causes structurelles sous-jacentes de l'insécurité alimentaire.

Il y a encore beaucoup à faire pour améliorer davantage l'efficacité, le centrage, l'impact et la durabilité des programmes Faim Zéro. Néanmoins, il est impressionnant de voir ce que le Brésil a pu faire en trois ans et demi, en construisant sur la base de programmes antérieurs mais en élargissant leur envergure et leur portée, en augmentant les ressources et en ajoutant de nouvelles composantes. Voici la situation à la mi-2006 (*voir tableau 1*):

- 11,1 millions de familles pauvres dans tout le Brésil – environ 45 millions de personnes soit 25 pour cent de la population du pays – reçoivent une allocation moyenne de quelque 60 BRL par mois, grâce au Programme d'aide aux familles qui fournit aux mères les moyens d'assurer que tous les membres de la famille ont suffisamment à manger. Environ 73 pour cent des bénéficiaires se trouvent dans le quintile à revenu le plus faible et 94 pour cent dans les deux quintiles de revenu moindre⁶. Les transferts ont augmenté en moyenne de 21 pour cent le revenu de leurs allocataires.

.....
6. Voir Castañeda, 2005.

- Des études récentes faites par le MDS montrent que les bénéficiaires du Programme d'aide aux familles dépendent environ 76 pour cent du montant pour s'alimenter et qu'un nombre plus grand de familles a amélioré la fréquence des repas et leur contenu nutritionnel. D'autre part, on a constaté en comparant les familles bénéficiaires aux non bénéficiaires, que les enfants de 6 à 11 mois issus des familles non bénéficiaires ont 62 pour cent de chances de souffrir de sous-alimentation chronique. Ces données ont été confirmées par des recherches à plus grande échelle, d'où l'on peut conclure que le programme connaît un important impact nutritionnel en tant que facteur de protection contre la sous-alimentation chronique⁷.
- Il paraît évident que le flux substantiel de ressources du Programme d'aide aux familles vers les communautés pauvres suscite une croissance économique locale, justement là où elle est le plus nécessaire.
- Tous les enfants et adolescents brésiliens qui fréquentent les écoles publiques – au total 36,3 millions – ont accès à un repas nutritif journalier à la crèche, à la maternelle et à l'école fondamentale. Ayant presque doublé les ressources allouées à chaque participant, le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE) a augmenté les possibilités d'améliorer la qualité de l'alimentation. Quelques efforts initiaux sont déployés afin que les repas scolaires soient composés d'aliments achetés localement et provenant de l'agriculture familiale, que l'éducation nutritionnelle soit incorporée au programme d'études de l'enseignement de base, et qu'une attention particulière soit portée au respect du régime alimentaire des populations autochtones et des *quilombolas*.
- La croissance rapide du PRONAF et la participation significative des agriculteurs à la gestion du programme, en même temps que le renforcement de l'assistance technique et le prompt développement du crédit subventionné, contribuent à l'augmentation importante de la production et des rentrées des unités familiales rurales, des revenus et, selon

des études récentes, à la dynamisation de la croissance des économies locales⁸.

- Près de 2 millions de petits producteurs agricoles, y compris les *assentados* de la réforme agraire, ont accès au crédit, dont 700 000 pour la première fois de leur vie. Les ressources allouées au crédit ont vite été augmentées à partir de 2003, dépassant les 9 milliards de BRL, en 2006 avec un apport significatif de ressources extrabudgétaires. Le champ d'application a également été modifié, et les programmes d'assurance récolte pour l'agriculture familiale sont réalisés à plus grande échelle.
- Les agriculteurs familiaux ont aussi bénéficié de l'expansion rapide des programmes d'achat de leurs produits par la Société nationale d'approvisionnement alimentaire (CONAB) pour pourvoir aux besoins des programmes d'urgence et des communautés isolées, favorisant aussi bien les producteurs que les consommateurs.
- Depuis 2003, environ 150 000 familles résidant dans des régions affectées par la sécheresse ont construit des citernes, au moyen d'un programme exécuté par un réseau d'ONG, «l'Articulation du semi-aride» (ASA), financé en partie par des dons privés. L'accès direct à l'eau de qualité contribue à l'amélioration de la nutrition et à la réduction de la mortalité infantile, libérant la force de travail grâce à la réduction du temps de collecte d'eau et diminuant la dépendance économique et politique à l'égard des fournisseurs d'eau.
- Les programmes urbains destinés à améliorer les niveaux nutritionnels parmi les plus nécessiteux, par l'intermédiaire de partenariats avec les autorités locales, les ONG et le secteur privé, incluent les restaurants populaires subventionnés, les cuisines communautaires, les banques alimentaires et l'agriculture urbaine.
- Des aliments sont distribués de façon planifiée, quand il le faut, aux familles affectées par des situations d'urgence ou d'indigence, y compris les *acampados* de la réforme agraire.

.....
8. Mattei, 2005.

Tableau 1. Ressources de l'État brésilien investies dans le programme Faim Zéro 2003-2006 et nombre de bénéficiaires ¹

Programmes	2003		2006	
	Budget réalisé (millions BRL)	Bénéficiaires (millions)	Budget (millions BRL)	Bénéficiaires (millions)
Bolsa Família	3 360	3,6 familles	8 325	11,1 familles
PNAE	954	37,3 élèves	1 313	36,3 élèves
PAA et lait	224	0,05 producteurs	621	0,1 producteurs
Citernes	25	0,03 familles	70	0,08 familles (1)
Programmes urbains (2)	7	n.d.	53	n.d.
Autres (3)	356	n.d.	549	n.d.
TOTAL	4 926		11 606	
PRONAF (4)	3 806	0,9 producteurs	9	2,0 producteurs

Source: MDS

(1) Total cumulé 2003-2006: 150 000 familles.

(2) Agriculture urbaine, banques alimentaires, restaurants populaires, cuisines communautaires.

(3) Paniers d'aliments, éducation nutritionnelle, distribution de vitamine A et fer, consortiums intermunicipaux, *casas famílias*, etc.

(4) Source MDA: inclut les ressources disponibles pour le crédit rural.

Au-delà du cadre formel de Faim Zéro, et sans qu'elles soient financées par des ressources du gouvernement fédéral, un grand éventail d'initiatives ont vu le jour et contribuent à l'amélioration de la situation nutritionnelle au Brésil créant les bases pour une sécurité alimentaire à caractère durable. Au début 2003, la capacité gouvernementale s'est vue submergée par l'énorme quantité de dons de biens et de produits venant d'entreprises, d'organisations de la société civile et de citoyens. Le secteur privé est particulièrement actif dans la promotion, le financement et la gestion d'une chaîne fortement croissante de banques alimentaires dans les plus grandes villes brésiliennes. Des organisations et des mouvements de la société civile influencent la formulation et la gestion des politiques, attirant l'attention sur les inégalités existantes dans la société brésilienne, surtout en ce qui concerne la distribution des terres, sur les problèmes environnementaux, y compris la déforestation de la forêt amazonienne à cause du développement de la monoculture, et sur les risques associés aux organismes génétiquement modifiés. En outre, la population est de plus en plus sensibilisée à la question des

droits de l'homme, y compris le droit humain à une alimentation adéquate. La distribution de matériel éducatif sur la nutrition, sous forme de milliers de brochures, dans les écoles primaires de tout le pays est une initiative de la société civile qui mérite d'être relevée. Cette initiative est particulièrement importante, étant donné l'énorme controverse dans le pays concernant la propagande de l'industrie des aliments et des boissons, qui influence les habitudes alimentaires, surtout celles des enfants.

Le système décentralisé de gouvernement du Brésil signifie que chacune des 5 568 municipalités possède une grande autonomie, de ce fait, la capacité du gouvernement fédéral d'exécuter des programmes à l'échelle nationale reste relativement limitée. S'y ajoutent deux autres conséquences de grande importance pour le programme Faim Zéro, outre le besoin de devoir toujours négocier la façon dont les politiques fédérales seront mises en œuvre au niveau local. La première, c'est la différence de couverture et la vitesse d'exécution des programmes d'une municipalité à l'autre. La deuxième, c'est les efforts qu'il faut consentir pour obtenir l'engagement local et trouver les capacités nécessaires pour assurer une mise en œuvre adéquate des programmes.

À partir de 2003, le caractère institutionnel orienté vers la lutte contre la faim et l'insécurité alimentaire a été renforcé dans le vaste contexte de la stratégie brésilienne de réduction de la pauvreté.

- La recréation du CONSEA au niveau national et local a établi un forum dans lequel tous les acteurs clé de la sphère gouvernementale et de la société civile peuvent discuter, en partenariat, des thèmes en rapport avec la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le Conseil national a contribué à l'établissement de directives en matière de politiques alimentaires et nutritionnelles, à la conception de programmes, à des négociations fructueuses pour l'obtention de ressources budgétaires plus importantes, au maintien des priorités et au bon fonctionnement des programmes. Cependant, il est nécessaire de renforcer un certain nombre de conseils des États et des municipalités.
- L'établissement en 2004 du MDS et l'unification des principaux programmes de transfert de revenus ont permis la création, l'expansion et l'amélioration progressive de la gestion du Registre unique. Ceci a élargi les options pour améliorer l'efficacité, réduire le coût des transactions aussi bien

pour le gouvernement que pour les personnes inscrites, et augmenter la transparence. Le Registre unique offre à présent une plateforme précieuse sur laquelle il est possible de concevoir et de centrer des initiatives complémentaires pour la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté.

- L'approbation, par le Sénat, du projet de Loi nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (LOSAN) qui garantit à tous les Brésiliens le droit à une alimentation adéquate, établit la base légale pour la création du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle destiné à garantir ces droits.
- La promulgation d'une loi relative à l'agriculture familiale, qui reconnaît son importance économique (le secteur contribue pour 40 pour cent du PIB agropastoral), et établit des politiques publiques pour faciliter l'accès au crédit, à l'assistance technique, à l'assurance agricole et à la commercialisation des produits.
- La création d'un groupe de travail interministériel du programme Faim Zéro par la Chambre de politiques sociales de la Casa Civil de la présidence de la République, pour renforcer la transversalité et la coopération multisectorielle dans la mise en œuvre des programmes.
- L'instauration d'un secrétariat spécialisé et d'un système de suivi et d'évaluation dans le MDS, ont permis de procéder à diverses évaluations qui se traduisent en améliorations progressives du ciblage et de la gestion des programmes. Ce système sera relié au Système de surveillance alimentaire et nutritionnelle (SISVAN), mis en place par le Ministère de la santé et prévu pour suivre la situation nutritionnelle de l'ensemble de la population brésilienne.

Grand nombre de ces résultats concrets ne sont pas encore reconnus par les façonneurs d'opinion du Brésil. Malgré les documents – études et publications gouvernementales – à disposition, il y a un refus de comprendre la croissance continue des programmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle du gouvernement fédéral et le fait que tout se concentre sur une initiative unique – celle du Programme d'aide aux familles (*Bolsa Família*).

Les médias ont concentré leur attention sur le programme Faim Zéro, lui réservant fréquemment des émissions à la télévision

et des colonnes dans les journaux pour exposer les aspects les plus polémiques de la stratégie. Ceci influe sur la perception de l'opinion publique de ce que l'on pourrait considérer les points forts et les faiblesses du programme, et cette vigilance de la presse contribue à améliorer et à corriger la mise en œuvre des programmes.

Bien au-delà de son impact au Brésil, l'engagement du gouvernement de mettre fin à la faim et à l'insécurité alimentaire, exprimé dans les objectifs de Faim Zéro, trouve des échos dans plusieurs autres pays, pas seulement en Amérique latine mais aussi en Afrique et en Asie. Le leadership international du Président Luiz Inácio Lula da Silva a incité d'autres chefs d'État à suivre l'exemple brésilien en matière de conception, de financement et de mise en œuvre de programmes nationaux de sécurité alimentaire, sans toutefois atteindre toutes les réalisations du programme brésilien. Le Brésil joue un rôle toujours plus éloquent dans les forums internationaux sur la sécurité alimentaire, y compris le droit humain à une alimentation adéquate et la réforme agraire. De plus, on s'attend à ce que l'appui à des programmes de sécurité alimentaire devienne une composante de plus en plus importante dans la coopération technique bilatérale du Brésil, surtout dans les pays lusophones, mais aussi en Haïti, en Bolivie (État plurinational de), au Pérou et au Paraguay. Les pays qui ont avalisé l'*Initiative Amérique latine et Caraïbes sans faim en l'an 2025*, lors de la Conférence régionale de la FAO réalisée à Caracas en avril 2006, sont fortement intéressés à connaître l'expérience Faim Zéro du Brésil. Plusieurs pays aimeraient saluer l'expansion de la coopération technique brésilienne dans le domaine de la conception et de la mise en œuvre de programmes, cependant le mécanisme formel de coopération n'est pas adapté à répondre à de telles demandes.

Principales leçons

Plusieurs enseignements, pertinents pour d'autres pays, peuvent être tirés de l'expérience brésilienne, à condition de bien les adapter aux conditions locales. Ils sont aussi pertinents pour des institutions internationales qui se dédient à l'éradication de la faim, comme la FAO. Les voici:

- La croissance agricole, surtout celle basée sur le dynamisme du secteur agro-industriel, ne mène pas automatiquement à la réduction de la faim, et peut même l'aggraver en raison de la concurrence imparfaite dans les marchés (financiers

et des produits) et de la tendance à la concentration des terres. De même, la croissance économique n'entraînera pas forcément une réduction proportionnelle de la pauvreté et de la faim, surtout dans des économies à forte inégalité dans la distribution des revenus. Le premier des Objectifs du Millénaire pour le développement peut être atteint grâce à des programmes spécifiques destinés à traiter les causes sous-jacentes de la faim et de la pauvreté. Les progrès dans la réduction de la faim et l'amélioration de la sécurité alimentaire se traduiront par un déclin rapide de la pauvreté extrême et généreront leur propre retour de bénéfices économiques.

- Un engagement politique fort et durable, de préférence de caractère supra-partisan, et qui compte sur un ample appui populaire, d'adopter l'éradication de la faim comme objectif national, est essentiel pour surmonter les résistances de ceux qui ont intérêt à perpétuer la situation de dépendance. Cet engagement sera renforcé lorsque l'État se sera doté de lois et de politiques publiques, garantissant sa continuité, indépendamment de la personne à la tête du gouvernement.
- Il faut avoir de l'audace et de la clarté dans les idées au moment d'établir les objectifs, même si au début l'accueil est plutôt froid du fait de toutes les attentes que l'on a suscitées et qui n'ont pas encore été satisfaites. Tout objectif qui freine la détermination d'éradiquer de façon permanente la faim et de permettre à tous les citoyens de s'alimenter convenablement, dans un laps de temps relativement court, ne convient pas à une action de mobilisation à l'échelle voulue.
- Il est important de mener une action aussi rapide que possible pour élargir la capacité de production et/ou d'acquisition des aliments pour toute la population qui souffre de l'insécurité alimentaire et, en même temps, de mettre en marche les institutions, les politiques et les programmes nécessaires pour faire face aux causes complexes et sous-jacentes de leur vulnérabilité par rapport à la faim, à la sous-alimentation et à l'insécurité alimentaire, respectant les droits et la dignité de tous. Cette position correspond parfaitement à l'approche parallèle préconisée par la FAO.

- Il est nécessaire d'adopter une perspective multisectorielle pour la sécurité alimentaire, rendue possible par l'établissement d'accords institutionnels qui mènent à un engagement total et coordonné de toutes les entités concernées par la production, la qualité et la consommation d'aliments, en plus d'autres thèmes liés à la santé, à la nutrition et à l'éducation, et avec une définition claire des responsabilités. La coordination est plus effective quand une part importante des ressources publiques est canalisée par un organe directeur.
- La société civile peut jouer un rôle capital dans la conception et la mise en œuvre de programmes, surtout par sa participation à la création et au renforcement d'institutions comme le CONSEA ou des alliances nationales contre la faim qui peuvent appuyer le partenariat gouvernement-société civile aussi bien au niveau national que local. Ouvrir des espaces et encourager, y compris financièrement, la participation de la société civile et du secteur privé, pour qu'ils contribuent à l'éradication de la faim et de l'insécurité alimentaire.
- Dans la conception de programmes, il est utile de distinguer les besoins et les possibilités d'amélioration de la sécurité alimentaire selon qu'il s'agit de la campagne, de la ville ou de zones métropolitaines et puis d'élaborer des programmes spécifiques à cette fin.
- Il est important de reconnaître que les programmes de sécurité alimentaire à grande échelle sont en constante construction et que, par conséquent, ils nécessitent d'être corrigés au cours de leur application. Afin de rendre possible ce processus d'ajustements, il est indispensable d'organiser, dès le départ, des systèmes de suivi et d'évaluation destinés à générer un flux continu d'informations fiables sur le déroulement et sur l'impact du programme au moyen d'indicateurs pertinents pour perfectionner sa gestion.
- Des investissements considérables dans un système de gestion des programmes, incluant un registre unique, sont nécessaires pour recenser les bénéficiaires de chaque programme, suivre la mise en œuvre et l'utilisation des ressources et contribuer au perfectionnement progressif du processus de ciblage.

- Rappelons que les programmes de sécurité alimentaire/ réduction de la pauvreté à large échelle sont susceptibles d'être maintenus à long terme sur le plan financier même dans des pays dont le développement économique est plus faible que celui du Brésil. En 2006, le coût du Programme d'aide aux familles n'a pas dépassé 1 pour cent du budget national et 0,4 pour cent du PIB estimé⁹. Le coût annuel par bénéficiaire a été d'environ 0,25 dollar EU par jour, et le programme de goûter scolaire n'a coûté que 0,10 dollar EU par jour et par enfant. Il est de plus en plus évident que les principales composantes du programme Faim Zéro commencent à générer des bénéfices économiques et qu'ils pourraient, de ce fait, être considérés non comme des dépenses dans le domaine de la protection sociale mais comme des investissements réalisables.

Il est important de rappeler qu'il est trop tôt pour évaluer la portée totale de l'impact du programme Faim Zéro sur la société et sur l'économie brésilienne. Cela ne sera possible qu'après un certain temps, lorsque les enfants, qui jusqu'à présent naissaient dans des conditions de croissance physique et mentale défavorables, commenceront à fréquenter l'école; lorsque ceux qui, autrement, s'absenteraient de l'école et verraient leur capacité d'apprendre restreinte par la malnutrition seront entrés sur le marché de travail et, devenus adultes, auront de meilleures chances de trouver un emploi. Il ne sera même pas possible de connaître, pendant un certain temps, l'impact économique du programme, en particulier les retombées du transfert important de ressources aux communautés indigentes, grâce auxquelles le besoin de s'alimenter fait place à une demande réelle et la capacité d'apprentissage et de travail des bénéficiaires est augmentée. D'après l'expérience vécue par d'autres pays, nous nous attendons à ce que le transfert de revenus, dans le cadre du Programme d'aide aux familles (*Bolsa Família*), se soldera non seulement par l'amélioration de la nutrition, de la santé et de la productivité, mais aussi par des investissements, petits mais significatifs, dans la production, ce qui diminuera la vulnérabilité des familles aux chocs et les protégera de la faillite. Par ailleurs, il faut

.....

9. Source: Ministère du plan: site web «Resultado Primário do Governo Federal, Chapitre IV, Despesas».

espérer – quoique cela ne soit qu’objet de spéculation pour le moment – que la croissance économique qui en découlera pourra générer des recettes fiscales et donc un retour raisonnable de l’investissement initial.

Le programme Faim Zéro est encore loin de faire l’unanimité au Brésil, au point que l’ampleur du débat tend à détourner l’attention de la reconnaissance des résultats importants obtenus jusque-là. Trois thèmes d’actualité sont débattus:

- La mesure dans laquelle les conditionnalités et le contrôle social au niveau local doivent être couplés au transfert de revenus du programme *Bolsa Família* pour faire en sorte que les objectifs nutritionnels soient aussi atteints.
- Le risque de créer une dépendance à long terme.
- La nécessité de mettre davantage l’accent sur les causes sous-jacentes de la faim, plutôt que d’essayer d’obtenir des améliorations à court terme des aspects nutritionnels.

En ce qui concerne le premier point, ce qui paraît important n’est pas seulement que certaines conditions sont imposées ou pas, mais que la qualité des services doit être améliorée, surtout dans les domaines de la santé et de l’éducation, y compris les programmes de formation pour les jeunes et les adultes à la portée des indigents. Il se peut également que grâce à l’expansion des programmes d’éducation nutritionnelle, avec le concours éventuel des médias, l’on soit en mesure d’atteindre non seulement les bénéficiaires directs du programme *Bolsa Família* mais aussi l’ensemble de la population. L’accent doit être mis à la fois sur l’alimentation saine et sur le style de vie, et les questions d’alimentation mal équilibrée, d’insécurité alimentaire et d’obésité doivent être abordées pour essayer de contrecarrer l’impact massif de la publicité qui encourage des habitudes alimentaires peu saines, particulièrement chez les enfants.

En ce qui concerne le deuxième point, il paraît évident – surtout pour la mère qui doit faire face à la réalité de ne pas pouvoir nourrir son enfant – que rien ne peut mener à une plus grande dépendance ou menacer davantage la dignité humaine que l’insécurité de l’accès à une alimentation adéquate. Cela signifie qu’il est nécessaire de prévoir dans le cadre du programme des stratégies de sortie en redonnant aux individus le respect de soi et la confiance en soi, étant donné que réduire les montants des transferts avant que les participants ne soient vraiment capables de subvenir à leurs

besoins essentiels de nourriture de façon durable représenterait bien évidemment un retour en arrière.

Le troisième point renvoie, à vrai dire, à la question de savoir comment faire face aux causes réelles de la faim, au moyen de politiques qui encouragent des changements structureaux comme la très classique réforme agraire au bénéfice de la population rurale sans accès à la terre. On peut avancer qu'il s'agit là d'une question de temps et de ressources puisque, on le sait bien, les changements structureaux demandent de plus grands instruments. Néanmoins, à condition qu'ils soient réalisables du point de vue institutionnel et financier, les programmes qui prévoient à l'avance la nécessité de créer des conditions pour réduire le risque d'une dépendance à long terme vis-à-vis des transferts de revenus présentent des avantages évidents. Les transferts, en eux-mêmes, doivent créer quelques-unes des conditions pour l'éradication permanente de la faim. Cependant, celles-ci ne seront pas suffisantes et doivent être complétées par des programmes à grande échelle de formation, de création d'emplois et, dans de nombreux cas, de redistribution des terres et d'autres actifs.

Ces aspects et beaucoup d'autres doivent être pris en compte par les pays lorsqu'ils élaboreront des programmes nationaux de sécurité alimentaire, adaptés à leurs besoins particuliers et au potentiel local, basés sur l'expérience encourageante du Brésil, et dans la mesure qu'ils jugeront pertinente. Le débat est important, mais s'il existe un enseignement à tirer du Brésil, c'est accepter que nous sommes au stade de l'apprentissage. Ce que nous savons, c'est que quand la survie de beaucoup d'êtres humains est en jeu, il vaut mieux s'embarquer rapidement dans des programmes de large échelle, même quand les connaissances et les informations font défaut, et se tromper et rectifier le tir, plutôt que de ne rien faire et d'attendre qu'un consensus soit atteint.

Références

BETTO, F. 2004. *Programa Fome Zero: como participar*. Palácio do Planalto, Brasília.

CASTAÑEDA, T. ET LINDERT, K., avec BRIERE, B. DE LA, FERNANDEZ, L., HUBERT, C., LARRAÑAGA, O., OROZCO, M. et VIQUEZ, R. 2005. *Designing and implementing household targeting systems: Lessons from Latin America and the United States*. Social Protection Discussion Paper Series, n° 0526. Banque mondiale, Washington, DC.

FAO, BANQUE INTERAMÉRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT et BANQUE MONDIALE. 2002. *Brasil, Projeto Fome Zero. Relatório conjunto FAO/IDB/WB/Grupo de Trabalho da Equipe de Transição*. Décembre 2002. Brasília.

MATTEI, L. 2005. *Impacto do PRONAF: análise de indicadores*. Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), Brasília.

MDS (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL). 2005. *Cartilha Cidadania: o principal ingrediente do Fome Zero*. Octobre 2005. Brasília.

MONTEIRO, C., CONDE, W. et KONNO, S. 2006. *Análise do inquérito «Chamada Nutricional 2005»*. Avril 2006. Réalisé pour le Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome et le Ministério da Saúde. Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde e Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brésil.

7. SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE ET PROGRAMMES DE TRANSFERT DE REVENUS¹

Maya Takagi

Introduction

Selon le rapport 2006 de la FAO sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, aucun progrès majeur n'a été observé dans la réduction de la faim depuis le Sommet mondial de l'alimentation en 1996. En 2003, 854 millions de personnes, dont 820 millions dans les pays en développement, avaient un apport calorique inférieur à 1 900 calories par jour.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, le nombre de personnes sous-alimentées a diminué, passant de 59,4 millions en 1990-1992 à 52,4 millions en 2001-2003, soit 10 pour cent de la population du continent. Toutefois, on a constaté qu'au cours de cette même période, si le taux de sous-alimentation a baissé en Amérique du Sud et dans les Caraïbes, il a augmenté en l'Amérique centrale, de 17 à 20 pour cent, et il est resté constant au Mexique, à 5 pour cent.

Ces données montrent qu'il reste encore beaucoup à faire pour réaliser l'OMD (Objectif du Millénaire pour le développement) de réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de la population qui souffre de la faim. En outre, elles permettent d'évaluer les politiques et programmes en cours, en particulier en Amérique latine, pour répondre aux besoins des personnes les plus touchées par la faim.

En ce qui concerne ce point en particulier, on constate dans les pays latino-américains, deux grandes tendances qui ne sont pas

.....

1. Version abrégée et mise à jour du texte présenté lors du séminaire Transfert de revenus et sécurité alimentaire: portes de sortie de l'extrême pauvreté, qui s'est tenu les 4 et 5 décembre 2006 à Santiago (Chili).

inconciliables: les pays qui font un effort pour mettre en œuvre des politiques de sécurité alimentaire et des mesures pour combattre la faim et ceux qui, simultanément ou non, adoptent des programmes de transfert de revenus pour les populations les plus pauvres.

Le Brésil s'illustre comme exemple dans ce premier groupe. En effet, à l'élection du Président Luiz Inácio Lula da Silva en 2002, cette question a été considérée comme l'une des grandes priorités du gouvernement qui a mis en œuvre le programme mondialement connu sous le nom de Faim Zéro dans le but d'instaurer une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle². Le Président Lula a défendu la nécessité de donner la priorité absolue à ces sujets lors de réunions de l'ONU.

S'inspirant de l'exemple du Brésil et avec l'assistance d'organisations internationales comme la FAO, la Banque mondiale et d'autres, de nombreux pays ont entrepris de débattre et de mettre en œuvre des programmes axés sur la réalisation des objectifs des Nations Unies. Citons notamment l'Argentine, l'Uruguay, le Chili, le Pérou, la Colombie, l'État plurinational de Bolivie et la République bolivarienne du Venezuela qui se sont engagés dans des projets visant à lutter contre la pauvreté et la faim et à promouvoir la sécurité alimentaire.

On constate, en même temps, une tendance vers l'expansion des programmes de transfert de revenus sur le continent, l'accent étant mis sur la lutte contre la pauvreté. L'origine de ce type de programmes en Amérique latine est également attribuée au Brésil qui a mis en œuvre, en 1995, encore qu'au niveau municipal, un programme de transfert de revenus conditionné par le maintien des enfants à l'école. Ce programme a été introduit en 2001 comme programme fédéral. À partir de 2003, avec la fusion de plusieurs programmes mis en œuvre dans le pays, il a été transformé en un programme d'aide aux familles, le programme *Bolsa Família*, qui couvre aujourd'hui 11 millions de familles, soit l'ensemble des ménages pauvres du pays. Un autre exemple précurseur est celui du programme *Oportunidades* du Mexique, qui avait été mis en place en 1996 sous le nom de *Progresa*.

Les expériences de ces deux pays contribuent à l'expansion de ce type de programmes dans divers pays du continent, notamment en Colombie (Famille en action), au Honduras (Programme d'allocation

.....

2. Voir Instituto Cidadania, 2001.

tions familiales), en Jamaïque (Programme d'avancement par la santé et l'éducation), au Nicaragua (Réseau de protection sociale), au Chili (Programme Chili solidaire) et en Argentine (Programme chefs et cheffes de foyer au chômage)³.

Bien que créés et développés à des périodes différentes et sur des bases conceptuelles distinctes, nous soutenons qu'il est possible de procéder à l'intégration des deux projets et traçons quelques pistes pour y parvenir.

Le chapitre est divisé en quatre parties: la première définit la différence entre la lutte contre la pauvreté et la lutte contre la faim, et présente les différents types de mesures utilisés aujourd'hui. La deuxième traite de certains aspects de la politique de sécurité alimentaire mise en œuvre depuis le lancement du projet Faim Zéro au Brésil. La troisième, quant à elle, présente la relation qui existe entre la politique de sécurité alimentaire et les politiques et programmes de transfert de revenus. La quatrième, enfin, traite du cadre institutionnel nécessaire pour la mise en œuvre d'une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans un pays.

La distinction entre la lutte contre la pauvreté et la lutte contre la faim

Dans les pays où la question de la disponibilité des aliments au niveau global est relativement résolue du point de vue de la production (pas nécessairement du prix), le grand danger est de confondre la question de la sécurité alimentaire et celle de la pauvreté, et en particulier de l'extrême pauvreté.

Il est important, avant tout, de préciser que la sécurité alimentaire est une politique appliquée à la population dans son ensemble et non seulement aux pauvres. Les politiques de sécurité alimentaire particulières comme l'éducation alimentaire et nutritionnelle, l'étiquetage des produits, la qualité et la sécurité sanitaire des aliments, entre autres, sont de bons exemples de politiques qui concernent toutes les personnes, indépendamment de leurs revenus.

Cependant, il est également vrai que l'aspect urgence de la sécurité alimentaire dans les pays en développement qui produisent des surplus agricoles pour l'exportation est la faim. Et que la faim

.....

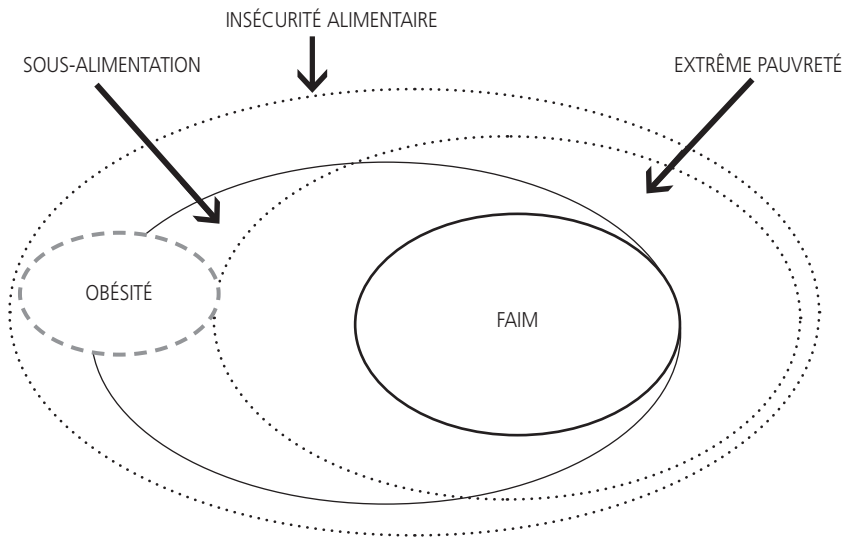
3. Exposé présenté par Gustavo Gordillo de Anda, représentant régional de la FAO au Chili, lors du séminaire marquant le deuxième anniversaire de *Bolsa Familia* en octobre 2005 à Brasilia.

dérive du faible pouvoir d'achat d'une grande partie de la population en raison de l'insuffisance des revenus des ménages. Quand bien même, il serait erroné de croire qu'une politique de lutte contre la pauvreté suffise à elle seule pour lutter contre toutes les causes de la faim (Monteiro, 2003). En effet, même dans certains pays en développement qui ont des excédents agricoles, la faim a au moins deux causes bien distinctes: premièrement, la cherté de la vie, à savoir le prix des denrées alimentaires est élevé par rapport aux salaires en vigueur du fait de problèmes de production et/ou de distribution et, deuxièmement, en dépit du prix relativement bas des denrées alimentaires, le faible niveau des revenus des ménages ne leur permet pas de se nourrir convenablement en raison du poids des autres dépenses fondamentales comme le loyer, le transport, l'éducation, la santé, etc.

Il est important de faire la distinction entre les politiques de sécurité alimentaire et, plus spécifiquement, celles de lutte contre la faim, et les politiques de lutte contre la pauvreté en général.

La première raison pour ceci est que contrairement aux pays développés où la pauvreté est limitée à des groupes sociaux particuliers (minorités ethniques, familles monoparentales dirigées par des femmes et des personnes âgées, entre autres), en Amérique latine, la pauvreté touche de larges couches sociales et ses causes structurelles sont bien connues (concentration des revenus et des terres, bas salaires, etc.). Ainsi, les programmes de transfert de revenus ciblés servent tout juste à réduire un peu la souffrance de ces familles littéralement exclues; ils doivent donc être complétés par d'autres actions structurelles visant à promouvoir l'inclusion sociale des groupes marginalisés.

La deuxième raison est qu'une politique de sécurité alimentaire – et, en particulier, une politique de lutte contre la faim – ne doit pas être diluée dans une politique globale de lutte contre la pauvreté car, malgré le lien qui existe entre la faim et la pauvreté, ces deux États forment un cercle vicieux, la faim étant à la base de la pauvreté et constituant l'une de ses causes les plus importantes. Une personne qui a faim ne peut pas produire, ne peut pas travailler, n'est pas en bonne santé et, même si elle va à l'école, n'est pas en état de bien apprendre. En revanche, une personne bien nourrie, même si elle est pauvre, possède les conditions minimales nécessaires pour être capable de répondre aux mesures incitatives d'une politique d'éducation, de recyclage, etc.



Dans ce sens, on peut dire que la sécurité alimentaire fait partie de ce que Sen (1988) appelle *a person's entitlements to food*, ce qui, selon l'auteur, peut se traduire comme étant le droit fondamental à l'alimentation. Selon le terme anglais *entitlement*, il s'agit d'un droit égal au droit à la vie, et qui fait donc partie des droits fondamentaux de la personne. En d'autres termes, priver une personne de son droit à une bonne alimentation revient à l'empêcher de jouir du droit à une vie saine ou à lui refuser l'attribut de sa propre condition humaine.

Selon De Haen (2004), la faim est à la fois cause et conséquence de la pauvreté. C'est pour cela qu'il estime qu'une double approche est nécessaire dans la lutte contre la faim. D'une part, il faut investir dans les secteurs productifs pour créer des débouchés offrant aux personnes souffrant de la faim la possibilité d'améliorer leurs conditions de vie et de devenir citoyens à part entière. Il s'agit donc d'intégrer la promotion du développement agricole et rural par le biais de la réforme des politiques et d'investissements dans l'agriculture. L'agriculture n'est pas la seule source de nourriture mais, associée aux activités non agricoles en milieu rural, elle crée des emplois et génère des revenus pour la grande majorité des pauvres dans le monde.

Toutefois, le nombre de perspectives économiques qui s'offrent aux personnes souffrant de la faim dépend de la bonne qualité de leur alimentation, de leur santé et de leur niveau d'alphabétisation. L'amélioration de la nutrition est donc une condition *sine qua non* pour que les pauvres puissent tirer pleinement profit des occasions offertes par le développement.

D'autre part, il est nécessaire de renforcer l'accès direct et immédiat des personnes souffrant de la faim aux denrées alimentaires, grâce à différentes formes de filets de sécurité et d'assistance. Il s'agit ici d'intégrer les programmes de transfert de revenus aussi bien en espèces qu'en aliments, ainsi que les programmes alimentaires et nutritionnels comme les cantines scolaires et les mesures d'intervention liées à la supplémentation nutritionnelle.

De Haen (2004) conclut que la seule prise en compte de la réduction de la pauvreté ne résoudra pas «automatiquement» le problème de la faim. Même si la faim est souvent la principale cause de la pauvreté, l'amélioration de la nutrition est nécessaire pour réduire la pauvreté.

COMMENT MESURER L'(IN)SÉCURITÉ ALIMENTAIRE?

D'après De Haen (2004), il est très important d'utiliser des indicateurs pour déterminer le nombre de personnes vivant dans l'insécurité alimentaire, et ceci également pour la sélection et le suivi des bénéficiaires des programmes de lutte contre la faim. Ces indicateurs devraient permettre de mieux comprendre qui a faim, de savoir où ces gens vivent et pourquoi ils ont faim:

Il existe de nombreux indicateurs, chacun servant à mesurer un aspect différent de la sécurité alimentaire. Une seule mesure ne suffit pas. Au contraire, il est nécessaire d'utiliser une série d'indicateurs pour saisir l'insécurité alimentaire dans toute sa complexité et pour savoir qui a faim, où les personnes qui ont faim vivent et pourquoi elles ont faim.

Toujours selon l'auteur, les cinq indicateurs d'insécurité alimentaire les plus couramment utilisés sont les suivants:

- a) La disponibilité alimentaire, mesurée par l'apport calorique total et la distribution alimentaire par rapport à l'apport calorique. Cette mesure est utilisée par la FAO dans ses statistiques sur l'évolution de la faim dans le monde et elle a le mérite d'être un indicateur pratique pour les lignes direc-

trices mondiales qui ont été élaborées par la suite, car elle peut être utilisée par presque tous les pays⁴.

- b) L'apport de denrées alimentaires, qui mesure le nombre des denrées alimentaires disponibles pour la consommation des ménages.
- c) L'état nutritionnel, basé sur des mesures anthropométriques comme le retard de croissance (rapport poids/taille). Ces indicateurs ne sont disponibles que pour les enfants et proviennent surtout des données recueillies par les centres de soins primaires.
- d) La vulnérabilité, mesurée en fonction des profils de moyens de subsistance disponibles ou de l'auto-provisionnement (production pour la consommation privée).
- e) L'accès à la nourriture, basé sur la capacité des ménages à constituer un panier alimentaire de base (au moyen de leurs revenus ou d'un autre moyen valable).

Dans une étude, Takagi, Del Grossi et Silva (2001) ont dressé la liste des différentes méthodes utilisées pour dénombrer la population qui n'a pas accès à une alimentation suffisante. Ces méthodes peuvent être divisées en deux groupes principaux: la méthode directe et la méthode indirecte. La méthode directe qui se fait au moyen d'enquêtes sur les consommateurs ou de données anthropométriques sert à déterminer le nombre de personnes et de familles qui n'ont pas un apport suffisant en calories et en protéines. Elle permet de mesurer, par exemple, l'adéquation de la consommation alimentaire ou du poids avec la taille de la population. Ainsi, on obtient l'effet continu d'un manque d'alimentation adéquate sur l'organisme et non les risques éventuels de faim et d'insécurité alimentaire.

Les statistiques nationales qui mesurent directement la faim se limitent à l'indice de masse corporelle (IMC), qui met en rapport le poids et la taille des sujets (les individus ayant un indice inférieur à 18,5 kg/m² sont considérés comme sous-alimentés). Cet indice n'est pas assez complet, car il ne tient compte que des personnes accu-

.....
4. Pour mesurer la sous-alimentation (ou la faim), la FAO commence par évaluer le niveau de disponibilité en calories par pays ou par habitant et combine ensuite la volonté en matière de distribution avec la demande minimale ajustée démographiquement (ligne de partage). Le résultat est une estimation du nombre de personnes sous-alimentées. Selon les dernières estimations, 842 millions de personnes dans le monde sont sous-alimentées, la majorité (505 millions) se trouvant en Asie et dans la région du Pacifique, viennent ensuite 198 millions en Afrique subsaharienne et près de 53 millions en Amérique latine et dans les Caraïbes. (Pour plus de détails, voir De Haen, 2004).

sant continuellement une carence «quantitative» en calories, à l'exception des personnes qui ont une alimentation non équilibrée (en qualité) ou qui ont un accès irrégulier aux denrées alimentaires. En conséquence, il ne suffit pas pour repérer les personnes en situation d'insécurité alimentaire qui n'ont pas atteint un degré tel de privation qui compromet leurs fonctions vitales. En outre, cette enquête est difficile à réaliser sur le plan du dénombrement.

Selon les résultats de l'enquête nationale sur la santé et la nutrition de 1989, 4,9 pour cent des adultes de plus de 25 ans se situaient à un niveau inférieur à la valeur minimale, proportion atteignant 9,4 pour cent dans les zones rurales du Nord-Est (Monteiro, 1995). Lors de la dernière enquête auprès des ménages, l'IBGE a également mesuré l'IMC de la population. Cependant, seules les données sur les adultes de plus de 20 ans ont été diffusées. L'étude a révélé un déficit pondéral de 4 pour cent chez les adultes dans une fourchette considérée comme valeur normale pour un pays où les gens sont maigres de nature. Toutefois, cet indice n'est pas uniforme dans toutes les régions et pour toutes les conditions: il est plus élevé chez les femmes de 20 à 24 ans (12 pour cent), de 20 à 29 ans (7 pour cent) et chez les femmes de tous âges dans les zones rurales de la région du Nord-Est (7 pour cent)⁵. D'autre part, la même enquête indique une prévalence de surpoids chez 40,6 pour cent de la population pour un total de 38,5 millions d'adultes dont 11 pour cent (10,5 millions) sont obèses (IBGE, 2004).

La méthode indirecte cherche à savoir si une population est démunie sans recourir à des indicateurs de la consommation énergétique ou à des données anthropométriques. La principale variable utilisée dans les méthodes indirectes est le revenu familial par tête. On part de l'hypothèse que la raison principale d'une alimentation inadéquate est le manque de revenus. La méthodologie de la FAO est basée sur la disponibilité de la nourriture dans un pays et calcule le nombre total de calories disponibles par habitant (production locale moins le solde commercial et les stocks alimentaires). Ensuite, au moyen d'indicateurs de consommation alimentaire et de distribution des revenus, on cherche à déterminer les inégalités dans l'accès à la nourriture et à obtenir ainsi le pourcentage de personnes dont la

consommation alimentaire est inférieure aux besoins minimaux définis et qui sont considérées comme sous-alimentées.

Cependant, cette forme de mesure utilisée par la FAO est considérée comme peu précise, car basée sur les données de disponibilité calorique totale obtenues des estimations des pertes de récolte dans le processus d'agrotransformation et pendant le transport. Selon la FAO, la méthode tend à sous-estimer le nombre réel d'individus sous-alimentés dans le pays, et se prête davantage à la comparaison entre pays et à l'évaluation de la capacité potentielle de l'agriculture de chaque pays à nourrir sa population.

La méthode la plus utilisée dans les pays est celle de l'insuffisance des revenus; elle est adoptée dans la plupart des études sur la pauvreté et la faim au Brésil, et dans les organisations internationales comme la CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) et la Banque mondiale.

Il s'agit essentiellement de définir un seuil d'indigence et/ou de pauvreté déterminé et de calculer le nombre de familles ayant un revenu inférieur à ce seuil. En réalité, cette approche adoptée pour estimer la population pauvre ne révèle pas le pourcentage de personnes qui souffrent réellement de la faim, étant donné qu'une partie de cette population peut avoir accès à des programmes de distribution de denrées alimentaires, de coupons alimentaires, à des dons, etc.

Ce sont aux critères utilisés pour définir le seuil d'indigence ou de pauvreté et aux méthodes de régionalisation et de correction monétaire que l'on peut imputer les différences dans les chiffres proposés par les diverses études réalisées à ce jour. Parmi les principales, on distingue celles qui définissent le seuil à partir d'un revenu déterminé, unique pour le pays, généralement en tant que pourcentage du salaire minimum ou basé sur la structure de la consommation des ménages.

Rocha (2000) a analysé les différentes études et méthodologies basées sur la structure de la consommation pour définir le seuil d'indigence et de pauvreté. Elle estime que certaines mesures sont quelque peu «arbitraires» pour ce qui est de la définition de la population pauvre et indigente. Ainsi, chaque calcul est unique et ne ressemble à aucune autre forme de calcul (d'après l'auteur, selon les mesures adoptées, le seuil d'indigence peut varier de 50 pour cent et le seuil de pauvreté peut aller jusqu'à 127 pour cent). Ces différences sont la résultante des options retenues pour définir les seuils d'indi-

gence et de pauvreté par rapport à: la détermination de l'apport calorique recommandé; la définition du type de panier alimentaire à moindre coût; l'estimation de la consommation non alimentaire; l'estimation des variations du coût de la vie d'une région à l'autre; et la mise à jour de la valeur monétaire des seuils d'indigence et de pauvreté.

Les concepts d'insécurité alimentaire et de faim sont associés à un facteur concret de mesure, à savoir l'accès aux aliments et leur consommation effective, difficiles à recenser parce que nécessitant des recherches particulières⁶. Les États-Unis ont une certaine expérience en la matière. Depuis 1977, le pays définit le nombre de ménages en situation d'insécurité alimentaire à partir de questions directes (autodéclarées). Cependant, c'est à partir du début des années 80 que la méthodologie a été améliorée et appliquée de manière inédite (Bickel, Andrews, 2002). Selon les conclusions d'une étude statistique basée sur les réponses obtenues auprès des familles concernant la consommation alimentaire⁷, le comportement des ménages dépend des ressources disponibles: d'abord, ils économisent en consommant des aliments de moins en moins chers, mais en gardant la même quantité jusqu'à épuisement de toutes les possibilités de substitution en fonction du prix, et finissent donc par réduire progressivement leurs portions alimentaires jusqu'à atteindre le seuil de la faim.

Les auteurs concluent que la faim «est un phénomène de comportement objectif et donc, en principe, directement mesurable» (Bickel, Andrews, 2002, p. 49). Cette étude a influencé les rapports annuels sur la main-d'œuvre aux États-Unis, où il est déclaré que: «la faim peut être présente même en l'absence des symptômes cliniques de la privation de nourriture, situation dans laquelle l'individu n'a pas accès à une quantité adéquate de nourriture, même si la pénurie alimentaire n'est pas assez longue ou importante pour causer des problèmes de santé; il n'en demeure pas moins un sentiment d'insatisfaction du fait de ne pas avoir assez à manger.» (Rapport annuel sur la main-d'œuvre 1984, cité dans Bickel, Andrews, 2002, p. 50).

.....
6. L'Enquête nationale par échantillonnage auprès des ménages réalisée par l'IBGE en 2004 a intégré le concept de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Un supplément spécial à cette enquête a été diffusé en avril 2006.

7. Il s'agit d'une question à deux volets fondamentaux: mange-t-on à sa faim? mange-t-on ce que l'on souhaiterait manger?

Du fait des progrès enregistrés, les États-Unis possèdent, depuis 1995, une méthode constante pour mesurer l'insécurité alimentaire, qui a permis de constater que 10,5 pour cent des ménages américains étaient en situation d'insécurité alimentaire en 2000, et que 3,1 pour cent d'entre eux avaient un ou plusieurs membres ayant souffert de la faim pendant une certaine période de l'année.

Cette étude est semblable à l'enquête sur le budget des ménages réalisée au Brésil par l'IBGE. Selon le dernier sondage mené en 2002-2003, 46,6 pour cent des ménages brésiliens ont déclaré avoir des difficultés à se procurer de la nourriture en quantité suffisante et pour 13,8 pour cent d'entre eux, ces difficultés étaient leur lot quotidien. Dans la région du Nord, les pourcentages étaient respectivement de 63,9 pour cent et de 17,2 pour cent, et dans la région du Sud-Est, de 60,8 pour cent et de 19,3 pour cent, chiffres très élevés qui révèlent la gravité du problème dans le pays.

La diffusion des résultats de l'enquête sur le budget des ménages menée en 2004 a déclenché un grand débat sur la nécessité d'adopter des politiques de lutte contre la faim dans un pays où il y a de plus en plus d'obèses, dans toutes les couches de la société. Toutefois, ces données indiquent seulement que les concepts de faim et d'insécurité alimentaire font intervenir des résultats de mesure fort différents.

Avec le Supplément spécial sur la sécurité alimentaire, publié par l'IBGE en avril 2006, un nouveau concept de sécurité alimentaire a été quantifié pour la première fois pour l'ensemble de la population brésilienne, sur le modèle de la méthodologie appliquée en Amérique du Nord⁸.

L'insécurité alimentaire concerne à la fois ceux qui souffrent effectivement de la faim depuis un certain temps et ceux qui craignent que cela leur arrive. On distingue différentes classes: l'insécurité alimentaire légère (personnes susceptibles de souffrir de la faim), modérée (personnes dont la faim est qualitative parce qu'elles se privent de certains aliments pour les remplacer par d'autres moins chers) et sévère (personnes qui n'ont pas effectivement accès à la quantité de nourriture nécessaire).

Sous cette forme, l'insécurité alimentaire dépasse la simple question de la sous-alimentation qui ne mesure que l'impact biologique (poids insuffisant ou retard de croissance). Selon le projet Faim

.....

8. Pour plus de détails, voir Bickel, Andrews, 2002.

Zéro, le rôle d'une politique globale de lutte contre la faim n'est pas de s'occuper uniquement de ceux qui souffrent déjà en permanence des effets de la faim, mais aussi, à titre préventif, de ceux qui sont sur le point d'atteindre cet état.

L'étude révèle qu'un quart des ménages brésiliens (environ 10 millions de ménages, soit 40 millions de personnes) ont malheureusement souffert d'insécurité alimentaire modérée et sévère en 2004 et 6,5 pour cent d'entre eux (environ 14 millions de personnes) sont passés à l'état d'insécurité alimentaire sévère.

Nul n'ignore que l'insécurité alimentaire est particulièrement sévère dans certaines régions du pays comme le Nord et le Nord-Est, et dans certains groupes familiaux, en particulier dans les familles avec enfants. Selon l'enquête, la moitié des enfants et des jeunes sont dans une situation d'insécurité alimentaire.

L'enquête de l'IBGE a révélé que près de 2 millions de ménages en situation d'insécurité alimentaire en septembre 2004, n'avaient pas encore bénéficié des programmes de transfert de revenus, mais qu'ils avaient très probablement été pris en compte dans le programme élargi récemment à 11 millions de familles.

L'enquête a en outre montré que deux tiers des familles allocataires des programmes de transferts de revenus en septembre 2004, se trouvaient encore en situation d'insécurité alimentaire. Ces résultats indiquent que le programme tient compte de ceux qui en ont réellement besoin, mais que le montant des transferts est insuffisant pour assurer une alimentation décente et régulière. L'analyse des données de l'enquête montre également que la priorité accordée à la lutte contre la faim a déjà porté des fruits dans le pays, car il s'en dégage une forte corrélation entre le faible niveau des revenus et l'insécurité alimentaire. Avec la réduction de la pauvreté observée entre 2002 et 2004 (environ 3 millions de personnes sont sorties de la pauvreté) grâce à l'augmentation des emplois et aux transferts de revenus, l'insécurité alimentaire est certes moindre que par le passé.

Pour la CEPALC (2004), même si l'extrême pauvreté et la faim sont étroitement liées, ces deux phénomènes ne sont pas fortuits. Selon les données analysées par la CEPALC, l'extrême pauvreté justifie environ la moitié des différences observées dans la gravité de la sous-alimentation dans les pays: 49 pour cent de la variabilité du taux de sous-alimentation globale et 57 pour cent de la variabilité de la sous-alimentation chronique modérée ou grave

dans les pays sont attribués aux différences dans les taux d'extrême pauvreté. Cette différence s'explique également par le niveau d'instruction des mères, la répartition des aliments au sein de la famille, la priorité étant accordée aux enfants au détriment des mères, les filets de sécurité sociale, les mécanismes d'adaptation à un faible apport en calories comme la réduction de l'activité physique et du rendement.

Par conséquent, même si la lutte contre l'extrême pauvreté est un élément important dans la réduction de la faim, les efforts fournis dans cette lutte ne sauraient, à eux tout seuls, garantir l'éradication de la faim dans un laps de temps raisonnable. En d'autres termes, l'augmentation des revenus des ménages les plus pauvres ne signifie pas nécessairement et automatiquement une réduction significative de la sous-alimentation. D'autres facteurs sont tout aussi importants, notamment les conditions sanitaires de logement, l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement, l'accès aux services de santé, la connaissance des normes d'hygiène et de traitement des aliments et les habitudes alimentaires (CEPALC, 2004).

Du fait de cette distinction, les moyens utilisés pour lutter contre les manifestations de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté sont aussi différents. Cet aspect sera abordé dans le chapitre suivant, avec pour exemple le programme Faim Zéro.

La politique de sécurité alimentaire du point de vue du programme Faim Zéro

À partir de la proposition initiale du projet Faim Zéro, la politique de sécurité alimentaire s'est avérée avoir une portée beaucoup plus vaste que les programmes de transfert de revenus. Alors que la politique de sécurité alimentaire vise à influencer sur les relations entre la production, la commercialisation et la consommation de denrées alimentaires, les transferts de revenus ont davantage pour objet d'améliorer la consommation ou l'accès à la nourriture.

Le projet Faim Zéro cherche à lutter contre l'insécurité alimentaire en améliorant le niveau des revenus des segments de la population les plus pauvres. Il s'appuie sur l'hypothèse selon laquelle le problème de la faim au Brésil est davantage lié à l'insuffisance de revenus qu'au manque d'approvisionnement ou à la pénurie alimentaire.

En définitive, «la pauvreté n'est pas un fait du hasard», elle est le résultat d'un modèle de croissance économique pervers, basé sur des salaires très bas, et qui a conduit à la concentration croissante des revenus et à l'augmentation du chômage. D'après ce diagnostic, le problème de la faim au Brésil:

a trois dimensions: premièrement la faible demande en raison de la concentration des richesses dans le pays, le fort taux de chômage et de sous-emploi, et le faible niveau du pouvoir d'achat des salaires payés à la majorité de la classe ouvrière. Deuxièmement, l'incompatibilité des prix effectifs des denrées alimentaires et du faible niveau du pouvoir d'achat de la majorité de la population. Et enfin, et non des moindres, l'exclusion des segments de la population les plus pauvres du marché, beaucoup d'entre eux étant sans emploi ou sous-employés, des personnes âgées, des enfants et d'autres groupes défavorisés, qui ont besoin de services d'urgence. (Instituto Cidadania, 2001, p. 81).

Selon le projet présenté, la résolution définitive du problème de la faim au Brésil exige un nouveau modèle de développement économique, qui favorise la croissance et la distribution des revenus dans le but d'élargir le marché national pour générer davantage d'emplois, améliorer les salaires et, plus précisément, relever le pouvoir d'achat par rapport au salaire minimum, qui fonctionne comme une sorte de «phare» pour les revenus de la tranche la plus pauvre de la population.

Ainsi, l'axe central du projet reposait sur «la bonne combinaison entre les politiques dites structurelles – axées sur une nouvelle répartition des revenus, la croissance de la production, la création d'emplois, la réforme agraire, entre autres – et les interventions d'urgence parfois appelées politiques compensatoires» (Instituto Cidadania, 2001, p. 5).

L'innovation réside dans l'élaboration d'une politique à trois niveaux d'action simultanés: des politiques structurelles visant à lutter contre les causes de la faim comme l'augmentation des revenus des ménages, l'accès universel aux droits sociaux et à une alimentation de qualité, et la réduction des inégalités dans les revenus; des politiques spécifiques en matière de sécurité alimentaire qui comprennent également des actions d'urgence nutritionnelle, sans toutefois s'y borner; et des politiques locales, avec des actions différenciées en fonction de la taille de la municipalité.

En outre, des progrès conceptuels ont été observés dans la mise en œuvre du programme Faim Zéro par le gouvernement fédéral depuis 2003. Ces progrès seront présentés ci-après.

LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE «TERRITORIALE» ET L'EXPANSION DANS LE SEMI-ARIDE

L'une des approches stratégiques du projet Faim Zéro est de renforcer l'idée selon laquelle la sécurité alimentaire et nutritionnelle est inextricablement liée à l'endroit où vit la famille, à sa proximité de l'offre locale et régionale d'aliments et à la disponibilité des infrastructures publiques et privées environnantes; ceci étant donné que la sécurité alimentaire et nutritionnelle doit être assurée par une unité territoriale qui valorise la dynamisation de l'économie locale et régionale.

La stratégie du programme Faim Zéro a été de s'implanter tout d'abord selon des critères territoriaux, en sélectionnant les localités voisines (petites municipalités des régions semi-aride et de la région du Nord, et microrégions avec des consortiums intermunicipaux en développement). Tout a commencé avec une stratégie de transfert de revenus – la Carte alimentaire (*Cartão Alimentação*).

Cette Carte donne droit à 50 BRL, valeur déterminée par la Société nationale d'approvisionnement alimentaire (CONAB) comme étant celle d'un panier de base de qualité pour les familles pauvres inscrites dans le registre unique établi en partenariat avec les États et les municipalités. Les fonds sont transférés au moyen de retraits sur un compte courant effectués à l'aide de cartes magnétiques émises au nom des mères de famille. Les dossiers des familles inscrites sont validés par les comités de gestion locaux constitués en majorité par des représentants de la société civile (deux tiers) et des représentants de l'administration locale (un tiers) responsables de la gestion du registre.

Outre la conception initiale du programme Carte alimentaire dans le semi-aride, les programmes suivants ont été planifiés et hiérarchisés: le programme Vivre avec la sécheresse, moyennant la promotion de la production, de l'approvisionnement en eau et de la construction de citernes; l'expansion des repas scolaires associée à une augmentation des transferts aux municipalités, étant donné qu'ils sont utilisés pour diversifier les repas fournis dans les écoles publiques, les écoles maternelles et les crèches; l'achat par les municipalités de la production familiale locale; l'intégration des programmes de transfert de revenus aux programmes d'alphabétisation, de formation professionnelle et d'éducation alimentaire; le développement des programmes locaux comme les restaurants populaires

et les banques alimentaires, et introduction du Système de surveillance alimentaire et nutritionnelle (SISVAN) pour promouvoir la surveillance de l'état nutritionnel de la population dans tous les cycles de la vie, l'ensemble de la population étant couvert par le Système de santé unifié (SUS).

Cette stratégie est valable, car en dépit du fait que les causes structurelles de l'insécurité alimentaire des ménages sont liées à des facteurs macroéconomiques (emploi et niveau des revenus), elles sont également liées à des facteurs territoriaux comme le faible dynamisme de l'économie locale ou régionale, le mauvais état des infrastructures, le manque d'accès aux biens et services de base comme l'eau courante, l'assainissement et le logement, et le manque de diversité de la production alimentaire locale. Ces facteurs vont bien au-delà des causes liées aux options individuelles, telles que le niveau d'éducation, les soins de santé de base pour les enfants et la participation aux cours de formation professionnelle, également importants, sans pour autant être considérés comme des solutions exclusives. Opter pour cette dernière revient, en définitive, à jeter le blâme sur les familles et les individus pour leur état de vulnérabilité.

En conséquence, pour fabriquer des «portes de sortie» de la vulnérabilité et, simultanément, des mesures d'urgence pour assurer l'accès alimentaire, il est nécessaire de faire en sorte que les politiques universelles et génératrices d'emplois et de revenus, soient appliquées «en même temps», ce qui augmente leur impact sur la localité et les ménages les plus vulnérables.

Ce processus n'est pas immédiat et peut prendre des années pour se consolider, car il implique une forte coparticipation des gouvernements, des États et des autorités municipales à des actions en faveur du territoire et des familles, ainsi qu'une solide action interministérielle de la part du gouvernement fédéral.

Le meilleur exemple de réussite de cette stratégie a été constaté dans deux communes pilotes du programme Faim Zéro: Guaribas et Acauã, dans l'État de Piauí. La coparticipation du gouvernement de l'État dans la coordination du programme au niveau des États a été cruciale pour les résultats obtenus. Selon le bilan réalisé par le Ministère de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la faim (MESA) en juin 2003, des dizaines d'actions ont été mises en œuvre simultanément dans les deux municipalités.

Le bilan fait état des actions suivantes ci-après suite à l'implantation du programme Faim Zéro dans les deux municipalités: mise

en œuvre d'un système simplifié d'approvisionnement en eau à Guaribas qui, auparavant, ne disposait pas de citerne d'eau potable; construction de 200 logements sociaux; programme d'alphabétisation pour près de 600 personnes; inscription au registre d'état civil de dizaines de résidents; construction du marché public à Guaribas et de marchés à ciel ouvert dans les deux municipalités; élaboration du premier plan de développement local pour les deux municipalités; installation d'une station de radio communautaire à Guaribas (première station de radio locale) et cours de formation en gestion et production des émissions.

En outre, des cours de formation à l'intention des multiplicateurs sur les stratégies destinées à promouvoir de saines habitudes alimentaires et d'autres choix de nourriture basés sur la culture locale, ont été organisés en partenariat avec l'EMBRAPA, pour accroître et diversifier l'offre de denrées alimentaires du marché local, améliorer le régime alimentaire des familles et accroître les revenus des producteurs locaux, ainsi que des stages de formation, en partenariat avec l'Université centrale de Piauí, sur l'hygiène alimentaire, avec un accent particulier sur la réduction de la sous-alimentation et de la mortalité chez les enfants de moins d'un an.

Les agriculteurs de Guaribas ont bénéficié d'un appui technique pour la culture et la vente de haricots à la CONAB, ce qui a finalement contribué à améliorer les prix offerts aux producteurs, ainsi que leurs revenus.

L'économie locale stimulée par les transferts de revenus et d'autres actions a conduit à l'émergence de petites entreprises comme un salon de coiffure et un hôtel, et à la construction d'un salon de beauté, d'une pharmacie et de snack-bars.

Ce type d'expériences pourrait se réaliser et s'appliquer dans tous les coins du pays, et rehausser ainsi la dignité et les conditions de vie des populations auparavant «oubliées» par les pouvoirs publics. La condition de leur succès est la signature d'un accord impliquant les trois niveaux de gouvernement, à savoir accorder la priorité aux régions où la pauvreté est concentrée, améliorer l'infrastructure locale, assurer l'accès de tous aux services et biens collectifs comme l'approvisionnement en eau, l'assainissement et le logement, et mettre en œuvre, en même temps, des programmes visant à améliorer l'accès à la nourriture. Le rapport de la Coordination de la sécurité alimentaire et l'éradication de la faim des États – projet Faim

Zéro – Piauí 2003 à 2005, montre les progrès réalisés grâce à l'action conjointe des administrations des États et fédérales.

Cette stratégie peut également être améliorée grâce aux programmes de développement territorial entrepris par divers ministères comme le Ministère du développement agricole, par le biais du Ministère du développement territorial, les CONSAD, le MDS, ainsi que les projets des mésorégions prioritaires du Ministère de l'intégration nationale. Comme résultat concret de cette action, le Ministère du développement agricole a ouvert des centres de vente des produits des fermes familiales dans diverses régions⁹.

De toute évidence, il est plus facile d'atteindre ce résultat dans des villes petites ou moyennes. Dans les grandes villes et les régions métropolitaines, les facteurs macroéconomiques liés à l'emploi et aux revenus sont des déterminants beaucoup plus forts de la vulnérabilité des familles. Le projet Faim Zéro a constaté que le taux de chômage parmi les pauvres dans les régions métropolitaines est dix fois plus élevé que chez les pauvres des zones rurales, et deux fois plus dans les régions urbaines non métropolitaines (Instituto Cidadania, 2001). En outre, du fait de leur taille et d'une plus grande dispersion, la «fuite» des ressources vers d'autres régions plus dynamiques est beaucoup plus importante et on peut difficilement s'attendre à ce que l'économie locale soit dynamisée grâce à des fonds transférés aux familles. Comme le coût de la vie des familles dans les régions métropolitaines est plus élevé, le montant du transfert ne peut satisfaire qu'une partie limitée des besoins fondamentaux de la population dans ces régions. L'autre circonstance aggravante est le démembrement de l'unité familiale dans les grandes villes, ce qui rend difficile la reconstitution des identités et des obligations familiales et communautaires.

Dans ces cas, les politiques macroéconomiques visant à créer davantage d'emplois et de revenus, associées à des actions pour augmenter l'accès au logement, à l'assainissement et réduire le prix des denrées alimentaires, sont de loin la meilleure voie à suivre. Les actions visant à assurer l'accès à la nourriture à faible coût, comme le Programme d'alimentation du travailleur (PAT), les restaurants populaires, les banques alimentaires et les jardins potagers urbains

.....

9. Les centres de vente des produits de l'agriculture familiales sont destinés à soutenir des projets régionaux visant à assurer des prix plus équitables et l'insertion permanente des agriculteurs dans le marché. L'on prévoit l'ouverture de 39 centres de vente et 21 centres intégrés de commerces ruraux.

ont également un impact positif sur la sécurité alimentaire des familles et des travailleurs urbains.

GESTION PARTICIPATIVE

La gestion participative est un autre facteur déterminant pour la réussite d'une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Selon Dean (2005), les droits de l'homme ont été colonisés avec l'adoption d'une approche gestionnaire du développement humain; le danger serait ici de voir remplacer les droits sociaux par l'individualisme libéral. Dans le nouvel ordre libéral, l'accent est davantage mis sur la responsabilité sociale et l'auto-provisionnement que sur la notion de droits associés à la prestation de la sécurité sociale et au bien-être collectif.

L'auteur estime que pour éliminer ce risque, il est nécessaire de récupérer la notion de droits de l'homme non seulement du point de vue des droits sociaux, mais également, du point de vue des responsabilités globales et des besoins locaux. Ce qui implique non pas le renforcement immédiat des droits sociaux, mais plutôt le développement progressif de la protection sociale et des réseaux de bonne gouvernance par le biais, par exemple, de la formulation de demandes de ressources démocratiquement négociées. Cela nécessite une participation populaire plus authentique et plus effective.

Le Brésil a beaucoup progressé dans la création d'institutions de contrôle et de participation sociale depuis la promulgation de la Constitution de 1988, qui prévoyait l'institutionnalisation des conseils de gestion des politiques sectorielles ou des conseils de politique publique aux niveaux fédéral, des États et municipal (Schneider; Silva; Marques, 2004).

Cependant, devant l'inefficacité des conseils existants, en particulier dans les régions du Nord-Est et du Nord, et compte tenu de la nécessité d'accélérer la mise en œuvre du programme Faim Zéro et de l'impossibilité d'enregistrer rapidement les populations nécessiteuses, le MESA a décidé de mettre sur pied des comités de gestion chargés du contrôle social du programme Carte alimentaire.

Il s'agissait d'une façon novatrice de faire participer les communautés elles-mêmes à la sélection des bénéficiaires et au suivi des résultats du programme. C'était aussi un moyen d'établir la coresponsabilité des trois sphères gouvernementales du programme, avec la formation des coordinations des États en tant qu'organes exécutifs

du programme Faim Zéro et liens entre l'administration fédérale et les municipalités, responsables de la mise en place et du maintien de l'infrastructure des comités de gestion et de la gestion du registre unique.

D'après Gomes (2003), coordonnateur régional du programme Faim Zéro dans la région du Nord-Est, on raconte dans les municipalités bénéficiaires que:

pour la première fois dans le pays, le monopole du pouvoir municipal dans la gestion des politiques publiques a été rompu et l'écart entre leurs objectifs et les demandes de leurs bénéficiaires réduit. [...] Ces conquêtes, ces ruptures de résistances n'auraient pu avoir lieu sans une opposition opiniâtre entre différentes forces, souvent antagonistes, dans l'arène de la politique locale. L'augmentation du nombre des représentants de la société civile dans les comités de gestion et l'encouragement des secteurs de la société locale à s'y faire représenter ont déclenché un processus rapide et surprenant d'organisation sociale ou de sa consolidation. On a vu apparaître une véritable armée de bénévoles anonymes, souhaitant pour mille et une raisons participer, mais la plus forte était le désir de briser le traditionnel clientélisme des pouvoirs politiques locaux.

Cette forme de gestion participative n'a pas été sans problèmes, mais elle a aussi contribué à sensibiliser la population locale et à renforcer le sentiment de citoyenneté.

Ortega (2003) a évalué le fonctionnement du programme dans les États de Paraíba, du Rio Grande do Norte et de Pernambuco, entre juillet et août 2003. Il a noté les principaux points positifs suivants:

- Le programme a véritablement atteint les plus démunis dans les municipalités.
- Les subventions ont été dépensées pour la nourriture et l'agriculture familiale locale a été encouragée. Dans les municipalités où les comités de gestion tiennent des réunions pour expliquer le programme Faim Zéro à la population, les familles ont fini par comprendre que leur consommation dirigée sert à promouvoir l'économie locale.
- La relance de l'économie locale, en particulier la vente des denrées alimentaires, a facilité la promotion d'une économie plus formelle.
- Le lien entre les actions du programme Faim Zéro et des gouvernements des États a créé de meilleures conditions pour la réussite du programme. Les exemples les plus évi-

dents sont les actions destinées à inscrire les populations à l'état civil et les cours d'alphabétisation pour les jeunes et les adultes.

- La création de comités de gestion a assuré l'inclusion politique des acteurs sociaux locaux auparavant exclus du système politique.

Cette initiative novatrice des comités de gestion a été, cependant, de courte durée et, avec l'unification de tous les programmes de transferts de revenus, a perdu une partie de sa raison d'être.

En 2005, le gouvernement a défini des règles pour l'adhésion des municipalités au programme, à savoir nommer un responsable municipal pour le programme et mettre en place un conseil de contrôle social avec une représentation égale du gouvernement et de la société. Le contrôle social du programme peut être assumé par des organismes déjà existants, comme ceux chargés du contrôle social des programmes restants ou les conseils sectoriels attachés à d'autres politiques, à condition de répondre aux exigences intersectorielles et d'assurer la parité gouvernement et société.

À la fin du processus d'adhésion, un changement d'orientation a été observé dans les comités de gestion, qui ont été formés à la sécurité alimentaire et aux actions de structuration du programme Faim Zéro, en vue de consolider les liens avec les conseils de l'assistance sociale. Dans 79 pour cent des municipalités, le gestionnaire responsable du programme est un professionnel du travail social, comme la plupart des membres des conseils de contrôle social qui ont été mis en place. De tous les conseils du gouvernement fédéral, 42 pour cent ont été spécifiquement établis pour le programme et 58 pour cent ont été créés à partir de conseils existants. Parmi ceux-ci, 83,7 pour cent sont liés aux conseils d'assistance sociale, 1,3 pour cent au domaine de la santé et 0,6 pour cent à l'éducation, selon les données fournies par le Ministère du développement social et de lutte contre la faim en juillet 2006.

RENFORCEMENT DES GROUPES PARTICULIERS (POPULATIONS AUTOCHTONES, QUILOMBOLAS, PETITS AGRICULTEURS)

Le programme Faim Zéro souligne le rôle majeur des groupes organisés dans la gestion des politiques axées sur des communautés

particulières comme les autochtones, les *quilombolas* et les petits agriculteurs.

En même temps, diverses actions ont été élargies à ces groupes: les fonds destinés à l'octroi de crédits à l'agriculture familiale par le biais du PRONAF¹⁰, sont passés de 2,4 milliards de BRL en 2003-2004, à 9 milliards en 2005-2006, soit une augmentation de 275 pour cent en valeur nominale.

Le programme assurance récolte a été mis en œuvre dans les régions semi-arides pour couvrir les pertes causées par la sécheresse. Au cours de la campagne 2004-2005, le régime d'assurance pour l'agriculture familiale a été reformulé afin de garantir, pour la première fois, une couverture totale du financement, ainsi que la couverture de 65 pour cent du revenu net escompté des projets financés par l'exploitant¹¹.

Un autre exemple est l'auto-organisation de la distribution des denrées alimentaires aux familles *acampadas* en attente de la réforme agraire. C'est l'INCRA qui apporte les denrées dans les camps, mais c'est la communauté, au travers de ses propres organisations, qui se charge de leur distribution aux familles.

La sélection des familles *quilombolas* nécessiteuses a été un processus important, effectué également avec la participation des communautés elles-mêmes, ainsi que le diagnostic des projets communautaires prioritaires pour générer des revenus. Des fonds ont été transférés aux projets de moulins à farine, d'artisanat, de jardins potagers et de petites agro-industries.

Les groupes autochtones et *quilombolas* comptent aussi sur les Chambres permanentes du CONSEA chargées de traiter des politiques ciblées comme le programme *Brasil Quilombola* et la politique de sécurité alimentaire pour les populations autochtones.

Un résultat associé au Programme d'achat d'aliments (PAA) et à la reprise de l'approvisionnement alimentaire des groupes particuliers, est que 40 pour cent des denrées alimentaires distribuées par la CONAB en 2005, provenaient déjà de l'agriculture familiale, et ce chiffre augmente au fur et à mesure que le PAA évolue. La mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle, bien qu'elle soit à un stade précoce, a certainement contribué à mieux

10. Programme national pour l'agriculture familiale qui octroie des crédits aux petits agriculteurs.

11. Source: site du MDA: www.mda.gov.br/saf

assurer la protection sociale de ces groupes, tout en renforçant leur caractère organisationnel.

Transfert de revenus et sécurité alimentaire

En octobre 2003, le programme *Bolsa Família* a réuni en un seul les principaux programmes de transfert de revenus existants: Carte alimentaire, Bourse école et Bourse alimentation. Dans la pratique, les 50 BRL du programme Carte alimentaire mis en œuvre au début de 2003 ont été investis dans *Bolsa Família*, ce qui a permis une augmentation significative du revenu moyen de chaque ménage (d'une moyenne nationale située auparavant entre 20 et 25 BRL, à une moyenne estimée à l'époque à 70 BRL et 75 BRL dans le cadre de *Bolsa Família*). Les 15 BRL par enfant dans le cadre des programmes Bourse école et Bourse alimentation ont été groupés en 15 BRL par enfant, jusqu'à un maximum de trois enfants par famille. Ainsi, la valeur maximale du programme est maintenant de 95 BRL et le minimum de 50 BRL.

L'objectif était de mettre en place un grand programme de transfert de revenus couvrant toutes les familles pauvres, avec un budget considérable garanti d'année en année et qui d'atteindrait à la fin 11 milliards de BRL par an.

La principale difficulté d'associer un programme de revenu minimum au fait d'y avoir droit est l'aspect subjectif de la décision quant à la ligne de démarcation: pourquoi une famille dont les revenus par tête sont inférieurs à 100 BRL peut-elle bénéficier de ce programme et pas celle qui gagne 100,50 BRL? Comment actualiser le seuil de pauvreté à la longue? Selon quel critère? Quels sont les critères qui définissent les familles qui ne font plus partie du programme, qui déterminent si la famille se trouve encore dans une situation de vulnérabilité sociale même si elle a légèrement augmenté ses revenus?

Ainsi, les principaux facteurs qui définissent l'orientation d'un programme de transfert de revenus axé sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle sont les suivants:

- Rattacher le transfert des revenus à la politique d'accès au droit fondamental à l'alimentation comme politique des États et non pas du gouvernement.
- Accorder la priorité, de préférence par le chef de l'État, à la lutte contre la faim moyennant l'application d'une politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

- Adopter des critères de sélection des bénéficiaires: plus qu'une simple vérification du respect des critères de seuil de pauvreté et de la présence dans le registre des bénéficiaires, il s'agit surtout de vérifier d'autres critères comme l'existence de l'insécurité alimentaire sévère ou modérée dans la famille pour son accession au programme. Pour cette raison, il est important de trouver des portes d'entrée au moyen d'enquêtes qualitatives et avec la participation des agents de santé locaux en vue de garantir le respect du droit fondamental à l'alimentation.
- Établir le montant des prestations: de préférence, le montant devrait être suffisant pour acheter un panier alimentaire de qualité correspondant à la taille de la famille.
- Assurer le suivi des familles: étant donné que le transfert de revenus en soi n'est pas une condition suffisante pour surmonter l'état de vulnérabilité, le suivi des familles est nécessaire afin de connaître les différentes sources de vulnérabilité aux niveaux familial, local et régional. En outre, une orientation est nécessaire pour l'acquisition d'habitudes alimentaires saines et pour stimuler la production locale d'aliments.
- Prendre des mesures complémentaires: celles-ci, associées à des mesures visant à promouvoir la sécurité alimentaire et nutritionnelle des familles, sont essentielles pour s'assurer que le but a été atteint par les familles qui sortent du programme. Elles permettent de générer des emplois et des revenus en stimulant les économies locales grâce à des incitations à la production, à la transformation et à la commercialisation d'aliments locaux et régionaux.
- Définir des critères de sortie du programme: ils doivent être associés à de meilleurs schémas alimentaires, les ménages devant avoir acquis la capacité de gérer de manière autonome leurs revenus.

L'expansion simultanée comme politique complémentaire: a) des programmes conditionnels de crédit à la production octroyé aux petits agriculteurs, comme le PRONAF – un programme de prêt spécifique pour les agriculteurs comportant diverses modalités en fonction des revenus annuels, visant à diversifier la production tout en respectant la production régionale; b) des programmes de formation

et d'assistance technique pour les agriculteurs qui intègrent les principes de diversification, de conservation et de valorisation des savoirs des producteurs locaux; c) des programmes de vente locale de la production de l'agriculture familiale pour améliorer les prix offerts sur le marché et sa distribution aux programmes institutionnels comme les repas scolaires, les hôpitaux et les situations d'urgence; d) la mise en place de centres régionaux de commercialisation et l'ouverture de marchés à ciel ouvert locaux pour les producteurs, dans les localités de transit et de préférence les jours de versement des prestations sociales; e) des programmes de microcrédit et d'économie solidaire, intégrés de préférence dans les réseaux de commerce solidaire.

Perspectives – institutionnalisation de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle

La condition de base pour l'implantation d'une politique de sécurité alimentaire est qu'elle soit institutionnalisée en tant que politique d'État. Au moins trois outils sont nécessaires pour promouvoir ce processus d'institutionnalisation: a) une loi sur la sécurité alimentaire garantissant le droit à l'alimentation comme un devoir de l'État, définissant les outils politiques et assurant sa pérennité, même en cas de changement de gouvernement; b) une conception institutionnelle du pouvoir exécutif, avec un cadre, des moyens de coordination intersectoriels et des sources de financement; c) des mécanismes de contrôle et de participation sociale avec des outils pour surveiller et évaluer la politique et ses programmes.

Le Brésil est doté des institutions suivantes: le Conseil pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) qui conseille directement le Président de la République et a pour rôle de faire le lien entre la société civile et le gouvernement; la Loi organique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (LOSAN) qui vise à assurer la mise en œuvre permanente et obligatoire du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN) défini par le CONSEA; le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim avec son Secrétariat national de sécurité alimentaire. Il est maintenant nécessaire de mettre en œuvre un mécanisme de coordination intersectorielle, puisque les actions de sécurité alimentaire sont dispersées dans différents ministères et que les ressources budgétaires sont définies annuellement.

Conformément à la LOSAN, le SISAN est composé d'organes du gouvernement fédéral, des États et des municipalités, et des institutions privées concernées par la sécurité alimentaire et nutritionnelle qui souhaitent intégrer le système dans le but de «formuler et appliquer des politiques et des plans pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, stimuler l'intégration des efforts entre le gouvernement et la société civile, et promouvoir le suivi et l'évaluation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le pays.»

Font également partie du SISAN: la Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle à qui il incombera d'indiquer au CONSEA les lignes directrices et les priorités de la politique et du plan national de sécurité alimentaire et nutritionnelle; le CONSEA en tant qu'organe directement chargé de conseiller le Président de la République; et la Chambre interministérielle pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, composée des ministres et secrétaires spéciaux responsables des questions liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et chargée de l'élaboration de la politique et du plan national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de la coordination de leur mise en œuvre.

Dans la branche exécutive, le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim est le principal interlocuteur pour les questions liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle au sein du gouvernement.

Le CONSEA fonctionne comme un organe consultatif et de liaison au sein de la présidence de la République et non pas comme un organe délibérant lié à un ministère sectoriel. Et ce, parce que la sécurité alimentaire est une politique multisectorielle qui ne peut, sans perdre sa capacité d'articulation, être liée à un secteur ou à un ministère particulier. Il est donc proposé de mettre en place un comité interministériel comme interlocuteur privilégié.

Cependant, serait-ce là le meilleur modèle institutionnel?

Pour les pays latino-américains qui ont débattu de la nécessité d'adopter une politique de sécurité alimentaire, le point de départ est le souci d'assurer l'approvisionnement alimentaire et la protection des agriculteurs. C'est le cas du Mexique où se discute aujourd'hui la question de l'adoption d'une Loi organique sur la sécurité alimentaire. Selon l'avant-projet de loi sur la planification de la souveraineté et de la sécurité agroalimentaire et nutritionnelle, proposé par la Commission de l'agriculture et de l'élevage en novembre 2005, «il est nécessaire d'établir de toute urgence et prioritairement un cadre

juridique de certification des politiques agropastorales et agroalimentaires du Mexique comme base de la souveraineté et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la nation mexicaine.»

Les programmes de sécurité alimentaire de la République bolivarienne du Venezuela ont également une forte composante d'approvisionnement en denrées alimentaires. Selon Llambi (2005), «le Plan national de développement 2001-2007 a défini comme objectif prioritaire de la politique de sécurité alimentaire l'autosuffisance du pays par rapport à l'approvisionnement alimentaire, et s'est focalisé sur la création de réserves pour une liste de produits dits sensibles.»

Ainsi, le cadre institutionnel de ces pays doit être fortement centralisé dans leurs Ministères respectifs de l'agriculture et de l'élevage. Ce n'est pas le cas au Brésil, puisque le problème de l'approvisionnement alimentaire à des fins de sécurité alimentaire a été résolu au cours des décennies précédentes et qu'aujourd'hui le pays est l'un des principaux exportateurs mondiaux de produits alimentaires de base. Les problèmes agropastoraux ont été résolus au sein sectoriel du Ministère de l'agriculture. C'est en cela que la proposition institutionnelle du Brésil a été différente.

Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des mesures pour renforcer la sécurité alimentaire ont été possibles au cours de la première année, en raison de l'existence d'un ministère sectoriel chargé de formuler et de mettre en œuvre de nouvelles politiques, avec un budget et un plan d'action autonomes lui conférant une plus grande agilité en dépit d'un effectif restreint qui a quand même servi de lien dans l'exécution de certains programmes au niveau fédéral, des États et municipal.

Au cours des années suivantes, le modèle adopté a conservé ses caractéristiques initiales. Le maintien de politiques spécifiques a été possible en grande partie grâce au modèle initial adopté et à un financement de 1,8 milliard de BRL. Cela représentait, en termes de ressources, ce qu'il y avait de «nouveau» dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au sein du gouvernement. Il convient de rappeler la grande difficulté rencontrée par le CONSEA en 1993 quand il s'est agi de prévoir des ressources pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le budget et de les décaisser. Étant donné que l'établissement du budget est plutôt rigide (le budget pour l'année suivante pour chaque ministère et chaque programme de chaque ministère est défini en fonction des dépenses engagées au cours de l'année précédente), la création du Ministère extraordinaire

de sécurité alimentaire a permis de conserver ces fonds pour les exercices suivants. Ainsi, la partie du PCA qui correspond à la plus grande partie des ressources de *Bolsa Família* (50 à 63 BRL en moyenne par famille) a été intégrée et augmentée dans le budget. Toutefois, on a constaté des limites dans la coordination avec les autres ministères.

Dans ce contexte, l'existence du CONSEA a été fondamentale pour assurer le respect de l'engagement du gouvernement à mettre en œuvre une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle comme but transversal et stratégique, bien que secondaire, et à poursuivre le contrôle social des programmes sociaux, en particulier de *Bolsa Família*.

Cependant, la coordination et la mise en œuvre de la politique par les organes de l'exécutif sont également nécessaires, car le CONSEA, en tant que représentation sociale et organisme de contrôle, ne peut pas assumer à sa place, le rôle de l'État. Dans ce cas, deux solutions institutionnelles sont envisageables: la première, proposée par la LOSAN, consiste à maintenir comme interlocuteur et coordonnateur de la politique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle une instance non sectorielle et de niveau hiérarchique supérieur à celui des ministères sectoriels chargés de l'exécution. Dans ce contexte, la Chambre civile serait l'organisme idéal, puisque son rôle est précisément de coordonner les actions gouvernementales. Ici, il est de plus en plus nécessaire de prendre un engagement clair en vue d'assurer la sécurité alimentaire comme objectif prioritaire du gouvernement. Dans le cas contraire, les risques d'une plus grande instabilité et de lenteur dans la prise de décisions sont plutôt grands. Cette solution n'exclut pas la nécessité de créer des organes d'exécution spécifiques, par exemple au sein du MDS et du Ministère de la santé.

Par ailleurs, elle ne répond pas à la question de savoir comment s'articule la sécurité alimentaire avec d'autres politiques sociales. Est-elle subordonnée à ces politiques ou est-ce le contraire? L'importance de cette question réside dans la zone d'ombre observée dans les politiques structurelles visant à surmonter la vulnérabilité, qui couvre tout le domaine social.

La solution institutionnelle qui résout cette question sur le plan conceptuel est de privilégier l'accès à une alimentation de qualité en tant que composante sectorielle spécifique et permanente de la politique sociale du gouvernement. D'où la nécessité de traiter la question de l'alimentation comme un droit social, au même titre que le droit à

la santé, à l'éducation, au travail et à l'assistance sociale, et de reprendre et compléter la notion de sécurité sociale prévue par la Constitution de 1988. Cela signifie que, tout comme l'accès universel aux soins de santé et à l'éducation est assuré par la prestation de services appropriés à la population, le secteur alimentaire doit fournir des services visant à promouvoir l'accès à une alimentation de qualité. La question de la coordination serait abordée dans le cadre du champ d'application plus complet de la politique du gouvernement en matière de sécurité sociale, dont la sécurité alimentaire serait l'un des objectifs transversaux. Toutefois, pour que cette proposition aboutisse, tous les ministres responsables des questions de sécurité sociale doivent comprendre sa nature complémentaire et agir conjointement sur la base d'accords et dans un mode non concurrentiel, ce qui constitue un énorme défi quand il s'agit de conflits politiques.

La formulation, la mise en œuvre et le suivi des actions spécifiques de sécurité alimentaire et de politique alimentaire dans un sens plus large pourraient être exercés par un ministère, par une entreprise comme la CONAB, ou par un institut sur le modèle de l'ancien Institut national de l'alimentation et la nutrition (INAN), tout en gardant à l'esprit les intérêts et les points de vue de la société civile tels qu'exprimés par le CONSEA.

Pour que le gouvernement accorde la priorité à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, il est nécessaire de comprendre que la lutte contre la faim est à la fois structurelle et d'urgence, d'assurer la coordination interministérielle autour de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, en précisant à qui incombe le rôle de coordination, et de proposer clairement une politique sociale plus vaste qu'un programme de transfert de revenus. Il est également fondamental de reprendre et de renforcer le discours sur le droit à l'alimentation, d'adopter des politiques de structuration associées à des actions d'urgence et d'assurer le contrôle social comme moyen d'étendre les droits civiques. Dans le cas contraire, le risque de donner raison aux détracteurs des politiques sociales qui pensent qu'elles ont des objectifs électoraux serait grand.

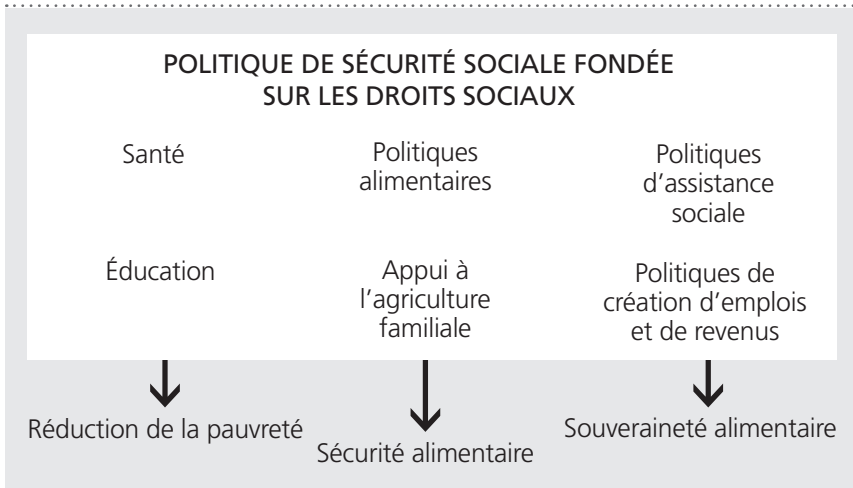
En ce qui concerne la définition d'une politique sociale, les pays latino-américains se situent à deux pôles opposés: les uns préconisent une politique axée sur les familles les plus pauvres et la réduction des dépenses pour la mise en œuvre des politiques sociales universelles comme celles visant à promouvoir les droits sociaux tels que la sécurité, le travail et la santé, et en contrepartie l'allocation de

ressources budgétaires aux programmes de transfert de revenus soumis à des conditions. Dans ce cas, les actions pour fournir aux familles des moyens de sortir de la pauvreté se fondent sur l'idée que les solutions pour les rendre moins vulnérables sont à leur portée et qu'elles dépendent de leurs choix individuels: le maintien de leurs enfants à l'école et le suivi régulier de leur état de santé par le biais du système de soins de santé, la participation à des cours de formation professionnelle, etc. Le contrôle social et la gestion participative ne sont pas considérés comme des principes.

L'autre pôle soutient que tous les citoyens doivent avoir accès à une alimentation suffisante, saine et équilibrée, de manière digne, comme droit humain et devoir de l'État. Les partisans de cette notion estiment que la vulnérabilité ne peut être surmontée que par une approche de développement économique qui garantit des emplois et des revenus, et réduit les inégalités sociales associées à des politiques de distribution des revenus et des politiques universelles garantissant les droits et relevant le pouvoir d'achat du salaire minimum. En outre, selon eux, les mesures spécifiques pour garantir l'accès à l'alimentation devraient conduire à des développements positifs en termes d'emplois et de revenus locaux, renforcer l'esprit civique et promouvoir une plus grande participation de la population par le biais des organismes locaux de contrôle social. Dans le cas du Brésil, c'est ce deuxième modèle qui a été développé.

Le résultat conjoint de cette vaste politique de sécurité sociale doit avoir pour objectifs prioritaires la réduction de la pauvreté et la promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle outre la souveraineté alimentaire. Les transferts de revenus seraient un des outils nécessaires pour secourir dans l'immédiat les familles les plus pauvres, celles auxquelles le gouvernement aurait accordé la priorité. En d'autres termes, chaque politique, à elle seule, ne peut produire les résultats escomptés, et le transfert de revenus ne peut être le programme isolé d'un secteur ou d'un département gouvernemental. Dans la proposition schématisée ci-après, les portes de sortie font partie intrinsèque de la conception de la politique sociale du gouvernement. Tandis que le transfert de revenus subvient de façon immédiate aux besoins fondamentaux des familles les plus démunies, tous les domaines décrits convergent pour garantir les droits en jeu et apporter les moyens de surmonter la vulnérabilité. Cette proposition comporte le changement conjoint de la structure de distribution des revenus dans le pays.

Structure du programme de distribution des revenus dans le pays



Références

BICKEL, G. et ANDREWS, M. 2002. A evolução do programa de cupom alimentação e a mensuração da fome nos Estados Unidos. Dans *Combate à fome e à pobreza rural*. Instituto Cidadania, São Paulo, Brésil.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2005. *Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Balanço do Fome Zero*. Estudo técnico, n° 20. Brasília.

CONAB (COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO). 2005. *História do abastecimento alimentar*. Version préliminaire. Brasília.

DE HAEN, H. 2004. A conjuntura global de insegurança alimentar e os benefícios ligados à redução da fome. Dans *Conferência nacional de segurança alimentar e nutricional*, 2. 17-20 mars 2004. Olinda, Brésil.

DEAN, H. 2005. The global human rights agenda and the (im)possibility of the ethical state. Dans Cimadamore, A., Dean, H. et Siqueira, J. *The poverty of the state: reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty*. Série Clacso-Crop.

DELGADO, G. C., CONCEIÇÃO, J. C. P. R. DA et OLIVEIRA, J. J. DE. 2005. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA)*. Texto para discussão, n° 1145. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília.

DESER (DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS RURAIS). 2005. *Compras governamentais: o programa brasileiro de aquisição de alimentos*. Brasília.

GOMES, A. 2003. *Salvem os comitês gestores*. Polycopié.

INSTITUTO CIDADANIA. 2001. *Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, Brésil.

LLAMBI, L. 2005. *Los programas de combate a la desigualdad social, seguridad alimentaria y reforma agrária del gobierno de Venezuela*. ActionAid Américas, Caracas.

MACINKO, J., GUANAIS, F. C. et SOUZA, M. F. M. DE. 2005. Evaluation of the impact of the family health program on infant mortality in Brazil, 1990-2002. *Journal of Epidemiology & Community Health*, vol. 60, p. 13-19. Disponible sur le site Web: <http://jech.bmjournals.com>. Consulté le 16 décembre 2005.

MDS (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME). 2005. *Fome Zero: balanço dos programas e ações*. Brasília.

MONTEIRO, C. A. 2003. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil: implicações para políticas públicas. *Estudos Avançados*, vol. 17, n° 48, Instituto de Estudos Avançados, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brésil. Polycopié.

MONTEIRO, C. A., ONDE, W. L. et KONNO, S. C. 2006. *Desnutrição infantil no semi-árido brasileiro: prevalência, distribuição social, tendência secular e impacto dos programas de transferência de renda*. Análise do inquérito «Chamada Nutricional 2005». Réalisé pour le Ministério do Desenvolvimento Social et le Ministério da Saúde. Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde e Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brésil.

ORTEGA, A. C. 2003. *Relatório de viagem: os Comitês Gestores Locais e as Coordenações Estaduais do Programa Fome Zero em Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte*. Polycopié.

ROCHA, S. 2000. *Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil*. Texto para discussão, n° 720. Ipea, Rio de Janeiro, Brésil.

SCHNEIDER, S., SILVA, M. K. et MARQUES, P. E. M. (Coord.). 2004. *Políticas públicas e participação social no Brasil Rural*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brésil.

SEN, A. 1988. Food entitlements and economic chains. Dans Le May, B. W. J. (Ed.). *Science, Ethics and Food*, p. 58-70. Smithsonian Institute Press, Washington.

TAKAGI, M. 2006. *A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Thèse (Doctorat en Sciences économiques). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brésil.

TAKAGI, M., DEL GROSSI, M. et SILVA, J. G. DA 2001. *Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Texto para discussão, n° 101. Instituto de Economia; Universidade de Campinas, Campinas, Brésil.

8. AGRICULTURE FAMILIALE ET PROGRAMMES DE GARANTIE DE PRIX AU BRÉSIL: Le Programme d'achat d'aliments (PAA)¹

*Adoniram Sanches Peraci
Gilson Alceu Bittencourt*

Introduction

Le crédit rural a toujours été l'instrument principal de la politique agricole brésilienne. Même dans les années 70 et 80, quand des ressources importantes étaient consacrées à la garantie de prix minimums et à l'assistance technique, le crédit était à la base du processus de modernisation de l'agriculture.

Le crédit rural a toujours été sélectif et concentrateur de revenus, la position du gouvernement brésilien étant que «l'agriculture et les agriculteurs» devaient bénéficier des politiques agricoles indépendamment de leur taille. En d'autres termes, tous les agriculteurs étaient mis sur le même pied d'égalité, sans tenir compte des différences économiques et sociales. En conséquence, les grands et moyens agriculteurs en sont devenus les principaux bénéficiaires, car ils répondaient mieux aux critères définis pour accéder au crédit rural et profiter des avantages offerts par la politique de garantie de prix.

Les exploitants familiaux, bien que représentant la majeure partie de la population rurale (plus de 80 pour cent du secteur de l'agriculture et de l'élevage) et responsables d'une partie importante de la production agropastorale brésilienne, en particulier de produits entrant dans la composition du panier de base, restaient généralement en marge des politiques agricoles. La situation a commencé à changer avec la création du Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF) en 1995.

.....

1. Résumé d'un rapport présenté à la FAO, juin 2010.

Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF)

Le PRONAF a été une victoire pour les agriculteurs familiaux et leurs organisations, et il peut être considéré comme le premier programme d'accès au crédit, spécialement conçu pour l'agriculture familiale au Brésil. En 1994, à la suite des pressions exercées depuis 1992 par les exploitants familiaux au moyen d'innombrables mobilisations de mouvements sociaux, en particulier la Confédération nationale des travailleurs agricoles (CONTAG) et le Département national des travailleurs ruraux de la Centrale unique des travailleurs (DNTR-CUT), le programme de valorisation de la petite production rurale (PROVAP) a été établi. De 1992 à 1996, bien que la liste des revendications mentionnait l'assistance technique, l'infrastructure, l'environnement et la technologie, durant les négociations ces sujets ont fini par être relégués au second plan. Les agriculteurs réclamaient essentiellement l'accès à des lignes de crédit différenciées. À l'époque, les arguments avancés par les dirigeants syndicaux étaient les suivants: «Nous ne pouvons pas parler d'assistance technique tant que nous n'avons pas accès à des crédits pour la production», «Nous ne pouvons pas parler de diversification si nous n'avons pas accès au crédit», «L'environnement est important, mais il nous faut avoir les revenus nécessaires pour envisager des voies et moyens de le préserver». Le crédit était donc l'objectif principal de la grande majorité des mobilisations organisées par les agriculteurs familiaux.

En 1995, grâce à la mobilisation des exploitants familiaux lors de la deuxième édition du «Cri de la terre»², le gouvernement fédéral a créé le PRONAF en remplacement du PROVAP, par une résolution du Conseil monétaire national (CMN). Seuls les crédits pour fonds de roulement ont été accordés dans le cadre des récoltes de cette année. Ils ont été accordés aux exploitations familiales ayant une superficie inférieure à 4 (quatre) modules fiscaux, avec une main-d'œuvre familiale (mais l'embauche éventuelle de tiers est admise), dont au moins 80 pour cent du revenu provient d'activités agropastorales, et qui résident sur place ou dans une agglomération rurale ou urbaine voisine.

.....
 2. Événement national coordonné par la CONTAG et le DNTR-CUT avec la participation de nombreuses autres organisations d'appui aux agriculteurs familiaux. Il est organisé chaque année dans divers États et dans la capitale fédérale, et sert à négocier une liste de doléances présentées aux gouvernements des États et à l'administration fédérale.

En 1999, la responsabilité du PRONAF a été transférée du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement (MAPA), au tout nouveau Ministère du développement agricole (MDA). À la fermeture du Programme de crédit spécial pour la réforme agraire (PROCERA), de nouvelles catégories de bénéficiaires ont été établies. Les agriculteurs familiaux ont été classés en quatre groupes – A, B, C et D – en fonction du revenu et de la main-d'œuvre. Un système de crédit collectif a été mis sur pied pour les personnes morales, notamment les associations et coopératives. Des activités non agricoles, comme le tourisme rural et l'artisanat, et des activités relatives à l'environnement ont été financées.

En 2003, avec le changement de gouvernement, le PRONAF a été élargi et son budget augmenté. L'administration fédérale l'a même inscrit au rang des programmes prioritaires. C'est en cette même année que le Programme d'achat d'aliments (PAA) a été créé dans le but d'assurer un revenu pécuniaire aux agriculteurs familiaux les plus démunis, de leur permettre de vendre leurs produits et de créer un mécanisme de garantie des prix pour une partie de leur production.

En 2004, un nouveau groupe d'exploitations familiales a été inclus dans le PRONAF (le groupe E), composé d'agriculteurs mieux organisés, qui, bien que remplissant les critères du programme eu égard à la superficie, la main-d'œuvre et la taille de la famille, avaient un revenu annuel brut dépassant la limite qui avait été fixée par le PRONAF. Cette même année a été créé un régime d'assurance particulier pour l'agriculture familiale, le Programme national de garantie de l'activité agricole (PROAGRO *Mais*), également connu sous le nom de Système d'assurance pour l'agriculture familiale (SEAF). Il s'agit d'un régime d'assurance multirisque qui couvre un large éventail d'événements comme les pluies diluviennes, le gel, la grêle, la sécheresse, les variations de température excessives, les tempêtes, les vents froids et les maladies fongiques ou les épidémies, pour lesquels aucun mécanisme de contrôle technique ou économique viable n'est disponible. Ce régime d'assurance couvre toutes les cultures prévues dans le zonage agricole du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement. En 2003, huit types de cultures étaient concernés, mais à présent, ce chiffre s'élève à 35. Toutes les cultures irriguées sont également concernées. Le SEAF tient compte des caractéristiques particulières de l'agriculture familiale, notamment l'agriculture intercalaire, l'agriculture mixte, traditionnelle, locale ou

créole (à condition d'être enregistrées auprès du MDA) et les contributions à la production des agriculteurs eux-mêmes. Aujourd'hui, près de 600 000 contrats de prêts pour fonds de roulement sont assurés chaque année, ce qui fait une garantie d'environ 5 milliards de BRL pour le financement exclusif des exploitations familiales. Les montants assurés équivalent à la totalité des débours, plus une couverture correspondant à 65 pour cent des revenus nets escomptés jusqu'à 2 500 BRL par agriculteur et par an. Les agriculteurs contribuent à concurrence de 2 pour cent de la valeur assurée. Le montant des subventions du gouvernement fédéral s'élève à près de 6 pour cent de la valeur assurée.

La loi n° 11.326 sur l'agriculture familiale a été adoptée en 2003. Cette loi est le fruit de discussions dans différents forums sociaux et au sein du Congrès national, au cours desquelles a été consolidé le concept d'agriculture familiale, auparavant appelée petite agriculture. La loi établit les concepts, principes et mécanismes destinés à la formulation des politiques publiques pour l'agriculture familiale et les entreprises familiales rurales, et définit l'exploitant familial comme étant un individu qui pratique des activités en milieu rural et qui répond en outre aux critères suivants:

I – Il ne possède, à aucun titre, une superficie supérieure à quatre modules fiscaux.

II – Il emploie comme main-d'œuvre principale sa propre famille dans son établissement ou son entreprise.

III – Ses revenus proviennent principalement de l'établissement ou de l'entreprise familiale.

IV – Il dirige son établissement ou son entreprise avec sa famille.

Selon la loi, sont également couverts par l'assurance les sylviculteurs, les *quilombolas*, les aquaculteurs, les cueilleurs et les pêcheurs.

En 2007, le Programme de garantie des prix pour l'agriculture familiale (PGPAF) a été créé comme mécanisme permettant au gouvernement de fixer un prix minimum ou de référence pour les exploitants familiaux par le biais d'escompte dans le montant des financements prévus par le PRONAF, lorsque les prix courants sont inférieurs aux prix de référence pour un produit donné, pendant la période de remboursement du prêt obtenu pour l'amortissement du coût d'investissement.

Tableau 1. Critères définissant les bénéficiaires du PRONAF par groupe 2009/2010

CRÉDIT PRONAF – Classification des agriculteurs familiaux		
Groupe A	Groupe B	Autres agriculteurs familiaux
Assentados du Programme national de réforme agraire (PNRA) et du Fonds pour la réforme foncière et agraire, à condition qu'ils ne soient pas engagés dans des opérations d'investissement dans la limite individuelle autorisée par le PROCERA et le PRONAF A	Propriétaires, occupants et locataires ou partenaires	
	Comprend des communautés restantes de <i>quilombos</i> et des autochtones	Comprend des concessionnaires du PNRA et du Fonds des terres qui ne font plus partie du groupe A
	Agriculteurs résidant sur l'exploitation ou dans les localités voisines	
	Exploitations familiales dont la superficie est inférieure à 4 modules fiscaux, sans condition aucune	
	Le revenu familial provient de l'exploitation agropastorale et non agropastorale de l'établissement	Au moins 70% du revenu provient de l'exploitation agropastorale et non agropastorale de l'établissement
	Main d'œuvre essentiellement composée des membres de la famille	Main d'œuvre en grande partie composée des membres de la famille, pouvant employer un ou deux travailleurs permanents, avec la possibilité d'engager des travailleurs saisonniers
Agriculteurs dont le revenu familial annuel brut ne dépasse pas 6 000 BRL	Agriculteurs dont le revenu familial annuel brut est supérieur à 6 000 BRL	

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Le calcul du revenu brut ne tient pas compte des prestations de sécurité sociale pour les activités rurales.

Pour la couverture du PRONAF, le revenu brut provenant de diverses activités pastorales ayant une plus grande valeur ajoutée peut être déduit jusqu'à concurrence de 90 pour cent.

Sont considérés comme services les activités et revenus non agropastoraux comme le tourisme rural, la production artisanale, l'agro-industrie familiale et la prestation de services en milieu rural, qui correspondent à la nature de l'exploitation rurale et qui emploient en grande partie une main-d'œuvre composée des membres de la famille.

En 2008, le crédit PRONAF *Mais Alimentos* a été créé. Il s'agit d'une nouvelle ligne de crédit pour de nouveaux investissements, pour accorder des prêts jusqu'à concurrence de 100 000 BRL par agriculteur à un taux d'intérêt annuel de 2 pour cent pour une échéance pouvant aller jusqu'à 10 ans. Cette même année, les groupes C, D et E du PRONAF ont tous été rassemblés en un nouveau groupe dénommé «agriculteurs familiaux». Le groupe A des agriculteurs encadrés par le programme de réforme agraire a été maintenu. Le crédit du PRONAF au groupe B (pauvreté rurale) a été fourni selon la méthodologie du microcrédit rural (par le biais d'agents de crédit).

En 2009, une nouvelle loi sur l'assistance technique élargie aux agriculteurs familiaux a été adoptée.

À ce jour, l'agriculteur qui sollicite un crédit PRONAF doit remplir les critères prévus par la loi n° 11.326 de 2006 et avoir un revenu annuel brut ne dépassant pas 110 000 BRL. Une fois définis comme bénéficiaires du PRONAF, les agriculteurs sont classés en trois groupes: groupe A, groupe B et autres agriculteurs familiaux. Le groupe A est composé d'agriculteurs installés (*assentados*) du programme national de réforme agraire (PNRA) et du Fonds pour la réforme foncière et agraire. Les deux autres groupes sont répartis en fonction du revenu annuel brut et de la participation de la main-d'œuvre familiale aux travaux agricoles.

Les bénéficiaires du PRONAF doivent apporter la preuve de leur condition d'agriculteurs familiaux et de leur appartenance à l'un des groupes du programme par le biais d'une déclaration d'aptitude au crédit PRONAF (DAP). Le formulaire de la DAP est rempli et signé par l'agriculteur concerné, par un agent technique agréé³ par le Secrétariat à l'agriculture familiale (SAF/MDA) et par l'organisation qui représente les bénéficiaires. La DAP est fournie à l'unité familiale de production en tant qu'entité, et englobe tous les membres qui vivent dans le même lieu et/ou exploitent les mêmes superficies.

De 1995 à 2010, les limites de crédit prévues pour chaque agriculteur par le PRONAF ont été revues à la hausse, les taux d'intérêt réduits, les fonds augmentés (de 2,4 milliards de BRL pour la campagne 2002/2003 à 17 milliards de BRL pour la campagne 2009/2010), le nombre d'agriculteurs ayant obtenu des crédits a augmenté jusqu'à atteindre le chiffre de près de 2 millions en 2010. En outre, plusieurs autres lignes de crédit ont été ouvertes spécialement pour les jeunes, les femmes, l'agriculture biologique, les fonds de roulement et l'achat d'actions dans les coopératives, les entreprises agroalimentaires et le tourisme rural, la préservation de l'environnement et l'amélioration de la vie dans le semi-aride, etc.

Le PRONAF est une grande victoire pour les exploitants familiaux, qui peuvent ainsi bénéficier des politiques agricoles et passer du simple octroi de crédit rural à un régime d'appui pour la commercialisation de la production, la garantie des prix, l'assurance aléas climatiques et l'assurance-revenu, et l'assistance technique. En outre,

.....

3. Le Ministère de l'agriculture familiale (SAF) accrédite les entités d'assistance technique comme les EMATER, les *Institutos de Terras*, les surintendants des États de l'INCRA, les unités étatiques du Crédit foncier, le CEPLAC, entre autres.

il a permis de sensibiliser la société sur l'importance de l'agriculture familiale dans la création d'emplois et de revenus.

Les améliorations et les changements constants subis par le programme depuis sa création, fruit de l'interaction sociale avec la population cible et ses organisations ont permis d'élargir son champ d'action et de l'adapter aux spécificités de l'agriculture familiale.

Entre autres progrès enregistrés et différences entre le PRONAF et d'autres programmes exécutés en Amérique latine, on compte la répartition des agriculteurs selon les critères suivants: leur situation économique; la subvention des taux d'intérêt sur les prêts; la promotion des projets biologiques et agroécologiques; l'appui aux activités génératrices de revenus; les incitations à la création de petits projets agro-industriels; l'appui à la formation des jeunes agriculteurs; l'appui au développement de la sylviculture à des fins environnementales et économiques par le biais du crédit PRONAF Florestal; la simplification des garanties pour le crédit; la démocratisation de la formation professionnelle par le biais de la sélection et de l'appui aux projets établis par les organisations paysannes; les mesures incitatives et d'appui pour la mise en place des systèmes de coopératives de crédit; la garantie de prix et l'assurance-production et, plus récemment, l'assistance technique.

Administration Lula, programme Faim Zéro et origines du Programmé d'achat d'aliments (PAA)

En 2003, au début de l'administration Lula, les experts de l'ancien Ministère extraordinaire de la sécurité alimentaire (MESA) et du MDA estimaient que les mécanismes de garantie de prix ne cadraient pas assez avec la situation réelle des agriculteurs familiaux. Selon eux, la politique de garantie du prix minimum (PGPM) ne répondait pas aux besoins des agriculteurs les plus démunis, soit parce qu'ils résidaient loin des points de vente où la CONAB faisait habituellement ses achats, soit parce que leur échelle de production était trop petite, ce qui rendait difficile la mise en œuvre de la politique par les mécanismes de garantie de prix conventionnels.

Il convient de souligner que certains de ces problèmes ont été résolus dans les années 70 et 80, lorsque l'achat direct des denrées alimentaires auprès des petits exploitants était réalisé par les agents de l'ancienne Commission de financement de la production (CFP) et

de la Banco do Brasil, qui se rendaient sur les sites de production pour mettre en place les unités d'achat mobiles (POVOC), mais les coûts d'exploitation se sont avérés élevés pour le gouvernement.

D'autre part, le programme Faim Zéro, moteur de l'action gouvernementale dans la lutte contre la faim, proposait des incitations pour les agriculteurs les plus démunis pour les amener à renforcer leur production alimentaire, tant pour leur propre consommation que pour la vente et la production de revenus. De nombreux agriculteurs, en particulier les plus pauvres, n'étaient pas concernés par les mesures incitatives visant à accroître la production alimentaire, car il leur était impossible de vendre leurs produits à des prix leur permettant de couvrir les coûts et les profits, surtout parce qu'ils devaient compter sur des intermédiaires pour les vendre. Ce processus les a entraînés dans un cercle vicieux, car plus il leur était difficile de vendre leurs produits et de générer des revenus, moindre était la production pour leur propre consommation.

Dans un contexte de forte concentration de la propriété et de marchés imparfaits ou inexistants, les règles du marché libre entraînent invariablement la marginalisation des petites entreprises, qui sont le plus souvent dépourvues face à la concurrence des exploitations à grande échelle.

Ce constat a été déterminant dans la création du Programme d'achat d'aliments (PAA), dont l'objectif est de:

I – Encourager les agriculteurs familiaux les plus démunis à produire des aliments pour leur permettre d'assurer leur sécurité alimentaire.

II – Générer des revenus pour les agriculteurs les plus pauvres par la vente des excédents de leur production alimentaire au gouvernement fédéral.

III – Encourager la création ou le développement des circuits de commercialisation de la production familiale dans les communautés où ces circuits ne sont pas bien structurés ou sont inexistants.

IV – Augmenter les stocks de denrées alimentaires destinés aux programmes alimentaires dans le but de garantir aux populations en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle un accès régulier à des aliments en qualité et en quantité suffisantes.

V – Favoriser l'insertion sociale en milieu rural en renforçant l'agriculture familiale.

BASE JURIDIQUE DU PAA

Le PAA a été institutionnalisé par la loi n° 10.696 de 2003, grâce à l'insertion d'un article unique dans un projet de loi en discussion au Congrès national, qui stipule à l'article 19 que le PAA est institué dans le but de promouvoir l'agriculture familiale par le biais de mesures visant à distribuer des produits agropastoraux aux populations en situation d'insécurité alimentaire et à constituer des stocks stratégiques.

§ 1° Le produit de la vente des stocks stratégiques constitués selon les dispositions de l'article susmentionné est entièrement affecté à des actions de lutte contre la faim et à la promotion de la sécurité alimentaire.

§ 2° Le programme mentionné dans le titre est destiné à l'achat de produits agropastoraux des exploitations encadrées par le PRONAF sans passer par un processus d'appel d'offres, à condition que leurs prix ne soient pas plus élevés que ceux pratiqués sur les marchés régionaux.

§ 3° L'exécutif établit un Groupe de gestion composé des représentants des Ministères du développement agraire, de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement, des finances, de la planification, du budget et de la gestion, du développement social et de la lutte contre la faim et de l'éducation, qui est chargé de mettre en œuvre le programme désigné dans le titre.

§ 4° L'achat des produits dans la forme précisée dans le titre n'est effectué que dans la limite des disponibilités budgétaires et financières.

L'article a servi de base juridique pour l'achat direct des denrées alimentaires produites par les exploitations familiales sans qu'il soit nécessaire de procéder à des appels d'offres, ce qui a permis de payer des prix plus justes proches de ceux pratiqués sur le marché local. Le PAA complète ainsi les mesures des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle et s'affirme comme un élément clé pour la structuration de la demande institutionnelle de la production des exploitations familiales. En conséquence, il a contribué à assurer un revenu aux agriculteurs familiaux tout en améliorant le régime alimentaire des populations vulnérables sur le plan social ou en situation d'insécurité alimentaire. La faim et l'insécurité alimentaire et nutritionnelle sont encore bien présentes au Brésil et l'agriculture familiale joue un rôle essentiel dans l'éradication de ce fléau.

La loi n° 11.947 du 16 juin 2009 prévoit qu'une proportion minimale de 30 pour cent des ressources du Fonds national de développement de l'éducation (FNDE), transférées aux municipalités pour le Programme national de distribution de repas dans les écoles

(PNAE), doivent être destinées à l'achat de denrées alimentaires produites par les exploitations familiales, ce qui élargit considérablement le marché institutionnel du PAA. Après l'adoption de cette loi, le Ministère de l'éducation a rejoint le groupe de gestion du PAA. À cet effet, l'alinéa 3 de l'article 19 de la loi n° 10.696 de 2003 a été modifié comme suit:

§ 3° L'exécutif établit un Groupe de gestion composé des représentants des Ministères du développement agraire, de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement, des finances, de la planification, du budget et de la gestion, du développement social et de la lutte contre la faim, et de l'éducation, chargé de mettre en œuvre le programme dont traite le titre du présent article.

Le PAA est régi par le décret n° 4772 du 2 juillet 2003, abrogé en 2006 par le décret n° 5873, qui, à son tour, a été annulé par le décret n° 6447 de 2008, partiellement modifié par le décret n° 6959 du 15 septembre 2009.

Pour répondre en priorité aux besoins des agriculteurs familiaux les plus démunis, le décret de 2003 fixe le montant annuel maximal des achats pour chaque agriculteur à 2 500 BRL, ce qui correspondait à environ 10 salaires minimums de l'époque. En d'autres termes, même lorsque la production d'une famille dépassait ce montant, les achats auprès de chaque producteur dans le cadre du programme se limitaient à ce montant.

Le décret n° 6447 de 2008 porte augmentation des prix maximaux pour l'achat des denrées alimentaires à chaque agriculteur dans le cadre du PAA, et établit des plafonds pour chacun des mécanismes du programme. Ce décret désignait également le Ministère de l'éducation (MEC) comme membre du Groupe de gestion du PAA.

L'objectif initial du programme était d'acheter directement des denrées alimentaires comme le riz, les haricots, la farine de manioc, le maïs, le blé, la noix de cajou, la noix du Brésil, le sorgho et le lait entier en poudre, en vue de constituer des stocks ou pour les programmes de distribution gratuite de denrées alimentaires du Ministère de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la faim. Plus tard, en partenariat avec les gouvernements des États, le programme a lancé l'achat de lait auprès des agriculteurs familiaux et sa distribution aux communautés nécessiteuses de la région du Nord-Est du pays dans le cadre du programme dénommé PAA Lait.

Au sein de l'administration publique fédérale, le PAA relève du Ministère du développement social, où sont concentrées la plupart des ressources. À partir de 2006, le MDA a mis en place une action complémentaire visant à faciliter la constitution de stocks alimentaires pour les coopératives ou les associations de l'agriculture familiale, et renforcer ainsi les stratégies et circuits locaux de sécurité alimentaire. Pour assurer la mise en œuvre effective du PAA, le MDS a conclu des accords de financement avec la CONAB, les administrations des États et municipales, les fonds du MDA étant exclusivement transférés à la CONAB.

LE GROUPE DE GESTION DU PAA ET SES ATTRIBUTIONS

Le Groupe de gestion du PAA est coordonné par le MDS et composé des représentants des Ministères de la planification, du budget et de la gestion (MPOG), du développement agraire (MDA), de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement (MAPA), des Finances (MF), et de l'éducation (MEC), et est responsable de la mise en œuvre du programme, dont les grandes lignes sont établies et intégrées dans les résolutions. Le Groupe de gestion du PAA est chargé de définir:

I – Les modalités d'achat des produits agropastoraux destinés à la constitution de stocks stratégiques et aux personnes en situation d'insécurité alimentaire, y compris aux programmes de distribution de repas dans les écoles.

II – Les prix de référence pour l'achat des produits agropastoraux qui doivent tenir compte des différences régionales et de la réalité de l'agriculture familiale.

III – Les régions prioritaires pour la mise en œuvre du PAA.

IV – Les conditions attachées à la distribution gratuite des denrées alimentaires achetées aux bénéficiaires prévus par la loi complémentaire n° 111 de 2001 ou dans le PAA.

V – Les conditions pour la constitution des stocks publics dans le cadre du PAA.

VI – Les conditions de vente des denrées alimentaires achetées conformément aux dispositions du décret n° 6447 de 2008.

VI – Les conditions d'appui à la constitution de stocks alimentaires pour les organisations d'agriculteurs familiaux.

VIII – Les autres mesures nécessaires pour la mise en œuvre du PAA.

Le programme achète des denrées alimentaires sans appel d'offres⁴, aux prix de référence qui ne sont ni supérieurs, ni inférieurs à ceux pratiqués sur les marchés régionaux, dans les limites annuelles fixées par le décret n° 6447 pour chaque agriculteur répondant aux critères prévus par la loi n° 10696 du 24 juillet 2006 et par le PRONAF, à l'exception de la promotion de la production et de la consommation du lait, dont la limite est fixée tous les six mois.

Les denrées alimentaires achetées par le programme sont principalement destinées aux programmes d'assistance aux personnes en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle, couvertes par les programmes d'assistance sociale présents au niveau local et aux autres citoyens souffrant de malnutrition, notamment les populations autochtones, les *quilombolas*, les populations affectées par la construction de barrages, et les *acampados* de la réforme agraire.

Le Comité de gestion se réunit normalement tous les quatre mois et tient des réunions extraordinaires lorsqu'il y a lieu.

MÉCANISMES DE FONCTIONNEMENT DU PAA

L'achat direct des denrées alimentaires aux agriculteurs (CDAF)

C'est un mécanisme qui permet au gouvernement fédéral d'acheter des denrées alimentaires auprès de producteurs constitués en groupes (coopératives et associations formelles et informelles), à des prix de référence fixés par le Groupe de gestion du programme. Le mécanisme d'achat direct est appliqué par la CONAB grâce à des fonds fournis par le MDS et le MDA dans le cadre d'accords conclus à cet effet. Les principaux produits achetés sont le riz, la noix de cajou, la noix du Brésil, la farine de manioc, les haricots, le maïs, le sorgho, le blé, le lait entier en poudre, la farine de blé, etc.

Ce mécanisme peut également être utilisé pour amortir les prix payés aux producteurs en constituant des stocks d'aliments en vue d'ajuster la disponibilité des produits destinés à la consommation, ce qui lui permet de jouer un rôle important dans la régulation des prix. Les produits acquis par le biais de ce mécanisme du PAA

.....
4. L'article 3 de la loi n° 8666 du 21 juin 1993 stipule que «le but des appels d'offres est de veiller à la stricte application du respect du principe constitutionnel d'égalité dans le *choix de l'offre la plus avantageuse pour le gouvernement* [...]». Toutefois, cette loi prévoit certaines exceptions où, même en présence de la concurrence, la procédure d'appel d'offres peut se révéler inopportune pour l'intérêt public, comme pour l'achat de denrées alimentaires auprès des exploitations familiales et leur distribution subséquente aux segments de la population en situation d'insécurité alimentaire.

sont aussi destinés à la constitution des paniers alimentaires distribués dans le cadre de certains programmes sociaux.

Pour être acheté par le gouvernement fédéral, le produit frais doit être propre, sec, et emballé selon les normes de qualité établies par le MAPA. Si le produit est transformé, il doit l'être conformément aux normes établies par les organismes compétents et entreposés dans des structures fixes (sites d'entreposage de la CONAB ou agréés par celle-ci) ou dans les structures mobiles d'achat (dans les localités dépourvues d'entrepôts).

Sur le montant alloué au programme pour l'exercice 2009, 166,2 millions de BRL ont été dépensés dans le cadre des achats directs, c'est-à-dire l'achat des produits de l'agriculture familiale par l'entremise de ses organisations, en particulier les coopératives répondant aux critères établis par le PAA. Cette même année, ce mécanisme a permis d'acheter des produits auprès de 42 837 agriculteurs dispersés dans plus de 302 municipalités, pour un prix moyen de 4 000 BRL par agriculteur. Le MDS a participé à ces achats pour un montant de 109 millions de BRL et le MDA pour plus de 57,2 millions de BRL.

Il convient de signaler que le PAA a pu ainsi garantir les prix payés aux producteurs de lait, notamment dans la région du Sud, où le lait en poudre a été acheté dans le but de contrôler les prix et de constituer des stocks publics. Dans le cadre de ce mécanisme, 61,5 pour cent des fonds ont été dépensés dans la région du Sud, dont 58 pour cent ont été affectés aux agriculteurs, en particulier ceux de l'État du Rio Grande do Sul (45,8 pour cent du montant total). Dans la région du Nord-Est, les produits ont été achetés directement auprès de 12 187 agriculteurs, pour un montant total de 46 millions de BRL.

Malgré le rôle important joué par le PAA pour garantir le prix des produits achetés aux producteurs de lait, qui ont été récemment confrontés à d'énormes problèmes d'excédents, on constate que le programme focalise généralement son action dans la région du Sud du pays, où la participation économique des agriculteurs familiaux est particulièrement forte et où il est nécessaire d'effectuer un meilleur diagnostic et d'établir des liens plus efficaces avec les organisations paysannes d'autres régions, surtout celle du Nord.

Achat direct auprès des exploitants familiaux pour don simultané (CDL)

Le programme CDL a été conçu pour établir des liens entre la production agricole et la demande au niveau local de supplémen-

tion alimentaire et nutritionnelle dans les écoles, les garderies, les centres d'hébergement, les hospices, les asiles, les hôpitaux publics et certains programmes sociaux comme les banques alimentaires, les restaurants populaires et les cuisines communautaires. Ce mécanisme permet également de promouvoir le développement de l'économie locale, de renforcer l'agriculture familiale et de générer des emplois et des revenus en milieu rural.

Le mécanisme utilisé par le MDS pour l'exécution du programme CDL a pour but de conclure des accords de transfert de fonds avec les gouvernements des États, les administrations municipales ou avec la CONAB pour leur permettre de rendre opérationnel ce programme en vue d'en faciliter le résultat fondamental et d'assurer sa mise en œuvre entière.

Les organisations agréées chargées de distribuer des repas auprès des banques alimentaires afin d'aider les familles ou les individus vulnérables sur le plan social et/ou alimentaire et nutritionnel sont les bénéficiaires intermédiaires du programme. Le programme soutient en outre des programmes sociaux visant à assurer l'accès à la nourriture, à savoir restaurants populaires et cuisines communautaires, repas scolaires, garderies, centres d'hébergement, hospices et hôpitaux publics. La priorité est accordée aux agriculteurs familiaux dans l'achat de denrées alimentaires dans l'ordre suivant: *quilombolas*, communautés autochtones, populations riveraines, agriculteurs sans terre *acampados* et agriculteurs familiaux traditionnels.

Pour bénéficier du programme de distribution des denrées alimentaires, les organisations et entités paysannes doivent préparer un dossier contenant la liste des besoins de consommation alimentaire des populations assistées, avec pour option l'achat des aliments auprès des agriculteurs familiaux de la région, la liste des agriculteurs en question, les prix de vente, le montant total des achats et l'emplacement prévu pour entreposer les produits. Toutes les demandes de participation doivent être déposées auprès de la branche locale du Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle local (CONSEA local) pour approbation ou, lorsque cette structure est absente, d'un conseil local actif qui participe directement à l'exécution du contrat depuis son approbation jusqu'au suivi et au contrôle social.

Une fois la demande de participation approuvée, l'organisation paysanne procède à la livraison des produits selon un calendrier arrêté à l'avance et le paiement du montant correspondant est

déposé sur un compte courant, avec la preuve (avis de réception et d'acceptation) que les produits livrés répondent à la qualité et à la quantité stipulées par le contrat.

Dans le cadre de la CONAB, la demande est officialisée par la délivrance d'un Certificat de produit rural (CPR) don, sur la base de la demande de participation soumise par les agriculteurs familiaux organisés en groupes formels (coopératives et associations), qui s'engagent à livrer des denrées alimentaires à des institutions gouvernementales ou non gouvernementales qui mènent des activités reconnues d'intérêt public pour aider les populations en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

Les municipalités qui ne sont pas couvertes par des accords entre le MDS et le gouvernement de l'État ainsi que celles qui ne bénéficient pas de l'aide de la CONAB peuvent conclure des accords directs avec le MDS. Chaque année, le MDS publie une annonce afin de procéder à la sélection des municipalités désireuses de mettre en œuvre le programme d'achat pour don simultané.

La principale innovation de ce mécanisme est l'intermédiation publique de différents types de denrées alimentaires, y compris les friandises, confitures, gâteaux, produits horticoles sans entreposage, dans le seul but de faciliter la relation entre les agriculteurs et les réseaux de consommateurs, c'est-à-dire de renforcer les réseaux alimentaires locaux et d'enrichir le menu des populations de la région.

Les ressources nécessaires proviennent du MDS, par l'intermédiaire de contrats signés par ce ministère et trois types d'exécutants: la CONAB, les municipalités et les États. En 2009, les fonds affectés à l'achat des aliments dans le cadre de ce mécanisme s'élevaient à 202,1 millions de BRL, dont 150,3 millions fournis par la CONAB, 27,1 millions par les gouvernements fédéraux et 24,6 millions par les gouvernements municipaux. Au moyen de ce mécanisme, 34,2 pour cent de tous les fonds destinés au PAA en 2009 ont été dépensés pour acheter les produits de 65 000 agriculteurs familiaux. Il est important de souligner que les fonds destinés aux programmes couverts par les accords signés avec les municipalités et les États en 2009 concernaient au total 670 municipalités, étant donné que la CONAB a implanté le programme dans 326 autres municipalités.

L'objectif de ce mécanisme étant de rapprocher la production d'aliments de sa consommation au niveau local, il convient de souligner que le montant des fonds alloués au Nord-Est et au nord de Minas Gerais représentait la moitié de tous les fonds affectés aux

opérations effectuées par le biais de la CONAB, des États et des municipalités.

En ce qui concerne les suppléments alimentaires, ce mécanisme a concentré le plus grand nombre de populations assistées par le programme en 2009, soit 9,8 millions de personnes ayant accès aux produits de l'agriculture familiale. Environ 144 600 tonnes de denrées alimentaires, sous les formes les plus diverses, ont été achetées et transférées à des organisations impliquées dans les actions du programme, les achats et la distribution ayant été dûment contrôlés.

Il convient de souligner que la moitié des aliments affectés au Programme de distribution de denrées alimentaires aux groupes de population spécifiques – mis en œuvre par le MDS – destiné à des communautés comme les populations restantes des *quilombos*, les familles logées dans des camps en attente du programme de réforme agraire, et les populations des municipalités victimes de catastrophe naturelle – qui ne peuvent ni produire, ni acheter de la nourriture – ont été acquis par l'intermédiaire des achats réalisés pour le don simultané, selon les informations fournies par le MDS.

Outre sa capacité d'exécution dans le cadre du PAA, dûment confirmée, ce mécanisme combine les défis les plus difficiles à relever dans tous les autres mécanismes du programme, car il suppose la mise en place d'un réseau complexe et exhaustif. Il comporte aussi des éléments qui, compte tenu de leurs répercussions au niveau local, favorisent l'intégration d'un ensemble d'actions nécessaires à la construction d'une proposition de développement durable.

Formation de stocks pour l'agriculture familiale (CPR stock)

Ce mécanisme a pour objectif de financer le stockage des produits de la récolte provenant d'agriculteurs familiaux organisés en groupes formels. Les stocks sont constitués par les organisations paysannes elles-mêmes en vue de renforcer les systèmes et les circuits locaux de sécurité alimentaire, et de conserver les denrées alimentaires dans leur localité d'origine, tout en assurant leur vente pendant les périodes où les prix sont plus avantageux pour les agriculteurs.

Le CPR stock a été créé en 2006. Ses ressources provenaient au départ uniquement du MDA, mais il a pu compter plus tard également sur les ressources du MDS. C'est la CONAB qui est chargée du

transfert des ressources. Il opère au travers des organisations économiques de l'agriculture familiale (coopératives, associations, agro-industries familiales, et autres) composées pour au moins 70 pour cent d'agriculteurs familiaux encadrés par le PRONAF. Ce mécanisme d'appui à la constitution de stocks privés fournit des fonds, à partir de la délivrance du Certificat de produit rural (CPR stock), à ces groupes pour leur permettre d'acheter les produits des exploitations familiales et constituer des stocks d'aliments à vendre plus tard dans les conditions les plus favorables, dans le but de transformer et de valoriser un produit ou de le rendre accessible à des moments plus favorables en termes de prix. Le montant maximal pour chaque organisation est de 1,5 million de BRL par an, selon le taux fixé en fonction du nombre d'exploitations familiales qui vendent leur production.

Avec ses membres, l'organisation d'agriculteurs explore la possibilité de constituer un stock pour un produit donné et dépose une demande de participation au mécanisme auprès de la surintendance régionale de la CONAB la plus proche. Cette demande de participation définit le produit à stocker, la date limite du stock à constituer, les produits à acheter, leurs prix respectifs et les agriculteurs bénéficiaires. La demande doit également porter une mention stipulant que le produit sera conservé à titre de garantie.

Une fois la demande de participation approuvée, l'organisation délivre un CPR stock et la CONAB décaisse les fonds permettant à l'organisation d'entamer le processus d'achat d'aliments auprès des agriculteurs familiaux mentionnés dans la demande. Le CPR stock définit l'échéance en fonction du produit à acheter, mais qui ne peut excéder 12 mois. À la date d'échéance, l'organisation doit régler le montant du CPR selon la somme reçue, majorée d'un taux annuel de 3 pour cent, calculé à partir de la date d'émission du CPR stock jusqu'à la date du règlement.

Le règlement du CPR en produit pourra être envisagé s'il est dans l'intérêt de l'administration publique. Dans ce cas, mention en sera faite sur le bulletin.

En 2009, le mécanisme a nécessité un investissement de 46 millions de BRL, ayant été mis en œuvre dans 16 États, en particulier dans la région du Sud (49 pour cent) où le blé et le lait en poudre étaient les principaux produits achetés. Cependant, contrairement à l'achat direct, ce mécanisme du PAA a été mieux réparti sur l'ensemble du territoire national, ce qui a facilité la constitution

de stocks d'une grande diversité de produits: noix du Brésil, sucre, miel, pâte de fruits, farine de manioc, viande, poisson, café, fromage, riz, guarana, açai, haricots, blé, maïs, lait en poudre, etc. Ainsi les agriculteurs familiaux ont pu constituer des stocks de ces produits et influencer les prix, en particulier pendant les périodes de récolte dans les régions; ce qui leur a permis de renforcer leur autonomie et de participer à la détermination des prix de référence par rapport aux structures commerciales des intermédiaires.

Tout comme dans le mécanisme d'achat direct, le rôle important des organisations paysannes dans la constitution des stocks a été clairement perçu. En 2009, les fonds affectés au mécanisme ont été transférés à 192 organisations paysannes, pour le compte de 11 135 agriculteurs. Cette même année, le MDA a alloué 32,4 millions de BRL et le MDS 14 millions à ce mécanisme, soit au total 46,4 millions de BRL, ce qui a permis de financer un stock total de 52 000 tonnes de produits divers.

Promotion de la production et de la consommation de lait (PL)

L'objectif de ce mécanisme est d'augmenter la consommation de lait dans les familles en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle, d'une part, et d'encourager la production de lait dans les exploitations familiales, d'autre part. Il est mis en œuvre grâce à des accords conclus entre le MDS et les gouvernements des États de la région du Nord-Est (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe et Minas Gerais). Il convient de noter que le Nord-Est brésilien est la région la plus pauvre du pays.

Ainsi, deux groupes ont bénéficié de ce mécanisme: le producteur familial, avec la vente de sa production laitière, et les populations pauvres, avec la distribution gratuite de produits.

Pour bénéficier de ce mécanisme, la famille doit avoir un revenu par tête ne dépassant pas la moitié d'un salaire minimum et avoir parmi ses membres:

- I – des enfants de moins de 6 ans;
- II – des femmes allaitantes jusqu'à 6 mois après l'accouchement;
- III – des femmes enceintes sur présentation du certificat médical délivré par le centre de santé;
- IV – des personnes âgées de plus de 60 ans;
- V – d'autres membres, à condition d'être agréés par le CONSEA.

Pour bénéficier de la couverture du programme et de l'application de prix fixes sur ses produits, l'agriculteur familial doit répondre aux critères suivants:

I – Produire jusqu'à 100 litres de lait par jour, la priorité étant accordée à ceux qui produisent en moyenne 30 litres par jour.

II – Respecter la limite d'avantages financiers de 4 000 BRL par semestre pour chaque producteur bénéficiaire.

III – Être détenteur d'un certificat d'aptitude délivré par le PRONAF.

IV – Présenter les carnets de vaccination des animaux.

Les données enregistrées dans ce programme révèlent une stabilisation dans les fonds destinés à l'acquisition et à la distribution de lait au cours des dernières années de la mise en œuvre. Dans le cadre des opérations conjointes du MDS et des gouvernements fédéraux en 2009, un montant de 175,4 millions de BRL a été engagé, auxquels 33,3 millions de BRL ont été ajoutés par les États parties à l'accord, ce qui fait un montant total de 208,7 millions de BRL engagés pour le programme laitier au compte de l'année 2009. Cette somme a été investie dans la chaîne d'acquisition du produit en l'état, pour sa transformation et distribution aux bénéficiaires finals.

Près de 59 pour cent des fonds investis dans le mécanisme d'achat de produits laitiers ont été affectés à l'acquisition de lait auprès des producteurs familiaux ou de leurs organisations, coopératives ou groupes informels. Le montant restant a servi à la transformation, à la pasteurisation et au conditionnement du produit (*voir les tableaux 1 et 2*).

Le nombre de familles couvertes par le mécanisme du PAA Lait est également important. En ce qui concerne les exploitations familiales, 24 000 producteurs de lait dans 9 États ont participé au programme en vendant leurs produits. Au total 662 000 familles consommatrices ont été encadrées par ce programme, soit environ 3,3 millions de personnes.

Achat anticipé

Déjà en 2003, lorsque le PAA a été créé, la CONAB et le MDA ont constaté qu'un grand nombre d'exploitations familiales n'avaient pas les moyens d'acheter des semences et qu'elles ne pouvaient donc rien produire. Certains agriculteurs, surtout les plus démunis, n'avaient jamais bénéficié de crédit rural. Ils ignoraient tout du fonc-

**Tableau 1. Fonds investi par unité fédérale (UF) entre 2003 et 2009 (en BRL)
Programme laitier – Ressources appliquées par le MDS – Série rétrospective**

UF	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AL	6 840 000	2 954 880	16 963 874	18 147 200	15 664 800	15 433 856	17 830 445
BA	6 321 428	4 000 000	13 100 000	18 160 000	14 426 759	10 842 095	13 280 000
CE	6 942 200	5 392 064	9 678 331	20 438 461	14 702 195	18 290 465	22 729 857
MA	6 378 111	0,0	0,0	12 094 320	11 054 177	11 810 754	10 580 312
MG	6 727 500	15 054 250	46 730 443	44 600 600	42 210 541	43 554 477	36 300 300
PB	8 018 222	10 825 658	49 692 400	40 189 213	39 303 893	40 509 318	37 826 355
PE	7 340 587	9 872 470	16 211 332	28 049 060	24 163 320	23 808 406	24 842 060
PI	2 364 000	2 587 200	12 407 733	8 865 457	9 644 100	1 928 820	2 366 167
RN	6 861 222	9 600 108	16 107 394	0,00	0,00	0,00	0,00
SE	4 094 571	1 000 000	9 782 393	11 264 120	7 972 480	9 485 200	9 604 000
TOTAL	61 887 841	61 286 630	190 673 900	201 808 432	179 142 266	175 663 394	175 359 496

Source: MDS.

Tableau 2. Exécution du Programme laitier – 2009

UF	Nbr de municipalités	Montant des achats (BRL)	Nbr d'agriculteurs familiaux	Nbr de familles assistées	Quantité de lait/litre
AL	101	17 830 445	2 791	53 500	18 718 140,70
BA	25	13 280 000	2 136	104 520	17 093 204,00
CE	148	22 729 857	1 924	56 277	15 878 500,00
MA	85	10 580 312	1 317	46 000	7 663 614,67
MG	202	36 300 300	5 410	151 500	45 341 966,55
PB	224	37 826 355	5 043	120 168	28 501 790,00
PE	158	24 842 060	4 282	92 500	32 455 856,00
PI	100	2 366 167	-	8 000	-
SE	35	9 604 000	1 055	30 000	8 644 774,56
TOTAL	1 078	175 359 496	23 958	662 465	174 297 846,48

Source: MDS.

tionnement du système, ils ne pouvaient apporter aucune garantie, n'avaient pas de compte bancaire leur permettant d'accéder à une ligne de crédit rural, même pas au crédit simplifié du PRONAF. Cependant, il existait un autre groupe d'agriculteurs dépourvus de fonds pour développer les cultures, composé essentiellement de fermiers encadrés par le programme de réforme agraire et ayant déjà

eu accès au crédit rural, mais qui devaient de l'argent à des institutions financières, ce qui leur interdisait l'accès à de nouvelles ressources.

En vue d'aider ces producteurs, la CONAB a proposé un nouveau mécanisme d'achat d'aliments appelé le PAA Achat anticipé ou Bulletin de producteur rural du PAA, ou encore CPR Aliment (CPR/PAA). Ce mécanisme a permis à la CONAB d'acheter à l'avance les denrées alimentaires aux producteurs (2 500 BRL par producteur et par an), les agriculteurs s'engageant à livrer le produit au moment de la récolte dans la quantité correspondant au montant reçu à l'avance. Les agriculteurs qui ne souhaitent pas régler leur CPR/PAA en nature peuvent le faire en espèces.

La CONAB, les agriculteurs et leurs organisations ont d'emblée accepté ce mécanisme d'achat de denrées alimentaires comme étant le meilleur de tous, car il facilite aux agriculteurs l'accès à des ressources sans avoir à faire face à la bureaucratie bancaire, aux taux d'intérêt, à la rigueur et au contrôle des banques et, surtout, prouver qu'ils ne figurent pas sur la liste des débiteurs défaillants. Pour ces agriculteurs, ce mécanisme allait éliminer ou, tout au moins, réduire les procédures d'accès au crédit du PRONAF par l'intermédiaire des banques, et dans le même temps réduire les frais du gouvernement relatifs aux transactions bancaires. Certains d'entre eux voyaient en ce mécanisme le moyen de «racheter le crédit rural pour les agriculteurs familiaux», sans l'intermédiation financière des banques et avec l'aide d'une institution soucieuse de maintenir des relations étroites avec les producteurs dans le processus d'octroi de crédits.

En 2003 et 2004, le montant total des fonds utilisés sous forme de prêts accordés dans le cadre du CPR/PAA s'élevait à 92,3 millions de BRL, pour 47 215 familles. L'évaluation du mécanisme s'est avérée positive en ce qui concerne les ressources dégagées. Toutefois, la fin des opérations en 2004 et 2005 s'est soldée par un échec. La méthodologie adoptée, associée à certains problèmes climatiques, a donné lieu à un défaut de paiement de plus de 70 pour cent, taux beaucoup plus élevé que celui de 2 pour cent observé dans les autres lignes de crédit octroyées par le PRONAF avec risque bancaire. En conséquence, ce déficit a causé la suspension de ce mécanisme du PAA en 2005.

Une analyse plus détaillée des opérations effectuées à l'aide de ce mécanisme révèle que la plupart des prêts n'ont pas été accordés aux agriculteurs les plus pauvres, qui n'avaient jamais eu accès au

crédit rural, mais plutôt aux agriculteurs encadrés par le programme de réforme agraire, qui avaient déjà contracté des prêts auprès des institutions financières rurales et qui n'avaient pas remboursé les crédits d'investissement ou de financement destinés à ces producteurs (PRONAF A ou PRONAF A/C). Pour ces agriculteurs, déjà classés comme «débiteurs défaillants» dans les dossiers de crédit, notamment dans le CADIN (registre des débiteurs défaillants auprès de l'Union), une opération financière supplémentaire n'aurait pas d'incidence sur leur statut de débiteurs défaillants, car ils n'étaient plus autorisés à contracter de crédits auprès des banques publiques fédérales, principaux opérateurs du PRONAF. En d'autres termes, la majorité des agriculteurs qui ont obtenu des crédits dans le cadre du CPR/PAA et qui n'ont pas remboursé les fonds procurés par le programme étaient déjà débiteurs par rapport au crédit rural, seulement, les prêts ont été autorisés sans vérification préalable des dossiers.

Il convient en outre de souligner que le coût d'exploitation de ces opérations pour la CONAB équivalait à celui facturé par la Banco do Brasil pour le fonds de roulement du PRONAF, quand bien même ce dernier a assumé le risque des opérations. Dans le cas du CPR/PAA, le risque de l'opération a été pleinement assumé par le gouvernement, la valeur par défaut a également été convertie en coût de programme, accroissant ainsi l'inefficacité économique de l'opération.

Certaines leçons peuvent être tirées des opérations de crédit réalisées dans le cadre du mécanisme d'achat anticipé en ce qui concerne sa mise en œuvre ou même sa conception, l'accent étant mis sur:

- La priorité accordée à tort par la CONAB aux agriculteurs qui accusaient déjà un retard dans le remboursement du crédit rural, au lieu des producteurs qui n'avaient jamais eu accès au crédit ou qui avaient des difficultés à obtenir des prêts auprès du PRONAF en raison de leur méconnaissance du système financier.
- Le fait que la CONAB ait omis de consulter les dossiers des débiteurs défaillants du crédit rural. Toutes les personnes figurant sur la liste des débiteurs défaillants ne sont pas de «mauvais payeurs», car plusieurs raisons peuvent les avoir empêchés de rembourser le prêt obtenu. Il n'est pas nécessaire de leur bloquer l'accès au crédit, car dans de

nombreux cas, seul un nouveau prêt leur permettra de rembourser leur dette. Cependant, il est essentiel d'analyser les antécédents du débiteur défaillant et les raisons qui l'ont empêché de rembourser sa dette, avant de lui accorder un nouveau prêt.

Le crédit doit être octroyé par une institution financière spécialisée comme les banques et les coopératives de crédit. S'il s'agit d'une organisation non gouvernementale similaire à l'Organisation de la société civile d'intérêt public (OSCIP), celle-ci doit également être spécialisée dans l'octroi de prêts. En général, les institutions spécialisées dans le crédit et reconnues par l'agriculteur comme institutions financières (réglementées ou non par la Banque centrale) prennent davantage au sérieux les opérations de crédit et partagent de plus les responsabilités avec l'emprunteur. Par conséquent, le gouvernement doit prendre des mesures en vue d'attirer les agriculteurs exclus dans le système financier et non le contraire. Cette intégration peut se produire directement par le truchement des banques et des coopératives de crédit, ou indirectement par l'intermédiaire des services de microfinance, ou même par le biais de correspondants bancaires.

L'inclusion financière et, par ricochet, l'accès au crédit, est souvent plus facilement élargie au grand public avec la participation effective des institutions financières accréditées qui peuvent offrir, en plus du crédit, d'autres services financiers nécessaires pour le développement économique d'un secteur ou d'une communauté, comme l'épargne, l'assurance, l'ouverture de comptes courants, etc. Les opérations effectuées en dehors de ce circuit ont généralement un caractère expérimental et se font sur une petite échelle.

MISE EN PRATIQUE PAR MÉCANISME ET PAR UNITÉ FÉDÉRALE – 2009

En 2009, le PAA a bénéficié d'un budget de 590 millions de BRL pour l'achat de produits totalisant 458 000 tonnes auprès de 142 900 agriculteurs, ce qui a permis la distribution de nourriture à plus de 10,5 millions de foyers. Ce budget a également financé la constitution d'un stock de 52 000 tonnes par les organisations d'agriculteurs, leur donnant la possibilité d'obtenir de meilleurs prix pour leurs produits.

En 2009, 34,3 pour cent des fonds prévus pour le programme ont été affectés au mécanisme d'achat simultané pour distribution gratuite de denrées alimentaires, en vue d'acquérir la production de 45,5 pour cent des agriculteurs encadrés par le PAA, soit 65 000 producteurs. Le programme de distribution de lait acheté auprès des agriculteurs a reçu 29,7 pour cent des fonds pour la couverture de 16,8 pour cent des agriculteurs participants; 28,2 pour cent des fonds ont été affectés à l'achat direct de produits destinés au stockage ou à être distribués gratuitement, et 30 pour cent des agriculteurs familiaux bénéficiaires du PAA y ont pris part au cours de l'année 2009.

Tableau 3. PAA – Fonds investis par type d'opération – 2009

UF	Nombre de municipalités	Valeur des achats (BRL)		Agriculteurs familiaux		Familles bénéficiaires	Quantité
		BRL	%	Nbr	%	Nbr	Tonne
Achat direct	302	166258653	28,2	42837	30,0		139183
Achat et don	996	202248440	34,3	65055	45,5	9904170	145367
Gouv. des États	604	27119350	4,6	12462	8,7	1429889	12023
Gouv. municipaux	66	24652802	4,2	7962	5,6	477435	37597
CONAB	326	150476289	25,5	44631	31,2	7996846	95747
Programme laitier	1078	175359496	29,7	23958	16,8	662465	174298
Formation des stocks	68	46483951	7,9	11135	7,8	-	52065
TOTAL	2444	590350541	100,0	142985	100,0	10566635	510913

Source: MDS et CONAB.

La répartition des fonds du PAA par région en 2009 montre la concentration des ressources dans la région du Nord-Est qui détient 44,9 pour cent des fonds pour 56 574 agriculteurs. Cette concentration s'explique en partie par le programme de distribution de lait, qui est concentré dans cette région et dans le nord du Minas Gerais (*voir le tableau 4*).

Le Sud détient 27,5 pour cent des fonds pour 42 491 agriculteurs et principalement pour le compte du mécanisme d'achat direct. Dans cette région, les agriculteurs familiaux sont le mieux organisés.

Tableau 4. PAA: achat direct, constitution de stocks, achat pour don simultané et programme laitier: fonds fournis par unité fédérale et par région – 2009

UF	Nbr de municipalités	Valeur des achats (BRL)		Agriculteurs familiaux		Familles bénéficiaires	Quantité
		BRL	%	Nbr	%	Nbr	en tonnes
N	205	23 186 074	3,9	8 822	6,2	382 685	14 908
AC	7	2 313 764	0,4	662	0,5	12 063	2 133
RO	36	9 542 810	1,6	3 803	2,7	12 296	6 538
AM	12	3 171 399	0,5	933	0,7	40 716	2 825
AP	7	162 958	0,0	95	0,1	8 000	52
RR	6	409 481	0,1	109	0,1	54 892	170
PA	9	727 751	0,1	211	0,1	152 648	756
TO	128	6 857 911	1,2	3 009	2,1	102 070	2 435
NE	1 488	264 875 972	44,9	56 574	39,6	3 940 702	214 835
MA	90	11 703 094	2,0	1 744	1,2	68 616	8 225
PI	226	8 643 143	1,5	3 196	2,2	245 873	7 306
CE	245	50 235 646	8,5	10 108	7,1	1 127 034	30 383
RN	159	14 175 859	2,4	4 872	3,4	841 093	5 075
PB	235	40 255 192	6,8	5 910	4,1	188 987	31 637
PE	203	39 881 804	6,8	8 941	6,3	320 732	46 076
AL	148	29 314 528	5,0	5 162	3,6	661 502	28 604
BA	121	50 468 063	8,5	12 651	8,8	421 051	41 540
SE	61	20 198 643	3,4	3 990	2,8	65 814	15 990
SE	341	125 959 891	21,3	31 097	21,7	3 622 570	123 800
MG	328	81 418 813	13,8	19 027	13,3	1 677 020	76 120
ES	1	1 524 881	0,3	525	0,4	50 552	1 586
RJ	-	498 443	0,1	120	0,1	37 782	435
SP	12	42 517 754	7,2	11 425	8,0	1 857 216	45 659
S	349	162 613 737	27,5	42 491	29,7	2 313 821	144 584
PR	247	44 799 130	7,6	12 896	9,0	1 665 054	37 781
SC	36	20 873 882	3,5	6 412	4,5	616 019	11 022
RS	66	96 940 725	16,4	23 183	16,2	32 748	95 781
CO	61	13 714 868	2,3	4 001	2,8	306 857	12 786
MS	31	6 646 210	1,1	1 728	1,2	173 720	5 717
MT	28	4 587 963	0,8	1 556	1,1	66 527	5 829
GO	2	2 480 694	0,4	717	0,5	66 610	1 240
DF	-	-	0,0	-	0,0	-	-
TOTAL	2 444	590 350 541	100,0	142 985	100,0	10 566 635	510 913

Source: MDS.

Les États du Rio Grande do Sul et de Minas Gerais ont reçu la plus grande partie des fonds du PAA, soit 16,4 pour cent et 13,8 pour cent respectivement, des fonds investis dans le pays.

MÉCANISMES DU PAA ET MONTANT MAXIMAL POUR CHAQUE EXPLOITANT FAMILIAL

À la fin de 2009, les montants maximaux octroyés à chaque exploitant familial, par année civile et par mécanisme du PAA, sont les suivants:

I – Achat de denrées alimentaires pour les repas dans les écoles, les fonds étant procurés par le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE) du Ministère de l'éducation: jusqu'à 9 000 BRL.

II – Achat direct de l'agriculture familiale pour la distribution de denrées alimentaires ou la formation de stocks publics: jusqu'à 8 000 BRL.

III – Appui à la constitution de stocks par les agriculteurs familiaux: jusqu'à 8 000 BRL.

IV – Achat auprès des agriculteurs familiaux pour la distribution gratuite simultanée de denrées alimentaires: jusqu'à 4 500 BRL, ou achat direct local de l'agriculture familiale pour don simultané: jusqu'à 4 500 BRL.

V – Promotion de la production et de la consommation de lait: jusqu'à 4 000 BRL par semestre.

Dans le calcul du montant maximal, les achats réalisés dans les différents mécanismes du PAA et par les divers agents sont cumulés, sauf disposition contraire du point IV. En ce qui concerne les achats effectués par les coopératives, les associations ou les groupes informels, le montant maximal est déterminé pour chaque agriculteur concerné par l'acquisition de produits dans le cadre du PAA.

Nouveaux mécanismes de garantie de prix pour les agriculteurs familiaux

PROGRAMME DE GARANTIE DE PRIX POUR L'AGRICULTURE FAMILIALE (PGPAF)

Avec l'expansion croissante des contrats de crédit rural de la PRONAF et l'avènement de l'assurance contre les risques climatiques (SEAF) pour les agriculteurs, en 2006, le gouvernement fédéral a mis en place le Programme de garantie des prix pour l'agriculture familiale (PGPAF), qui a pour objet de:

- a) Garantir des prix favorables pour la production des exploitations familiales.
- b) Assurer la continuité des activités productives des exploitations familiales.
- c) Promouvoir la diversification de la production agricole dans les exploitations familiales.
- d) Coordonner les différentes politiques de crédit et de commercialisation des produits agricoles.

L'encadrement du PGPAF est conditionné par la vente des produits financés au prix garanti pour les produits des exploitations familiales, ce prix étant fixé sur la base du coût spécifique de la production de l'agriculture familiale. Pour la campagne agricole 2009/2010, 35 produits ont été répertoriés, pour un montant correspondant à 90 pour cent du financement du PRONAF.

Une fois établi le prix garanti annuel, une ristourne est accordée chaque mois lorsque les prix du marché sont inférieurs au prix garanti en vue de compenser la différence. Le montant maximal annuel autorisé pour chaque agriculteur est de 5000 BRL. Pour les haricots, par exemple, aliment largement consommé au Brésil et dont les prix ont subi de fortes variations en 2009, une prime moyenne de 17 pour cent a été accordée, avec des pics de 24 pour cent en décembre. Ainsi, un agriculteur ayant bénéficié d'un financement de 7 400 BRL du PRONAF a obtenu une ristourne de 1 776 BRL.

Le PGPAF est placé sous la responsabilité d'un comité de gestion composé de représentants de quatre ministères: le Ministère du développement agraire, chargé de l'exécution de la politique publique, et trois ministères relevant du secteur financier.

L'une des grandes innovations du PGPAF par rapport aux autres politiques publiques qui visent à garantir la commercialisation est qu'il n'est pas nécessaire de procéder à l'achat du produit financé, ce qui, non seulement permet d'accélérer le processus d'achat, mais réduit considérablement les coûts d'exploitation de cette politique publique.

Grâce au PGPAF, les agriculteurs familiaux ont la certitude que le coût de production des produits financés par le crédit rural du PRONAF est garanti. Ainsi, l'agriculteur ne sera pas obligé de vendre ses biens pour rembourser son prêt lorsque les prix du marché sont inférieurs aux coûts de production. Par ailleurs, cela permet de conserver le dynamisme économique local afin d'assurer le flux de crédit et de générer des revenus.

PROGRAMME NATIONAL D'ALIMENTATION SCOLAIRE (PNAE)

Avec l'avancement et la consolidation des politiques publiques pour l'agriculture familiale, le dialogue a pu être élargi aux acteurs du secteur de l'éducation, dans le but d'établir des relations entre ces deux importantes parties prenantes de la politique nationale. Le PNAE existe depuis plus de cinquante ans au Brésil et il a été révisé et réadapté au fil des ans. L'une de ses caractéristiques était l'offre de denrées qui n'étaient pas achetées localement et qui ne correspondaient pas aux habitudes alimentaires locales. En 2009, avec la publication de la loi n° 11947, la situation a commencé à changer.

L'article 14 de cette loi stipule qu'au moins 30 pour cent des fonds transférés par le Fonds national pour le développement de l'éducation (FNDE) doivent être destinés à la distribution de repas dans les écoles, l'achat de produits agricoles auprès des agriculteurs familiaux, des entreprises familiales rurales ou de leurs organisations, en donnant la priorité aux agriculteurs encadrés par le programme de réforme agraire, aux communautés traditionnelles autochtones et aux communautés *quilombolas*. Il convient de noter que le montant annuel transféré aux États et aux écoles par le PNAE s'élève à 3,1 milliards de BRL.

Les denrées alimentaires sont achetées, autant que faire se peut, dans les municipalités où se trouvent les écoles concernées. Lorsque l'offre est inférieure à la demande au niveau local, les écoles peuvent s'approvisionner chez les agriculteurs de la région, du territoire rural, de l'État ou du pays, dans cet ordre.

La nouvelle loi est régie par la résolution 38/2009 du Conseil consultatif du FNDE, qui détermine les procédures de vente de produits agricoles aux organismes d'exécution, notamment aux délégations fédérales et locales à l'éducation, et aux réseaux d'éducation de base ou leurs organismes de parrainage, les fonds étant directement fournis par le FNDSE qui est responsable de l'achat des denrées alimentaires pour le PNAE. Toutefois, afin de promouvoir le lien entre l'agriculture familiale et les repas dans les écoles, les principes et lignes directrices ci-après sont établis par le PNAE: i) une alimentation saine et adéquate; ii) le respect de la culture, des traditions et des coutumes saines en matière d'alimentation; iii) le contrôle social; iv) la sécurité alimentaire et nutritionnelle; (v) le développement durable, c'est-à-dire acheter des denrées variées, produites localement.

En ce qui concerne la production de l'agriculture familiale, cette connexion contribue à assurer: i) l'accès aux marchés institutionnels pour la vente des produits, ce qui permet aux agriculteurs de se familiariser avec le marché (marques, qualité, disponibilité des produits, etc.); ii) la sécurité alimentaire avec la production régionale par le renforcement de la diversification des produits; iii) la génération de revenus et la valeur ajoutée, le renforcement des économies locales; iv) la viabilité du modèle de développement avec le renforcement des associations et des coopératives.

Les 53 millions d'enfants, de jeunes et d'adultes de tout le pays qui suivent l'enseignement de base reçoivent des aliments du PNAE, tout au long de leur scolarité. Le budget affecté au PNAE pour l'exercice 2010 et pour l'achat d'aliments s'élève à près d'un milliard de BRL. Les fournisseurs de denrées alimentaires sont organisés en groupes d'exploitations familiales (selon le classement de la DAP) ou en groupes informels mis en place à des fins de commercialisation. Ces groupes qui vendent leurs produits au PAA peuvent également fournir des aliments au PNAE. Le montant maximal des achats pour le programme de repas dans les écoles s'élève à 9 000 BRL par famille et par an.

Dans le cadre de l'application de la loi, les municipalités et les États achètent les denrées alimentaires auprès des agriculteurs familiaux; ainsi le produit de la vente est utilisé pour stimuler l'économie locale et renforcer la consommation des produits répondant aux habitudes alimentaires locales. Cependant, il est intéressant de noter le faible coût de cette politique pour le gouvernement fédéral, parce que la loi précitée organise seulement le système d'achat public des

aliments destinés aux repas dans les écoles, ce qui constitue des débouchés uniques pour l'agriculture familiale. Ici encore, l'État fait preuve de créativité en élargissant la portée de son action politique.

Conclusions et recommandations

Depuis sa mise en place en 2003, le PAA a pris de l'ampleur par rapport au nombre d'agriculteurs encadrés, aux fonds générés et à l'expérience acquise dans la gestion et les opérations. En sept ans, plus de 3 milliards de BRL ont été engagés, bénéficiant chaque année à près de 140 familles d'agriculteurs familiaux, en tant que fournisseurs, et à 15 millions de personnes qui reçoivent des dons de nourriture.

Grâce à ces résultats, ce programme s'illustre comme un exemple de bonne politique publique visant à soutenir la sécurité alimentaire des familles, sous la houlette du gouvernement. L'une de ses nombreuses innovations est la priorité accordée aux questions sociales et plus particulièrement à l'agriculture familiale, avec un accent sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Le PAA en tant que mécanisme de vente des denrées alimentaires est un mécanisme complémentaire du Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF) par le soutien effectif des agriculteurs dans leur insertion sur le marché.

Le PAA a permis à de nombreuses familles d'amortir le coût de production, notamment la rémunération de leur travail, l'organisation et la planification de l'offre et des étapes de sélection, de conditionnement, de stockage et de contrôle de la qualité des produits. Pour les consommateurs bénéficiaires, le choix et la qualité de la nourriture ont augmenté, ce qui a contribué à préserver les habitudes alimentaires et culturelles régionales.

Les organisations économiques, les associations, les coopératives et les organisations de la société civile ont joué un rôle important dans la mise en œuvre du programme en mobilisant et en organisant les bénéficiaires qui ont ainsi pu surmonter l'obstacle à leur adhésion, et ont de la sorte ouvert la voie à l'amélioration des structures d'encadrement des bénéficiaires et de leurs entités.

Le caractère transversal des mesures prises pour mettre en œuvre le programme établi par le pouvoir exécutif est nécessaire pour établir un dialogue institutionnel solide entre ses différents responsables, car la flexibilité est un élément essentiel pour son fonc-

tionnement, sans toutefois déroger aux conditions imposées par la structure du programme.

En outre, différents acteurs sont impliqués en fin d'exécution du programme à l'échelle institutionnelle et au niveau des organisations des agriculteurs et des organisations caritatives. Il s'agit d'un prérequis dans la définition des lignes directrices élaborées sur la base des évaluations de la procédure et de la mise en œuvre; ainsi cette politique peut se concentrer sur le maintien, la qualification et l'expansion dans le but exemplaire de maintenir l'impact positif du programme tant sur l'agriculture familiale que sur le ravitaillement pour les situations d'insécurité alimentaire.

Il convient de noter la nécessité d'accroître les investissements pour la consolidation et l'expansion des expériences développées jusqu'ici, non seulement par rapport au montant des fonds pour la poursuite et l'expansion de projets existants, mais aussi pour proposer des projets nouveaux et complémentaires en fonction des expériences cumulées. Il est vrai que le Brésil a développé un ensemble de stratégies qui permettent au pays de progresser eu égard à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et, en même temps, d'assurer l'insertion économique de milliers de familles rurales. Cela se fait en associant plusieurs autres initiatives de politique publique pour le renforcement des institutions publiques et l'agriculture familiale en général. Toutefois, certains défis restent à relever:

- *Augmentation de la couverture.* De nombreux agriculteurs ont accédé pour la première fois à certaines politiques publiques comme le PRONAF qui compte plus de 2,2 millions de bénéficiaires. Toutefois, 4,4 millions d'établissements familiaux ruraux ont été recensés par le secteur agropastoral (2006), même si beaucoup d'entre eux ne sont que des lieux de résidence. Par conséquent, le bien fondé de l'effort continu de toutes les institutions publiques n'est plus à démontrer.
- *Articulation des politiques publiques.* Les dilemmes ruraux complexes comme la pauvreté et l'environnement doivent absolument être traités par une action continue et coordonnée des différentes politiques publiques. De nouveaux cadres juridiques et des arrangements institutionnels sont actuellement étudiés pour résoudre le problème de la mise en œuvre isolée et fragmentée des différentes politiques publiques par les différents ministères.

- *Focalisation thématique et régionale.* L'agriculture brésilienne est complexe, multifonctionnelle, pluriactive et répartie sur le territoire national. Malgré la nécessité de maintenir et d'élargir l'accès aux politiques agricoles traditionnelles (crédit, services de vulgarisation, assurances et marchés), ces politiques devraient s'articuler autour du développement des écosystèmes brésiliens (semi-aride, Amazonie, zones enclavées, etc.), et se centrer sur les questions de l'heure relatives à l'agriculture comme la sécurité alimentaire, l'environnement et l'agroénergie.
- *Stratégies d'autonomisation.* Le défi ici consiste à organiser l'agriculture familiale autour de politiques sectorielles, en vue d'élargir son intégration dans les marchés et de développer des marques propres telles des appellations culturelles régionales. Les coopératives et associations d'agriculteurs doivent être prises en compte dans toute politique de développement rural au Brésil.

Le PRONAF a évolué dans la stabilisation des sources de fonds, l'expansion et la délimitation des populations s'adonnant à l'agriculture familiale, et a simplifié ses modes de fonctionnement au sein du système financier national. Cependant, il est nécessaire d'explorer de nouvelles voies pour étendre cette couverture aux populations les plus pauvres par le biais de nouveaux opérateurs dans le système financier et des mécanismes pour assurer un accès plus facile au crédit (une plus grande implication des gouvernements des États et des municipalités, des fonds supplémentaires, etc.). En outre, il est également nécessaire d'assurer la formation continue et le perfectionnement des agriculteurs pour leur permettre de développer leurs activités économiques et de renforcer l'accès à l'information sur le fonctionnement des politiques publiques et les conditions d'accès aux programmes, en particulier au crédit rural.

La durabilité du PRONAF à long terme et le faible taux enregistré de défaut de paiement sont attribués, entre autres, aux taux financiers favorables et à la présence de mécanismes d'assurance contre les aléas climatiques (SEAF) et de garantie de prix (PGPAF) liés au crédit, les institutions financières ayant la charge de gérer le risque moral. Avant 2004, l'action gouvernementale était plus sporadique et accusait des retards; en général, elle n'était efficace que pour des événements fortuits, lorsque les moratoires étaient accordés pour le remboursement des prêts et des remises sur les financements effectués.

Le développement du PAA a permis d'acquérir une grande expérience dans l'élaboration de politiques essentiellement basées sur le marché comme principal mécanisme de fonctionnement. Le Programme national de distribution de repas dans les écoles (PNAE) est un bon exemple qui permet de consolider les circuits de vente locaux et régionaux, de renforcer la circulation des biens dans la région, de préserver les habitudes alimentaires locales et, en particulier, de former des systèmes associatifs et coopératifs qui jouent un rôle déterminant dans le processus d'organisation de la production alimentaire et la protection de l'économie des segments les plus pauvres de la population.

Cependant, après sept ans d'existence, le PAA atteint seulement 143 000 familles par an sur une population d'agriculteurs familiaux (producteurs d'excédents) estimée à environ 2 millions.

Références

FELTRACO, S. L. 2009. *Avaliar e propor aperfeiçoamento às políticas do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA de apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar*. Brasília.

INSTITUTO CIDADANIA. 2001. *Projeto Fome Zero: uma proposta de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, Brésil.

MDS (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME). 2006. *Programa de Aquisição de Alimentos*. Brasília.

MULLER, A. L. 2007. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. Mémoire (Master en économie), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brésil.

MARTINS, S. P. 2009a. *Relatório propositivo para ampliação da Execução do PAA: formação de estoque na Região Nordeste*. Office allemand de la coopération technique; Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Brasília.

MARTINS, S. P. 2009b. *Relatório propositivo para ampliação da Execução do PAA: formação de estoque na Região Nordeste*. Office allemand de la coopération technique; MDA, Brasília.

9. TERRITOIRES DE LA CITOYENNETÉ: Innovation dans le sillage du programme Faim Zéro

*Caio Galvão de França
Joaquim Soriano*

Introduction

Ces dernières années, le Brésil a consolidé un programme démocratique au service du développement rural. Ce programme reflète en même temps l'impulsion et l'expression du renforcement de la démocratie dans le pays.

Cette nouvelle conquête se démarque d'un passé récent où l'agriculture et le monde rural étaient considérés comme des obstacles au développement national ou comme des secteurs à peine subordonnés aux exigences de l'urbanisation et de l'industrialisation. Le monde rural était associé au retard dans le développement, à la pauvreté, et il fallait en sortir pour pouvoir exercer les droits fondamentaux de la citoyenneté. Seule l'agriculture à grande échelle était considérée comme secteur productif et légitime de la politique économique gouvernementale.

Peu à peu, le pays sort de l'ombre où étaient plongés les différents secteurs sociaux et découvre la diversité de l'agriculture et du milieu rural, et prend conscience de son potentiel à occuper judicieusement le territoire et les régions, ainsi que de la viabilité du développement et du dynamisme national.

Aujourd'hui, ces atouts s'avèrent encore plus pertinents grâce au rôle que le milieu rural peut jouer dans le débat autour des trois sujets d'actualité qui définissent les perspectives d'avenir du pays, à savoir la sécurité alimentaire, le changement climatique et les énergies renouvelables¹.

.....

1. Concernant la place des exploitations familiales dans ces programmes contemporains, voir Cassel, 2010.

Ce programme de développement rural intègre un nouveau modèle de développement national consolidé, qui associe la croissance économique à la distribution des revenus et l'accès aux droits. Il résulte de la réorientation de la politique macroéconomique qui, depuis 2003, s'intéresse à la lutte contre la pauvreté, à la réduction des inégalités dans la distribution des revenus, à la croissance de l'emploi et à l'augmentation des salaires².

Au-delà de ce cadre général, deux éléments ont joué un rôle clé dans l'élaboration de ce programme et la définition des conditions mêmes de sa mise en œuvre. Il s'agissait en premier lieu d'opérer un changement de paradigme dans la lutte contre la faim et la pauvreté, dont le programme Faim Zéro est l'expression ultime. Il était question ensuite d'affirmer l'identité sociale de l'agriculture familiale et de légitimer les politiques agricoles différenciées.

Le projet Faim Zéro s'est donné pour objectif d'inscrire l'éradication de la faim et la garantie du droit fondamental à l'alimentation au cœur des enjeux nationaux, de démontrer les causes historiques et structurelles de la faim, de valoriser le rôle de l'État et de la mobilisation sociale, et de rompre la fausse dichotomie entre l'économique et le social.

À l'opposé du projet néolibéral et des politiques du gouvernement fédéral d'alors, Faim Zéro insiste sur la nécessité de conjuguer les politiques structurelles et les mesures d'urgence. Pour sortir du «cercle vicieux de la faim», il faut agir sur l'«insuffisance de la demande» en changeant le modèle économique, il faut aussi favoriser l'insertion sociale et prendre des mesures pour rendre les denrées alimentaires moins chères pour les populations à faible revenu. À cette fin, il convient de se doter d'une politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, assortie des mesures susceptibles d'être mises en œuvre dans l'immédiat d'urgence, sans oublier des lignes directrices pour conduire le processus de changement structurel³.

L'autre élément essentiel de ce nouveau programme de développement rural est l'affirmation de l'identité sociale de l'agriculture familiale, qui englobe un ensemble de rapports de production particuliers, d'appropriation et d'utilisation des ressources naturelles, où cohabitent hommes et femmes propriétaires de petites exploitations,

.....

2. Voir Barbosa, 2010.

3. Voir le chapitre 1 du présent ouvrage.

posseiros, *assentados* de la réforme agraire, cueilleurs des produits de la forêt, riverains, et autres communautés traditionnelles. Cette reconnaissance de la diversité sociale du milieu rural et de l'agriculture, fruit d'un long périple de lutte de ce secteur et du débat intellectuel, a mis fin à une longue période de représentation exclusive des intérêts du monde rural⁴. Cela a également permis de mieux comprendre la diversité interne de ce secteur, qui se manifeste dans les relations entre hommes et femmes, et l'inégalité des femmes rurales, y compris dans l'agriculture familiale.

La reconnaissance politique de nouveaux acteurs du monde rural, qui vient «briser le monopole des grands exploitants agricoles et agroalimentaires a ouvert la voie à un grand nombre de projets innovants et a permis de prendre connaissance de la multiplicité des options et possibilités qui s'offrent pour opérer des changements dans le monde rural» (Garcia Jr. et Heredia, 2010). Ainsi s'est fait sentir la nécessité fondamentale de formuler un bon nombre de politiques pour démocratiser le pays.

Sur le plan étatique, cette reconnaissance a été matérialisée par l'élaboration et la consolidation d'un certain nombre de politiques publiques différentes visant à renforcer le rôle économique de l'agriculture familiale et à redéfinir son intégration économique aux niveaux local, régional et national⁵. Ces politiques ont été conçues pour garantir le droit à la terre et à un cadre de propriété foncière plus démocratique, pour soutenir la production et garantir les revenus – crédit, assistance technique, commercialisation, énergie électrique, agro-industrialisation, garantie des prix et assurance contre les aléas climatiques – promouvoir l'égalité entre hommes et femmes, et l'autonomie économique des femmes rurales, le développement territorial et l'intégration régionale.

La convergence de ces éléments et les changements survenus dans le programme gouvernemental du second mandat du Président Lula ont conduit à la création du programme des Territoires de la citoyenneté. Le but du présent chapitre est d'analyser ce dernier dans le cadre du nouveau programme de développement rural. Le programme des Territoires de la citoyenneté a été conçu pour élargir

.....

4. Voir Marques, Del Grossi, França, 2010.

5. Del Grossi et Marques (2010), «lorsqu'il s'agit de l'évolution du cadre juridique lié à l'agriculture familiale, il convient de rappeler certains moments essentiels dans l'histoire de sa reconnaissance par l'État.»

et consolider le programme de lutte contre la faim dans le sillage de Faim Zéro, qui a placé les jalons des nouvelles conditions politiques et institutionnelles élaborées par l'administration Lula, comme nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté en milieu rural, capable d'ouvrir de nouveaux horizons, non seulement pour l'accès aux droits et pour l'insertion sociale et la productivité, mais aussi pour promouvoir le développement régional.

Le chapitre est divisé en cinq parties, en plus de cette brève introduction. La partie suivante traite de certains aspects du projet Faim Zéro et leur dédoublement en politiques publiques sectorielles contribuant à la création des Territoires de la citoyenneté. La troisième partie décrit le processus de formulation du programme et son insertion dans le programme du gouvernement. La quatrième décrit le programme, en mettant l'accent sur son organisation institutionnelle, le cycle de gestion et quelques éléments de bilan préliminaires. La dernière partie, quant à elle, présente des observations finales sur les éléments du programme et leur contribution au nouveau programme de développement rural.

Faim Zéro et le développement rural

Le projet Faim Zéro a été conçu dans un climat de critiques concernant la suprématie du marché et l'incapacité de l'État à garantir les droits et, plus particulièrement, à l'encontre des politiques de lutte contre la faim. Il est le fruit de l'initiative proactive de la société civile déterminée à faire entendre sa voix dans la définition des politiques publiques et des actions gouvernementales, dans le cadre de la contestation de l'hégémonie néolibérale.

Le projet a fait l'objet de mises en question publiques, tant par ceux qui soutiennent la thèse du centrage des politiques sociales, que par ceux qui soutiennent qu'il faut assurer un revenu minimum comme meilleure approche pour lutter contre la faim et la pauvreté. Sans compter ceux qui sont convaincus que le projet est irréalisable et irréaliste du point de vue budgétaire et financier⁶.

Le projet a été repris à son compte par le Parti des travailleurs et inclus dans le programme gouvernemental du candidat Lula aux élections présidentielles de 2002. Lors de l'inauguration de l'admi-

.....

6. Voir le chapitre intitulé «À l'intention des détracteurs du projet Faim Zéro».

nistration Lula en 2003, le projet Faim Zéro était devenu une stratégie pour diverses actions et mesures sectorielles visant à promouvoir des changements dans la politique économique et le rôle de l'État, dont l'objectif était à présent de promouvoir la croissance par le biais de la distribution des revenus et l'élargissement de l'accès aux droits sociaux. Il a également servi de référence aux initiatives du Président de la République visant à inscrire ce thème au rang des priorités mondiales, comme dans le cas de l'Action internationale contre la faim et la pauvreté.

Pour relever le défi de l'insécurité alimentaire, l'État a dû reprendre son rôle dans l'amélioration des conditions de vie en milieu rural, où le problème était proportionnellement plus grave et où il était nécessaire d'accroître la production alimentaire. L'option retenue par le nouveau gouvernement était d'affronter ce défi en mettant en place un filet de protection sociale et une politique nationale de sécurité alimentaire, le tout associé à des mesures sectorielles différenciées pour l'agriculture familiale et l'amélioration de la réforme agraire, la plupart du temps sous la coordination du MDA.

Comme l'a souligné Silva (2009), pour obtenir des résultats probants avec les programmes de Faim Zéro, il était nécessaire de renforcer, construire et reconstruire les institutions et les instruments destinés à la promotion de l'agriculture familiale, après des années de démantèlement de la capacité de l'État.

Ces thèmes ont fait par le passé la trame des revendications des mouvements sociaux ruraux et ont été considérés comme des priorités dans le programme gouvernemental proposé par le candidat Lula, dans un document d'orientation intitulé: *Vida Digna no Campo* (Vivre dignement à la campagne).

Dans la dynamique initiale de l'administration fédérale, l'accent a été mis sur les politiques de réforme agraire et le renforcement de l'agriculture familiale, beaucoup plus parce qu'il s'agissait d'éléments essentiels dans le projet Faim Zéro qui avaient déjà une place prépondérante dans le programme du gouvernement, que par reconnaissance spécifique de la portée de ces politiques sectorielles. Au fil du temps, ces sujets ont acquis une certaine autonomie, une importance et une plus grande reconnaissance auprès du gouvernement, pour ensuite devenir des priorités gouvernementales. Cela s'est traduit par le montant des fonds investis et la portée des politiques différenciées, l'impor-

tance acquise par le Ministère du développement agricole et la valorisation croissante de la redéfinition du monde rural dans le programme de politique intérieure.

L'agriculture familiale et la réforme agricole sont devenues des éléments des politiques structurelles destinées à «réduire la vulnérabilité face à la faim des familles par l'augmentation des revenus des ménages, le respect des droits sociaux pour tous, l'accès de la population à une alimentation de qualité et la réduction des inégalités sociales.» Prendre des mesures incitatives en faveur de l'agriculture familiale signifiait l'élaboration d'une politique agricole visant à accroître la production alimentaire et à protéger les agriculteurs à faible revenu à travers des crédits, l'assistance technique, l'assurance-récolte, la commercialisation, la recherche et l'infrastructure⁷.

Une grande partie des plans initiaux a été réalisée et toutes ces politiques sont maintenant mises en œuvre. Les piliers de la stratégie de Faim Zéro ont permis de mettre en place un vaste filet de protection sociale fondé sur des mesures conditionnelles pour le transfert de revenus et des politiques publiques de développement rural liées à la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, et axées sur le renforcement du protagonisme économique et social des populations rurales⁸.

Cependant, cette expérience est bien plus importante, car elle a permis de structurer un ensemble de politiques visant à promouvoir l'autonomie et l'égalité des femmes rurales particulièrement touchées par la pauvreté. La combinaison de politiques de discrimination positive et d'actions transversales a été élaborée sur la base d'un dialogue avec les organisations et les mouvements de femmes rurales. En outre, une politique de développement territorial a été structurée pour exprimer une vision plus globale des zones rurales et comme nouvelle référence pour la planification et la gestion du développement régional avec la participation sociale.

Les changements progressifs survenus dans la politique économique et dans le contexte caractérisé alors par l'absence de dynamisme économique ont permis d'élargir considérablement les politiques sociales et les instruments d'appui à l'agriculture familiale. Peu à peu se sont confirmées les hypothèses sur la nécessité d'opérer

.....

7. Voir le chapitre 1 de cet ouvrage.

8. Pour une analyse des progrès réalisés dans les politiques sectorielles pour le développement rural, voir França, Del Grossi et Marques, 2010.

des changements dans le modèle économique en vue d'éliminer la faim et de garantir la sécurité alimentaire de manière efficace.

C'est dans ce scénario plus favorable qu'a commencé, en 2007, le second mandat du Président Lula, avec l'annonce du Programme d'accélération de la croissance (PAC), plan audacieux pour les investissements publics et privés dans les infrastructures, et programme social élargi centré sur l'accès universel aux droits fondamentaux. Il s'agit d'une combinaison des objectifs économiques et sociaux en tant qu'éléments indissociables d'une nouvelle norme de développement national.

En ce qui concerne le développement rural, après l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sectorielles pour le renforcement de l'agriculture familiale, la réforme agraire, la promotion de l'égalité des femmes, le développement territorial et l'intégration régionale, le défi consistait à coordonner et intégrer ces politiques dans le but stratégique commun de promouvoir le développement rural durable.

Les mesures politiques et institutionnelles ont permis de poser des actions intersectorielles et intergouvernementales de plus en plus importantes, comme conditions nécessaires pour leur mise en œuvre et leur amélioration. C'est au niveau du point de rencontre entre la nouvelle norme de développement national, les politiques sectorielles de développement rural et la mise au point d'un programme fédérateur et intersectoriel que la stratégie de lutte contre la pauvreté rurale a été mise à jour avec l'instauration du programme des Territoires de la citoyenneté.

La formulation du programme des Territoires de la citoyenneté et son inscription au programme du gouvernement

Le programme des Territoires de la citoyenneté (PTC) a été lancé en février 2008 presque un an après la présentation par le MDA de son schéma initial. Le processus de son élaboration et de son intégration dans le programme du gouvernement a été riche et complexe, et d'autres ministères y ont participé progressivement, et en ont fait une des priorités du gouvernement pendant le second mandat du Président Lula.

L'approbation et l'enthousiasme du Président de la République, ajoutés à l'action persistante de la Chambre civile, organe chargé de coordonner les priorités de l'administration fédérale, ont favorisé

l'adhésion des différents ministères, qui ont reconnu le potentiel du PTC à surmonter les difficultés rencontrées pour atteindre les populations rurales par des actions et politiques sectorielles. Ces difficultés étaient causées par des lacunes dans les politiques publiques et arrangements existants et le poids institutionnel des mécanismes de domination politique et économique en vigueur dans les zones rurales, associées à la dispersion des populations rurales et à l'insuffisance d'organes institutionnels dans ces zones.

L'argument avancé dans le cadre des réunions avec d'autres organes fédéraux était la possibilité que les résultats des politiques sectorielles aient un effet d'entraînement, effet aussi bien cumulatif que potentialisant des actions sectorielles visant à améliorer les conditions de vie des populations cibles du programme⁹.

L'expérience du MDA pour atteindre les populations rurales, comme en témoigne l'expansion rapide de la portée de ses politiques, et la persistance des inégalités et de la pauvreté en milieu rural en dépit de la trajectoire constante et lente de leur réduction depuis la fin des années 90, ont également été considérées comme des points de repère positifs et utiles pour l'action interministérielle dans les efforts pour élaborer de nouvelles stratégies et de nouveaux mécanismes d'action publique en milieu rural.

La Chambre civile, à qui la présidence de la République a donné mandat de rappeler à l'ordre les autres ministères, et qui avait une certaine expérience dans la coordination des actions et programmes intersectoriels, a joué un rôle clé dans tout le processus visant à détailler et à ajuster le projet initial. Le programme a été élargi et modifié dans toutes les politiques conjointes fédérales et, surtout, des conditions ont été créées au niveau des États pour faciliter sa mise en œuvre.

La formulation du programme et son insertion dans le programme du gouvernement découlent donc des conditions institutionnelles et politiques cumulées, du nouveau contexte résultant de la victoire de Lula aux élections présidentielles, et des nouvelles perspectives définies pour son second mandat.

Comme l'annonçait le programme gouvernemental, l'objectif central était de promouvoir un nouveau cycle de développement à long terme visant à réduire les inégalités sociales et régionales sur la

.....

9. Observation faite par Márcia Carvalho Ribeiro, membre de l'équipe chargée de l'élaboration du programme.

base de nouvelles conditions créées par la «transition» amorcée en 2003, reconnaissant la nécessité d'élargir les programmes sociaux et d'assurer l'accès universel aux droits (Partido dos Trabalhadores, 2006).

Pendant le processus électoral, les politiques sociales ont été critiquées par ceux qui doutaient de la capacité des actions d'assistance à créer les conditions nécessaires à l'émancipation des bénéficiaires. Tout en reconnaissant leur importance, les détracteurs ont souligné la nécessité de consolider «les portes de sortie de la pauvreté» et de promouvoir le travail, la création d'emplois et de revenus, et l'autonomie économique. Cette préoccupation figurait également dans le programme gouvernemental qui prévoyait que l'expansion du réseau de services de base pour les bénéficiaires du Programme d'aide aux familles (*Bolsa Família*) soit accompagnée d'actions visant à «générer des emplois et des revenus grâce à un programme interministériel destiné à promouvoir l'autosuffisance chez les familles assistées» (Partido dos Trabalhadores, 2006).

Dès le début de son second mandat, le Président a annoncé son intention d'innover dans le domaine des politiques sociales. Se fondant sur les résultats positifs de certaines analyses, il a proposé une «nouvelle base» pour les politiques et a indiqué que l'un des progrès escomptés était la promotion d'une «approche intersectorielle, basée sur des politiques intégrées pour que nous puissions créer des synergies, optimiser les ressources et potentialiser les actions.» À partir de là, outre «les actions intersectorielles intégrées» qu'il a proposées, le gouvernement fédéral a établi un lien avec la convergence des efforts consentis dans des actions territoriales comme condition pour éliminer l'exclusion sociale et la pauvreté (Brésil, 2007c).

Dans le cadre de la préparation du programme d'accélération de la croissance et de façon plus intense après son lancement en janvier 2007, le gouvernement fédéral a discuté de la création d'un programme social définissant les lignes directrices et les mécanismes d'articulation et d'amélioration des politiques et programmes sociaux et d'un ensemble de mesures visant à consolider les droits et à réduire les inégalités sociales, qui serait coordonné par la Chambre civile et le Ministère de la planification, du budget et de la gestion.

Dans la poursuite de son action, l'administration Lula a mis en place un contexte institutionnel plus favorable aux innovations en matière de politiques sociales et un environnement plus adapté à l'articulation et à la coordination des actions sectorielles. En outre,

l'existence d'un «faisceau simultané et permanent des politiques publiques» – pour reprendre l'expression d'Ignacy Sachs – avec ses degrés divers d'exhaustivité et de consolidation, a ouvert la voie à un cycle de développement rural.

En accord avec cette orientation, le MDA, dans le cadre de ses compétences, a souligné la nécessité d'intégrer les politiques de façon créative et efficace, en particulier les politiques d'assistance, de sécurité sociale et de transfert de revenus en tant que politiques d'appui à la production, à la création d'emplois et de revenus et de développement régional. Il a également préconisé, comme priorité, le perfectionnement interne de chaque politique distincte et l'effort pour leur donner un sens stratégique commun, en les regroupant et en établissant des liens spatiaux et temporels entre elles et la population cible. Il s'agissait d'un nouveau programme sectoriel visant à répondre à la demande renouvelée du Président d'élaborer des politiques publiques conjointes et simultanées en faveur des populations bénéficiaires.

Dans l'environnement institutionnel du programme social de l'administration fédérale, le MDA, qui préconisait une action coordonnée pour améliorer la qualité de vie et la production des *assentamentos* de la réforme agraire, a fait une proposition plus complète pour relier les politiques et les actions en faveur des populations des territoires ruraux les plus pauvres. Les territoires ruraux, définis comme tels dans une politique récente, sont devenus une référence pour la coordination intersectorielle et intergouvernementale, comprenant d'autres politiques sectorielles, les principales politiques sociales et les différentes populations bénéficiaires.

Le processus visant à détailler ce programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural grâce à une stratégie de développement territorial durable a intégré l'expérience accumulée dans différents domaines d'action du MDA, ainsi que les contributions des initiatives récentes visant à créer des liens politiques; par exemple, le projet pilote ayant pour but d'intégrer les actions du programme d'aide aux familles et du PRONAF B (microcrédit rural) dans les municipalités du Ceará, une initiative conjointe du MDA, du MDS et de la Banco do Nordeste, avec la participation d'autres organismes fédéraux, des États et municipaux et des associations communautaires.

Il convient de mentionner les liens entre le nouveau programme et les éléments importants intervenant dans la formulation de la politique de développement territorial et du schéma d'action

plus général du MDA. Ces éléments comprennent une vision plus globale de la nature du secteur rural, une meilleure appréciation de la participation sociale, l'utilisation des territoires ruraux définis plus haut, l'adoption d'une approche territoriale, l'articulation entre les organismes publics et entités fédérées, et la valorisation des institutions territoriales comme les espaces de gestion et de contrôle social des politiques publiques.

Le PTC a donc été élaboré en tenant compte des modifications apportées au programme du gouvernement, de la dynamique des autres politiques sociales et des changements dans le rôle du MDA, ce qui a permis de redéfinir et d'élargir les horizons pour les politiques de lutte contre la pauvreté et la promotion du développement rural. Dans ce nouveau contexte institutionnel, plus propice à une politique interministérielle et fédératrice et à la participation sociale, le PTC a donné lieu à une architecture nouvelle de bonne facture¹⁰.

Le caractère novateur du programme a été mis en évidence par Ignacy Sachs, pour qui ce programme marque un tournant dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités avec la décision de «mettre en marche l'économie dans les territoires les moins développés, où sont concentrées les poches de misère les plus récalcitrantes», gagnant l'adhésion de «toutes les forces vives de la société locale», et partant de l'hypothèse selon laquelle le développement territorial doit être déterminé par toutes les parties prenantes (Sachs, 2008).

Les conservateurs ont immédiatement réagi, allant jusqu'à contester le caractère constitutionnel du décret présidentiel¹¹. Cette réaction n'a réussi qu'à rehausser l'image du programme et à susciter des manifestations d'approbation au vu des gains en efficacité et en efficacité acquis grâce à l'intégration des politiques, et leurs effets positifs, y compris pour la démocratisation de la société brésilienne et le démantèlement des mécanismes traditionnels de domination politique¹².

.....

10. Voir l'évolution de la conception du programme dans Brésil, MDA, 2007a et 2007b, et Brésil, MDA, 2008.

11. Action directe d'inconstitutionnalité (ADIN) n° 4032 du 26 février 2008, déposée par les démocrates et le Parti de la démocratie sociale brésilien. Deux autres requêtes ont été déposées auprès de la Haute Cour électorale et du Bureau du Procureur fédéral.

12. Ces aspects et d'autres ont été abordés dans les articles: Política vai parar de ganhar com a miséria (*Valor Econômico*, 28 février 2008) de Maria Inês Nassif; Cidadania e política (*Correio Braziliense*, 27 février 2008) de Marcos Coimbra; Oposição a quê? et Pode-se ou não fazer políticas para os pobres? (*Gazeta Mercantil*, 13 mars 2008 et 22 avril 2008) de Ladislau Dowbor.

Le programme des Territoires de la citoyenneté

Au moment du lancement du programme, l'importance acquise par cette nouvelle politique d'intégration des actions menées pour éliminer la pauvreté et les inégalités sociales en milieu rural, dans le cadre d'une stratégie garantissant les droits et le développement territorial durable pouvait déjà être clairement perçue.

Pour donner une idée de la taille du programme, au cours de sa première année, 60 territoires ont été sélectionnés et en 2009 le programme a été élargi à 120 territoires, soit 33 pour cent des municipalités du pays, 23 pour cent de la population totale et 42 pour cent de sa population rurale, 46 pour cent de l'ensemble des agriculteurs familiaux, et 67 pour cent des *assentados*.

Ce programme implique 180 actions budgétaires de la part de 22 ministères regroupés en trois axes de structuration: i) appui aux activités productives, ii) citoyenneté et droits, iii) infrastructures – en sept thèmes, i) organisation durable de la production, ii) mesures foncières, iii) éducation et culture, iv) droits et développement social, v) soins de santé, assainissement et accès à l'eau, vi) appui à la gestion territoriale, vii) infrastructures.

Le nouveau programme est basé sur quatre principes directeurs liés à la stratégie de Faim Zéro: la planification et l'intégration des politiques publiques; le renforcement de la participation sociale; les efforts visant à universaliser les programmes de citoyenneté; l'insertion productive des populations pauvres des territoires¹³.

Le programme est axé sur les territoires ruraux constitués d'ensembles de communes ayant les mêmes caractéristiques économiques, sociales et culturelles. Par le passé, ces territoires ruraux étaient dotés d'organes collégiaux composés de représentants des gouvernements locaux et de la société civile. Ont été sélectionnés les territoires ayant un index de développement humain (IDH) peu élevé, peu d'activités économiques, une plus grande concentration d'agriculteurs familiaux, d'*assentamentos* et de communautés rurales traditionnelles, et un grand nombre de bénéficiaires du Programme d'aide aux familles.

La matrice de tous les investissements prévus pour chacun des 120 territoires est le résultat de l'expérience acquise par chaque

.....

13. Territoires de la citoyenneté: une stratégie de développement avec l'insertion sociale du monde rural au Brésil. Diapositives présentées lors des débats à la Chambre civile, mars 2007.

Les 120 Territoires de la citoyenneté



organe gouvernemental et d'un dialogue interministériel, ajusté en fonction des demandes des comités mixtes territoriaux. Toutes les actions prévues dans la matrice ont été incorporées dans le plan pluriannuel pour la période 2008-2011, d'où l'augmentation du budget du MDA à hauteur d'un milliard de BRL. Les actions des administrations des États et des municipalités pourraient être ajoutées à la matrice fédérale dans le cadre des efforts visant à élaborer un pacte fédératif pour la mise en œuvre du programme¹⁴.

.....
14. Dans chaque État un protocole de coopération a été approuvé par l'Union (Président de la République), l'État (gouverneur) et les municipalités (maire) pour la mise en œuvre des actions fédérales et de coopération en appui à la mise en œuvre du programme des Territoires de la citoyenneté.

Ces investissements sont effectués après des consultations publiques dans les territoires, comme étape dans la définition des accords et pour assurer la participation sociale. Dans ce processus, les actions prioritaires, le public et les collectivités sont définis, et un plan territorial pour l'intégration des actions est préparé pour l'exécution matérielle et financière des actions et objectifs sectoriels. Ce programme convenu est largement diffusé et publié sur un espace virtuel expressément créé pour le suivi du programme, le portail des Territoires de la citoyenneté¹⁵.

LA STRUCTURE DE GESTION

Le programme s'appuie sur une nouvelle structure de gestion qui intègre les organismes nationaux, des États et territoriaux, composée d'un Comité de gestion national, d'un Comité de suivi des États (CAE) et d'un Conseil collégial territorial.

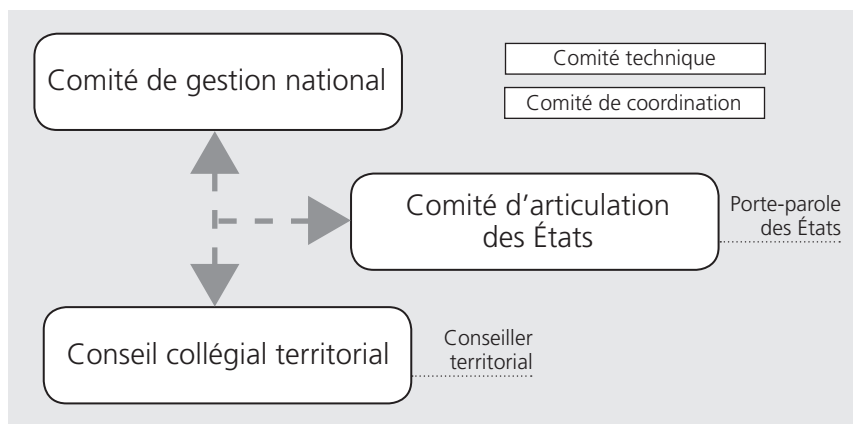
Le Comité de gestion national est l'organe de haut niveau chargé de définir les orientations et de prendre des décisions d'ajustement. Il est composé des secrétaires exécutifs des 22 ministères et organes fédéraux qui participent au programme¹⁶.

Le Comité de coordination est composé de la Chambre civile de la présidence de la République (chargée de coordonner les actions prioritaires de l'administration fédérale) et des Ministères du développement agricole, de la planification, du budget et de la gestion, et du Secrétariat de la présidence de la République, chargé des relations avec les institutions (responsable du dialogue avec les gouvernements des États et les municipalités). Il est assisté, dans son mandat, par le comité technique qui assure le suivi de la mise en œuvre du programme.

Chaque État dispose d'un conseil consultatif, organisme non délibératif mis en place pour établir des liens, mener des consulta-

.....
15. Disponible sur le site Internet: <www.territoriosdadidadania.gov.br>.

16. Il s'agit des ministères et organes suivants: Chambre civile de la présidence de la République, Ministère du développement agricole, Ministère de la planification, du budget et de la gestion, Secrétariat de la présidence de la République, chargé des relations avec les institutions, Secrétariat général de la présidence de la République, Ministères des finances, des mines et de l'énergie, de la santé, de l'Intégration nationale, du travail et de l'emploi, de l'éducation, de la culture, de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement, de l'environnement, des villes, du développement social, de la communication, des sciences et de la technologie, de la pêche et de l'aquaculture, FUNASA, INCRA, Secrétariat spécial pour la promotion de l'égalité sociale, Secrétariat spécial des politiques en faveur des femmes, FUNAI, Banco do Brasil, Banco da Amazônia, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil et Banque nationale de développement économique et social.

Figure 1. Structure de gestion du programme

tions, assurer la mobilisation et le suivi des actions du programme. Il est composé de représentants des organes fédéraux présents dans les États, des secrétariats et des organes publics des États, et des représentants des municipalités couvertes par le programme. Le Conseil est généralement coordonné par la Délégation fédérale au développement agricole qui est un organisme décentralisé du MDA.

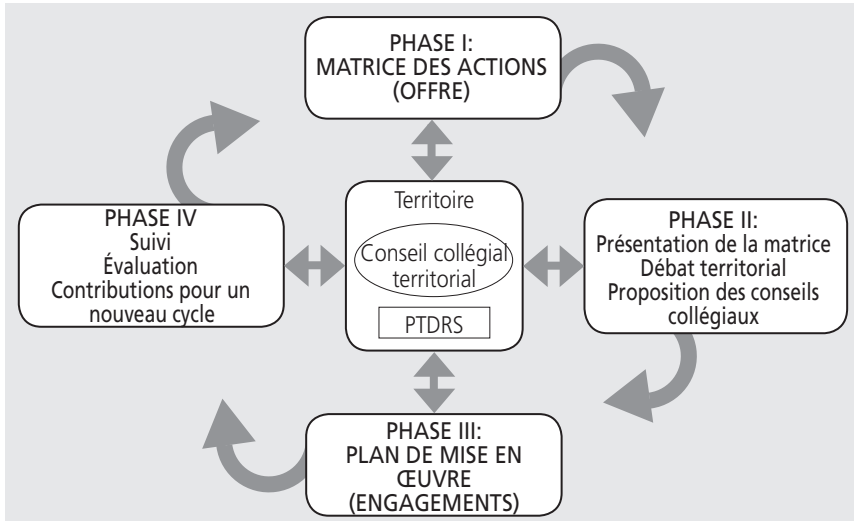
Les conseils collégiaux territoriaux sont des forums de participation sociale, qui ont été, pour la plupart, élargis après le lancement du programme. Il s'agit de forums mixtes composés des représentants de la société civile et des pouvoirs publics, dont la tâche est d'assurer l'évaluation des politiques publiques et l'amélioration des actions politiques en vue de les intégrer dans un plan de développement territorial. Son fonctionnement est appuyé par des fonds publics et des experts sous contrat.

LE CYCLE DE GESTION¹⁷

Le cycle de gestion comprend l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes grâce à des instruments spécifiques appliqués à chaque étape.

17. Section préparée sur la base d'un document préliminaire rédigé par le Comité de gestion national, intitulé: Programa da Cidadania Territorios 2008-2010-Rapport d'évaluation.

Figure 2. Cycle de planification et de gestion du programme



Le point de départ est l'élaboration des programmes des ministères et organismes fédéraux avec des fonds budgétaires et extrabudgétaires définis pour les actions à mener chaque année dans chaque territoire. Cet exercice reflète l'aspect sectoriel des territoires et est matérialisé dans une série d'actions au niveau fédéral. Il y a donc une matrice nationale avec les données agrégées du programme par poste budgétaire et une matrice particulière pour chaque territoire.

Cette «proposition» pour des actions du gouvernement fédéral est soumise au Conseil collégial territorial, qui coordonne un processus de consultation publique dénommé débat territorial. Les avis exprimés sur la matrice sont différenciés selon les possibilités autorisées pour chaque action. La matrice établit quatre types d'actions: actions délibératives, consultatives, d'articulation et de contrôle social. Par conséquent, certaines actions sont soumises à la délibération du débat territorial, qui est coordonné par l'organe collégial, tandis que d'autres font uniquement l'objet de consultations qui peuvent aboutir à la définition des priorités pour l'affectation de fonds pour des populations ou des localités données.

L'organe collégial identifie aussi six actions prioritaires figurant, entre autres, dans la matrice et trois autres actions également prioritaires, mais qui n'ont pas été indiquées dans la matrice. Ces

actions peuvent être incluses dans la matrice de l'année suivante et contribuer à effectuer des ajustements dans la conception des politiques publiques.

Après cette étape, la matrice territoriale est ajustée en fonction des opinions de l'organe collégial ou en raison des exigences techniques ou budgétaires identifiées par les gestionnaires des actions. Ce processus aboutit à l'élaboration d'un plan d'exécution, qui exprime l'engagement du gouvernement fédéral à mener à bien les actions qui seront mises en œuvre dans chaque territoire.

Le suivi et l'évaluation se font directement et exclusivement au niveau sectoriel, par les organismes fédéraux, qui communiquent leurs conclusions au Comité de gestion national, à qui il incombe de compiler les informations obtenues dans un bilan d'exécution annuel, qui servira à la définition de la matrice de l'année suivante.

LES ÉLÉMENTS PRÉLIMINAIRES DU BILAN

Au cours de ses premières années d'existence, le programme a réussi à maintenir un bon rythme d'exécution, la stabilité dans le nombre d'actions menées, et l'augmentation du montant des ressources investies. En 2008, le projet a mené 180 actions et investi 12,9 milliards de BRL, pour un taux d'exécution de 77,8 pour cent. En 2009, le nombre d'actions menées s'élevait à 203, avec un investissement total de 19,3 milliards de BRL, pour un taux d'exécution de 78,6 pour cent. Pour l'année 2010, il a été prévu 183 actions avec comme investissement 27 milliards de BRL, qui devait porter à plus de 5 200 le nombre de chantiers.

En deux ans, plus de 29 milliards de BRL ont été investis dans les territoires ruraux les plus pauvres du Brésil. Cela signifie que les régions les plus appauvries, qui n'étaient pas prises en compte par les politiques publiques antérieures, sont à présent traitées en priorité. Les politiques sociales sont mises en œuvre dans les territoires où, par le passé, elles étaient inexistantes, grâce à la priorité accordée aujourd'hui à ces territoires, à la convergence des politiques qui ont créé une dynamique vertueuse, à la participation et au contrôle social accrus, et à l'amélioration des relations entre les États, tous ces facteurs ayant favorisé la mise en œuvre effective des politiques. En outre, des actions ont été élargies dans le sens de la promotion de l'intégration productive en vue de compléter celles déjà réalisées dans le cadre du Programme d'aide aux familles (Brésil, 2010).

L'accent mis sur la planification et l'intégration des politiques a conduit à la mise en place d'actions fédératives avec la création et – bien qu'encore inégale – l'opérationnalisation de 26 Comités de suivi des États. Ces actions ont également permis aux gouvernements des États de modifier leur planification en adoptant une approche territoriale: dix États (Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraná, Goiás, Sergipe, Rondônia, Mato Grosso, Ceará et Rio de Janeiro) ont déjà adopté la stratégie du PTC pour définir leurs matrices d'action et dix autres États (Acre, Amapá, Pará, Goiás, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Bahia, Sergipe et Espírito Santo) ont divisé leurs zones géographiques en territoires ruraux (Brésil, 2010).

L'inclusion productive des populations pauvres des territoires s'est faite grâce à la combinaison de différentes actions, notamment le crédit, l'assistance technique et les actions de commercialisation. Les efforts du programme pour assurer l'accès de tous aux programmes de citoyenneté de base ont déjà entraîné des changements dans les politiques sectorielles en fonction des demandes des territoires. Par exemple, des changements ont été apportés dans la définition des critères à remplir pour l'accès aux pharmacies populaires (pharmacies subventionnées pour les populations à faible revenu), aux actions d'inclusion numérique et aux sites de culture, au programme de logement *Minha Casa, Minha Vida* (Ma maison, Ma vie) et aux mesures d'assainissement en milieu rural.

Il convient de mentionner spécialement le succès des initiatives visant à intégrer les politiques similaires à celles prises pour renforcer les chaînes de production dans les territoires du sisal (BA), de l'Alto Sertão (SE), du Nord-Est Paraense (PA) et du Grande Dourados (MS). Dans le territoire de la Serra da Capivara (PI), l'intégration des politiques a comporté des investissements conjugués dans l'éducation, l'insertion numérique et l'assistance technique; l'élargissement de l'accès au crédit combiné à la création d'associations et de coopératives, et des actions visant à organiser la production; l'accès à la documentation, à la sécurité sociale et à l'électricité. Il est également intéressant de mentionner le cas du territoire Madeira-Mamoré (RO), où des efforts sont en cours pour intégrer les investissements du Programme d'accélération de la croissance dans les travaux d'infrastructure (routes, voies navigables, production d'énergie), avec des actions visant à régler le système foncier et l'assistance technique, en vue de promouvoir l'organisation d'une production durable et l'accès aux droits fondamentaux et aux actions de développement social (Brésil, 2010).

Certains problèmes se sont profilés distinctement. Le premier problème est la disproportion entre l'ampleur du programme et sa capacité institutionnelle, qui restreint les possibilités d'orientation et de suivi. Des mesures de rechange sont envisagées, notamment le renforcement de la gestion du programme et de son institutionnalité ainsi que le renforcement de la participation des organes gouvernementaux. Ces mesures devraient aboutir, entre autres, à la mise sur pied d'un système spécifique et commun pour le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation du programme, y compris l'évaluation de l'impact des politiques sur la durée.

Le deuxième problème est celui de la capacité technique limitée des petites municipalités à élaborer et à mettre en œuvre des projets. Pour surmonter ce problème, des lois ont été modifiées avec des dispositions prévoyant le transfert obligatoire des ressources financières pour des actions du programme réalisées par les municipalités ayant une population de moins de 50 000 habitants, la prestation de services de conseil technique et la mise en œuvre d'un programme de formation sur la préparation et l'exécution des projets, avec la participation de la Banco do Nordeste, du Service brésilien d'appui aux micros et petites entreprises (SEBRAE) et de la Caixa Econômica Federal (CEF). D'autres mesures en cours de discussion comprennent notamment l'affectation des fonds à des projets dans le cadre d'appels d'offres et des mesures visant à simplifier les procédures et à réduire la concurrence (Brésil, 2010).

Étant donné le montant des investissements prévus dans le PAC et de leur impact sur la dynamique économique et sociale des territoires, un large éventail de possibilités peut être envisagé; pour les exploiter efficacement, il est essentiel de resserrer les liens entre les projets de construction et les actions du PTC.

L'autre défi consiste à accroître les fonds prévus dans le programme. Outre la mobilisation des fonds endogènes dans le Programme des Territoires de la citoyenneté, Sachs (2010) propose clairement et sans détour la création d'un Fonds national de solidarité financé par une part du budget national affecté expressément à la réduction des disparités territoriales et sociales et/ou une partie des redevances perçues pour l'exploitation du pétrole existant sous la couche de sel. Cette solution est nécessaire compte tenu des énormes défis civilisateurs en jeu et, plus particulièrement, des objectifs d'émancipation progressive des Territoires de la citoyenneté, par rapport au Programme d'aide aux familles, moyennant la création de

possibilités de travail rémunéré (emplois, travail indépendant, et associations de toutes sortes) et la réduction des disparités du niveau de vie des différentes régions, allant de pair avec la réduction des disparités dans la répartition sociale des revenus.

Il convient de mentionner également trois autres éléments, car ils font partie des perspectives d'avenir du programme. Le premier a trait aux ajustements des politiques sectorielles sur la base de l'expérience de leur mise en œuvre dans la dynamique des Territoires de la citoyenneté, par rapport à d'autres politiques et en tenant compte de la rétroaction des mécanismes de contrôle social. Le second élément consiste à envisager les possibilités d'élargir et d'améliorer la participation sociale. Il s'agit pour le troisième élément d'accroître la participation des pouvoirs des États et municipaux au programme en incluant quelques-unes de leurs actions dans la matrice territoriale.

Observations finales

Le programme est un bon exemple de politique de gestion publique novatrice, dont le but est la relation intersectorielle au sein du gouvernement fédéral et entre les différentes sphères gouvernementales dans le processus de mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté rurale et de développement territorial durable avec l'insertion et la participation sociales dans les régions prioritaires, à savoir les Territoires de la citoyenneté.

Il est le produit d'une approche nouvelle de gestion publique et du programme de renforcement de la gouvernance démocratique du Brésil, à la fois en raison de la dimension démocratique de son objectif qui est d'assurer l'accès universel aux droits fondamentaux et la participation économique et sociale des populations rurales, et de son affinité avec les aspects spécifiques du débat contemporain sur l'administration publique.

Le programme est également né du récent débat sur le développement territorial des zones rurales, caractérisé par l'innovation dans la politique de gestion publique et l'expérience dans la gestion territoriale des politiques sectorielles préexistantes. Cependant, il ne s'agit pas d'une approche totalement nouvelle, puisque plusieurs des innovations intégrées correspondent à des valeurs prévues dans d'autres politiques publiques, en l'occurrence le Programme d'aide aux familles, l'approche de gestion du programme d'accélération de

la croissance et, en particulier, la stratégie de Faim Zéro et d'autres politiques de développement territorial.

Les caractéristiques du cadre de planification et de gestion du programme correspondent aux principaux aspects institutionnels des mesures prises par l'administration fédérale dans le contexte de la gouvernance (Pacheco, 2004). Ce cadre a un objectif institutionnel clairement identifié dans l'appareil étatique et au sein du forum intra-gouvernemental – le Comité de gestion national, autorité politique responsable de la prise de décisions, le Comité exécutif, canal institutionnel pour la diffusion systématique des actions du programme – le portail du programme des Territoires de la citoyenneté et un forum intergouvernemental s'étendant jusqu'aux sphères internationales du gouvernement – le Comité de suivi étatique.

D'autres caractéristiques situent également le PTC dans le programme contemporain de politiques publiques, à savoir: la définition du développement rural comme objectif à long terme; la gestion convenue avec les différents acteurs; la participation sociale à la définition des actions; la coordination des politiques sectorielles avec des objectifs territoriaux; les efforts de suivi intégré des actions; et les enseignements tirés des expériences antérieures et la volonté de corriger le tir s'il y a lieu¹⁸.

Le PTC a suivi le même chemin dans les politiques publiques, car il a été conçu comme l'un des éléments du programme gouvernemental, puis transféré dans la sphère publique, processus inverse de celui du projet Faim Zéro. Sa constitution a découlé d'un long processus de flexibilité, depuis la proposition initiale du MDA, en passant par l'approbation du Président, l'implication de la Chambre civile, les débats de la Chambre de la politique sociale et sa reformulation, dans le cadre d'un dialogue avec d'autres ministères. Ce fut un long processus, cependant fondamental, car en abordant la question du programme au niveau des forums concurrentiels et exploitant les différentes possibilités pour l'améliorer, des conditions favorables ont été créées pour le légitimer et assurer la viabilité de cette innovation dans les politiques publiques.

Dans ce processus, la capacité du MDA à fusionner les initiatives, à renouveler les thèmes récurrents et à dialoguer avec les priorités de la gestion publique, y compris le dialogue et le contrôle

.....

18. Cabinet Office, Royaume-Uni (1999). «Professional Policy Making for the Twenty First Century», Rapport de l'équipe de décisions stratégiques, *in* Pacheco, 2004.

social, l'accès universel aux droits fondamentaux, le programme fédérateur, la coordination des politiques publiques et la planification territoriale, entre autres. Capacité nécessaire pour exprimer ses préoccupations et sa vision concernant la lutte contre la pauvreté et la promotion du développement rural au centre du programme du gouvernement, pour promouvoir des solutions de rechange dans son dialogue avec la société et au sein du gouvernement, et profiter des possibilités d'agir. Tout ceci, combiné avec l'attention accordée par le gouvernement et la pertinence des propositions, a contribué au succès du programme.

Le programme des Territoires de la citoyenneté a su tirer profit des occasions qui s'offraient dans le cadre du début du second mandat du Président Lula et de la construction du programme social, raison pour laquelle il s'est appuyé sur l'expérience acquise par le MDA dans la structuration sectorielle des politiques de développement rural.

En outre, il ne s'agit pas simplement d'intégrer ce sujet dans le programme du gouvernement, mais il est question de faire du développement rural une préoccupation majeure, ouvrant une nouvelle voie pour la réalisation du programme de développement national. Le programme offre des possibilités de promotion de la démocratie, puisque dans sa logique, il permet de démanteler les mécanismes traditionnels de domination, de clientélisme et de médiation parlementaire dans l'accès aux fonds fédéraux et renforcer la pluralité politique, ainsi que la viabilité même du développement.

Plus récemment, le programme a suscité l'intérêt d'autres pays comme le Paraguay, le Pérou, l'Équateur et El Salvador, et a été inclus dans le programme de coopération technique brésilienne en Amérique latine.

Dans ce texte, nous avons cherché à le situer dans le sillage de Faim Zéro, en soulignant les aspects communs et quelques contrepoints qui le caractérisent comme la mise à jour de la stratégie de lutte contre la pauvreté en milieu rural, élément fondamental du programme démocratique du développement rural.

Le scénario est prometteur pour l'éradication de l'extrême pauvreté et la réduction des inégalités sociales et régionales. Les indicateurs officiels montrent que la pauvreté et les inégalités sont régulièrement et rapidement réduites en milieu rural. La réduction de la pauvreté et des inégalités dans ces zones est plus intense que dans les zones urbaines, un fait qui peut être principalement attribué à la hausse des revenus du travail.

L'expansion qualitative du programme des Territoires de la citoyenneté sera donc ancrée dans la combinaison vertueuse de la croissance économique, de la distribution des revenus, de politiques publiques mieux synchronisées, du renforcement de la capacité de l'État, d'un rôle plus important dans l'agriculture familiale, d'une plus grande participation sociale et d'une démocratie renforcée. La récolte est prometteuse.

Références

ABRUCIO, F. L. 2006. *Os desafios da gestão pública brasileira para o século 21: da experiência internacional aos eixos estratégicos de reforma*. Cadernos ENAP, Edição Especial 20 anos. Brasília.

BARBOSA, N. 2010. Uma nova política macroeconômica e uma nova política social. Dans *A nova política econômica: a sustentabilidade ambiental* (Coleção 2003-2010 O Brasil em transformação, 1). Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, Brésil.

CASSEL, G. 2010. *Desenvolvimento Agrário* [Cycle de conférences]. Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Brasília.

DEL GROSSI, M. et MARQUES, V. P. M. 2010. *A agricultura familiar no Censo Agropecuário 2006: o marco legal e as opções para sua identificação*. [soumis pour publication à la Revista Estudos Sociedade e Agricultura do CPDA/UFRRJ]. Brésil.

FRANÇA, C. G. 2009. *Territórios da Cidadania e política de gestão pública*. Travail de conclusion du Cours (spécialisation en gestion publique). Ilape; Cepeg, Brasília.

FRANÇA, C. G., DEL GROSSI, M. et MARQUES, V. P. M. 2010. *A agricultura familiar faz bem ao Brasil*. Texte pour discussion. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), MDA, sous presse, Brasília.

MDA. 2007a. *Territórios da Cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade no meio rural brasileiro*. MDA, Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Brasília.

MDA. 2007b. *Programa Territórios da Cidadania: uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável com inclusão social para o Brasil Rural*. [Document pour la discussion]. MDA, Brasília.

MDA. 2007c. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e divulgação. *Patrus Ananias. Entrevista coletiva concedida pelo ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. 22 mars 2007. Brasília.

MDA. 2008. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Territórios da Cidadania: políticas integradas para reduzir desigualdades*. Janvier 2008. MDA, Brasília.

MDA. 2010. *Documento para Reunião de Avaliação do Programa Territórios da Cidadania*. Février 2010. Brasília.

PACHECO, R. S. 2004. Public management as a non-policy field in Lula's administration. Dans [Conférence] *Generation Reform in Brazil and Other Nations*, 17-19 novembre 2004. Rio de Janeiro, Brésil.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. 2006. *Lula Presidente: Programa de Governo 2007-2010*. Brasília.

SACHS, I. 2008. Da Bolsa Família aos Territórios Rurais. *O Globo*, 13 mars 2008.

SACHS, I. 2010. *Planejamento do desenvolvimento territorial incluyente e sustentável no Brasil*. Septembre 2010. IICA; NEAD, MDA, Brasília.

SILVA, P. B. et AMARAL, H. K. 2007. Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo. *Revista do Setor Público*, Edição Especial, p. 7-18. Brasília.

SILVA, J. G. DA. 2009. Zero Hunger and Territories of Citizenship: promoting food security in Brazil's Rural Areas. Dans Von Braun, J., Vargas Hill, R. et Pandya-Corch, R. *The poorest and hungry: assessments, analyses, and actions: an IFPRI 2020 book*. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC.

10. PARTICIPATION SOCIALE AU PROJET FAIM ZÉRO L'expérience du CONSEA

Francisco Menezes

Contexte

L'élection de Luiz Inácio Lula da Silva à la présidence du Brésil en 2003, tout comme pour le processus précédent qui a consisté à mettre en place et à consolider un gouvernement démocratique et populaire, n'a pas été le fruit du hasard. Elle a été le fruit de la mobilisation et de l'organisation de la société brésilienne autour d'une démarche visant à promouvoir les changements indispensables à l'édification d'un Brésil plus juste et souverain. De même, la préparation et la mise en œuvre du projet Faim Zéro ont été le point culminant d'un processus antérieur marqué de propositions et de mesures concrètes pour lutter contre la faim et promouvoir la sécurité alimentaire et nutritionnelle par les administrations (au niveau des municipalités et des États) et les organisations sociales.

Il convient de rappeler ici certains temps forts de ce processus afin de mesurer l'importance de la participation sociale et de l'expérience accumulée dans la promotion de celle-ci. Il s'agit tout d'abord du rôle précurseur essentiel joué dans ce contexte par Josué de Castro dans les années 40 et 50. Ce dernier a compris la tragédie que représente la faim en se basant sur son propre vécu et sur une observation attentive de cette réalité. Il a insisté sur le fait que la faim n'est ni un phénomène naturel ni une malédiction qui s'abat sur certains peuples, mais plutôt un phénomène social qui ne peut être résolu que par des interventions humaines. Toujours selon Josué de Castro, lutter contre la faim nécessite non seulement le renforcement de la productivité agricole, mais également une meilleure distribution alimentaire. Il a indiqué, à cet effet, qu'il était nécessaire de tenir compte des questions telles que la concentration de la propriété des terres et la dégradation des sols tout en veillant à un partage équi-

table des richesses. Dans ses différents livres, particulièrement celui intitulé *Géographie de la faim*, le physicien, sociologue et géographe Josué de Castro a contribué de façon importante au débat et aux actions concernant les questions qui, durant ces décennies, ont interpellé ceux qui refusaient l'idée que la faim est une fatalité que les Brésiliens et les autres peuples à travers le monde n'ont d'autre choix que d'accepter. Il a également contribué de manière pertinente à la réflexion qui a suivi par une vision qui associait différentes disciplines scientifiques pour une meilleure compréhension du problème.

À l'époque du régime militaire, qui a commencé en 1964 et a duré 21 ans, Josué de Castro a été exilé jusqu'à sa mort et des mesures répressives ont été prises pour faire taire ceux qui voulaient s'attaquer aux causes qui perpétuaient la faim dont souffraient des millions de Brésiliens. En dépit des pressions exercées, une résistance populaire est apparue sous la forme d'un mouvement qui a été lancé à la fin des années 70 pour dénoncer la hausse des prix. Ce mouvement a mobilisé les ménagères et les travailleurs contre l'augmentation des prix et le faible niveau du pouvoir d'achat des segments les plus pauvres de la population brésilienne, qui ne pouvaient acquérir les produits et les services dont ils avaient besoin, notamment la nourriture. Environ 1,3 million de signatures ont été récoltées et des manifestations de protestation massives ont été organisées pour dénoncer l'indifférence qu'affichait le régime militaire à l'égard de la flambée des prix. Bien qu'il n'ait pas immédiatement porté ses fruits, ce mouvement a jeté les bases des progrès futurs.

C'est en 1985, durant le premier gouvernement civil qui a suivi la dictature militaire, que l'expression «sécurité alimentaire» a été utilisée pour la première fois officiellement dans un document du Ministère de l'agriculture intitulé: *Sécurité alimentaire - Proposition pour une politique de lutte contre la faim*. Il convient aussi de mentionner qu'un an plus tard la première Conférence nationale sur l'alimentation et la nutrition a été organisée sous les auspices du Ministère de la santé, mobilisant des professionnels de la santé et d'autres secteurs de la société pour discuter des questions liées à l'alimentation et à la nutrition.

La Constitution de 1988 a marqué un tournant dans le retour du Brésil à la démocratie, car elle a institutionnalisé la participation de la société dans les affaires de l'État par le biais de mécanismes directs comme les référendums, les plébiscites et les initiatives populaires ou par le renforcement des conseils de gestion des politiques

publiques, aux niveaux municipal, des États et fédéral. Ce type de conseils avait déjà été expérimenté dans le passé, sous la forme, par exemple, du Conseil national de la santé, qui a vu le jour suite aux intenses activités menées par le mouvement de la réforme sanitaire. Grâce à l'élan imprimé par la nouvelle Constitution et le mouvement de la société civile en vue de l'exercice d'un contrôle social, ainsi qu'à la volonté politique de certains dirigeants, de nombreux autres conseils de gestion des politiques publiques ont été mis en place.

L'introduction du thème de la sécurité alimentaire n'a toutefois pas changé la situation. Ce n'est qu'en 1991, suite aux travaux du gouvernement dit «parallèle», alors dirigé par Luiz Inácio Lula da Silva en remplacement de l'administration Collor de Melo, qu'une proposition de politique de sécurité alimentaire a été élaborée. Cette proposition a été présentée deux ans plus tard au nouveau Président Itamar Franco, qui a assumé la présidence après la destitution de Collor. Cette proposition envisageait la création d'un Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA), qui a été institué en mai 1993.

La création du CONSEA a été favorisée, juste après la destitution de Collor, par une mobilisation massive de la société contre la faim. C'est à ce moment-là qu'a été lancée la Campagne contre la faim menée par le mouvement Action citoyenne contre la faim et la pauvreté, et pour la vie. Ce mouvement s'est appuyé sur des milliers de comités de quartiers, de lieux de travail, etc., qui pendant trois ans se sont donnés comme tâche de remédier au problème de la faim en recueillant et en distribuant des vivres aux groupes sociaux les plus nécessiteux. Cette action directe de la société a en fait démontré l'impatience de la population à l'égard d'un État faible et peu disposé à assumer ce qui aurait dû être l'une de ses responsabilités principales, à savoir celle de garantir la sécurité alimentaire à tous les habitants du pays. C'est pour cette raison que, bien que conçu en tant qu'organe consultatif composé de représentants du gouvernement et, surtout, de la société civile, le CONSEA a été mis en place au sein de la présidence de la République avec le mandat de superviser la mise en œuvre de certains programmes comme le Programme de distribution alimentaire d'urgence (PRODEA) auquel ont participé les comités d'action des citoyens et qui a consisté en la distribution, en collaboration avec le Ministère de la défense civile, de paniers de vivres aux populations touchées par la sécheresse dans la région du Nord-Est. Si cette première expérience a révélé les possibilités qu'offrait le CONSEA en tant que conseil intersectoriel, elle a

également fait ressortir les obstacles sérieux qu'il devait surmonter pour fonctionner efficacement, d'autant que la priorité majeure en ces temps-là était de lutter contre la crise économique (causée par une inflation galopante) et de réduire les dépenses publiques.

Les actions menées par le CONSEA ont abouti à la tenue, en juillet 2004, de la première Conférence nationale sur la sécurité alimentaire. Cette conférence a donné lieu à une forte mobilisation dans tous les États du pays, notamment grâce aux comités d'action des citoyens et des organisations sociales nationales conduites par le Syndicat unique des travailleurs (CUT), la Confédération nationale des travailleurs agricoles (CONTAG), ainsi que par d'autres entités et leurs représentations dans les États. Outre la mobilisation qu'elle a entraînée, la Conférence a laissé des décisions sur la suite à donner au mouvement en faveur de la sécurité alimentaire au Brésil. Toutefois, ces décisions n'ont pas pu être appliquées, car, une année plus tard, l'administration qui a succédé à Itamar Franco a redéfini l'approche de sa politique sociale en supprimant la priorité qui avait été accordée à la lutte contre la faim et en mettant fin à l'expérience du CONSEA par le biais d'un décret présidentiel. La participation sociale a été dépolitisée et redéfinie comme «participation solidaire».

Dans ce nouveau contexte, les comités de la Campagne contre la faim se sont efforcés de rester actifs, mais le mouvement s'est peu à peu essoufflé. Toutefois, les organisations qui, depuis la tenue de la conférence, s'étaient fait un point d'honneur de peser davantage sur les politiques publiques ont continué à défendre la cause, malgré le manque d'intérêt de l'administration fédérale. Nous en avons pour preuve les fortes pressions que ces organisations ont exercées en faveur d'une participation sociale au Sommet mondial de l'alimentation, tenu à Rome en 1996. Elles ont d'abord forcé le gouvernement à accepter l'idée de rédiger en commun un document à présenter au forum officiel et ont, ensuite, mis sur pied la délégation la plus imposante de la société civile parmi les pays participants. C'était la période où le concept de sécurité alimentaire était plus précisément défini et sa perspective globale mieux comprise. On avait alors intégré la sécurité nutritionnelle au concept de sécurité alimentaire en soulignant leur interdépendance.

Le Forum brésilien de sécurité alimentaire et nutritionnelle (FBSAN) a été créé en 1998 à São Paulo, intégrant près de 100 organisations, à savoir ONG, organisations sociales, pastorales de l'enfant et de la terre, établissements d'enseignement et autres. Les efforts

étaient alors déployés pour développer des liens plus étroits entre ces organisations et renforcer leur participation. Le Forum a dû immédiatement faire face à une opportunité et un défi. Sa demande de création d'un Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) n'a pas été acceptée, mais l'élection de nouveaux gouverneurs a ouvert la voie à la mise en place de conseils au niveau des États, comme cela s'est effectivement produit dans quatre États.

Création du programme Faim Zéro

Mis au point dès 2001 par l'Institut de la citoyenneté pour soumettre au Président de la République qui serait élu à la fin de 2002 une proposition de lutte contre la faim et un programme de sécurité alimentaire pour le Brésil, le programme Faim zéro reposait sur les apports de certains des individus qui s'étaient engagés le plus dans le processus décrit ci-dessus, qui consistait à proposer des idées pour les politiques gouvernementales sur la sécurité alimentaire et la nutrition et de les influencer. Des représentants d'ONG, des universitaires, des chercheurs et des membres d'organisations sociales, entre autres, ont depuis 2001 contribué à un effort gigantesque en matière de recherche, de débat et d'élaboration de propositions pour lutter contre la faim et mettre au point une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Reposant sur la notion du droit humain à l'alimentation comme principe directeur de toutes les définitions qui ont suivi, le concept de sécurité alimentaire et nutritionnelle a mûri à mesure que l'on caractérisait la faim au Brésil et ses causes, et que l'on prenait en considération les programmes de politique publique en vigueur et leurs divers degrés d'efficacité, ainsi que les possibilités de les améliorer. Les lacunes à combler dans le cadre de ces politiques au moyen de nouveaux programmes et de nouvelles mesures ont été perçues ainsi que les moyens de mettre en œuvre une véritable politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Garantir la participation sociale apparaissait dès lors comme une préoccupation majeure dans ces propositions. Il convient de noter que la nécessité de recréer le CONSEA a été mentionnée dans le document contenant la proposition du projet Faim Zéro, ce qui paraît naturel étant donné que de nombreux membres du Forum brésilien de la sécurité alimentaire ont pris part aux travaux du groupe qui a élaboré ce document.

Participation sociale sous l'administration Lula

Dès son élection à la présidence, Luiz Inácio Lula da Silva s'est non seulement engagé à appliquer tout ce qui avait été proposé dans le programme Faim Zéro, mais a également déclaré que la lutte contre la faim serait une priorité de son administration. Son premier acte après son investiture a été de recréer le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, et de prendre de nombreuses autres mesures convenues auparavant. Le Conseil a été officiellement mis en place le 30 janvier 2003, avec 59 membres, dont 17 ministres d'État et 42 représentants de la société civile¹.

La proposition selon laquelle au moins les deux tiers des membres du Conseil devaient être des représentants de la société civile, comme dans le premier CONSEA, a été maintenue. De même, le fait qu'il était présidé par un représentant de la société civile et sis à la présidence de la République montrait la signification de l'espace de participation conféré à la société dans un programme aussi important.

Il convient de noter que ce type de participation reflétait la volonté de la nouvelle administration fédérale de mettre en œuvre son projet de «démocratie participative» en créant non seulement le CONSEA, mais de nombreux autres conseils nationaux pour les droits et les politiques publiques, et en soutenant aussi la tenue de conférences nationales sur différents sujets et domaines.

Il est intéressant d'étudier et de débattre des voies qu'a empruntées le CONSEA au cours des huit années de l'administration Lula. Le premier aspect à prendre en considération est de savoir comment se définit ce Conseil comme outil destiné à promouvoir des liens étroits entre le gouvernement et la société civile en proposant des directives pour des mesures dans le domaine de l'alimentation et de la nutrition. La compréhension de cette définition est importante, car il s'agit d'un point de controverse dans les discussions sur la nature du conseil, c'est-à-dire si ce doit être un conseil consultatif ou un conseil délibérant. Dans le décret portant création du CONSEA, ce dernier était défini comme un conseil consultatif chargé de conseiller le Président de la République sur les questions

.....

1. Dans le cadre de son deuxième mandat, entamé en 2007 après la troisième Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, le Conseil était composé de 57 membres, dont 38 représentants de la société civile et 19 ministres d'État.

d'élaboration des politiques et sur la définition des lignes directrices visant à garantir le droit à l'alimentation. Il s'agit là d'un mandat différent de ceux des autres conseils, comme le Conseil national de la santé, qui est un conseil délibérant. Il y a principalement deux raisons pour lesquelles le CONSEA a été créé en tant que conseil consultatif. La première est que, en raison de leur nature intersectorielle, les questions liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle doivent être prises en charge par le biais des politiques appliquées à différents secteurs sous la responsabilité de différents ministères et secrétariats et doivent également être analysées par d'autres conseils pour des recommandations sur leurs aspects particuliers. Pour cette raison, si le CONSEA délibère sur certaines décisions et les applique, celles-ci peuvent créer des chevauchements et des contradictions dans les décisions des organismes sectoriels. La deuxième raison est que, en tant qu'organe chargé de conseiller le Président de la République, le CONSEA ne devrait pas être autorisé à adopter des résolutions qui lui sont contraignantes. Autrement dit, il émet des rapports ou des avis sur certaines politiques gouvernementales, mais ne dispose pas de pouvoirs de décision pour définir les lignes directrices des politiques en question. L'argumentaire de ceux qui critiquent son caractère délibératif est que ce conseil, en tant qu'organe consultatif, a un pouvoir politique très limité. Le contre argumentaire consiste à dire que ce qui définit sa capacité à faire prévaloir ses décisions réside dans le soutien politique dont il jouit et sur lequel il se fonde dans ses positions et la cohérence de ses propositions, comme le montre l'histoire du CONSEA. Il arrive fréquemment que les décisions de certains conseils délibératifs ne soient pas appliquées si elles ne sont pas soutenues par une large mobilisation de la société.

Ce point ayant été expliqué, il convient maintenant de vérifier l'efficacité du CONSEA dans l'élaboration et le suivi de certaines des politiques publiques relevant de sa compétence, en prêtant attention à la participation sociale et aux autres processus que ces politiques ont déclenchés. Rien ne saurait être plus approprié que de commencer cette analyse en examinant la reprise du processus par lequel le gouvernement fédéral a été amené à créer le Programme d'achat d'aliments (PAA). Dès la première réunion du CONSEA, juste après que ses membres aient prêté serment et que le programme Faim Zéro ait été lancé, on a fait valoir que l'amélioration de l'accès à la nourriture aux groupes de population qui en manquaient le plus devait aller de pair avec un approvisionnement alimentaire accru pour éviter tout risque

de pénurie et de hausses de prix consécutives. Outre cette préoccupation, on a également fait valoir que la pauvreté dans les zones rurales était principalement subie par les exploitants familiaux confrontés à de sérieuses difficultés d'accès au crédit et à l'assistance technique et n'ayant pas la capacité d'assurer un marché pour leurs produits. Cela voulait dire que l'offre supplémentaire nécessaire pour faire face à la demande croissante en denrées alimentaires, générée par le programme Faim Zéro, devait être assurée par les exploitations familiales appuyées par des politiques publiques visant à combattre et à éliminer les difficultés auxquelles ces exploitations faisaient face. Un groupe de travail composé de représentants du gouvernement et de la société civile a ensuite été mis en place au sein du CONSEA pour élaborer une proposition de plan de récolte de l'agriculture familiale. Ce plan, qui envisageait l'octroi de crédit, l'assistance technique, des mécanismes de vulgarisation rurale, ainsi qu'un régime d'assurance pour les agriculteurs et leurs familles, a finalement conduit à la création du PAA. Ce dernier est considéré par les experts qui en ont fait l'étude comme le meilleur exemple d'une politique publique véritablement fondée sur une approche intersectorielle et comme l'outil recommandé pour assurer la sécurité alimentaire, car il couvre l'ensemble des éléments allant du stade de la production alimentaire jusqu'à la consommation des aliments par les populations qui en ont le plus besoin. Le CONSEA n'était donc pas seulement l'organe au sein duquel ce programme avait été généré, mais aussi un forum permanent pour le suivi et la définition des propositions visant à l'améliorer.

Le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE) constitue un autre programme qui est allé de l'avant grâce au rôle actif joué par le CONSEA. En 2004, à l'issue de discussions plénières sur les mesures nécessaires visant à redynamiser le programme, le Conseil a recommandé au Président de la République un accroissement du montant par habitant alloué aux repas servis dans les écoles primaires, car ce montant n'avait pas connu d'augmentation au cours des dix années précédentes. En réponse à la demande du CONSEA, le Président Lula a commencé à prendre des mesures visant à augmenter ce montant, qui s'est accru en 2010 de 130 pour cent par rapport à 2004. D'autres établissements (garderies, écoles maternelles, écoles pour jeunes et adultes, éducation pour les autochtones et les populations *quilombolas*) ont également connu des augmentations progressives du montant par tête qui leur a été transféré au titre du programme, mais les efforts déployés par le CONSEA pour

améliorer ledit programme ne se sont pas limités à l'augmentation de ce montant. Compte tenu de la nécessité de prendre des mesures pour d'autres améliorations, un groupe de travail, composé de représentants du gouvernement et de la société, a été mis en place au sein du conseil et a présenté un an plus tard un avant-projet visant à transformer le programme d'alimentation scolaire en loi. Cet avant-projet proposait plusieurs innovations, parmi lesquelles l'extension du programme à l'enseignement secondaire, l'augmentation du nombre de bénéficiaires de 36 à 48 millions d'élèves, le critère obligatoire selon lequel les exploitations familiales devaient fournir au moins 30 pour cent des produits alimentaires achetés pour le programme dans chaque municipalité, leur assurant ainsi un marché considérable; et la condition selon laquelle des produits alimentaires sains et nutritifs devaient être inclus dans les repas servis dans les écoles, entre autres. L'adoption de l'avant-projet lors de son examen au Congrès national a été très difficile en raison de la résistance de certains députés et sénateurs aux innovations qu'il contenait. Une mobilisation coordonnée par le CONSEA a joué un rôle décisif dans l'adoption du projet de loi en 2009, mais avec des amendements apportés au texte original, ce qui a réduit les gains escomptés. La participation sociale a été renforcée au niveau national à la suite des interventions du CONSEA. En revanche, on ne peut pas être aussi affirmatif en ce qui concerne les constatations faites au niveau local, où les conseils chargés de l'alimentation scolaire dans les municipalités se heurtent toujours à de nombreuses difficultés pour remplir leur rôle de contrôle social auprès des mairies.

Le CONSEA a par ailleurs fortement contribué au Programme d'aide aux familles. Il a présenté de nombreuses propositions pour l'améliorer, notamment en étendant sa portée aux communautés autochtones et *quilombolas*. Toutefois, chose assez surprenante, l'une des principales lacunes observées dans l'action du CONSEA porterait sur le contrôle social du programme. Pour comprendre cette lacune, il importe d'examiner l'expérience précédente desdits comités locaux de gestion, qui étaient liés à l'échelle nationale par le Réseau pour l'éducation à la citoyenneté et qui ont fonctionné dans 2 132 municipalités jusqu'en décembre 2003. Composés essentiellement de représentants d'organisations communautaires, élus par des assemblées générales, ces comités ont directement contribué à la mise en œuvre du programme Carte alimentaire, l'un des quatre mécanismes de transfert de revenus, réunis dans le cadre du Pro-

gramme d'aide aux familles. Compte tenu du caractère décentralisateur du Programme d'aide aux familles qui attribue des responsabilités très particulières aux mairies, continuer à donner aux comités le pouvoir d'intervenir dans la sélection des nouvelles familles bénéficiaires du programme était devenu un exercice politiquement délicat. La suppression de ce pouvoir et la décision de transformer les comités en organismes de suivi du Programme d'aide aux familles au niveau local ont compromis l'expérience qui n'a pas permis de créer un nouveau mécanisme pour assurer le contrôle social du programme. La présence de deux types de situations différentes: une participation sociale active, au niveau national, par le biais du CONSEA et une participation sociale précaire et fragile, au niveau local, révèle les difficultés auxquelles sont toujours confrontées les municipalités, notamment celles situées loin des grands centres urbains.

Le programme Un million de citernes (P1MC), qui découle du programme Faim Zéro, constitue une autre initiative d'intégration confirmée entre le pouvoir fédéral et les organisations de la société civile. Ce programme a été entièrement mis au point par la société civile grâce à l'Articulation du semi-aride (ASA), un réseau de plus de 700 associations qui sont actives dans les régions semi-arides du Brésil. Il consiste à construire des citernes pour recueillir l'eau de pluie à faible coût et à sensibiliser les familles dont les foyers seront équipés de ces citernes pour qu'elles utilisent l'eau de façon appropriée. Le gouvernement a reconnu l'importance de ce programme et a commencé à le soutenir plus concrètement en accélérant sa mise en œuvre. Le CONSEA a servi de tribune importante pour légitimer le partenariat entre le gouvernement et ASA, manifestant ainsi sa capacité à renforcer les initiatives de ce genre.

Toutefois, ce n'est pas seulement en initiant, en renforçant ou en améliorant les programmes que le CONSEA a confirmé son efficacité à garantir un nouveau niveau de participation sociale. Il l'a fait également en déployant des initiatives stratégiques essentielles pour la mise en place de la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Dans cette optique, il convient, avant de procéder ici à d'autres analyses, de rappeler la tenue des deuxième et troisième Conférences nationales sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La deuxième Conférence, tenue en mars 2004 à Olinda, visait principalement à reprendre un processus qui avait été interrompu dix ans plus tôt, après la tenue de la première Conférence. Pendant cette période d'interruption, la participation sociale a été limitée, comme l'ont été

les nouvelles idées et propositions formulées aux niveaux local et national. Le sentiment éprouvé par des milliers de personnes qui se considéraient comme des acteurs importants dans la promotion des changements souhaités dans le domaine de la sécurité alimentaire a été celui de la frustration. Pendant ces dix années, le conflit des conceptions et propositions, non seulement entre le gouvernement et la société, mais aussi parmi ceux qui avaient exprimé leurs opinions lors des conférences, au sein des gouvernements et entre les différents courants de pensée dans la société a été escamoté. Le cycle de conférences ayant repris, des conférences ont été organisées aux niveaux municipal et des États à travers tout le Brésil et ont abouti à la Conférence nationale, au cours de laquelle la démocratie participative a été exercée et les contradictions existantes exposées. Cette Conférence a également permis à une majorité de montrer leur capacité à générer et à légitimer des propositions. Cela a été confirmé par la décision principale de la Conférence, qui a ouvert la voie à la consolidation d'un cadre juridique pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le projet de décision, qui a surgi des conférences tenues au niveau fédéral, a pris sa forme définitive au cours de la Conférence nationale. Ses répercussions seront examinées ci-après, dans la section portant sur la description du processus ayant abouti à la Loi organique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (LOSAN). D'autres lignes directrices définies lors de la deuxième Conférence ont servi de base au travail du CONSEA au cours de la période 2004-2007. La troisième Conférence nationale qui s'est tenue en juillet 2007 à Fortaleza, est considérée comme le prolongement naturel du processus participatif lancé par le programme Faim Zéro. Le choix du thème principal de cette Conférence, à savoir «pour un développement durable associé à la souveraineté et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle», a suivi la logique selon laquelle une première étape a été achevée, celle de l'établissement d'un cadre juridique pour la sécurité alimentaire, et qu'il restait à débattre du modèle à adopter pour assurer la sécurité alimentaire. Toutefois, la troisième Conférence a davantage mis l'accent sur les questions liées à l'élaboration du système de sécurité alimentaire aux niveaux local et des États. Malgré le décalage entre les discussions prévues et le débat réel, la troisième Conférence s'est démarquée par le processus de participation qu'elle avait déclenché au niveau des États. De grandes conférences ont été organisées dans les États. Des États comme Roraima, où la mobilisation autour du thème était encore embryonnaire, ont

été surpris par la réponse de la société à l'appel de la Conférence. Des groupes ethniques avaient organisé leurs propres événements et élaboré un nouveau programme contribuant de manière remarquable à la sécurité alimentaire. L'événement national que fut la comme troisième Conférence a été le reflet de toute cette diversité et de la puissance qui en émanait. Elle a été une source d'apprentissage qui a permis, à partir d'un processus participatif vivant, d'extraire le contenu exprimé par cette volonté collective.

Une autre démarche ayant confirmé la participation sociale comme un élément clé des conférences a été celle qui a généré la principale loi nationale relative à l'alimentation et à la nutrition (loi LOSAN). On a indiqué ci-dessus que l'idée de donner la priorité au renforcement de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle en tant que politique fédérale venait des conférences tenues dans les États entre fin 2003 et début 2004. Après la Conférence, le CONSEA a créé un groupe de travail composé de représentants de la société civile et du gouvernement pour élaborer un projet de loi sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Environ un an plus tard, le projet de loi a été présenté et approuvé lors d'une réunion plénière du CONSEA et renvoyé à la présidence de la République pour des ajustements et pour sa présentation au Congrès national. Tout au long de ce processus, le texte a conservé l'ensemble des éléments essentiels qui avaient été approuvés par le CONSEA. Présenté devant le Congrès national, le texte a fait l'objet d'une analyse et d'une adoption rapides grâce au rôle actif joué par le CONSEA au nom de la société civile et à la participation décisive du Ministre du développement social et de la lutte contre la faim, des adjoints parlementaires et des membres du Congrès en personne. C'était la première fois que le CONSEA participait à l'élaboration, la négociation et l'adoption d'un projet de loi. En outre, dans ce cas particulier, la participation de la société civile par le biais de pétitions signées, de téléconférences, d'événements organisés lors du Congrès national et d'audiences publiques a été décisive.

Trois ans plus tard, un deuxième processus important impliquant le CONSEA a eu lieu au cours du deuxième semestre de 2009 et au début de 2010. Il s'agissait d'obtenir l'adoption d'un projet d'amendement constitutionnel visant à garantir le droit à l'alimentation en tant que droit fondamental. À l'initiative d'un représentant qui menait le front parlementaire pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Congrès national, des pressions ont été de nouveau exercées sur la Chambre des représentants pour qu'elle adopte le

projet d'amendement constitutionnel, qui avait été approuvé par le Sénat fédéral six ans plus tôt. La nécessité de garantir le droit humain à l'alimentation avait été consolidée au sein du mouvement pour la sécurité alimentaire et, pour cette raison, l'appel à l'adoption du projet d'amendement constitutionnel n'avait rencontré aucune résistance. Une fois de plus, la société civile avait joué un rôle clé en encourageant et en persuadant les représentants de voter en faveur du projet de loi par le biais de pétitions signées, de manifestations bruyantes, de publicité télévisuelle par des célébrités, ainsi que de sa participation aux audiences publiques.

Bien entendu, c'est au niveau local que les programmes et interventions en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle ont été menés. Pour cette raison, la relation entre le CONSEA national et les conseils des États et municipaux, là où ils existent, est fondamentale. Cette relation est parfois difficile, étant donné la diversité des situations où se trouvent ces conseils, certains sont assez actifs tandis que d'autres sont plutôt démobilisés. Le troisième mandat du CONSEA national a vu la mise en place d'une commission, composée des Présidents des CONSEA des États, devant se réunir tous les deux mois pour discuter des questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle et trouver des solutions. Il y a lieu de signaler également l'importance des réunions des CONSEA des États, organisées par le CONSEA national, comme celle qui a consisté à vérifier le respect des lignes directrices approuvées par la troisième Conférence, deux ans après sa tenue.

Il convient en outre de faire état des situations dans lesquelles les positions majoritaires exprimées au sein du Conseil ne sont pas reflétées dans les décisions gouvernementales. Les recommandations faites par le CONSEA sur les mesures nécessaires à prendre en ce qui concerne la production et la consommation des aliments transgéniques, l'utilisation de produits agro-toxiques et les restrictions en la matière, ainsi que les positions qu'il a prises contre les mesures d'incitation à l'agro-industrie, n'ont pas amené le gouvernement à prendre des mesures ou à adopter de nouvelles politiques pour réorienter le modèle agricole hégémonique. Se peut-il que les pressions de la société n'aient pas été suffisamment fortes pour soutenir ces positions? Ou est-il possible qu'il s'agisse là de domaines dans lesquels la société n'est pas autorisée à intervenir?

L'expérience du CONSEA est l'élément principal de notre analyse, mais n'oublions pas que le programme Faim Zéro a stimulé de

nombreuses autres formes de participation sociale. Il a permis de replacer les mesures de lutte contre la faim parmi les enjeux prioritaires du gouvernement et a, de ce fait, donné une dimension beaucoup plus vaste au débat sur une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ceux qui ont travaillé et se sont organisés autour de ces thèmes ont vu les possibilités de réalisation de leurs objectifs se multiplier de façon spectaculaire.

Suite à la mise en œuvre du programme Faim Zéro, des efforts ont été déployés en faveur d'une campagne semblable à celle lancée au cours de la décennie précédente pour mobiliser la société dans son ensemble autour d'actions visant à faire des dons de vivres aux personnes dans le plus grand besoin. La particularité étant que la nourriture recueillie était généralement acheminée directement ou indirectement vers une agence gouvernementale qui la redistribuait. Cette nouvelle campagne a bien commencé, mais a peu à peu perdu de son élan. À ce stade, il est important de soulever une question liée à ce qui a déjà été mentionné ci-dessus. Dans les années 90, lorsque la Campagne contre la faim a été lancée, l'action menée par la société de sa propre initiative pour aider à atténuer le problème de la faim était fondée sur son scepticisme à l'égard de la volonté de l'État à assumer cette tâche. Si la campagne a été une réussite du point de vue de sa capacité de mobilisation, la faim et l'extrême pauvreté n'ont pas été éliminées. Ce fait a renforcé la conviction de diverses organisations sociales que le droit à l'alimentation ne pouvait être assuré que par des politiques publiques appropriées. Il a également conduit à une baisse des initiatives philanthropiques et des actions directes de la société contre la faim. Dès le début de la mise en œuvre du programme Faim Zéro, lorsqu'il est apparu évident que, pour la première fois, le Brésil pouvait compter sur un ensemble de politiques gouvernementales visant à répondre expressément au problème de la faim, on a constaté que l'État brésilien était doté de mécanismes suffisamment appropriés (dont la participation sociale était un élément essentiel) pour mettre en œuvre une politique de sécurité alimentaire et que les initiatives philanthropiques commençaient à s'essouffler².

.....

2. L'un des changements apportés par le programme Faim Zéro a été la décision prise en 2006 par le mouvement Action citoyenne pour remplacer la campagne intitulée «Noël sans faim» par une autre appelée «Rêves d'un Noël sans faim», qui se proposait de recenser les familles se trouvant dans le dénuement et qui ne bénéficiaient pas du Programme d'aide aux familles.

Dans le même temps, les actions déclenchées par le programme Faim Zéro ont donné lieu à une meilleure participation sociale et à de grands progrès sur le plan politique, en dehors de ceux assurés par la mise en place du CONSEA et la tenue des conférences. On peut citer comme exemple l'impulsion donnée par le Programme d'achat d'aliments (PAA) à la mise en place et au renforcement des coopératives et associations agricoles par le truchement de l'action de la Société nationale d'approvisionnement alimentaire (CONAB). L'autre exemple est le programme Un million de citernes (P1MC), conçu par un vaste réseau d'organisations appelé Articulation du semi-aride (ASA) et devenu un programme important en raison du volume des fonds publics qui lui ont été affectés. Il convient de mentionner que ce programme est mis en œuvre par des organisations sociales et que l'importance qu'il a prise grâce à l'appui du gouvernement a fait de l'ASA l'un des réseaux les plus importants dans le domaine de la souveraineté et de la sécurité alimentaires.

Le programme Faim Zéro a également permis la création du Réseau d'éducation à la citoyenneté (RECID) auquel sont associés différents acteurs sociaux, des organisations et des mouvements communautaires de tout le Brésil. Institué dans le but d'offrir une éducation citoyenne et de promouvoir les droits, le réseau RECID a renforcé l'autonomisation sociale des groupes vulnérables, cible principale du programme Faim Zéro. La sécurité alimentaire constitue la priorité de ce réseau qui agit souvent en partenariat avec le Forum brésilien pour la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles (FBSSAN)³.

Contraintes et difficultés

La demande sociale pour une plus grande participation à la conception des politiques publiques, à leur contrôle et à leur élaboration doit se poursuivre. On a signalé que différents facteurs étaient à l'origine de la participation accrue de la sphère publique, dont, notamment le nombre croissant d'associations communautaires, une plus grande conscience des droits et l'expérimentation de diverses formes de la relation avec l'État. Il est fréquent de faire valoir, toutefois, que les mouvements sociaux au Brésil s'affaiblissent

.....

3. Le mot «souveraineté» a été ajouté au nom du Forum lors d'une rencontre nationale, tenue en 2009 à Salvador dans l'État de Bahia.

et que la mobilisation de la société brésilienne perd de son dynamisme. S'il y a eu des cas où, en réponse à des situations, la société ne s'est pas mobilisée alors qu'elle aurait réagi fortement dans le passé, il ne serait pas juste de généraliser cette affirmation. La meilleure voie à suivre serait peut-être d'étudier d'autres moyens et cadres de participation, et de vérifier s'ils influencent les politiques avec plus d'efficacité, mais de manière non exclusive.

Il convient, par ailleurs, de signaler que des pays comme le Brésil, où la démocratie représentative a été renforcée après une longue période d'instabilité sans une quelconque participation démocratique, peuvent s'attendre à progresser dans les limites qu'impose elle-même la démocratie représentative, sur la base de l'expérience accumulée par la société dans des mécanismes de participation.

En conséquence, le processus qui consiste à mettre en place un système et une politique en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle est directement lié à un processus parallèle plus large qui le renforce sur la base de l'expérience acquise en termes de progrès et de réalisations et en tenant compte des contraintes et des grandes difficultés qui restent à résoudre. Il est nécessaire de débattre de ces contraintes et difficultés du point de vue des possibilités qu'elles offrent d'encourager d'autres progrès comme nous le considérons ici et en prenant de nouveau le CONSEA comme point de référence.

La participation sociale sous toutes ses formes d'expression a toujours été l'objet de critiques sévères de la part de ceux qui se sentent menacés par le changement de pouvoir qu'elle peut induire. Il en est ainsi des conseils de politiques publiques, qui sont souvent critiqués en faisant valoir que ce sont des forums au sein desquels des discussions se tiennent sans qu'elles aient d'effets pratiques. Le CONSEA n'a pas encore été ciblé par de telles critiques, mais il fait face à de nombreuses difficultés pour diffuser ses travaux et les résultats auxquels il est parvenu. Bien qu'il s'appuie sur la participation de représentants importants de la société, il n'est pas suffisamment connu et reconnu par cette dernière. C'est pourquoi une communication efficace est perçue comme un élément essentiel pour le renforcer, préserver ses réalisations et lui permettre de continuer à progresser.

Les lacunes des politiques sociales, notamment l'insuffisance de fonds budgétaires pour financer les programmes et les mesures, suscitent continuellement un sentiment de mécontentement parmi

les organisations sociales représentées au sein du CONSEA, mécontentement qui peut se transformer rapidement en tension entre celles-ci et le gouvernement. Cette situation est d'une façon ou d'une autre inévitable, compte tenu des différents rôles joués par chaque partie. Le programme Faim Zéro a suscité de grands espoirs au sein de la société dont une partie a cru qu'il allait produire des résultats très rapidement. À cause d'un héritage caractérisé par l'instabilité économique et le manque de ressources financières, des tensions ont eu lieu au sein du CONSEA au cours des deux premières années de la nouvelle administration. Le fait que de précédents contrats économiques continuaient d'être appliqués donnait l'impression que l'engagement visant à rembourser la dette sociale allait être de nouveau reporté. L'expérience du CONSEA a montré que de telles situations doivent être traitées de manière transparente par le gouvernement et évaluées soigneusement par les représentants de la société, car elles impliquent des éléments qui vont au-delà de la sécurité alimentaire.

Cela fait entrer en jeu un autre sujet sur lequel le CONSEA a déjà beaucoup progressé, mais qui nécessite d'aller encore plus de l'avant. La sécurité alimentaire et nutritionnelle est une question intersectorielle dans son essence. Cependant, la culture politique qui prévaut au Brésil est aussi de nature intersectorielle. Le cadre gouvernemental est divisé en secteurs qui se disputent les ressources budgétaires. La société est également organisée en secteurs. S'agissant du large spectre de questions en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, on trouve les représentants de la production et des producteurs ruraux, des systèmes de santé et de leurs professionnels, des systèmes éducatifs et de leurs professionnels, de la consommation et des consommateurs, des différents groupes de population et de plusieurs autres groupes et individus décidés à défendre leurs intérêts particuliers. Néanmoins, la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle doit faire l'objet d'un examen exhaustif pour être efficace et réalisable. Toutes les parties doivent donc comprendre et être convaincues du caractère global de la politique qui doit être préservé dans les initiatives, les interventions et les programmes que cette politique propose. Le caractère intersectoriel de cette politique est ce qui justifie le fait que le CONSEA doit être un organe situé à la présidence de la république. Toutefois, faire en sorte que les membres de la société civile et du gouvernement réfléchissent d'un point de vue intersectoriel ne peut pas se faire du jour au lendemain. Il s'agit

là d'un processus lent dont la pertinence doit être confirmée par des résultats. Les progrès accomplis par le CONSEA pour donner corps à cette perspective contribuent et continueront à contribuer à l'élaboration des politiques publiques au Brésil.

Les membres appartenant à ce genre de conseils doivent avoir des compétences politiques que certains d'entre eux ne posséderaient pas naturellement. Pour ces derniers, la participation au conseil fait partie d'un apprentissage progressif qui se déroule également au gouvernement et dans la société. Pour les premiers, le sentiment le plus immédiat serait que ces conseils sont un passage obligé dans le processus qui consiste à mettre en œuvre des politiques et à forcer les gouvernements légitimement élus à négocier. Pour la société, qui, pendant la longue période ayant précédé le programme Faim Zéro, avait des possibilités très limitées de participer aux forums de prise de décisions et de contrôle social et qui s'attachait surtout à émettre des accusations politiques et à organiser des mouvements de protestation, le défi consiste à élaborer des propositions cohérentes et réalisables. En outre, elle doit disposer des capacités de négociation requises pour tirer des avantages en faveur de ceux qu'elle représente. Il s'agit d'un autre processus long et novateur qui met au défi ceux qui y participent de renouveler leurs pratiques anciennes et de vivre ce qu'est la démocratie participative.

Enfin, étant donné que le Brésil est prêt à mettre en place un système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, il faut absolument assurer des communications efficaces entre les différentes entités aux niveaux fédéral, des États et municipal, outre le fait qu'il faut encourager ceux qui sont lents à réagir et renforcer les faibles. Le problème vient du fait que le programme Faim Zéro ayant été lancé par le gouvernement fédéral, son rythme de mise en œuvre est, comme il se doit, plus rapide au sommet de la pyramide qu'à sa base, lorsqu'une quelconque mesure est prise à ce niveau. La situation ne diffère pas entre les CONSEA fédéral, des États, du District fédéral et des municipalités. Dans ce cas, les désaccords sont plus fréquents entre les autorités des États ou municipales qui rejettent l'idée d'avoir un CONSEA et la société qui veut en avoir. Cependant, il existe aussi des situations, notamment au sein des municipalités, où la société, qui commence à peine à s'organiser, n'est pas en mesure de faire face aux exigences fixées par le conseil. Les efforts en cours visant à créer des forums entre les conseils aux trois différents niveaux, semblent être la meilleure voie à suivre pour corriger

ces disparités. Ceci étant, dès lors que la mise en place d'un système de sécurité alimentaire et nutritionnelle est un concept juridique et, donc, le résultat d'une politique de l'État, des programmes doivent être mis au point pour obliger les États ou les municipalités à mettre en place ces conseils et à en assurer le bon fonctionnement.

Personne ne peut dire que garantir la participation sociale dans les politiques publiques est une tâche facile. Il s'agit d'un processus dynamique marqué par des contradictions, car il porte sur des sujets et des intérêts différents d'une société complexe faisant face à des problèmes complexes. Toutefois, malgré toutes les difficultés rapportées ici, l'expérience du CONSEA est très encourageante. Le Conseil contribue à la construction d'une démocratie participative et prouve que, bien que difficile, le processus qui consiste à trouver des solutions communes est toujours plus efficace quant à ses résultats et mieux approprié pour répondre aux demandes sociales.

Références

BARBOSA DA SILVA, F., JACCOUD, L. et BEGHIN, N. 2005. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. Dans Jaccoud, L. (Coord.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea), Brasília.

CASTRO, J. 1967. *Geografia da fome*. 10^e édition. Brasiliense, São Paulo, Brésil.

COSTA, C. et PASQUAL, M. 2006. Participação e políticas públicas na segurança alimentar e nutricional no Brasil. Dans Giraldez, S., Goldar, M. R., Alburquerque, M. do C., Riquelme, Q., Buroni, T. et Garcés, M. *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*. LOM, Programa Mercosur Social y Solidario, Santiago.

INSTITUTO CIUDADANÍA. 2001. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, Brésil.

MALUF, R. et NASCIMENTO, R. C. 2009. *Construção do sistema e da política nacional de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*. Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea); FAO; IICA, Brasília.

SILVA, E. R. 2009. *Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. Texto para discussão, n° 1378. IPEA, Brasília.

SILVA, J. G. DA, BELIK, W. et TAKAGI, M. (Coord.). 2001. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. Instituto Cidadania, São Paulo, Brésil.

SILVA, J. G. DA et TAKAGI, M. 2004. Fome zero: política pública e cidadania. Dans Rocha, M. (Coord.). *Segurança alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil*. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, Brésil.

SILVA, M. O. S. 2005. Participação social nas políticas de segurança alimentar e nutricional. *Revista de Políticas Públicas*, vol. 9, n° 2. São Paulo, Brésil.

ZIMMERMANN, C. 2010. *Um primeiro olhar sobre o programa fome zero: reflexões sobre primeiro ano de implementação*. Disponible sur le site: www.espacoacademico.com.br. Consulté le 10 juillet 2010.

11. PARTICIPATION DU CONSEA À LA CONSTRUCTION DU SYSTÈME ET DE LA POLITIQUE NATIONALE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE

Renato S. Maluf

Un Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN) et une Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNSAN) sont en pleine construction au Brésil. Étant donné que la participation sociale au système et à la politique est un élément important de ce processus dont le Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) est la plus haute expression, l'information fournie ci-après représente les efforts conjoints des représentants de l'administration fédérale et de la société civile qui composent le Conseil.

L'expérience de la démocratie participative dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, ainsi que dans d'autres domaines de la politique publique, est une caractéristique singulière du processus brésilien, avec les limites, les tensions et les contradictions habituelles associées à une telle participation. Les forums où cette expérience est vécue offrent, entre autres, une certaine visibilité aux positions et conflits différents qui existent au sein de la société et du gouvernement, et aident à conclure des accords, encore que ponctuels, et à faire des propositions de politiques publiques, outre leur rôle dans la protection de l'autonomie des organisations de la société civile et la responsabilisation des gouvernements dans ce processus.

L'engagement de l'administration Lula à assurer l'accès à la nourriture est exprimé dans son programme Faim Zéro. L'espace ouvert par l'administration fédérale, en recréant le CONSEA, a été

reconnu et occupé de manière compétente par le vaste mouvement social diversifié qui, depuis plus de 20 ans, s'organise pour promouvoir la souveraineté alimentaire, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et le droit à l'alimentation au Brésil et auquel participent des organisations, des réseaux, des groupements sociaux, des cadres du secteur public et des chercheurs. Au cours des deux mandats du Président Lula, les activités du Conseil ont fait l'objet d'améliorations en matière de représentativité sociale et de capacité d'élaboration d'un programme public complet intégrant des propositions de programmes et d'actions. À cet effet, la visibilité, les compétences techniques et les actions permanentes visant à assurer une interaction avec les organes gouvernementaux et les organisations sociales ont été essentielles.

La mise en place d'un système et d'une politique intersectorielle de sécurité alimentaire et nutritionnelle à l'échelle nationale avec la participation de la société civile à l'élaboration et au suivi de leurs programmes et actions reflète le concept brésilien de la sécurité alimentaire et nutritionnelle qui considère que les objectifs stratégiques permanents des politiques publiques doivent être subordonnés aux principes du droit à une alimentation adéquate et à la souveraineté alimentaire. Outre la création du CONSEA, ce processus a amené le gouvernement à mettre en place la Chambre interministérielle pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CAISAN). La mise en place de ces deux organismes est prévue dans la Loi organique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (LOSAN n° 11.346/2006). Le système et la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle, abordés dans ce chapitre, sont les résultats des actions conjointes menées par ces deux institutions.

Le texte qui suit est divisé en quatre parties. La première présente le contexte et décrit les concepts sur lesquels se basent le système et la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle qui sont en cours de réalisation au Brésil. La deuxième décrit les caractéristiques et les lignes directrices du système et de la politique à l'échelle nationale. La troisième aborde certains aspects de l'expérience acquise à l'occasion des actions conjointes de l'État et de la société dans la promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La dernière section recense les principaux défis que pose la mise en œuvre du système et de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle à l'échelle nationale.

Contexte et références conceptuelles

Depuis plus de deux décennies, les actions visant à développer la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil ont mobilisé les organisations et mouvements sociaux, les cadres du secteur public et les chercheurs, entre autres acteurs sociaux. Ce récent processus de mobilisation a naturellement hérité des mesures mises en œuvre depuis la première moitié du xx^e siècle concernant la situation alimentaire et nutritionnelle des individus, des familles et des groupes sociaux au Brésil. Une mention spéciale doit être faite de la contribution qu'a apportée, à cette période, Josué de Castro (1908-1973) médecin, sociologue, géographe et homme politique de l'État de Pernambuco.

Le système et la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont issus de deux événements qui se sont produits au milieu des années 80, l'un d'une nature plus technique et l'autre plus axé sur la mobilisation. Le premier concernait l'élaboration d'un document intitulé *Sécurité alimentaire: une proposition de politique de lutte contre la faim* par le Ministère de l'agriculture en 1985, qui a mis l'accent sur les questions sociales et économiques. Le second événement était la campagne de mobilisation sociale qui a débouché sur la tenue de la première Conférence nationale sur l'alimentation et la nutrition (CNAN) en 1986, au cours de laquelle il a été décidé que la notion conventionnelle de la sécurité alimentaire doit intégrer, entre autres, la nutrition (Maluf, 2007).

Les deux événements ont favorisé la mise en place d'un Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) pour traiter des multiples aspects liés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et assurer la participation de la société civile à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques dans ce domaine. Au retour de la démocratie dans le pays, les critiques contre la démarche autoritaire et technocratique de la formulation des politiques publiques sont devenues plus virulentes et l'idée que les forums publics ne doivent pas se limiter aux seuls représentants du gouvernement a commencé à gagner du terrain. Les propositions susmentionnées étaient favorables à l'idée de mettre en place un organe gouvernemental pour coordonner le processus de définition et de mise en œuvre des mesures et programmes dans les différents secteurs que comporte la sécurité alimentaire et nutritionnelle (agriculture, approvisionnement, développement agricole, soins de

santé, alimentation et nutrition, éducation, entre autres). La Conférence a été la première à proposer la mise en place d'un système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, répercuté aux niveaux des États et des municipalités. Ce système s'est matérialisé deux décennies plus tard.

La première expérience du CONSEA, qui avait très peu de moyens d'influence sur les politiques publiques à cette époque, a duré deux ans, de 1993 à 1994. Cette expérience a été interrompue en 1995 et reprise en 2003. Comme on le sait, que ce soit au Brésil ou dans de nombreuses autres parties du monde, les années 90 ont été marquées par une hégémonie néolibérale qui a eu un effet négatif sur les politiques sociales et sur de nombreux programmes alimentaires et nutritionnels. Néanmoins, cette décennie a également été marquée par l'émergence de l'agriculture familiale en tant que catégorie sociopolitique et l'approbation d'une politique alimentaire et nutritionnelle nationale. La mobilisation sociale a en outre été ressentie comme une force d'incitation à des actions contre la faim et de promotion du droit à l'alimentation lors de la grande campagne nationale «contre la faim et l'extrême pauvreté et pour la vie» dirigée par Herbert de Souza, communément appelé Betinho, et lors de la première Conférence nationale sur la sécurité alimentaire, tenue à Brasilia en 1994. Certains gouvernements des États et des municipalités ont commencé à incorporer la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans leurs actions. En général, cependant, les initiatives sociales n'étaient guère ambitieuses.

L'attention prioritaire portée à la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil en fait un objectif de politique publique stratégique et permanent, caractéristique qui la place parmi les catégories de première importance pour la formulation des options de développement d'un pays. Comme mentionné plus haut, cela comprend des éléments touchant à l'alimentation et à la nutrition, à côté des aspects inséparables de la disponibilité des biens (sécurité alimentaire) et de la qualité de ces biens (sécurité sanitaire des aliments). Les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle doivent respecter les principes du droit humain à une alimentation adéquate et de la souveraineté alimentaire. Cela signifie que ces principes doivent orienter la définition des stratégies de développement du Brésil, ainsi que la conception des politiques publiques liées à ses objectifs, les mécanismes de mise en œuvre et les instruments de suivi et de contrôle social (Maluf, 2007).

Le droit à l'alimentation comprend deux dimensions indivisibles qui sont: a) le droit à ne pas souffrir de la faim et de la malnutrition, et b) le droit à une alimentation adéquate que les pouvoirs publics ont le devoir de respecter, protéger, promouvoir et pourvoir, outre le devoir de suivi, d'évaluation et de garantie des mécanismes de son exigibilité (Valente, 2002). Quant à la souveraineté alimentaire, elle est liée au droit des peuples à définir leurs propres politiques et stratégies de production, de distribution et de consommation alimentaire. Cette référence a été utilisée pour soutenir des modèles durables de production basés sur la famille, pour réduire la distance entre le lieu de production alimentaire et de consommation, et pour promouvoir des habitudes alimentaires diversifiées (Menezes, 2001).

Les liens établis entre les principes du droit humain à une alimentation adéquate et de la souveraineté alimentaire et l'interdépendance des actions et programmes publics et de la participation sociale sont des caractéristiques qui différencient cette approche de l'utilisation actuelle de la notion de «sécurité alimentaire» par de nombreux gouvernements, organisations internationales et entreprises.

Les efforts déployés pour faire du droit à l'alimentation l'axe directeur des initiatives de sécurité alimentaire et nutritionnelle ont entraîné la mise en place d'un système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, en conformité avec les dispositions de la Loi organique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (loi n° 11 346/2006) appelée LOSAN. Cette loi a porté création du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN) et prévu une politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle pour assurer le droit à une alimentation adéquate. Il s'agit de la principale loi nationale sur le sujet. Elle a été élaborée au sein du CONSEA avec une large participation de représentants du gouvernement et de la société civile.

Bien que le droit à l'alimentation soit mentionné à plusieurs reprises dans la Constitution fédérale de 1988 – droit à la vie, refus de toute forme de discrimination, droit à un salaire minimum, réforme agraire, santé, assistance sociale et alimentation scolaire – la Constitution ne fait aucune référence explicite à ce droit fondamental. Pour cette raison, le CONSEA a mené une vaste et victorieuse campagne nationale avec pour slogan «L'alimentation, le droit de tout un chacun», et à laquelle ont participé largement des organisations de la société civile, des secteurs des trois sphères du pouvoir,

des célébrités, etc. Cette campagne a permis au Congrès national de promulguer l'Amendement constitutionnel n° 64/2010 qui inclut le droit à l'alimentation dans la liste des droits sociaux prévus à l'article 6 de la Constitution, tels que le droit à l'éducation, le droit à la santé et le droit au logement, entre autres. Cela a été fait pour obliger l'État à garantir à la population dans son ensemble une alimentation adéquate par le biais de politiques permanentes impliquant les trois sphères du pouvoir, ainsi que pour assurer l'engagement de la société à garantir l'application de ce droit.

Système et politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle

Cette section décrit les principaux éléments qui interviennent dans le développement du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN) et de la politique nationale correspondante, comme prévu par la Loi organique. Ce processus repose sur l'approche systémique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en cours d'élaboration au Brésil afin de traiter le sujet dans toute sa complexité, y compris la nécessité d'adopter des actions intégrées. Cette approche résulte également de l'expérience accumulée dans la construction de systèmes de politiques publiques dans d'autres domaines (soins de santé, travail social, etc.). Étant donné qu'il s'agit d'un objectif de politique publique, le développement conceptuel d'une approche systémique à la sécurité alimentaire et nutritionnelle a été réalisé en même temps que son adoption en tant que principe d'organisation des actions publiques. Cette approche permet de cerner les relations d'interdépendance et de détermination mutuelles entre les facteurs qui ont une incidence sur la situation alimentaire et nutritionnelle des individus, des familles, des groupes sociaux, des régions ou des pays. Dans le même temps, elle cherche à valoriser les gains synergiques que génèrent les relations systémiques entre toutes les composantes du système du fait de l'institutionnalisation et du renforcement des liens entre elles. Prudence toutefois: le système est composé d'éléments qui évoluent avec leurs contradictions, c'est-à-dire que les relations systémiques observées dans les dynamiques économiques, sociales et politiques contiennent des éléments contradictoires (Burlandy *et al.*, 2006).

Les deux éléments qui caractérisent un système – flux d'interdépendance des composantes et mécanismes de coordination –

conviennent pleinement à l'analyse et à la promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. L'interdépendance systémique des facteurs qui conditionnent la sécurité alimentaire et nutritionnelle a été prise en compte dans l'attention portée à l'intersectorialité des programmes et actions liés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et a conduit à la mise en œuvre d'actions intégrées. En conséquence, en termes opérationnels, les actions et programmes liés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle donnent lieu à des flux d'interdépendance allant d'une prise de décision intégrée à laquelle participent plusieurs secteurs non gouvernementaux et les organisations sociales à une mise en œuvre conjointe de ces actions et programmes. Autrement dit, l'approche intersectorielle proposée peut prendre la forme d'actions conjointes impliquant les différents secteurs gouvernementaux, ce qui montre les efforts de rapprochement, ou à un niveau supérieur la réalisation d'actions intégratrices comme celles reliant la production et la consommation (Burlandy *et al.*, 2006).

En ce qui concerne les mécanismes de coordination, nous nous intéressons aux mécanismes issus de l'examen des synergies ou autres incidences rendues possibles par l'interaction entre les composantes du système. Cette vision de la coordination est liée à la réappropriation des capacités de l'État à réguler officiellement le système alimentaire, par opposition à une réglementation accrue du secteur privé comme le prévoient les politiques néolibérales. Les mécanismes pour la coordination du SISAN sont pris en charge par le Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA), organisme directement chargé de conseiller le Président de la République et forum pour la participation sociale et le contrôle des politiques publiques, et par la Chambre interministérielle pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CAISAN), organisme intersectoriel gouvernemental attaché au cabinet du Ministre du développement social et de la lutte contre la faim.

Les activités du CONSEA et de la CAISAN sont établies à partir des délibérations des conférences nationales sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle où des lignes directrices et des priorités pour la politique et la planification de la sécurité alimentaire à l'échelle nationale sont proposées et le système évalué. Dans un processus auquel participent des milliers de personnes à travers le pays, les conférences nationales ont lieu tous les quatre ans et sont précédées par des conférences au niveau des États, du district et des municipalités qui choisissent les délégués à la conférence nationale et se penchent

sur des sujets relevant de leur champ d'action. Trois conférences nationales sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle ont eu lieu jusqu'à présent (1994, 2004 et 2007) qui ont mobilisé chacune environ 2000 personnes – représentants de la société civile et du gouvernement – venant de tout le pays.

De son côté, le CONSEA est chargé de traduire les délibérations des conférences nationales en propositions pour le système et la politique à l'échelle nationale. Ces propositions sont ensuite renvoyées à la Chambre pour examen. Le tiers des membres du Conseil sont des représentants gouvernementaux, y compris 19 ministres d'État et secrétaires spéciaux chargés des portefeuilles contribuant à la réalisation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle: développement social et lutte contre la faim (responsable du secrétariat exécutif du Conseil); agriculture, élevage et approvisionnement; aquaculture et pêche; *Casa civil*; villes; science et technologie; développement agraire; droits de l'homme; éducation; finances; intégration nationale; environnement; planification; politique pour les femmes; promotion de l'égalité raciale; relations extérieures; santé; secrétariat général de la présidence; travail et emploi.

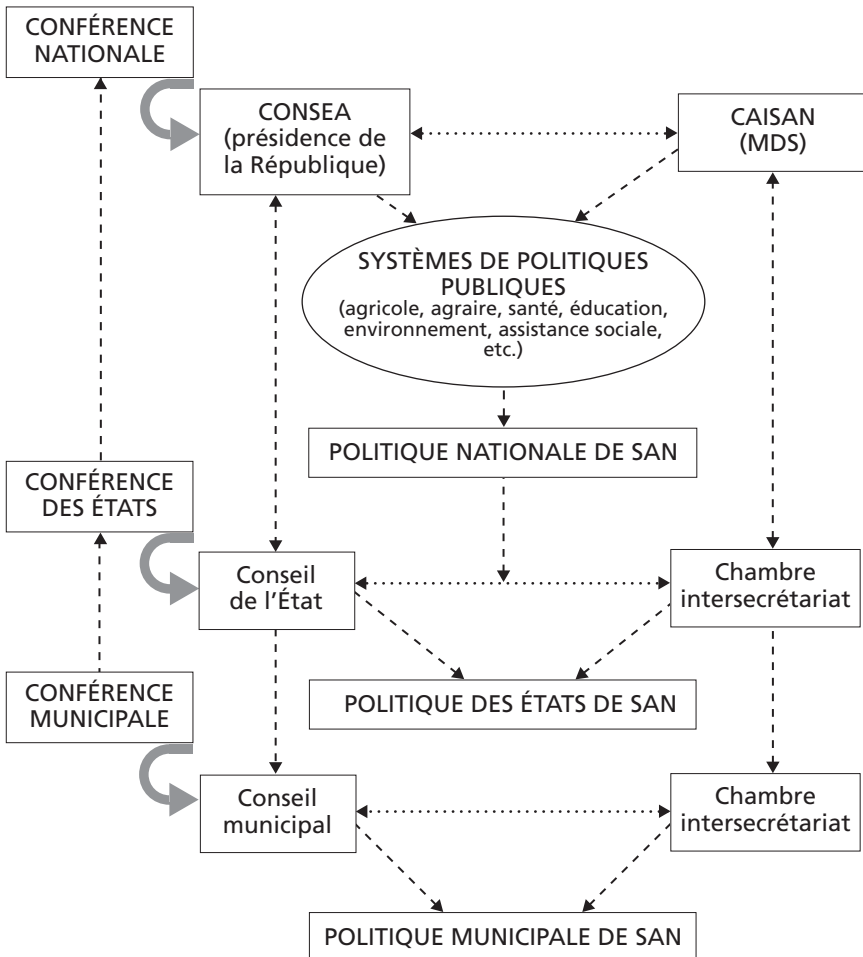
Les deux tiers des membres du CONSEA qui représentent la société civile sont choisis sur la base des critères approuvés lors de la Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle parmi 38 organisations de la société civile, à savoir ONG, réseaux, mouvements sociaux, institutions religieuses et associations professionnelles. Le Conseil compte également des observateurs représentant des conseils fédéraux du même type, des organisations internationales, des organisations de coopération internationale et le Bureau du procureur fédéral. La séance plénière du Conseil choisit son président parmi les représentants de la société civile et le Président de la République le nomme. Les deux derniers présidents du Conseil étaient membres du Forum brésilien sur la souveraineté et la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Le deuxième mécanisme national de coordination du système est, cependant, strictement gouvernemental, à savoir, la Chambre interministérielle pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CAISAN) dont la mission est de traduire les propositions élaborées par le CONSEA en programmes gouvernementaux. La CAISAN est composée de tous les représentants des 19 ministères représentés au CONSEA et agit sous la coordination du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS). Le cadre

et la dynamique institutionnels du SISAN sont repris dans le diagramme 1.

Le SISAN peut être qualifié de système ouvert en raison de son objectif d'organisation et de suivi des actions et politiques publiques des différents secteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, en les articulant en une politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Considérée comme la «politique de toutes les politiques», la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle vise

Diagramme 1. Système et politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN)



à proposer des lignes directrices et des actions intégrées faisant intervenir des acteurs d'autres systèmes ou organes décisionnels. En conséquence, le SISAN bénéficie d'une faible autonomie (autosuffisance) dans son champ d'action, contrairement aux systèmes qui organisent et mettent en œuvre des politiques ou programmes définis qui sont presque toujours sectoriels et autofinancés (même s'ils interagissent avec d'autres secteurs gouvernementaux). Cette caractéristique rend le fonctionnement du système plus complexe, en particulier ses mécanismes de coordination, comparé aux autres systèmes sectoriels qui gèrent leurs propres programmes.

Par conséquent, la première des deux lignes directrices fondamentales du SISAN est *la nature intersectorielle de ses actions, politiques et programmes*. Les multiples aspects qui ont une incidence sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle des individus, des familles, des groupes sociaux et des pays requièrent la formulation de programmes intégrés et la coordination des actions de divers secteurs gouvernementaux, ainsi qu'une approche de la part des organisations de la société civile qui ne se limite pas à un seul secteur. Cela nécessite la mise en place d'un système national qui est aussi intersectoriel et lié aux différents systèmes de politiques publiques adoptés au Brésil dans les secteurs tels que la santé, l'éducation, l'assistance sociale, le développement agricole et agricole, et l'environnement.

La deuxième ligne directrice se réfère à la *participation sociale* qui s'exprime par des actions conjointes de l'État et de la société civile afin de surmonter les concepts technocratiques et centralisés qui s'appliquent aux politiques publiques. Cette ligne directrice reflète également les expériences en matière de démocratie participative accumulées dans l'élaboration des politiques dans différents domaines au Brésil. Ces expériences seront abordées ci-après. Il convient de mentionner un certain nombre d'organisations sociales, de réseaux et de mouvements, qui ont lancé un nombre important d'initiatives qui leur sont propres, en relation avec les programmes gouvernementaux.

Comme mentionné précédemment, la formulation de la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle a été confiée à la CAISAN qui doit soumettre une proposition à cet effet au Président de la République. Cette proposition est préparée conjointement avec le CONSEA, sur la base des délibérations de la troisième Conférence nationale qui s'est tenue en 2007. Les délibérations ont servi de référence lors d'une récente évaluation des

actions menées par l'administration fédérale visant à développer une politique et un système de sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui a abouti à un document d'évaluation préparé par la Chambre (CAISAN, 2009).

Les documents mentionnés proposent que la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle soit orientée par les sept lignes directrices et les principales actions respectives reprises dans l'encadré suivant.

Encadré 1. Lignes directrices de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et actions de l'administration fédérale

Lignes directrices de la politique nationale de SAN	Programmes et actions du gouvernement fédéral
I. Promouvoir l'accès universel à des habitudes alimentaires saines et appropriées, en accordant la priorité aux familles et aux personnes en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle.	Transfert de revenus, alimentation scolaire, alimentation du travailleur, réseaux de services publics d'alimentation et de nutrition, distribution de paniers d'aliments.
II. Promouvoir l'approvisionnement et construire des systèmes équitables et décentralisés basés sur une approche agroécologique et durable de production, de transformation et de distribution des aliments.	Aide au crédit pour l'agriculture familiale, prix différenciés garantis, assistance technique et vulgarisation, réforme agraire, agriculture urbaine et périurbaine, ravitaillement, pêche et aquaculture, économie solidaire.
III. Établir des processus permanents pour promouvoir l'éducation alimentaire et nutritionnelle, la recherche, la production de connaissances et la formation à la souveraineté, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et le droit fondamental à une alimentation adéquate et saine.	Éducation alimentaire et nutritionnelle dans les systèmes publics, valorisation de la culture alimentaire brésilienne, formation au droit à l'alimentation et mobilisation sociale pour assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle, formation des producteurs et des manipulateurs de denrées alimentaires.
IV. Promouvoir, développer et coordonner les actions de sécurité alimentaire et nutritionnelle axées sur les populations et les communautés traditionnelles.	Accès aux territoires et aux ressources naturelles traditionnelles, inclusion productive et mesures incitatives pour un système de production durable, alimentation et nutrition indigènes, distribution alimentaire à des groupes de population particuliers, aide différenciée aux programmes et actions relatifs à la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
V. Renforcer les actions alimentaires et nutritionnelles à tous les niveaux du système de soins de santé, conjointement avec d'autres politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle.	Surveillance sanitaire pour assurer la qualité des aliments, nutrition et soins de santé primaires, surveillance alimentaire et nutritionnelle, soins de santé dans le Programme d'aide aux familles, promotion d'une alimentation adéquate, prévention et contrôle des carences nutritionnelles, structuration et mise en œuvre des actions alimentaires et nutritionnelles dans les États et les municipalités.

.../...

Lignes directrices de la politique nationale de SAN	Programmes et actions du gouvernement fédéral
VI. Promouvoir l'accès universel à une eau de qualité et quantité suffisantes, accorder la priorité aux familles en situation d'insécurité hydrique et promouvoir l'accès à l'eau pour que les agriculteurs familiaux puissent cultiver des denrées alimentaires.	Structuration du Système national de gestion des ressources hydriques, gestion et réaménagement des bassins hydrographiques, disponibilité de l'eau et accès à l'eau pour la consommation et la production alimentaire, assainissement et qualité de l'eau.
VII. Soutenir les initiatives visant à promouvoir la souveraineté et la sécurité alimentaire et nutritionnelle et le droit à une alimentation suffisante et saine au niveau international.	Négociations internationales, coopération Sud-Sud dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, développement agricole et aide humanitaire internationale.

Du fait que le Brésil est une république fédérative, dans laquelle les États et les municipalités jouent un rôle actif dans la mise en œuvre et le financement des politiques publiques, les organismes et institutions équivalents à ceux que l'on trouve au niveau fédéral doivent être reproduits au niveau des États et des municipalités. Des conseils ont déjà été mis en place dans les 26 États du pays ainsi que dans le district fédéral, alors que la création des agences de coordination intersectorielle par les gouvernements des États est encore à ses débuts. Au niveau municipal, les conseils commencent à se mettre en place. Actuellement, ils sont présents dans environ 600 des 5 564 municipalités du Brésil. La proposition de Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle envisage la participation des administrations des États et des municipalités sur la base des programmes convenus au niveau national qui officialisent la participation et l'adhésion des États et des municipalités au système et à la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle à l'échelle nationale¹.

Le financement du système et de la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle doit être associé aux objectifs et aux lignes directrices de cette politique pour assurer un financement maximal des programmes. Le budget comprend deux catégories de dépenses. La première correspond à l'entretien et à la gestion des instances du système (conférences, conseils, organes intersectoriels) et aux activités afférentes dans toutes les sphères gouvernementales. La deuxième catégorie englobe le financement des programmes

.....
 1. À titre d'exemple, on peut envisager trois domaines d'action relative à la sécurité alimentaire et nutritionnelle relevant des gouvernements des États: mettre en œuvre leurs propres programmes, outre la participation à des programmes fédéraux; assumer la formation en sécurité alimentaire et nutritionnelle; appuyer les actions et politiques municipales, y compris les initiatives visant à relier les municipalités entre elles. Il convient de souligner la possibilité et l'importance des programmes et des actions municipaux dans tous les aspects touchant à la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

publics relevant des organes d'exécution. Le CONSEA élabore une méthodologie pour la présentation des propositions et le suivi de la mise en œuvre des programmes, qui prend en compte les éléments normalement inclus dans un budget de sécurité alimentaire et nutritionnelle, comme suit.

Le suivi et la présentation de propositions pour inclusion dans le budget de l'Union portent principalement sur les programmes et actions envisagés dans le plan pluriannuel, constituant ce qu'on pourrait appeler le «budget de la sécurité alimentaire et nutritionnelle». La méthodologie adoptée a mis en évidence 149 actions réparties dans 43 programmes examinés dans le cadre du plan pluriannuel 2008-2011, regroupées dans 18 blocs de thèmes correspondant à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Cette approche a donné lieu à la définition d'un ensemble de 65 actions prioritaires réparties dans 17 programmes et comprenant 15 thèmes: approvisionnement agroalimentaire, accès à l'alimentation, transfert de revenus, actions de structuration, agriculture familiale – plan récolte et achat d'aliments –, alimentation scolaire, alimentation saine, biodiversité et populations traditionnelles, gestion de la politique (SISAN), pêche et aquaculture, réforme agraire, régularisation foncière et unités de conservation, sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations noires, sécurité alimentaire et nutritionnelle des peuples autochtones, sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le semi-aride, surveillance sanitaire. Pour donner un ordre de grandeur, les montants totaux des ressources dudit «budget de la sécurité alimentaire et nutritionnelle» inclus dans les lois budgétaires annuelles de 2005 à 2009 étaient les suivants: 14 milliards de BRL (2005), 14,6 milliards de BRL (2006), 15,6 milliards de BRL (2007), 18,9 milliards de BRL (2008), 20,3 milliards de BRL (2009).

Le Conseil a également élaboré une méthodologie pour calculer les indicateurs de surveillance de la réalisation progressive du droit humain à une alimentation adéquate sur la base des principes suivants: permettre une large participation sociale; mettre l'accent sur l'universalisation et l'indivisibilité des droits; préserver les résultats positifs obtenus jusqu'à présent et faire un usage maximal des ressources disponibles; promouvoir la responsabilisation des secteurs qui composent le SISAN. Une surveillance fondée sur les droits accorde une attention particulière aux groupes de population les plus vulnérables sur le plan alimentaire et nutritionnel, et tire parti des

données qui révèlent des inégalités entre les populations et dans diverses dimensions. La matrice qui en résulte comprend sept aspects de la surveillance auxquels sont associés les indicateurs et les politiques correspondants: a) production alimentaire; b) disponibilité alimentaire; c) revenus/accès à la nourriture et dépenses alimentaires; d) accès à une alimentation adéquate; e) santé et accès aux services de santé; f) éducation; g) politiques publiques.

Il est possible de combiner les deux foyers (indicateurs et budget) et les mécanismes de production d'information disponibles dans les différents secteurs gouvernementaux et les instituts de recherche et en faire un sous-système du SISAN relatif aux indicateurs, au budget et à la surveillance. Ce serait un outil de gestion publique et de contrôle social, deux objectifs qui, en principe, pourraient être discordants sans s'exclure mutuellement. Les cadres du secteur public doivent le considérer comme un instrument utile et la société civile doit avoir la possibilité d'exiger des indicateurs qui satisfont les objectifs de contrôle social. Toutefois, le projet de sous-système serait un élément du mécanisme de surveillance du SISAN, étant donné que c'est l'État qui devra assumer la surveillance du droit à l'alimentation de manière transparente, mettant à la disposition de tous les membres du système, y compris les segments les plus vulnérables, les informations ainsi obtenues, tout en respectant tous les traités, lois et règlements destinés à protéger et à réglementer les droits de l'homme.

Contribution de l'État et de la société à la promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle

La participation sociale dans la formulation et le suivi des politiques publiques au Brésil a été renforcée à la suite de la promulgation, en 1988, de la nouvelle Constitution fédérale du pays. Dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, il convient de mentionner la création du CONSEA en 1993, la tenue de la première Conférence nationale sur la sécurité alimentaire un an plus tard et la prise d'initiatives par les États et les municipalités pour mettre en place quelques conseils. Cette pratique politique a été vigoureusement reprise en 2003, quand le CONSEA a été rétabli au niveau fédéral et divers autres conseils composés de représentants du gouvernement et de la société ont été mis en place. Dans

le même temps, de nombreux processus démocratiques se déroulent au niveau local, aboutissant à la tenue de grandes conférences nationales.

L'exercice de la démocratie participative, qui est à ses débuts, ne remplace pas la démocratie dite représentative, mais est plutôt complémentaire dans le processus de développement des politiques publiques au Brésil. En ce moment, il s'agit d'un processus d'apprentissage important pour tous ceux qui y participent. Cet exercice nécessite une capacité accrue de présentation de propositions de la part des représentants de la société qui participent à des conseils et à des conférences. Les représentants des pouvoirs publics doivent donc être disposés à voir leurs actes et leurs initiatives exposés, discutés et critiqués. Étant donné la diversité des intérêts qu'ils défendent, les représentants de la société et ceux du gouvernement voient leurs divergences exposées et polarisées, non seulement entre le gouvernement et la société, mais aussi en leur sein même.

L'utilisation de conseils n'est pas propre au domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, étant donné que l'idée de mettre en place le CONSEA est issue d'une tendance générale à la création de conseils de politiques dans tous les domaines ainsi qu'au sein des programmes gouvernementaux au Brésil. Toutefois, le CONSEA a des caractéristiques uniques quant à sa composition et à ses actions. L'attention portée à l'intersectorialité par la sécurité alimentaire et nutritionnelle exige que le Conseil ait une position institutionnelle qui lui permette d'assurer un dialogue sain entre les différents secteurs gouvernementaux et une représentation tout aussi diversifiée de tous les secteurs sociaux. Ceci justifie sa position supraministérielle auprès de la présidence de la République et, en termes plus généraux, la proposition d'instaurer des conseils des États et municipaux auprès du cabinet du chef de l'exécutif dans toutes les sphères gouvernementales (gouverneur d'État ou maire de municipalité).

En outre, le CONSEA national est fondé sur un critère de représentation censé compenser le rapport inégalitaire entre l'État et les organisations de la société civile. La majorité des deux tiers de ses membres au niveau national sont des représentants de la société civile et le tiers des représentants de différents secteurs gouvernementaux. Ce pourcentage majoritaire a été défini sur la base des expériences antérieures, mais il faut admettre qu'aucune raison évidente n'a été présentée. Fait tout aussi important et unique, le Prési-

dent du Conseil est choisi parmi les représentants de la société civile (procédure qui a été également adoptée par les autres conseils) et son secrétaire général est choisi par le ministère responsable de la plupart des actions relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à savoir, le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim.

Le CONSEA a le statut de conseiller auprès du Président de la République, ce qui signifie que les propositions qui germent des délibérations ont un caractère positif et non obligatoire pour le pouvoir exécutif. On peut facilement imaginer combien les opinions sur cette question délicate peuvent être contradictoires, c'est la raison pour laquelle il est indispensable de l'aborder. Je soutiens que le statut de conseil consultatif traduit «le coût de l'intersectorialité» au stade actuel de l'institutionnalité de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil. La transformation des délibérations et des caractéristiques susmentionnées de tout conseil en exigences obligatoires dépend des progrès réalisés sur le cadre institutionnel, à commencer par une redéfinition de la structure gouvernementale pour intégrer des objectifs intersectoriels. Une telle redéfinition exigerait, entre autres, la mise en place de mécanismes de coordination entre les différents forums qui examinent les programmes et les actions correspondantes, et la révision des critères de composition du CONSEA et des procédures adoptées pour la sélection de ses membres.

Examinons plus attentivement cette question importante. L'approche intersectorielle a entraîné l'intégration d'un très grand nombre de secteurs gouvernementaux représentés par leurs ministères respectifs. Une politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle fait intervenir, plus qu'un grand nombre de ministères, une grande partie des programmes et actions d'un gouvernement, qui ont leurs propres forums délibératifs avec, presque toujours, une participation sociale sous forme de conseils sectoriels de politiques publiques. La transformation des délibérations du CONSEA en exigences obligatoires constituerait un dangereux précédent quant aux autres forums délibératifs qui sont tout aussi légitimes, et dont certains sont institutionnellement plus expérimentés et plus mûrs. Les procédures de consultation et de proposition des représentants de la société civile pour qu'ils deviennent des membres du CONSEA sont en train d'être améliorées dans le but de prêter une plus grande légitimité et une plus grande diversité sociale aux différentes dimensions de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, aux secteurs sociaux

et aux régions du Brésil. Toutefois, un certain degré d'arbitraire inévitable prévaut encore dans les procédures qui manquent de légitimité institutionnelle, de fluidité et d'une définition plus précise du domaine spécifique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, si l'on peut s'exprimer en ces termes.

Si ces éléments conceptuels ne suffisaient pas, un peu de réalisme aiderait à comprendre qu'aucun gouvernement ne se soumettrait aux délibérations d'un Conseil composé à deux tiers de représentants de la société civile et présidé par un de ses représentants, qui englobe une part considérable des secteurs gouvernementaux. Contre les délibérations qu'il désapprouve, le gouvernement peut légitimement faire valoir que son programme a passé le test des urnes. Par conséquent, on ne peut réaliser des progrès dans un système intersectoriel tel que celui de la sécurité alimentaire et nutritionnelle que dans le cadre d'un dialogue complexe et d'un processus de négociation entre les organismes des différents secteurs gouvernementaux concernés, qui ont été établis plus pour des raisons politiques qu'en tant que solutions formelles illusives qui, selon moi, ne conviennent guère à la situation actuelle.

Toutefois, la capacité du CONSEA à influencer sur les politiques publiques n'est pas exclusivement déterminée par son statut décisionnel. Effectivement, ce sont le contenu, la base sociale et la force politique de ses résolutions qui détermineront sa capacité d'influence. Pour autant, les positions défendues par le conseil doivent être largement soutenues par la société, étant donné que leur existence n'exclut pas la mobilisation sociale. Au contraire, l'expérience montre que les CONSEA sont plus efficaces lorsque la société civile qui en fait partie est organisée de manière autonome avec, en son sein, des réseaux et des mouvements sociaux. Dans le même temps, les conseils doivent posséder des techniques de négociation raffinées afin de soumettre des propositions qui peuvent être effectivement approuvées et mises en œuvre.

Depuis sa recréation, le CONSEA a connu de nombreux succès. C'est en effet ce forum qui a permis le développement du programme d'achat d'aliments de l'agriculture familiale et le lancement d'une initiative de plan de récolte réservé à l'agriculture familiale. Le Conseil a mis en place un groupe de travail composé de la société civile et du gouvernement, qui a élaboré le projet de Loi organique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il a négocié avec le Président de la République l'augmentation du montant par tête alloué à l'alimenta-

tion scolaire et pris part à la préparation d'un projet pour une nouvelle loi progressiste pour ce programme. Il a également élaboré des propositions plus détaillées pour améliorer le Programme d'aide aux familles, dont certaines ont été mises en œuvre. D'autres propositions, cependant, n'ont pas été réalisées, comme celles recommandant davantage de précautions dans la production et la commercialisation de produits alimentaires transgéniques ou l'adoption d'une politique d'approvisionnement nationale conforme aux exigences de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

En somme, la sécurité alimentaire et nutritionnelle a trouvé dans l'administration Lula une plate-forme politique qui a permis à la société civile et au gouvernement fédéral d'établir le dialogue et d'élaborer des actions concertées dans des forums qui donnent une visibilité aux différents sujets et points de vue, contribuant ainsi à la définition de politiques publiques bien conçues. Le CONSEA a engagé un processus de mobilisation afin que les débats sur le programme public relatif à la sécurité alimentaire et nutritionnelle reprennent, une tâche qui a été facilitée par la visibilité donnée au sujet par l'administration fédérale, et la formulation et la mise en œuvre des programmes correspondants qui sont des éléments centraux du programme de travail du conseil.

Les milieux hybrides de discussion entre l'État et la société civile comme le CONSEA ne sont pas exactement des milieux de partenariat, étant donné que des tensions et des conflits y sont souvent vécus, d'où la nécessité de parvenir à d'éventuels consensus, ne serait-ce que ponctuellement. Le Conseil se ressent également de la faible participation des entreprises privées et de certains mouvements sociaux, mais il n'en demeure pas moins qu'il a acquis une reconnaissance croissante dans le pays.

Comme prévu, les progrès en matière de participation sociale aux politiques publiques ont été observés dans une période où l'État a repris son rôle clé de garant du droit à l'alimentation. La stratégie Faim Zéro témoigne de ce fait, en rompant avec le modèle qui a prévalu dans le passé, mais pas sans opposition de la part des porte-parole des intérêts de l'élite. À l'apogée de la crise alimentaire au Brésil, dans la première moitié de 2008, le choix d'un État actif a été une fois de plus mis à l'épreuve et le gouvernement fédéral a proposé diverses initiatives. Toutefois, la présence de l'État est encore insuffisante pour s'attaquer aux causes structurelles de la crise, qui sont liées à la marchandisation des aliments, comme nous allons le voir ci-après.

Observations finales: les défis

Malgré les progrès incontestables réalisés dans le domaine social en général et dans le domaine de l'alimentation et de la nutrition, en particulier, le Brésil a encore une dette sociale à payer qui est incompatible avec son niveau de développement. Le pays a toujours un nombre important de pauvres, des niveaux d'inégalité parmi les plus élevés du monde et des millions de familles encore privées d'accès aux programmes publics, d'où une violation quotidienne de leur droit à une alimentation adéquate. En outre, les milieux conservateurs s'efforcent encore d'affaiblir et de criminaliser les organisations et mouvements sociaux qui luttent pour la justice sociale, contribuant ainsi à fragiliser la démocratie brésilienne.

Dans cette dernière section, seront examinés quelques-uns des défis relatifs à la promotion de la souveraineté, de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et du droit à l'alimentation au Brésil.

MAINTIEN DE LA PRIORITÉ ET FOCALISATION ACCENTUÉE

Nous avons vu que la lutte contre la faim et la promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ont été parmi les principales actions de l'administration Lula à avoir des répercussions internationales. La décision du Président d'accorder une priorité absolue à ces objectifs, en rétablissant, tout d'abord, le CONSEA dans sa première loi normative, publiée en 2003, et en l'abritant au sein de la présidence de la République, a donné une visibilité au Conseil, a renforcé sa capacité de mobilisation et a élargi la portée des actions intersectorielles. Au stade actuel de ce processus, il convient d'évoquer, notamment, la proposition faite au Président Lula de publier un décret instituant la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle avant la fin de son mandat.

En ce qui concerne la mise en place du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'engagement effectif des gouvernements des États et des municipalités doit être poursuivi, épaulé par l'adoption de l'Amendement constitutionnel n° 64/2010 par le Congrès national qui a intégré le droit à l'alimentation dans la liste des droits sociaux prévus dans la Constitution fédérale. Cette importante réalisation devrait être suivie par la création et le renforcement de mécanismes d'exigibilité du droit humain à une alimentation adéquate, en coordination avec le système de mise en œuvre brésilien

des politiques publiques relatives aux droits de l'homme, favorisant ainsi une culture de respect de ces droits dans le pays.

Aujourd'hui, le Brésil dispose d'une série complète de politiques sociales susceptibles de promouvoir l'accès régulier à l'alimentation pour les segments les plus pauvres de sa population. De grands progrès ont été réalisés en termes de promotion de la capacité de production des exploitations familiales. Le programme de repas scolaires a été nettement amélioré. Cependant, ces succès et d'autres ne devraient pas, face à la pression urgente d'autres programmes, ôter la priorité à ce thème, qui exige une vigilance permanente afin d'éviter les rechutes, et fait intervenir de nombreux domaines qui n'ont pas encore été abordés, comme nous allons le voir ci-après.

Soutenu par les différents réseaux et organismes sociaux, le CONSEA a œuvré pour faire du droit à une alimentation adéquate et saine une référence pour mobiliser la société et orienter les programmes et actions publics au-delà de ceux élaborés pour lutter contre la faim, tout en préservant les instruments existants. Des moyens durables pour produire et consommer des denrées et avoir une meilleure appréciation de la diversité culturelle, de la diversité des ressources naturelles et du droit à une vie digne et saine sont envisagés. Une telle perspective d'action implique la capacité de mobiliser et de relier tous les secteurs gouvernementaux et la société, avec le soutien de la présidence de la République, ce qui est un objectif difficile à atteindre pour un conseil sectoriel.

C'est pour cela qu'il est indispensable de préserver le statut acquis par le CONSEA en termes de reconnaissance et de légitimité en qualité de forum d'accueil et de conciliation des demandes émanant de la société et des secteurs mêmes du gouvernement, demandes qui, souvent, débordent le cadre spécifique de la sécurité alimentaire. Il est également impératif, pour la continuité, d'assurer le statut juridique et institutionnel du CONSEA et de la CAISAN sous les administrations fédérales à venir, de maintenir la visibilité du système et de la politique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le programme public brésilien.

ACTIONS SYSTÉMIQUES POUR FAIRE FACE AUX CRISES ALIMENTAIRE ET ÉCONOMIQUE

Le monde a connu et connaît encore, dans une certaine mesure, des moments critiques qui compromettent le droit à une

alimentation adéquate d'un fort pourcentage de la population mondiale tant du fait des répercussions des récentes hausses des prix alimentaires à l'échelle internationale que de la crise économico-financière qui s'y est rajoutée et qui a fini par obscurcir le débat. Le nombre de personnes affamées dans le monde a encore une fois augmenté, révélant ainsi la fragilité des engagements internationaux visant à réduire la faim de façon significative.

Un diagnostic réalisé par le CONSEA a indiqué que la hausse des prix résultait bien plus que d'un écart entre l'offre et la demande alimentaires à l'échelle de la planète, d'une crise du modèle mondial de production et de consommation des aliments qui remet en question la souveraineté et la sécurité alimentaire et nutritionnelle des peuples et compromet le droit à l'alimentation et les initiatives visant à assurer l'inclusion sociale d'une grande partie des populations nécessiteuses. En outre, la nature systémique de la crise alimentaire peut être perçue à travers ses interfaces avec les crises économique, environnementale et énergétique, en particulier dans les réponses interconnectées qu'elles nécessitent.

En ce qui concerne le système alimentaire, la façon dont la production mondiale est organisée, les dispositions des accords internationaux et le pouvoir grandissant des grandes entreprises de déterminer la production et la consommation sont remis en question. La marchandisation des produits alimentaires a augmenté le flux de capitaux spéculatifs sur les marchés agricoles, donnant lieu à un scénario d'instabilité croissante des prix et de déstabilisation des systèmes de production et d'approvisionnement de ces marchés. L'option de libéralisation du commerce et de déréglementation du marché a réduit la puissance régulatrice de l'État dans la plupart des pays, les privant de moyens d'action appropriés pour faire face aux effets de la crise.

Les effets de ces crises au Brésil ont été atténués par l'accroissement de la production agricole familiale, soutenu par les différentes politiques publiques (PRONAF, PAA et le programme *Mais Alimentos*) ce qui représente environ 70 pour cent de tous les aliments consommés au Brésil. À ces politiques s'ajoutent d'autres ayant un impact sur l'accès à l'alimentation, à savoir l'augmentation soutenue du salaire minimum et l'ajustement immédiat des montants par tête des allocations consenties en vertu du Programme d'aide aux familles. Il est clair aujourd'hui que les mesures visant à stimuler le marché intérieur ont atténué les effets de la crise écono-

mique sur le pays. Des mesures doivent maintenant être prises pour remédier à la situation que connaissent toujours les groupes sociaux extrêmement pauvres et privés des droits fondamentaux, y compris le droit à l'alimentation, comme une grande partie des peuples autochtones et des personnes vivant dans la rue.

En tant que grand pays exportateur et fournisseur mondial de denrées alimentaires, le Brésil est susceptible de bénéficier de la conjoncture internationale. Toutefois, les responsabilités nationales et internationales du pays qui découlent de sa notoriété dans ce domaine ne lui permettent pas d'avoir une attitude mercantile et de profiter de la situation économique. Le CONSEA a proposé de se pencher sur les répercussions socio-environnementales du modèle de production agropastorale, qui permet au Brésil d'être un pays exportateur, et qui repose sur une utilisation intensive des pesticides, de très grandes exploitations, peu de main-d'œuvre, et la concentration des terres et des richesses.

Le conseil a fait les propositions suivantes: a) promouvoir de nouvelles bases pour la production et la consommation; b) soutenir l'agriculture familiale agroécologique; c) assurer le développement d'une production alimentaire diversifiée qui valorise l'agrobiodiversité; d) renforcer les cultures et les habitudes alimentaires régionales; e) démocratiser l'accès à la terre (intensification de la politique nationale de réforme agraire), à l'eau, et à d'autres ressources naturelles. La plupart de ces propositions ne peuvent être effectivement mises en œuvre que si l'État récupère sa capacité réglementaire et qu'une politique nationale d'approvisionnement est mise en œuvre pour élargir l'accès à des denrées de qualité sur la base de systèmes décentralisés, reliant les diverses actions de la production à la consommation et incluant des mesures visant à réduire les effets néfastes pour la santé d'une mauvaise alimentation.

LES BIOCARBURANTS ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

La viabilité des biocarburants (dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale) est une question clé qui doit être abordée tant au plan interne qu'externe. Le CONSEA a proposé que le rôle international du pays tienne compte des besoins mondiaux en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, de sécurité énergétique et de développement durable. Le Gouvernement brésilien estime qu'il est possible d'éviter les contradictions entre la sécu-

rité alimentaire et la production de biocarburants, mais le deuxième choix devrait reposer sur des critères solides, respectueux de la réalité de chaque nation, garantissant un équilibre entre les dimensions sociale, économique et environnementale, et ne mettant pas en péril la production alimentaire.

Dans le cas du Brésil, la non-concurrence entre les cultures vivrières et énergétiques est basée sur le contrôle de la superficie réservée à la culture de la canne à sucre pour la production d'éthanol; cette activité exige la réglementation des relations de travail qui y sont en vigueur. Il convient également de mentionner les impacts sociaux et environnementaux de la monoculture à grande échelle ainsi que la nécessité de tenir compte d'autres éléments que les chiffres globaux relatifs aux terres arables disponibles dans le pays (qui laissent penser qu'il y a suffisamment de terres pour toutes les activités), comme les conflits territoriaux entre les plantations de canne à sucre et les cultures vivrières.

Il faut avouer que de nombreux conflits relatifs à l'environnement existent au Brésil, en particulier les conflits dus aux tensions entre les deux modèles agricoles susmentionnés qui, malgré leurs liens, représentent des concepts différents en termes d'organisation économique et de relation avec la nature: l'agriculture familiale et l'agroalimentaire. Cette tension se répercute en outre dans les différentes propositions élaborées par la société brésilienne pour faire face au changement climatique, aussi bien en ce qui concerne les mesures d'atténuation que les mesures d'adaptation proposées, dans un contexte social plutôt inégalitaire qui est celui du pays. En décembre 2008, le gouvernement brésilien a lancé la politique et le Plan national sur le changement climatique. Le CONSEA a produit des documents d'analyse de cette politique et d'autres questions compte tenu des exigences de souveraineté et de sécurité alimentaire et nutritionnelle. On peut dire que des défis particulièrement exigeants doivent être relevés dans ce domaine, vu que le débat sur les effets du réchauffement global sur la souveraineté et la sécurité alimentaire et nutritionnelle ne figurent pas encore au programme public du pays.

LE BRÉSIL SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

Enfin, il convient de mentionner que dans le sillage de la notoriété internationale du Président Lula et de son administration, en

particulier dans les domaines susmentionnés, les programmes liés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et l'expérience du CONSEA ont gagné en visibilité et sont sollicités par d'autres pays et des organisations internationales dans le cadre de la coopération. Cette notoriété doit être mise à profit pour établir des outils de coopération efficaces afin de garantir le droit à une alimentation adéquate, à la souveraineté et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle des peuples. Même les actions d'aide humanitaire internationales devraient promouvoir une dynamique de coordination pluridisciplinaire et participative entre les organismes gouvernementaux et la société civile. Dans le même temps, l'action internationale devrait soutenir les efforts de développement d'un système de gouvernance mondial en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle basé sur les principes du droit à une alimentation adéquate, de la participation sociale, de la responsabilité commune, mais différenciée, de la précaution et du respect du multilatéralisme.

Bien qu'ayant contribué à de nombreuses initiatives en cours, l'engagement de la politique étrangère du Brésil à lutter contre la faim et défendre la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le monde est basé sur la conviction que les initiatives dans ce domaine doivent être développées au sein des organisations multilatérales, en particulier la FAO. Malgré la reconnaissance de l'importance de la FAO, le Gouvernement brésilien, de nombreuses organisations sociales et le CONSEA lui-même estiment que le temps est venu de réformer cette institution internationale, à l'instar de ce qui a été fait avec son Comité de la sécurité alimentaire mondiale. Pour que la FAO soit la principale instance légitime du système des Nations unies qui discute de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et élabore des propositions relatives à ce domaine, il faut, à l'instar du CONSEA, qu'elle fonctionne sur une base participative et intègre la société civile dans ses délibérations, en plus d'aborder une large gamme de thèmes, y compris les problèmes structurels tels que le droit à la terre et aux ressources de l'agrobiodiversité et la nécessité de renforcer les mécanismes multilatéraux de gouvernance mondiale pour faire face aux éléments systémiques de la crise alimentaire. Elle doit également promouvoir des mécanismes pour assurer le suivi de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (CIRADR-FAO) qui s'est tenue à Porto Alegre en 2006.

En ce qui concerne les négociations sur le commerce agricole qui sont en cours au sein de l'Organisation mondiale du commerce

(OMC), dans lesquelles le Brésil joue un rôle de premier plan, le CONSEA a élaboré des propositions qui tiennent compte d'un ensemble de considérations sur la souveraineté et la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et le droit à l'alimentation, malgré les limites imposées par le format et l'orientation des cycles de négociations parrainées par l'OMC. Le Conseil a fait remarquer que les besoins des pays en développement, en particulier en matière de sécurité alimentaire et de développement rural, doivent être pris en compte dans toutes les négociations menées au sein de l'OMC, qu'un nombre approprié de «produits spéciaux» doit être défini en fonction des besoins en matière de sécurité alimentaire et de développement rural, et que des mécanismes de sauvegarde spéciale doivent être établis.

Il a été proposé par ailleurs d'accorder une attention particulière à l'intégration régionale, en particulier l'élargissement du MERCOSUR. La récente crise alimentaire internationale a montré que, malgré le fait qu'ils soient de grands exportateurs de produits agricoles, les pays situés dans la région du MERCOSUR sont fortement exposés aux effets de ces crises. Pour cette raison, la nécessité d'élaborer une stratégie régionale de sécurité alimentaire et nutritionnelle a attiré l'attention des gouvernements, des cadres supérieurs publics, des associations d'agriculteurs et des réseaux sociaux qui traitent des différents problèmes liés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. L'objectif est d'organiser une mobilisation sociale autour du droit à une alimentation adéquate, de la souveraineté et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans chaque pays et dans la région. À cette fin, des forums nationaux et régionaux de participation sociale doivent être établis ou renforcés pour élaborer, mettre en œuvre et suivre les politiques de souveraineté et de sécurité alimentaire et nutritionnelle, y compris un forum régional pour soutenir la participation sociale susmentionnée.

Références

BURLANDY, L., MAGALHÃES, R. et MALUF, R. (Coord.). 2006. *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas*. Relatório Técnico, 3. Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brésil.

BURLANDY, L., MALUF, R. et MENEZES, F. 2004. *Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional*. Textos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), Brasília.

CAISAN (CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL). 2009. *Subsídios para balanço das ações governamentais de segurança alimentar e nutricional e da implantação do sistema nacional*. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Brasília.

MALUF, R. 2007. *Segurança alimentar e nutricional*. Vozes, Petrópolis, Brésil.

MENEZES, F. 2001. Food sovereignty: a vital requirement for food security in the context of globalization. *Development*, vol. 44, n° 4, décembre 2001.

VALENTE, F. 2002. *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. Cortez, São Paulo, Brésil.

12. DÉFIS NOUVEAUX ET ANCIENS POUR ATTEINDRE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU XXI^e SIÈCLE¹

*Maya Takagi
José Graziano da Silva*

Résumé

Les statistiques de la FAO sur la faim montrent qu'il n'est pas possible de mettre un terme à la faim dans un avenir proche, et que l'objectif annoncé il y a 13 ans s'éloigne de plus en plus. En 1996, l'objectif de réduire de moitié la faim à l'horizon 2015 avait été annoncé. Convenu pendant le Sommet alimentaire mondial, il a été réaffirmé dans la définition des Objectifs du Millénaire pour le développement de l'ONU, en 2000. En 2009, il a été nécessaire de renforcer cet engagement lors du troisième Sommet mondial, tenu à Rome, qui s'est terminé sans enregistrer de grands progrès par rapport au sommet précédent.

La production agricole a connu une augmentation sans précédent, les pays ont procédé à la libéralisation du commerce, le savoir et la technologie ont évolué, les politiques sociales sont devenues plus complètes et complexes, et l'espérance de vie a augmenté en raison des meilleures conditions de vie.

L'origine du problème, comme il a déjà été dit le siècle dernier, réside dans le fait que l'accès aux aliments et la distribution des revenus sont très inégaux d'un pays à l'autre et à l'intérieur d'un même pays.

Cela signifie qu'en dépit de l'augmentation de la production de denrées, la planète est encore loin de se débarrasser de son fléau le plus élémentaire: le manque d'accès aux aliments pour assurer une vie digne à tous ses habitants.

.....

1. Texte présenté au septième Congrès latino-américain de sociologie rurale, tenu en 2010 à Porto de Galinhas.

Une question doit maintenant être posée: faisons-nous face à de nouveaux défis, ou s'agit-il des mêmes que ceux du siècle dernier? C'est à cette question que cet article essaie de répondre. Il comporte quatre parties: dans la première, nous abordons les données les plus récentes sur la faim dans le monde; dans la deuxième, nous passons en revue les anciens défis rencontrés jusqu'au début du xxi^e siècle et l'apparition de nouveaux défis. La troisième traite des politiques les plus récentes adoptées au Brésil pour s'attaquer au problème de la faim. Pour conclure, un chapitre de réflexions finales sur les questions émergentes des politiques déjà adoptées.

Les chiffres: où se trouvent les personnes souffrant de la faim?

L'augmentation de la faim ces dernières années n'est pas associée uniquement à la crise économique qui a frappé le monde en 2008-2009, puisqu'elle la précédait. Les causes mentionnées dans le rapport sont liées au prix élevé des denrées sur les marchés nationaux, les revenus insuffisants et le chômage croissant.

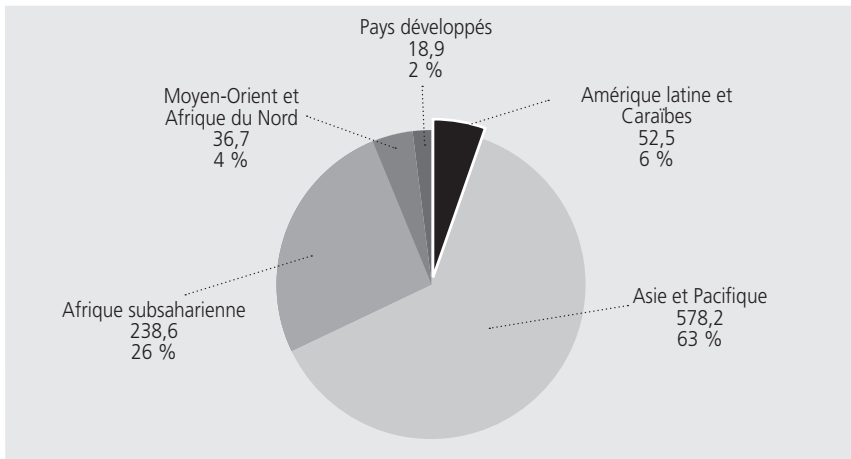
Les prix ont augmenté beaucoup plus lorsque la crise alimentaire de 2006-2008 a éclaté, et ne sont pas encore revenus à leurs niveaux précédents. La grande crise internationale vécue en 2008-2009 s'est ajoutée à la crise alimentaire, et a aggravé encore davantage un scénario de chômage et d'absence de revenu.

En termes de régions, les rapports récents indiquent que l'insécurité alimentaire a augmenté dans toutes les régions du monde, excepté en Amérique latine (1995-1997 et 2004-2006). Elle est particulièrement concentrée dans la région Asie et Pacifique, avec 642 millions d'affamés, ainsi qu'en Afrique. La région subsaharienne à elle seule compte 265 millions d'affamés. Ces chiffres montrent que 90 pour cent des personnes souffrant de la faim aujourd'hui se trouvent dans ces deux continents.

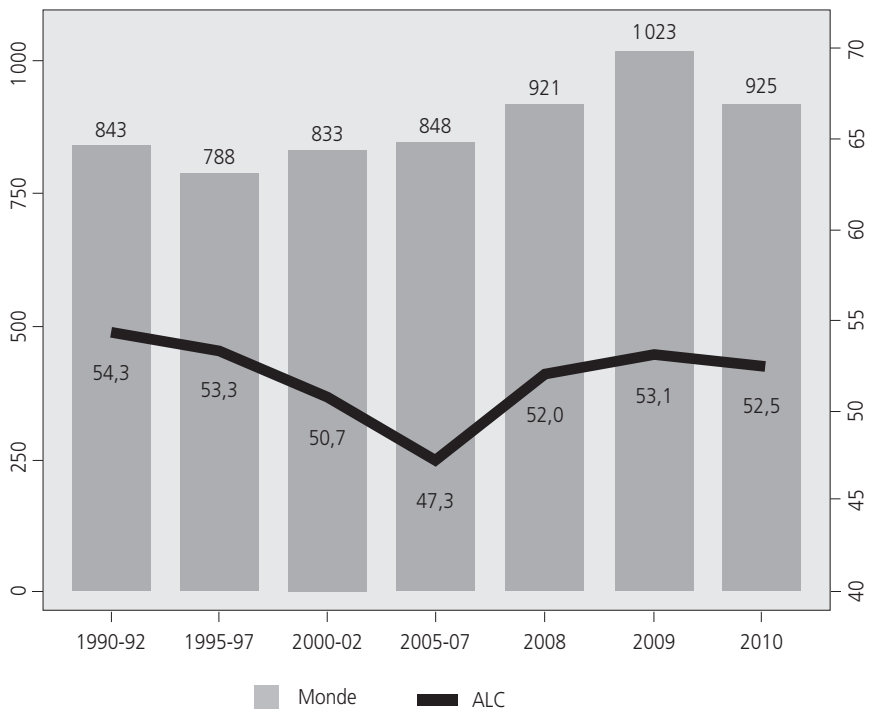
En termes quantitatifs, les pays enregistrant les chiffres les plus élevés de personnes souffrant de la faim dans ces régions sont les suivants: Inde, Chine et Indonésie (en Asie), et République démocratique du Congo, Éthiopie, Tanzanie, Nigéria et Kenya (en Afrique subsaharienne).

Selon les estimations de la FAO, le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde a baissé de 1,02 milliard en 2009 à 925 millions en 2010. Ces nouvelles estimations indiquent une

**Graphique 1. La faim dans le monde, par région, en 2010
(millions de personnes sous-alimentées)**



Graphique 2. Évolution de la faim dans le monde et en Amérique latine et Caraïbes (ALC) entre 1990-1992 et 2010 (millions de personnes sous-alimentées)



inversion de la tendance des taux croissants de la faim enregistrés pendant les 15 dernières années. Cependant, il ne faut pas oublier que la population sous-alimentée dans le monde s'élevait à 843 millions de personnes en 1990-1992, c'est-à-dire 82 millions de moins que le nombre estimé en 2010 (*voir les graphiques 1 et 2*).

Cette situation est frustrante, et c'est pour cela que nous travaillons sur le projet «Un milliard d'affamés», dont l'objectif est de recueillir un million de signatures sur une pétition à remettre aux dirigeants nationaux et internationaux, leur demandant d'accorder la priorité à l'éradication de la faim dans leurs programmes politiques.

Quels sont les défis?

Le Forum d'experts en préparation du troisième Sommet alimentaire mondial, organisé par la FAO en octobre 2009, a recensé les défis à relever en vue de garantir la sécurité alimentaire sur la planète en 2050.

Le premier défi est de savoir si les ressources (ressources en terre, eau et génétiques) seront disponibles pour la population mondiale, qui est prévue atteindre 9,1 milliards de personnes d'ici là.

Le deuxième concerne les enjeux pour l'agriculture face au changement climatique, et à la nouvelle demande de biocarburants.

Le troisième défi est lié aux investissements dans la technologie axée sur l'amélioration de la productivité et la protection de l'environnement, et dans les infrastructures pour la distribution de la production.

Le quatrième défi est la mise en œuvre de politiques publiques innovantes pour garantir la sécurité alimentaire et lutter contre la faim.

Le cinquième est celui auquel sont confrontés les continents asiatique et africain, sur lesquels se concentrent la plupart des actions pour éradiquer la faim dans le monde.

Concernant le premier défi, les indicateurs et les scénarios discutés par les experts rassemblés par la FAO suggèrent que la planète dispose de toutes les ressources nécessaires pour nourrir sa population en 2050: terres, eau et potentiel pour une productivité améliorée. Il y a 4,2 milliards d'hectares disponibles pour produire des aliments. Aujourd'hui, 1,6 milliard d'hectares sont utilisés, mais il est nécessaire de développer les infrastructures routières, de distribution, de stockage et de l'éducation.

Nous concluons, par conséquent, que le problème réside dans le fait que les ressources ne sont pas distribuées de manière égale dans les pays et régions, et entre les groupes sociaux. Ce fait renforce la conclusion que le problème de la sécurité alimentaire est principalement un problème d'accès (faible revenu des ménages).

Pour ce qui est du deuxième défi, les indicateurs suggèrent que le changement climatique augmentera la variabilité de la production entre les régions, et causera des événements climatiques extrêmes. L'Afrique subsaharienne sera particulièrement affectée par une baisse de production. La question est de savoir si les pays sont préparés au changement climatique, et si le monde agricole l'est. Pour se préparer, les pays doivent diversifier leurs cultures. Ceci peut se faire en créant davantage de banques de gènes, et en leur garantissant plus de ressources. Aujourd'hui, ces banques sont incomplètes et disposent de peu de ressources. La leçon principale est qu'aucun pays ou agriculteur ne peut faire face, seul, au changement climatique.

Le troisième défi est le besoin de technologie. Le manque de technologie affecte la sécurité alimentaire, puisque 90 pour cent de l'augmentation requise dans la production alimentaire pour approvisionner le monde en 2050 doit être garantie par une plus grande productivité. Comme la production de savoirs et de techniques est distribuée de manière inégale dans le monde, il y a là également une source d'inégalité au détriment des pays les plus pauvres, notamment en Afrique.

À cet égard, les projets de transfert de technologie pour les pays africains, comme ceux élaborés par le Gouvernement brésilien à travers l'Entreprise brésilienne de recherche agronomique (EMBRAPA), organisme de recherche public, peuvent fortement aider à réduire ce déficit.

Le quatrième défi réside dans la nécessité de nouvelles politiques publiques. À ce sujet, le Brésil est connu pour ses politiques novatrices en matière de sécurité alimentaire. Mais qu'y a-t-il de nouveau?

Les solutions stratégiques conçues il y a 10 ans étaient basées sur la nature territoriale de la faim. La prévalence de niveaux supérieurs de la faim dans les pays marqués par des conflits ethniques a suggéré la nécessité de solutions pacifiques à ces conflits. Une deuxième série de solutions a suggéré la nécessité de réponses macroéconomiques à la faim, à travers une croissance économique à long terme, et enfin, de politiques ciblées de transfert de revenus.

Les politiques de protection sociale mentionnées par la FAO dans son rapport de 2009 sont classées en trois groupes: politiques d'emploi et d'assurance emploi (retraite contributive, assurance chômage et assurance maladie), filets de protection sociale (transfert de revenus et subventions alimentaires) et politiques sectorielles (santé, éducation, agriculture).

Le rapport 2009 de la FAO a étendu la liste des politiques sociales qui peuvent et doivent être immédiatement appliquées pour aider les personnes souffrant déjà de la faim. Il préconise des politiques prévoyant des filets de sécurité et de protection sociale, y compris les programmes nationaux de sécurité alimentaire particulièrement pour les personnes les plus nécessiteuses. Les programmes de transfert de revenus et de repas scolaires liés aux mesures incitatives pour la production alimentaire locale sont mentionnés comme exemples. Le rapport cite d'autres politiques conçues pour augmenter la production et la productivité des petites exploitations, grâce à davantage d'intrants modernes, de ressources et de techniques (semences, engrais et équipements). Des taux de productivité plus élevés aideraient à augmenter le revenu des agriculteurs et à réduire les prix des aliments pour les consommateurs.

Le Brésil est mentionné de nombreuses fois dans le rapport, dans une liste d'exemples de succès. En juin 2010, le Programme alimentaire mondial a décerné au Président Lula le titre de «Champion mondial de la lutte contre la faim», en reconnaissance des politiques mises en œuvre au Brésil et de l'initiative lancée pour renforcer la lutte internationale contre la faim.

Recommandations relatives aux politiques contre la faim

En dépit de tous les progrès, d'importantes questions doivent encore trouver réponse en rapport avec les nouvelles politiques pour éradiquer la faim.

La première est: pourquoi la faim augmente-t-elle dans le monde? Est-ce en raison du manque de ressources? Est-ce en raison du manque de connaissances ou de volonté politique pour lutter contre la faim? Dans le panel final du forum d'experts en préparation du troisième Sommet mondial de l'alimentation, en octobre 2009, le Brésil a été cité comme exemple de réussite dans la lutte contre la faim, aux côtés de la Chine. Considérant ce que ces pays ont fait,

trois conditions de succès ont été relevées: stabilité politique et bonne gouvernance; croissance économique; et mise en œuvre des politiques sur la base d'une approche double – investissements pour augmenter la productivité, associés à la mise en place d'un filet de protection sociale, comprenant des transferts de revenus.

Une autre question largement débattue est celle du rôle joué par le secteur agropastoral pour réduire la faim. Soixante-quinze pour cent des pauvres dans le monde vivent dans les zones rurales. En Amérique latine, ce chiffre est inférieur (40 pour cent). Par conséquent, l'agriculture a un rôle à jouer, non seulement dans la production alimentaire, mais également dans la production de revenus et la préservation des conditions de vie appropriées dans les zones rurales. Dans le passé, le programme de développement a échoué à mettre suffisamment l'accent sur ce rôle. L'accent était mis sur les ajustements macroéconomiques, et non sur des ajustements dans les politiques sectorielles, sur l'industrialisation à travers la libéralisation économique et non sur l'industrialisation de l'agriculture, sur la réduction de la pauvreté dans les zones rurales à travers les transferts de revenus plutôt qu'à travers l'augmentation autonome des revenus, et le découragement des investissements dans l'agriculture en raison des faibles prix internationaux.

Cependant, les crises et les demandes récentes (crise alimentaire et financière mondiale, stagnation de la productivité) ont créé un nouveau rôle pour l'agriculture. Aujourd'hui, le développement ne doit pas être basé uniquement sur l'industrialisation, il doit être multidimensionnel. L'agriculture a un rôle majeur à jouer dans le scénario actuel de la hausse des prix des denrées alimentaires et de l'énergie, du changement climatique et de la demande de biocarburants.

De plus, elle a un rôle important à jouer dans le développement des pays les plus pauvres et dans la réduction de la pauvreté en s'attachant à renforcer les petits producteurs et en ne mettant pas l'accent uniquement sur les grands.

Toutefois, la relation entre l'augmentation de la production agricole et l'augmentation des revenus n'est pas une relation directe. Une étude de Silva, Gómez et Castaneda (2009) qui analyse l'évolution de l'agriculture et de la pauvreté rurale dans les pays d'Amérique latine conclut que l'agriculture en Amérique latine a crû à un taux moyen de 4,8 pour cent par an de 2003 à 2007. La pauvreté rurale a diminué, mais elle est encore toujours élevée. En 2007, 52 pour cent

des personnes vivant dans les zones rurales en Amérique latine étaient pauvres, contre 29 pour cent dans les zones urbaines. En chiffres absolus, ces pourcentages équivalent à 63 millions de personnes dans les zones rurales (dont 34 millions sont indigentes) et 121 millions de personnes dans les zones urbaines (dont 63 millions sont indigentes).

L'augmentation de la production agropastorale a eu lieu dans un petit nombre de régions, et a concerné des produits déterminés et des producteurs ayant accès à des marchés extérieurs. Pour cette raison, on ne peut pas établir de lien direct entre la production agricole et la réduction de la pauvreté rurale.

Les auteurs concluent que «l'agriculture comme moyen de sortir de la pauvreté doit compter sur un État puissant, doté de mécanismes pour régler les imperfections du marché du travail» (Graziano Da Silva, Gómez, Castaneda, 2009, p. 334).

L'accent doit par conséquent être mis sur l'augmentation du revenu des petits agriculteurs. La solution à la pauvreté résiderait dans l'investissement dans l'agriculture à haut rendement, dans la diminution de la dépendance aux engrais, et dans les mécanismes de prix et de garantie de la production, associés ou pas aux programmes gouvernementaux de transfert de revenus ou de crédit subventionné.

Un problème structurel associé aux prix des aliments et des intrants agricoles est la volatilité des prix du pétrole, qui est difficilement soutenable. Pour la réduire, une capacité non utilisée est nécessaire, et peu de pays la possèdent.

Un dernier point à mentionner ici concerne les défis rencontrés par l'Afrique et l'Asie. Dans ces continents, les petits agriculteurs sont à l'origine de la majeure partie de la production agricole. Les principaux défis sont de concilier le développement nécessaire de l'agriculture entrepreneuriale avec celui des petits agriculteurs, de façon à ne pas augmenter encore les inégalités sociales. Les transferts de techniques et le soutien massif au développement technologique des pays du continent dans le domaine agricole sont essentiels pour garantir ce développement.

Cependant, l'expérience a montré que plus que les politiques sectorielles ou spécifiques, des stratégies à grande échelle pour réduire les inégalités dans les pays sont requises pour éradiquer la faim dans le monde, puisque ce sont les meilleurs moyens de garantir des résultats constants et à long terme.

Les catastrophes économiques et les guerres qui ont mené à un scénario de faim et de génocide pendant la première moitié du xx^e siècle, liées à la crise de 1929 et à la Seconde Guerre mondiale, ont donné une légitimité croissante aux politiques d'État anticycliques dans le domaine fiscal et monétaire, en en faisant des parties intégrantes de la théorie économique et des outils du gouvernement.

L'une des principales nouveautés qui en a résulté réside dans le fait que les actions contre la faim et la malnutrition ont pris la forme de sauvegardes permanentes de la société, et ont cessé d'être considérées comme des mesures d'urgence. Mis à part la prévention et l'atténuation des effets de ces crises, elles peuvent tirer profit des cycles économiques florissants, permettant d'investir une partie des gains dérivés de la croissance économique dans des politiques destinées à répondre aux causes de la pauvreté et de la faim, dont le renforcement de l'agriculture familiale.

Les pertes et dégâts causés par la crise mondiale en 2009 en Amérique latine et dans les Caraïbes ont attiré l'attention sur la nécessité d'appliquer ces directives de manière plus intense aux économies locales. Même si la région a mieux résisté aux turbulences récentes, comparativement à ce qui s'est passé à d'autres périodes critiques, comme pendant la crise de la dette externe dans les années 80, des signes inquiétants de vulnérabilité persistent. Ils révèlent combien les liens locaux entre le développement et les progrès en matière de réduction durable des indices de la faim et de la pauvreté dans la période de l'après-guerre, sont fragiles et surtout irréguliers.

La CEPALC prévoit un taux de croissance de 5,2 pour cent dans la région cette année, supérieur à celui enregistré lors des crises précédentes (1994-1995, 2001-2004). Cependant, le rythme de cette baisse masque une asymétrie inquiétante. Alors que le PIB en Amérique du Sud augmentera probablement de 6 pour cent en moyenne, les économies d'Amérique centrale connaîtront une croissance de la moitié de ce taux (3,1 pour cent). Une situation pire est celle que connaissent les Caraïbes, où prévalent certains des taux les plus élevés de la pauvreté dans le monde, et pour lesquels sept prévisions de croissance négative du PIB ont été faites. Ces pays connaîtront une croissance économique de moins de un pour cent.

La faible ligne de séparation entre fragilité et vigueur, qui se reproduit dans chaque pays à différents degrés de perversité, aide à comprendre un autre paradoxe régional. Trois années critiques, de

2006 à 2009, ont suffi pour saper entièrement les réalisations solides en matière de réduction de la faim des 15 années précédentes, révélant la faiblesse des initiatives d'inclusion sociale dans les sociétés d'Amérique latine et des Caraïbes. La modeste réduction de 600 000 prévue dans le nombre de personnes souffrant de la faim en 2010 qualifie l'Amérique latine et les Caraïbes comme la seule région du monde où aucune réduction significative des niveaux de la faim et de sous-alimentation ne sera enregistrée cette année (FAO, 2010).

Ce recul et la croissance hétérogène de la région sont strictement liés à l'éventail très limité d'instruments fiscaux disponibles dans les pays les plus pauvres de la région, qui manquent de la capacité de prendre des mesures anticycliques pour faire face aux impacts de la crise. La charge fiscale moyenne en Amérique latine et dans les Caraïbes s'élève aujourd'hui à 18 pour cent du PIB régional alors que celle de l'Union européenne atteint presque 40 pour cent. Pis encore, plus de la moitié de cette recette provient des impôts indirects, qui ont des effets régressifs sur une structure de revenus déjà perverse.

Sans un nouveau pacte fiscal, le resserrement budgétaire a tendance à reproduire l'inégalité et à aggraver l'exclusion. Le Guatemala est un exemple typique de ce tourniquet budgétaire: le pays détient le pire indice de sous-alimentation en Amérique latine, et les plus faibles dépenses sociales par habitant dans la région (350 dollars EU/an). Lorsque la crise a commencé, l'inévitable s'est produit, à l'instar de ce qui s'est passé à El Salvador, au Honduras et au Nicaragua, le Guatemala a vu sa dette publique augmenter en 2009.

Enfin, sur la base de la stratégie Faim Zéro, nous faisons ci-après certaines recommandations qui peuvent être utiles pour établir des politiques et programmes de sécurité alimentaire en Amérique latine et dans d'autres régions:

- L'insécurité alimentaire, la faim et la pauvreté sont des concepts distincts qui nécessitent différents types d'actions de la part du secteur public. Une référence plus explicite au concept d'insécurité alimentaire et la notion de droit humain à l'alimentation nous permettent de mieux évaluer le besoin de politiques, cadres et lois spécifiques. Les programmes de lutte contre la faim doivent être basés sur le concept de sécurité alimentaire et de droit à l'alimentation; ils doivent être complets et inclure la production et l'accès aux denrées alimentaires; ils doivent également promou-

voir un régime sain pour lutter contre la sous-alimentation et d'autres formes de malnutrition, comme celles qui se manifestent par l'augmentation du surpoids, de l'obésité, du diabète et d'autres maladies associées à de mauvaises habitudes alimentaires.

- L'expérience du programme Faim Zéro montre que, avec une volonté politique suffisante, il est possible de garantir une réduction rapide et significative des niveaux de pauvreté et de faim. L'éradication de la faim doit être un objectif du gouvernement dans son ensemble, et c'est au Président de lui accorder la priorité. Les budgets gouvernementaux doivent être subordonnés à cet objectif, et non le contraire. En même temps, la participation de la société civile et des acteurs privés, et la disponibilité d'un cadre institutionnel approprié sont essentielles considérant que la faim n'est pas uniquement un phénomène statistique ou biologique mais également un phénomène politique, conséquence d'un modèle de développement pervers qui génère des privilèges et des privations, et tend à renforcer les inégalités. Par conséquent, la participation de la communauté à l'élaboration, au suivi et à la supervision de ces programmes favorise l'inclusion sociale, une véritable citoyenneté, et la possibilité d'un contrôle social futur. Il est financièrement faisable de réduire la faim à court terme: le programme d'aide aux familles (*Bolsa Família*) profite à 12 millions de familles, soit un quart de la population brésilienne, mais ne nécessite l'investissement que d'un peu plus de 2 pour cent du budget fédéral, et 0,4 pour cent du PIB. En même temps, réduire la faim semble produire des avantages économiques pour le développement local, particulièrement dans les zones rurales connaissant une récession économique.
- En Amérique latine, là où il n'y a pas de tradition consolidée d'organisation et de participation civile, il est vital que ces politiques soient participatives et qu'elles autonomisent leurs participants. Le renforcement des liens avec la communauté locale et la promotion des mécanismes de gestion partagée entre les autorités publiques et la société civile sont des exigences clés, comme nous l'avons déjà dit plus haut.

- Les politiques de sécurité alimentaire doivent être basées sur une approche multisectorielle, et ne doivent pas être exclusivement concentrées sur l'agriculture ou l'assistance sociale. Elles doivent inclure des mécanismes de transfert de revenus et autres mécanismes d'aide d'urgence comme moyen pour garantir l'accès à l'alimentation aux familles pauvres, en plus de soutenir les programmes d'agriculture familiale, les systèmes de suivi de la santé et de la nutrition, et les dispositions locales d'approvisionnement en aliments. Dans l'approche double à la sécurité alimentaire, un élément soutient l'autre, et garantit qu'une partie de la demande croissante de denrées due aux programmes de transfert de revenus et à d'autres initiatives similaires est satisfaite par les petits agriculteurs. Cette solution gagnant-gagnant n'a pas été mise en œuvre par plusieurs pays, qui concentrent leurs initiatives de sécurité alimentaire uniquement sur la partie intensification agricole de l'équation.
- Il convient de souligner, notamment dans le cas de l'Amérique latine, qu'afin que les politiques de sécurité alimentaire produisent des résultats durables, elles doivent nécessairement être mises en œuvre conjointement avec des politiques de distribution de revenus de grande portée. La faim structurelle et l'insécurité alimentaire sont enracinées dans une structure de revenus inégale, et dans sa perpétuation et son exacerbation. Par conséquent, en dépit de leurs ressources limitées, les politiques structurelles et options de développement disponibles pour les gouvernements doivent être mutuellement renforcées, autrement elles ne seront pas en mesure de s'attaquer à l'origine du problème.
- Enfin, le programme Faim Zéro et les efforts du Gouvernement brésilien pour promouvoir un modèle de développement économique plus inclusif sont de plus en plus reconnus comme ayant contribué de manière très significative à la résilience remarquable du Brésil à la hausse des prix mondiaux des aliments et à la crise économique. L'augmentation de la consommation a maintenu la demande de denrées alimentaires et d'autres biens et services. En dépit des restrictions mondiales en termes de crédit en 2008 et 2009, une plus grande disponibilité de crédits publics pour

la production et pour financer les acquisitions a contribué à la poursuite de l'activité économique.

- Les programmes de transfert de revenus et de repas scolaires ont aussi permis aux familles pauvres du Brésil d'avoir une alimentation appropriée, même lorsque le PIB a baissé temporairement, tandis que les lignes de crédit supplémentaires pour les petits agriculteurs leur ont permis de continuer à augmenter leur production pour alimenter le marché intérieur. Une leçon très importante est que lorsque le gouvernement possède suffisamment d'institutions pour répondre à la faim et à la sous-alimentation chronique, il est relativement facile de les utiliser pour répondre de manière appropriée et opportune à la majorité des crises. Ceci garantit que les pauvres, qui sont généralement les plus vulnérables, seront protégés de plusieurs risques potentiels.

Références

FAO. 2009. *Como alimentar o mundo em 2050*. Textes de référence pour un forum de spécialistes. Disponible sur le site: <http://www.fao.org/wsfs/forum2050/wsfs-forum/en>. Consulté en août 2010.

FAO. 2010. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y Caribe*. Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago.

FAO, PAM. 2009. *The state of food insecurity in the world 2009: economic crises – impacts and lessons learned*. Disponible sur le site: www.fao.org/docrep/012/i0876e/i0876e00.htm. Consulté en août 2010.

INSTITUTO CIDADANIA. 2001. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, Brésil.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL. *Destaques: ações e programas do governo federal*. Diverses éditions, Brasília.

SILVA, J. D. DA, GÓMEZ, S. E. et CASTAÑEDA, R. S. (Eds.). 2009. *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina*. Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago.

SOARES, S. et SÁTYRO, N. 2009. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Texto para discussão, n° 1424. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília.

SOARES, F. V., SOARES S., MEDEIROS M. et OSÓRIO, R. O. 2006. *Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Texto para discussão, n° 1228. Ipea, Brasília.

TAKAGI, M. 2006. *A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Thèse (Doctorat en Sciences de l'économie). Universidade de Campinas, Campinas, Brésil.

13. RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ: de 44 millions de personnes à 29,6 millions

Mauro Eduardo Del Grossi

Le présent chapitre décrit l'évolution de la pauvreté, selon le concept de pauvreté adopté par le programme Faim Zéro, l'accent étant mis sur l'agriculture familiale.

Dans les chapitres précédents, il a été fait état des différentes mesures et politiques publiques mises en œuvre dans le cadre du programme Faim Zéro, et leur évolution depuis le lancement du programme en 2003, a été décrite en détail. De toute évidence, les niveaux de pauvreté ne sont pas exclusivement associés aux politiques mises en œuvre directement dans le cadre du programme Faim Zéro, mais également aux conditions macroéconomiques brésiliennes. Cependant, depuis sa conception, le programme prévoit l'adoption de politiques structurelles de nature macroéconomique, telles que les politiques de création d'emplois et de revenus, la sécurité sociale universelle, le revenu minimum, la réforme agraire et des incitations à l'agriculture familiale.

Un des principaux mérites du programme a été d'associer diverses politiques publiques, ce qui ne permet pas d'évaluer l'impact d'une mesure particulière ou d'un ensemble de mesures. Par conséquent, le présent chapitre n'évalue pas l'impact du programme Faim Zéro, mais plutôt l'évolution de la pauvreté au sein de la population brésilienne, selon la méthodologie adoptée par le programme. Comme indiqué dans la phase de diagnostic et de conception de la proposition Faim Zéro, les taux de pauvreté au Brésil sont des indicateurs solides du niveau de sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population brésilienne.

Définition de la population en situation d'insécurité alimentaire

En vue de procéder à une estimation de la population bénéficiaire, le programme Faim Zéro a élaboré une méthodologie basée

sur le seuil de pauvreté tel que défini par la Banque mondiale, à savoir un dollar EU par jour, adapté aux conditions brésiliennes. Pour prendre en compte l'effet des différents coûts de la vie dans les différentes régions du Brésil, le seuil de pauvreté a été régionalisé sur la base des zones rurales du Nord-Est et sur les écarts des coûts de la vie observés dans les régions métropolitaines, les régions non métropolitaines urbaines et les zones rurales des autres régions du pays. La moyenne pondérée du seuil de pauvreté de la population de chaque région était de 68,48 BRL selon les chiffres de 1999, au moment de l'élaboration de cette méthodologie.

En plus de cet exercice de régionalisation, le revenu des familles indiquant qu'une partie de leurs denrées alimentaires provenait de leur propre production agricole a été ajusté. Au total, le taux d'autoconsommation n'était que de 1,2 pour cent des revenus déclarés de toutes les familles, même s'il représente une proportion de 17,3 pour cent dans les familles travaillant «à leur compte» dans le domaine agricole. Certains éléments, qui font partie de la rubrique des «coûts fixes», comme le loyer et les versements pour le paiement d'un bien immobilier, ont été déduits du revenu total des familles¹.

Jusqu'en 2004, les Enquêtes nationales par échantillonnage auprès des ménages (PNAD) réalisées par l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE) ne couvraient pas les zones rurales d'Acre, d'Amazonas, d'Amapá, de Pará, de Roraima et de Rondônia. En 1999, le projet avait estimé le nombre de pauvres par rapport au recensement démographique effectué en 2000. Depuis 2004, les enquêtes ont commencé à couvrir ces États et, pour ce faire, elles ont utilisé le pourcentage de pauvres enregistrés en 2004 pour estimer leur nombre de 2001 à 2003, préservant ainsi leur comparabilité avec la méthodologie originelle.

Un autre détail de la méthodologie du projet Faim Zéro est qu'elle exclut toutes les familles d'employeurs de la catégorie des pauvres, c'est-à-dire qu'il a été considéré que les quelques familles d'employeurs qui ont un revenu par habitant inférieur au seuil de pauvreté – environ 70 000 familles en 1999 – étaient susceptibles d'avoir sous-estimé leurs revenus dans leurs déclarations, raison pour laquelle elles ont été classées dans le groupe des familles non pauvres.

.....

1. Pour une description complète de la méthodologie adoptée, voir Takagi, Silva et Del Grossi, 2001.

En utilisant cette méthodologie, le nombre de personnes confrontées à l'insécurité alimentaire a été estimé à 44 millions:

Les données suggèrent un nombre potentiel de 44,043 millions de personnes appartenant à 9,324 millions de familles (1999). Cette population pauvre représente 21,9 pour cent des familles et 27,8 pour cent de la population totale du pays répartie comme suit: 19,1 pour cent de la population des régions métropolitaines, 25,5 pour cent de la population des zones urbaines non métropolitaines, et 46,1 pour cent de la population des zones rurales. En chiffres absolus, les résultats sont comme suit: 9 003 000, 20 027 000 et 15 012 000 de personnes respectivement pour chaque zone de résidence (*Projeto Fome Zero*, 2001, p. 74).

Évolution des niveaux de pauvreté jusqu'en 2009

Il est opportun de procéder à l'examen de l'évolution de la pauvreté après le lancement du programme Faim Zéro en 2003, par le biais de la méthodologie originelle du programme. À cet effet, nous utiliserons le même seuil de pauvreté adopté pour l'enquête nationale sur les ménages brésiliens effectuée en 1999, en appliquant les chiffres conformément à l'INPC (Indice national de prix à la consommation)². Cette information provient des PNAD jusqu'au dernier en date disponible, réalisé en 2009.

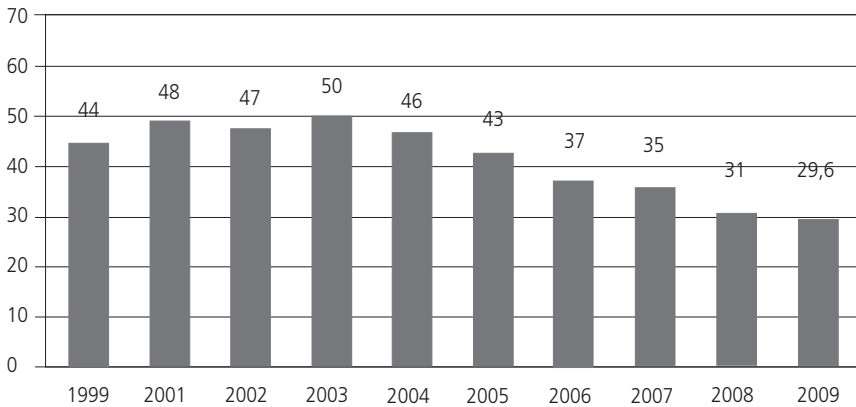
Les résultats sont présentés dans le graphique 1: le Brésil avait 29,6 millions de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, chiffre qui a été utilisé dans le cadre du programme Faim Zéro en 2009. Les résultats montrent également que la pauvreté a continué de croître au Brésil jusqu'en 2003, au moment du début de la mise en œuvre de Faim Zéro. En 2003, le pays a de plus été confronté à une grave crise du taux de change et de la balance des paiements héritée des administrations précédentes au cours desquelles les taux de chômage ont augmenté. Toutefois, cette tendance s'est inversée à partir de 2003, lorsque les niveaux de pauvreté ont commencé à chuter de manière progressive et forte. Au total, plus de 20 millions de personnes sont sorties de la pauvreté entre 2003 et 2009.

Le taux de pauvreté est passé de 27,8 pour cent en 1999 à 28,1 pour cent en 2003, puis a brutalement chuté à 15,4 pour cent en 2009 (*graphique 2*).

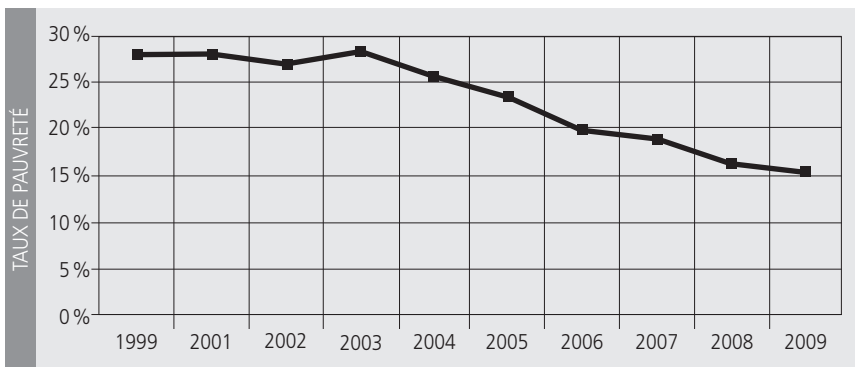
.....

2. Pour plus de détails sur la méthodologie, voir Del Grossi, Silva et Takagi, 2001

**Graphique 1. Nombre de pauvres selon le critère Faim Zéro.
Brésil, 1999 à 2009 (en millions de personnes)**



**Graphique 2. Évolution du taux de pauvreté selon le critère Faim Zéro.
Brésil, 1999 à 2009**



Le nombre de pauvres a diminué plus fortement dans les zones urbaines où près de 10 millions de personnes sont sorties de la pauvreté (*tableau 1*), suivi par les régions métropolitaines, avec un recul de 5,6 millions de personnes, et les zones rurales avec une réduction de 5,1 millions de personnes. Toutefois, les plus fortes réductions des taux de pauvreté sont intervenues dans les zones rurales, où les taux ont baissé de plus de 14 pour cent.

Tableau 1. Évolution de la population pauvre selon le critère Faim Zéro et le lieu du domicile. Brésil (milliers de personnes)

Zone	1999		2003		2009		Variation 2003/2009	
	Personnes	Taux de pauvreté (%)	Personnes	Taux de pauvreté (%)	Personnes	Taux de pauvreté (%)	Personnes	Taux de pauvreté (%)
Métropolitaine	9 003	19,1	12 208	22,0	6 535	11,0	-5 673	-8,1
Urbaine	20 027	25,5	24 598	26,1	14 864	14,4	-9 734	-11,2
Rurale	15 012	42,7	13 299	45,4	8 174	28,4	-5 125	-14,4
Brésil	44 043	27,8	50 105	28,1	29 574	15,4	-20 531	-12,4

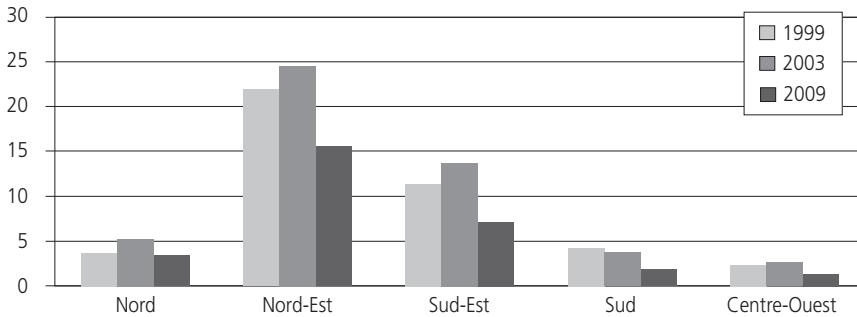
Source: Del Grossi, sur la base des PNAD/IBGE.

Tableau 2. Évolution des populations pauvres selon le critère Faim Zéro et le lieu du domicile. Brésil (milliers de personnes et de familles)

Région	Zone	1999		2003		2009		2003 à 2009	
		Personnes	Familles	Personnes	Familles	Personnes	Familles	Personnes	Familles
Nord		3 813	725	5 351	1 029	3 591	741	-1 760	-289
	Métropolitaine	285	57	565	122	351	83	-214	-39
	Urbaine	2 394	453	3 066	598	2 104	442	-962	-156
	Rurale	1 133	216	1 721	310	1 136	216	-584	-93
Nord-Est		21 873	4 455	24 512	5 181	15 491	3 562	-9 021	-1 619
	Métropolitaine	2 981	639	3 934	902	2 157	538	-1 777	-364
	Urbaine	9 440	2 013	12 044	2 600	7 768	1 796	-4 275	-804
	Rurale	9 452	1 803	8 533	1 680	5 566	1 228	-2 968	-451
Sud-Est		11 491	2 583	13 653	3 197	7 077	1 823	-6 576	-1 374
	Métropolitaine	4 436	1 064	6 086	1 453	3 224	851	-2 861	-601
	Urbaine	4 632	1 035	5 788	1 373	3 033	788	-2 756	-585
	Rurale	2 423	483	1 779	371	819	184	-959	-188
Sud		4 402	993	3 803	890	1 986	511	-1 817	-379
	Métropolitaine	897	213	1 081	249	545	142	-536	-107
	Urbaine	2 122	487	1 954	466	1 020	267	-935	-199
	Rurale	1 383	293	768	175	421	102	-346	-73
Centre-Ouest		2 463	568	2 786	652	1 429	377	-1 357	-276
	Métropolitaine	403	94	542	130	275	73	-268	-57
	Urbaine	1 439	336	1 745	410	939	251	-806	-159
	Rurale	621	138	498	113	214	53	-284	-60
Brésil		44 043	9 324	50 105	10 949	29 574	7 014	-20 531	-3 936
	Métropolitaine	9 003	2 067	12 208	2 855	6 552	1 687	-5 657	-1 168
	Urbaine	20 027	4 324	24 598	5 446	14 864	3 544	-9 734	-1 902
	Rurale	15 012	2 933	13 299	2 648	8 157	1 783	-5 141	-865

Source: Del Grossi, traitement des données des enquêtes nationales auprès des ménages de l'IBGE.

Graphique 3. Évolution du taux de pauvreté selon le critère Faim Zéro. Régions du Brésil, 1999 à 2009



La région du Nord-Est est celle où la plus forte réduction du nombre de pauvres a été enregistrée: 9 millions de personnes sont sorties de la pauvreté entre 2003 et 2009 (*voir tableau 2*). La région du Sud-Est vient au deuxième rang, avec 6,5 millions de personnes sorties de la pauvreté (*voir graphique 3*), notamment dans les régions métropolitaines, où une réduction de près de 2,9 millions de personnes a été enregistrée.

L'agriculture familiale

Tel que mentionné dans les chapitres précédents, le projet Faim Zéro s'articule autour de quatre axes: accès aux denrées alimentaires, renforcement de l'agriculture familiale, génération de revenus, et imbrication, mobilisation et contrôle social. Le projet proposait d'accroître la production alimentaire locale, tout en offrant des incitations aux agriculteurs familiaux, qui sont les fournisseurs traditionnels de produits alimentaires aux pauvres:

Le projet Faim Zéro estime qu'il est essentiel d'adopter une politique agricole propre à fournir des incitations véritables à l'agriculture familiale dans le but d'accroître la production alimentaire et d'assurer une meilleure protection des agriculteurs à faible revenu. Ceci peut être réalisé grâce à l'adoption d'un ensemble de politiques qui associent ce qui suit: assurance du revenu agricole; priorité à la production nationale, et recours aux importations uniquement lorsque les récoltes sont mauvaises; mesures d'incitation à la recherche publique pour permettre aux petits agriculteurs d'utiliser les technologies appropriées, en y associant une politique d'assistance technique efficace; politique de crédit effective liée à la mise en place de circuits de commercialisation; encouragement à la création de coopératives en vue de protéger la nature et le paysage, entre autres mesures. (*Projeto Fome Zero*, 2001, p. 87).

Outre la mise en œuvre des politiques publiques visant à accroître le pouvoir d'achat des franges les plus pauvres de la population, il convenait de briser le cercle vicieux de la faim en fournissant des incitations à l'agriculture familiale, qui, en dehors de la production de denrées alimentaires de base, a le pouvoir de générer localement des cercles vertueux d'emploi et de revenu.

Il convient de présenter³ quelques chiffres pour montrer l'importance et les dimensions de l'agriculture familiale au Brésil. En 2006, le dernier recensement de l'agriculture et de l'élevage effectué par l'IBGE a révélé qu'il y avait 5 175 489 exploitations agropastorales cette année-là, dont 4 367 902 ont été classés dans la catégorie agriculteurs familiaux⁴, signifiant que ces derniers représentaient 84 pour cent de toutes les exploitations agropastorales du Brésil (*voir tableau 3*). Malgré leur importance numérique, elles occupent une superficie ne dépassant pas 80 millions d'hectares, soit l'équivalent de 24 pour cent de la superficie occupée par l'ensemble des exploitations. Bien que ne représentant que 16 pour cent de toutes les exploitations, les exploitations non familiales comptent pour 76 pour cent des zones occupées par l'ensemble des exploitations.

Près des trois quarts de toutes les personnes actives dans les zones rurales (un peu plus de 12 millions de personnes) travaillent dans des exploitations familiales, tandis que 4,2 millions de personnes

Tableau 3. Caractérisation des établissements agropastoraux selon la classification de l'agriculture familiale établie par la loi n° 11 326. Brésil, 2006

Caractéristiques	Agriculture familiale		Agriculture non familiale	
	Valeur	%	Valeur	%
Nombre d'établissements	4 367 902	84	807 587	16
Superficie (millions ha)	80,3	24	249,7	76
Main-d'œuvre (millions de personnes)	12,3	74	4,2	26
Valeur de la production (milliards de BRL)	54,4	38	89,5	62
Revenu (milliards de BRL)	41,3	34	80,5	66

Source: Del Grossi et Marques, 2010.

3. Selon França, Del Grossi et Marques, 2009.

4. Selon les critères de la loi n° 11 326 de 2006, qui définissent la catégorie des agriculteurs familiaux au Brésil.

seulement travaillent dans des exploitations non familiales. L'utilisation considérable de main-d'œuvre dans les exploitations familiales montre son importance en termes de génération d'emplois dans les campagnes.

Bien qu'elles n'occupent que 24 pour cent de la superficie, les exploitations familiales représentent 38 pour cent de la valeur brute de la production et 34 pour cent de l'ensemble des revenus dans les zones rurales. L'agriculture familiale génère 677 BRL/ha, et l'agriculture non familiale ne génère que 358 BRL/ha. L'agriculture familiale est également à forte intensité de main-d'œuvre: elle utilise plus de 15 personnes pour chaque 100 ha, tandis que l'agriculture non familiale utilise moins de 2 personnes pour cette même superficie (Del Grossi et Marques, 2010, p. 16).

Les indicateurs susmentionnés montrent que les exploitations familiales font un usage meilleur et plus intensif des terres. L'agriculture familiale est également un fournisseur direct des denrées alimentaires habituellement consommées au Brésil: elle compte pour 87 pour cent de la production de manioc, 70 pour cent de la production de haricots, 46 pour cent de la production de maïs, 34 pour cent de la production de riz, 59 pour cent de viande de porc, 50 pour cent de volaille, 30 pour cent de bœuf et 58 pour cent de lait. Les résultats montrent le rôle stratégique joué par l'agriculture familiale en garantissant la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population brésilienne.

Étant donné les dimensions de l'agriculture familiale dans le pays, la nécessité d'en tenir compte dans le programme Faim Zéro a été évidente. Passons maintenant à l'examen de l'évolution des politiques publiques destinées à renforcer l'agriculture familiale au Brésil.

PROGRAMME NATIONAL DE RENFORCEMENT DE L'AGRICULTURE FAMILIALE (PRONAF)⁵

Il s'agit là de la mesure d'appui la plus importante et la plus complète à l'intention des agriculteurs familiaux au Brésil, mettant à leur disposition des crédits agricoles et non agricoles à de faibles taux d'intérêt. Depuis 2003, plus de 10 millions de contrats ont été signés et 52 milliards de BRL concédés en crédit agricole, soit 85 pour cent des ressources allouées au PRONAF depuis son lancement.

.....

5. Pour plus de détails, voir le chapitre 8 du présent ouvrage.

ASSURANCE REVENU ET ASSURANCE CLIMATIQUE POUR L'AGRICULTURE FAMILIALE

La plupart des opérations du PRONAF sont étayées par le Programme de garantie des prix pour l'agriculture familiale (PGPAF), qui garantit dans le contrat de financement une remise proportionnelle à la chute des prix au moment de la vente de la récolte. À l'heure actuelle, ce programme couvre 35 produits, et les remises peuvent aller jusqu'à 5 000 BRL par agriculteur. Étant donné que le PGPAF est lié aux prix de vente, ce programme est essentiellement un programme de garantie de revenu dans le cadre des opérations de crédit concernant les agriculteurs familiaux. Il a été appliqué à quelque 500 000 contrats par récolte, octroyant une remise moyenne de 1 200 BRL pour les contrats du PRONAF.

Depuis la récolte de 2004-2005, les pertes causées par les événements climatiques ont été couvertes par le programme Assurance pour l'agriculture familiale (SEAF), qui, en dehors de garantir le règlement des prêts accordés dans le cadre du PRONAF, met également à disposition un montant supplémentaire de 65 pour cent des recettes nettes attendues de l'entreprise en question. Le programme garantit que l'agriculteur ne sera pas endetté et qu'il aura un revenu lui permettant d'assurer le quotidien jusqu'à la récolte suivante. Le programme d'assurance associe ses actions à l'assistance technique pour gérer les risques de l'agriculture familiale et promouvoir le recours à des techniques appropriées comme l'adoption de mesures préventives contre les aléas agroclimatiques. Cette assurance climatique est appliquée uniquement aux contrats de dépenses agricoles, et couvre en moyenne 600 000 contrats par récolte. Il est envisagé de l'élargir également aux contrats d'investissement.

PROGRAMME D'ACHAT D'ALIMENTS (PAA)

Mis en œuvre en 2003, ce programme a un double objectif: stimuler la production alimentaire des agriculteurs familiaux et établir des réserves, et distribuer des aliments aux personnes en situation d'insécurité alimentaire. Les produits sont également distribués aux écoles, aux hôpitaux et aux organisations caritatives.

ASSURANCE-RÉCOLTE

Il s'agit d'une mesure visant à protéger les agriculteurs de la région semi-aride contre les intempéries. À cette fin, un fonds (le Fonds assurance-récolte) a été créé avec la participation des gouvernements fédéral, des États et municipal. Ce Fonds intervient lors de catastrophes dues à la sécheresses ou à des précipitations trop abondantes qui causent des pertes dépassant 50 pour cent de la production de maïs, haricot, coton, riz et manioc aux agriculteurs familiaux du semi-aride. Il verse à chaque famille sinistrée 550 BRL en guise de soutien en attendant la prochaine récolte.

Autres politiques d'appui au développement rural

Bien qu'elles ne fassent pas partie de la stratégie Faim Zéro, il convient à ce stade, de prendre note d'autres politiques destinées à promouvoir un développement rural durable. Les politiques qui suivent sont du nombre de celles qui se distinguent par leur rapidité de mise en œuvre et pertinence.

RÉFORME AGRAIRE

Malgré ses dimensions continentales, la répartition inégale des terres au Brésil est le legs de son modèle d'occupation du territoire. L'indice de Gini appliqué à la répartition des terres entre les exploitations agropastorales était de 0,854 en 2006. En procédant à l'analyse de la taille des exploitations agropastorales, on constate que 47 000 (5 pour cent) d'entre elles ont des superficies supérieures à 1 000 hectares et occupent 146 millions d'hectares (44 pour cent de la superficie totale), tandis que les exploitations de moins de 100 ha font un total de 4,4 millions (86 pour cent) et occupent moins de 71 millions d'hectares (21 pour cent de la superficie totale). Les politiques de réforme agraire ont, par conséquent, été conçues pour réduire ces disparités et renforcer l'agriculture familiale.

Au cours de la période allant de 2003 à 2009, 574 532 familles ont été installées sur une superficie de plus de 47,7 millions d'hectares dans le cadre de 3 386 projets, représentant environ 62 pour cent de toutes les zones d'installations établies au cours des 39 dernières années. Pour ce faire, un montant de 7 milliards de BRL a été investi au cours des sept dernières années uniquement pour l'achat de terres.

Une politique de crédit foncier est un autre élément du programme national de réforme agraire, dont le but est l'octroi de prêts à long terme aux agriculteurs familiaux en vue de leur permettre d'acheter des terres ou d'agrandir leur parcelle. Entre 2003 et 2009, 74 000 familles ont bénéficié de prêts d'un montant de 1,9 milliard de BRL pour l'achat de 1,3 million d'hectares de terre.

PROGRAMME *TERRA LEGAL* DE RÉGULARISATION FONCIÈRE DANS L'AMAZONIE LÉGALE

Lancé en juin 2009, ce programme a pour objectif la régularisation foncière des terres publiques fédérales occupées situées dans l'Amazonie légale et la promotion de l'organisation territoriale de la région. L'occupation des terres dans la région de l'Amazonie légale est caractérisée par la précarité ou par l'absence de reconnaissance juridique, donnant lieu à des conflits fonciers souvent marqués par la violence. Il existait encore dans la région 58 millions d'hectares (11 pour cent de l'Amazonie légale) de terres fédérales qui n'avaient pas été réservées pour un but quelconque, et environ 158 000 occupations qui devaient être régularisées.

La mise en œuvre du programme *Terra Legal* a été prévue en vertu de la loi n° 11952 de 2009, qui a simplifié les procédures de régularisation de l'occupation des terres fédérales dans l'Amazonie légale pour des superficies allant jusqu'à 1 500 hectares. Près de 4,5 millions d'hectares de terres occupées par plus de 26 000 personnes ont été régularisées déjà dans 261 municipalités. Les premiers titres fonciers du programme ont été émis pour 270 occupants.

Outre la régularisation des agriculteurs qui occupent ces terres, près de 170 municipalités sont situées dans des zones urbaines totalement incluses dans les terres fédérales non régularisées, ce qui rend difficile le recouvrement des impôts et la prestation de services à leurs habitants. Ces zones seront transférées aux municipalités, qui à leur tour procéderont à la régularisation des biens immeubles de leurs habitants.

ASSISTANCE TECHNIQUE ET VULGARISATION RURALE

L'Assistance technique et vulgarisation rurale (ATER) est un service essentiel pour que les politiques publiques atteignent les

collectivités et les établissements ruraux. Dans les années 90, le système de vulgarisation rurale a été presque complètement démantelé et n'a été conservé que dans quelques États du pays. En 2003, la politique d'assistance technique et de vulgarisation rurale a été reprise, développée et améliorée. Entre 2003 et 2009, environ 1,5 milliard de BRL ont été investis pour aider 2,5 millions de familles. Actuellement, 548 organisations enregistrées auprès du Ministère du développement agricole (MDA), dotées d'un effectif de 23 000 experts techniques, fournissent une assistance technique et des services de vulgarisation rurale dans tous les États du Brésil.

LE PROGRAMME DES TERRITOIRES DE LA CITOYENNETÉ⁶

Lancé en février 2008, le programme des Territoires de la citoyenneté (PTC) est axé sur la lutte contre la pauvreté dans les zones rurales grâce à une stratégie de développement territorial durable. À cette fin, le programme est basé sur des plans élaborés dans les zones définies en tant que territoires et s'appuie sur la participation de la société civile pour tenter d'intégrer les mesures des gouvernements fédéral, des États et municipal. En 2009, le programme a couvert 120 territoires dans toutes les unités de la fédération, comprenant 1 852 communes et portant sur 13,1 millions de personnes dans les zones rurales, ce qui représente 46 pour cent de toute la population rurale brésilienne, 67 pour cent de toutes les personnes installées dans le cadre du Programme de réforme agricole, 66 pour cent de toutes les communautés de *quilombolas*, 52 pour cent de toutes les terres autochtones, 54 pour cent de tous les pêcheurs et 46 pour cent de toutes les familles d'agriculteurs familiaux du Brésil. Au niveau fédéral, les efforts conjoints des agences et des organisations ont permis, en 2009, de structurer une matrice de 200 mesures gouvernementales à mettre en œuvre dans les 120 territoires, avec des revenus d'un montant de 24,6 milliards de BRL, y compris certaines mesures envisagées dans la stratégie Faim Zéro susmentionnée. Pour 2010, 27 milliards de BRL sont disponibles.

Évolution de la pauvreté dans les zones rurales

À la lumière des politiques de développement rural susmentionnées, nous allons aborder maintenant l'examen de la situation des familles rurales.

Ce texte est basé sur deux indicateurs seulement: le taux de pauvreté et la ventilation du revenu des ménages.

Il a été mentionné ci-dessus que plus de 5 millions de personnes sont sorties de la pauvreté dans les zones rurales, zones dans lesquelles la baisse la plus importante du taux de pauvreté a été enregistrée. Toutefois, cette réduction de la pauvreté a-t-elle été homogène chez toutes les franges de la population rurale?

Afin de comprendre la dynamique des zones rurales, la population vivant dans les zones rurales et une partie de la population urbaine engagée dans des activités agricoles doivent avoir été prises en compte⁷. À cet effet, les familles économiquement actives ont été classées dans les catégories suivantes:

- *Agriculture familiale*: familles engagées dans une entreprise agricole, qu'elles soient ou non propriétaires de la terre qu'elles travaillent, et qui résident dans une zone urbaine ou rurale. Selon les règles du PRONAF, ces familles peuvent engager jusqu'à deux employés permanents.
- *Agriculture patronale*: familles ayant accès à une entreprise agricole, qui ont plus de trois employés permanents et qui résident dans une zone urbaine ou rurale.
- *Familles agricoles non rurales*: familles d'employeurs ou travailleurs indépendants, dont les membres sont engagés dans des activités non agricoles même si elles vivent dans des zones rurales.
- *Salariés ruraux*: familles qui vivent de la main-d'œuvre de leurs membres. Par souci de simplification, tant les salariés agricoles (vivant dans une zone urbaine ou rurale) que les salariés non agricoles qui vivent dans une zone rurale ont été pris en compte.

.....

7. Les activités agricoles se rapportent au sens générique du terme et comprennent des activités d'élevage, la cueillette, la sylviculture et la pêche.

Tableau 4. Familles agricoles ou rurales ayant une occupation, selon leur niveau de pauvreté. Brésil (en milliers de familles ou de personnes)

Type de familles	Nombre de personnes			Nombre de familles		
	2003	2009	Différence	2003	2009	Différence
Agriculture familiale	7 709	3 570	-4 139	1 504	746	-759
Agriculture industrielle	0	0		0	0	
Familles rurales non agricoles ¹	998	575	-423	198	129	-69
Familles rurales salariées ²	7 855	4 662	-3 193	1 585	960	-624

1. Comprend les familles d'employeurs et de travailleurs indépendants, les familles non agricoles ou ayant plusieurs activités.

2. Comprend les familles agricoles et ayant plusieurs activités (rurales ou urbaines) et les familles non agricoles qui vivent dans les zones rurales.

Note: N'inclut pas les familles rurales des États suivants: Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia et Roraima, qui n'ont commencé à être prises en compte qu'à partir de 2004.

Les résultats de cette classification figurent dans le tableau 4. Un recul considérable de la pauvreté a été observé chez les familles d'agriculteurs familiaux: 759 000 d'entre elles sont sorties de la pauvreté. En termes de nombre de personnes, cette réduction a été de plus de 4 millions de personnes, ce qui représente une baisse de 41 à 24 pour cent du taux de pauvreté de ce groupe. Il s'agit de la catégorie de travailleurs dans laquelle la plus forte réduction du nombre de pauvres a été enregistrée.

La deuxième catégorie qui a connu une baisse significative du nombre de pauvres était celle des ruraux salariés, dans laquelle plus de 3 millions de personnes (soit 624 000 familles) sont sorties de la pauvreté entre 2003 et 2009. Malgré ce recul important du nombre de pauvres en général, les salariés ruraux représentent la majorité des pauvres des zones rurales brésiliennes, avec un peu moins d'un million de familles pauvres, représentant 20 pour cent de toutes les familles de ruraux salariés.

La ventilation des sources de revenus des différents types de familles montre une augmentation considérable du revenu de la main-d'œuvre (voir tableau 5). S'agissant de l'agriculture familiale, le revenu agricole moyen a augmenté de 107 BRL, ce qui représente un gain réel de 17 pour cent, tandis que les revenus non agricoles ont augmenté en moyenne de 102 BRL (avec un gain réel de 43 pour cent).

L'augmentation des revenus agricoles et non agricoles représentait 58 pour cent de l'augmentation totale des revenus de l'agri-

Tableau 5. Revenu moyen mensuel des ménages provenant des activités agricoles et non agricoles, selon le type de famille. Brésil (montants en BRL en septembre 2009)

Type de familles	Moyenne des revenus agricoles			Moyenne des revenus non agricoles			Revenu moyen des ménages		
	2003	2009	Différence	2003	2009	Différence	2003	2009	Différence
Agriculture familiale	620	727	17%	239	341	43%	1 138	1 499	32%
Agriculture industrielle	7 528	7 249	-4%	1 213	1 513	25%	9 737	10 477	8%
Familles rurales non agricoles ¹	-	-		978	1 172	20%	1 230	1 526	24%
Familles rurales salariées ²	322	396	23%	317	460	45%	793	1 094	38%

1. Comprend les familles d'employeurs et de travailleurs indépendants non agricoles qui résident dans les zones rurales.

2. Comprend les familles agricoles et qui ont plusieurs activités (rurales et urbaines) et les familles non agricoles qui vivent dans les zones rurales.

Note: N'inclut pas les familles rurales des États suivants: Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia et Roraima, qui n'ont commencé à être prises en compte qu'à partir de 2004. Valeurs corrigées par l'indice INPC.

Source: Traitement des données des enquêtes nationales auprès des ménages par l'auteur.

culture familiale, à savoir, la conjonction des revenus (travail et transfert de revenus gouvernementaux – retraite et *Bolsa família*) a été importante pour réduire la pauvreté chez les agriculteurs familiaux, mais ce sont les revenus du travail qui y ont le plus contribué.

Le tableau 5 montre également que les revenus des salariés ruraux des secteurs agricoles (23 pour cent) et non agricoles (45 pour cent) ont augmenté en termes réels. Ces deux sources expliquent 72 pour cent de l'augmentation observée dans les revenus des familles salariées; toutefois, du fait que les salaires du secteur de l'agriculture rurale sont depuis toujours très faibles, même l'augmentation moyenne de 74 BRL des revenus agricoles et de 143 BRL des revenus non agricoles n'a pas été suffisante pour sortir davantage de familles salariées de la pauvreté.

Le fait que les revenus du travail des familles rurales soient ceux qui ont augmenté le plus montre qu'elles sont entrées dans des cycles vertueux de création d'emplois et de revenus. Ces résultats suggèrent fortement que l'hypothèse du projet Faim Zéro était exacte: les programmes de transferts de revenus comme le Programme d'aide aux familles sont importants et ont joué un rôle majeur dans l'amélioration de la demande des marchés locaux, en stimulant les économies qui étaient stagnantes auparavant.

Réflexions finales

Le présent document décrit l'évolution de la pauvreté et, par voie de conséquence, de la sécurité alimentaire et nutritionnelle sur la base des critères adoptés par le projet Faim Zéro. Entre 2003 et 2009, plus de 20 millions de personnes sont sorties de la pauvreté, notamment dans les zones rurales où 5 millions de personnes en sont rescapées.

Depuis son lancement en 2003, le programme a nécessité des efforts intenses de la part du gouvernement pour briser le cercle vicieux de la faim et de la pauvreté. Les chiffres des différents programmes mis en œuvre ces dernières années ont de même montré que ces efforts étaient continus et conformes à leurs objectifs initiaux.

La combinaison des différentes politiques de transfert de revenus (politiques d'urgence) en vue de stimuler les marchés locaux de consommation, et stabiliser les conditions macroéconomiques a permis des résultats positifs, tels qu'observés dans les zones rurales du Brésil.

Plus de 4 millions de personnes ont franchi le seuil de pauvreté dans le secteur de l'agriculture familiale. Toutefois, si 624 000 familles sont sorties de la pauvreté chez les salariés ruraux, 17 pour cent des familles salariées restent encore en dessous de ce seuil.

Parmi les sources de revenus, celles du secteur des travaux agricoles et non agricoles sont celles qui ont le plus contribué à la hausse observée dans les revenus des agriculteurs familiaux et des salariés ruraux. Le soutien apporté à l'agriculture familiale et au développement local, associé aux transferts de revenus, a généré des cycles vertueux de génération de revenus et assuré les droits de citoyenneté au niveau local. L'augmentation observée dans les revenus du travail reflète ce bon déroulement.

Il est évident, malgré les progrès réalisés depuis 2003, que de nombreux problèmes demeurent, le plus important étant peut-être le fait que 29,5 millions de personnes sont encore considérées comme faisant partie de la population pauvre au Brésil.

Références

DEL GROSSI, M. E., SILVA, J. G. DA et TAKAGI, M. 2001. *Evolução da pobreza no Brasil, 1995/99*. Texto para discussão, n° 104. Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, Brésil.

DEL GROSSI, M. E. et MARQUES, V. A. 2006. *A delimitação da agricultura familiar no Censo Agropecuário 2006 segundo a Lei 11.326*. [Sous presse].

FRANÇA, C. G., DEL GROSSI, M. E. et MARQUES, V. A. 2009. *O Censo Agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília.

IBGE. 2002 et 2008. *Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios – PNAD*. Rio de Janeiro. Disponible sur le site: www.ibge.gov.br [lien: «População»]. Consulté en août 2010.

INSTITUTO CIDADANIA. 2001. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. Version 3. São Paulo.

LULA DA SILVA, L. I. 2003a. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Documento da Presidência da República.

LULA DA SILVA, L. I. 2003b. *Discurso de posse do Presidente Lula em 1º de janeiro de 2003*. Disponible sur le site: www.info.planalto.gov.br. Consulté en août 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL. 2010. *Fome Zero*. Disponible sur le site: www.fomezero.gov.br. Consulté en août 2010.

TAKAGI, M., SILVA, J. G. DA et DEL GROSSI, M. E. 2001. *Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Texto para discussão, n° 101. Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, Brésil.

14. SUGGESTIONS POUR LA FORMULATION D'UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN AMÉRIQUE LATINE

José Graziano da Silva

Walter Belik

Maya Takagi

Introduction

Nous présentons, dans ce texte, un ensemble de suggestions pour l'élaboration d'une politique de sécurité alimentaire principalement basée sur l'expérience des auteurs dans la formulation et la mise en œuvre du programme Faim Zéro du Gouvernement fédéral brésilien¹.

Les préoccupations alimentaires ne sont pas un phénomène récent dans les pays d'Amérique latine. Dès les premières années de la colonisation, une grande différence est clairement apparue entre les pays appelés colonies d'exploitation – parmi lesquels figurent le Brésil et d'autres pays d'Amérique latine – et les colonies de peuplement – dont les États-Unis d'Amérique du Nord et le Canada. Dans le premier cas, les activités productives, essentiellement l'agriculture, l'élevage et l'exploitation minière, étaient principalement destinées aux marchés étrangers (Europe). Par conséquent, le prix international des produits exportés déterminait la répartition des ressources productives. Lorsque le prix d'un certain produit augmentait, toutes les ressources disponibles étaient transférées à cette activité. À l'in-

.....

1. Une première version de ce texte a été établie, en juillet 2004, à la demande de Gustavo Gordillo, directeur régional de la FAO pour l'Amérique latine et les Caraïbes, pour servir en quelque sorte de «manuel» aux experts techniques chargés de la mise en œuvre de programmes de sécurité alimentaire dans les pays de la région. Les conclusions de ce texte se fondent sur les résultats du séminaire sur les «Politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle en Amérique latine», qui s'est tenu à l'Institut d'économie de l'Université de Campinas en 2003. Les textes complets présentés lors du séminaire ont été organisés par Belik (2004).

verse, lorsque le prix baissait, les terres et la main-d'œuvre en particulier, étaient consacrées aux activités secondaires comme la production alimentaire. C'est ainsi qu'a été créé ce que l'on a appelé le paradoxe de la faim «dans les colonies d'exploitation: plus il y avait de richesses, plus les ouvriers souffraient de la faim et de privations, puisque la plupart des denrées alimentaires devaient être importées».

La modernisation des activités agropastorales en Amérique latine dans la période d'après-guerre s'est chargée de détruire ces identités dans de nombreux pays, parmi lesquels il convient de mentionner ceux du MERCOSUR élargi – en particulier le Chili, le Brésil et l'Argentine – et d'Amérique centrale, notamment le Mexique. Dans ces pays, et dans presque tous les autres, mais dans une moindre mesure, ont été mis en place des marchés pour les denrées alimentaires produites par de petites, moyennes et grandes exploitations modernes, ainsi qu'une agro-industrie axée sur la demande intérieure ainsi que sur l'exportation. De toute évidence, cette dynamique n'a pas eu la même intensité dans tous les pays de la région, en particulier dans les pays de la Communauté andine (État plurinational de Bolivie, Équateur et Pérou), où l'offre intérieure est encore largement tributaire d'une économie excédentaire², alimentée par les petits producteurs paysans, et les importations, comme c'est actuellement le cas en République bolivarienne du Venezuela.

Il ne serait pas totalement faux de dire que le premier groupe de pays cités (Argentine, Brésil, Chili et Mexique) a rompu une fois pour toutes avec la dynamique de l'approvisionnement de l'offre intérieure par les importations et l'excédent des économies de subsistance. Ces pays ont un secteur d'approvisionnement solide moderne – ou modernisé, comme disent certains – créé pour satisfaire la demande intérieure dont l'expansion est fondamentalement déterminée par la demande en produits agropastoraux, et non par l'inélasticité de l'offre, c'est-à-dire qu'aujourd'hui, l'expansion de la production alimentaire est limitée par l'insuffisance de la demande d'une partie importante de la population qui n'a pas le pouvoir d'achat nécessaire pour se procurer les aliments dont elle a besoin. En outre, depuis les années 90, on a vu naître dans ces pays un nouveau secteur d'exportation de produits agropastoraux frais à haute valeur ajoutée (fruits tropicaux du Brésil ou saumon chilien, par

.....

2. À cet égard, voir les travaux désormais classiques sur l'agriculture de subsistance et son rôle dans l'approvisionnement des marchés locaux.

exemple) et des denrées agro-industrielles (jus de fruits, huiles végétales et viande transformée provenant d'Argentine et du Brésil). Cette nouvelle industrie d'exportation a stimulé le commerce extérieur dans la région et a joué un rôle clé dans l'atténuation des effets de la crise provoquée par une demande insuffisante sur les marchés intérieurs, ce qui peut être principalement attribué aux faibles niveaux de revenus des populations de ces pays.

Il s'agit d'un nouvel élément du débat sur la sécurité alimentaire en Amérique latine: l'existence de la faim dans les pays qui ont réussi à se débarrasser des entraves à l'offre agricole à travers des politiques de modernisation de l'agriculture et de l'élevage. En d'autres termes, l'on peut dire que la faim dans ces pays n'est plus due aux prix élevés des denrées alimentaires ou à l'insuffisance de la production alimentaire, mais surtout au faible pouvoir d'achat des travailleurs les plus pauvres et aux taux élevés de chômage, en particulier dans les zones urbaines.

C'est précisément pour cet ensemble de pays que nous soumettons une proposition de sécurité alimentaire dans ce texte. Nous ne voulons pas diminuer l'importance accordée aux programmes de sécurité alimentaire dans les autres pays d'Amérique latine, la Communauté andine, l'Amérique centrale et les Caraïbes. Nous croyons que pour eux, la FAO a déjà élaboré un solide ensemble de mesures qui associent des actions contre la faim au développement rural et aux initiatives de réduction de la pauvreté. La question qui, à notre avis, semble représenter un nouveau défi pour la FAO en Amérique latine est de s'attaquer au problème de la faim dans les pays dont la population est essentiellement urbaine, en particulier dans les zones métropolitaines où la pauvreté extrême va crescendo en fonction des niveaux élevés de chômage et de l'informalisation de l'économie urbaine, comme c'est actuellement le cas en Argentine, au Brésil, au Chili et au Mexique.

Le concept de sécurité alimentaire et ses incidences

Du point de vue des politiques publiques, l'on peut distinguer au moins trois approches distinctes – quoiqu'à bien des égards convergentes – sur la sécurité alimentaire.

La première est une approche d'origine «agricole», liée à l'approvisionnement. Son origine remonte à la fin des années 50 début des années 60, où le principal modèle d'exportation de l'Amérique latine

a cédé la place dans certains pays, au modèle de substitution des importations, en s'appuyant sur le développement industriel et l'urbanisation de la population. La principale préoccupation qui a conduit à l'adoption de cette approche était les prix élevés des denrées alimentaires pour les populations urbaines, en raison du grand nombre d'intermédiaires entre les producteurs d'excédents et les consommateurs urbains. La proposition de base était de renverser la situation grâce à la modernisation des circuits de commercialisation de gros (centres d'approvisionnement) et de détail (chaînes de supermarchés), qui accompagnent la modernisation agropastorale en cours.

La seconde approche a pour origine la préoccupation exprimée par les professionnels de la santé publique concernant la nutrition de la population, en particulier de la population à faible revenu. Ceux-ci estiment que la faim constitue un chaînon entre la maladie et la pauvreté. Par conséquent, les mesures proposées dans le cadre de cette approche portent sur la prévention comme meilleur remède, sans exclure les mesures d'urgence nécessaires telles que la distribution de nourriture à des groupes particuliers (enfants, personnes âgées et femmes à faible revenu qui allaitent). Bien que l'on propose des mesures pour assurer l'accès universel à ces produits (comme l'ajout de fluor dans l'eau potable, d'oligo-éléments dans les farines, etc.), ces propositions mènent presque invariablement à des actions axées sur des groupes de population spécifiques parmi lesquels les carences nutritionnelles sont plus fréquemment détectées.

Enfin, la troisième approche chronologiquement plus récente est celle du *droit humain à l'alimentation*. Cette approche a pour origine les documents internationaux convenus au sein de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions sectorielles (principalement la FAO, l'UNICEF et l'OMS). Cette approche prometteuse en matière de sécurité alimentaire est plus complète que les précédentes, dans la mesure où elle ne se limite pas à traiter la question de l'alimentation sous l'angle de la seule disponibilité mais tient compte aussi des aspects culturels et de la satisfaction (plaisir) propres à ce sujet, c'est-à-dire que l'acte de manger n'est plus uniquement perçu comme une nécessité biologique pour la survie ou pour être apte au travail, mais plutôt comme quelque chose d'inhérent à la condition humaine, qui respecte ses us et coutumes.

Il convient également de rappeler que le concept de sécurité alimentaire est en pleine évolution et qu'on parle déjà de souveraineté et de durabilité alimentaires. En fait, la notion de souveraineté

alimentaire a commencé à surgir avec force dans les débats sur la sécurité alimentaire et les sujets connexes en 1996, pendant le Sommet mondial de l'alimentation, dans un forum parallèle de la société civile qui a également eu lieu à Rome, la souveraineté alimentaire a été réclamée avec insistance. Ce concept accorde de l'importance à l'autonomie alimentaire des pays et met l'accent sur la réappropriation des cultures vivrières. Il est également lié à la nécessité de rendre ces pays moins dépendants des importations, ce qui minimise les effets de la fluctuation des prix sur le marché international et permet de créer davantage d'emplois. En somme, la souveraineté alimentaire attache une grande importance à la préservation des habitudes alimentaires et aux pratiques agricoles traditionnelles des pays. La durabilité fait intervenir à son tour des notions liées à la préservation de l'environnement et au non-recours aux produits agrototoxiques et à la monoculture extensive.

Toutefois, la conceptualisation et la définition d'un champ d'application précis pour l'exécution du concept élargi de souveraineté alimentaire contenu dans cette approche du droit humain à l'alimentation dans le domaine des politiques publiques ne sont pas une tâche facile, comme nous le verrons ci-dessous.

Encadré 1. Cadre juridique et institutionnel: droit à l'alimentation et souveraineté alimentaire (un droit de la population et un devoir de l'État)

En 1789, la Révolution française a proclamé les droits de l'homme. Depuis lors, les juristes et les constitutionnalistes débattent de la portée de ces droits et des conflits entre eux. Plus récemment, la sécurité alimentaire a acquis un statut plus élevé et a été comparée à d'autres droits de l'homme conformément aux résolutions de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies.

L'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée en 1948, prévoit que «Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation». Le droit à l'alimentation a été à son tour reconnu par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en 1993, lors d'une réunion tenue à Vienne à laquelle assistaient 52 pays, et au cours de laquelle le Brésil a voté en faveur et un seul pays contre (les États-Unis). Dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, cité en première page de l'introduction du programme Faim Zéro, on peut lire ce qui suit:

.../...

«Le droit à l'alimentation signifie le droit d'être libéré de la faim, le droit à un niveau de vie suffisant pour assurer l'alimentation, l'habillement et le logement et le droit au travail.»

Plus récemment, en réponse à une demande des États membres participants au Sommet mondial de l'alimentation de 1996, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a publié son «Observation générale 12: le droit à une nourriture suffisante». Ce document est devenu un repère pour les organisations des droits de l'homme et une ligne directrice pour la communauté internationale dans son ensemble. L'Observation 12 met l'accent sur la nécessité et le devoir qu'ont tous les États de «respecter, protéger et donner effet à ce droit». En son paragraphe 15, le document déclare clairement que: «[...] chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit. Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres.»

La Constitution brésilienne de 1988 prévoit clairement un certain nombre de droits sociaux qu'elle définit comme les droits des individus et des collectivités visant à protéger les êtres humains contre les abus de leurs semblables et même contre ceux de l'État.

Le chapitre II de la Constitution fédérale énonce les droits sociaux de tous les citoyens brésiliens. À l'origine, l'article 6 se lisait comme suit: «L'éducation, la santé, le travail, les loisirs, la sécurité, la sécurité sociale, la protection de la maternité et de l'enfance et une assistance aux démunis sont des droits sociaux en vertu de la présente Constitution» (*traduction officielle*).

Bien que n'étant pas expressément mentionné dans notre Constitution, on a considéré que le droit à l'alimentation était envisagé comme faisant partie de ces droits, surtout le droit à la santé et l'assistance aux indigents. Mais les directives de l'Organisation des Nations Unies ont donné lieu à l'introduction d'un amendement constitutionnel (n° 64) qui mentionne explicitement le droit à l'alimentation. Cet amendement, adopté par le Congrès brésilien en 2010, a modifié l'article 6 de la Constitution, en indiquant le droit à l'alimentation comme l'un des droits sociaux. En conséquence, cet article de la Constitution dispose à présent que:

«L'éducation, la santé, l'alimentation, le travail, le logement, les loisirs, la sécurité, la sécurité sociale, la protection de la maternité et de l'enfance et une assistance aux démunis sont des droits sociaux en vertu de cette Constitution.»

.../...

Quel est le résultat concret de la reconnaissance de ce droit? L'État a été soumis à l'obligation de pourvoir à l'alimentation de ceux qui en ont besoin, et ceux-ci à leur tour ont le droit de la recevoir. Le droit à s'alimenter de manière régulière et suffisante, ne doit pas résulter d'actions caritatives, mais prioritairement d'une obligation exercée par l'État qui, en dernière analyse, est le représentant de notre société.

Tâche 1. Passer en revue les lois fondamentales d'autres pays prévoyant le droit à l'alimentation. Une étude (bien que non exhaustive) de ces instruments juridiques (ou des principaux) est nécessaire, en commençant par le cadre juridique et institutionnel prévu dans la Constitution de chaque pays pour le droit à l'alimentation.

Des cadres publics complets ne sont toujours pas disponibles pour aider les familles en situation de risque alimentaire en Amérique latine. L'histoire ne donne que des exemples isolés de la mise en place par les pouvoirs publics d'installations de ravitaillement, restaurants populaires, octroi de paniers de base, distribution de lait et d'autres actions menées dans ce domaine dans différents pays de la région depuis les années 30. En conséquence, les pouvoirs publics se sont appuyés sur des actions privées à caractère philanthropique.

L'aide dans des situations précises de manque de revenus pour l'acquisition de la nourriture a habituellement été apportée par les églises, les syndicats et les organisations humanitaires à travers des actions caritatives et philanthropiques. Pour accroître ce genre d'assistance, on a invariablement compté sur les dons en nourriture dont la majeure partie provient des pays riches, perpétuant la dépendance des pays et des populations à faible revenu envers la soi-disant aide humanitaire³.

.....
3. Il convient de rappeler l'élargissement de la PL n° 480, qui a été instituée dans les années 30 comme instrument d'achat des produits agricoles par le Gouvernement des États-Unis. Avec l'augmentation progressive des achats et des stocks de denrées, les États-Unis ont décidé d'envoyer une partie des dons en Amérique latine dans le cadre d'une politique dite «Alliance pour le Progrès» qui, dans les années 50 a également rempli une fonction politique dans la stratégie de la guerre froide nord-américaine menée dans la région.

Bien que les actions des organisations religieuses aient de plus en plus augmenté, la grande nouveauté dans les années 90 s'est révélée être le phénomène évident de la participation directe des entreprises dans les actions sociales. Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer ce nouveau phénomène: entre autres, il y avait le fait «de reconnaître que l'État – principale entité responsable de la prestation de services sociaux de base – ne pouvait à lui tout seul faire face aux problèmes sociaux du pays, raison pour laquelle il lui fallait travailler en partenariat avec les organisations de la société civile» (Peliano, 2002). Les entreprises sont encouragées à s'engager dans des actions sociales pour des raisons diverses: incitations fiscales, et meilleure image de marque vis-à-vis du consommateur, des investisseurs et de la communauté. En ce qui concerne le marché de la consommation, il existe des preuves solides que les consommateurs sont plus enclins à acheter les produits des entreprises qui favorisent les actions humanitaires ou soutiennent des causes humanitaires.

En 1999, à l'initiative de l'Organisation des Nations Unies, les dirigeants d'entreprises clé ont été invités à participer à la réalisations des Objectifs du Millénaire. Ces Objectifs ont été définis dans diverses conférences organisées par l'ONU dans les années 90 réunissant des éléments sociaux, environnementaux et économiques. Comme suite à cette initiative, le Pacte mondial a été signé entre les Nations Unies et cinq de ses institutions et plus de 1 000 entreprises transnationales.

L'éradication de la faim et de l'extrême pauvreté est le premier d'une liste de huit objectifs qui devraient être atteints d'ici à 2015. Pour la faim, l'objectif est la réduction de moitié du nombre de personnes souffrant de la faim, selon l'engagement pris par les nations réunies au Sommet alimentaire mondial tenu à Rome en 1996.

Concrètement, la mise en place du Pacte mondial a amené les entreprises multinationales à coordonner leurs actions à cette fin dans les domaines dans lesquels elles exercent leurs activités. Habituellement, ces actions conduisent à un effet de démonstration pour les entreprises nationales, notamment les petites et moyennes entreprises, leur permettant d'élever le niveau de leurs actions et d'établir un point de référence pour le secteur⁴.

.....

4. Voir à ce sujet Institut Ethos, 2004.

PAUVRETÉ ET LUTTE CONTRE LA FAIM

Dans les pays où la question de la disponibilité des aliments au niveau agrégé est relativement résolue du point de vue de la production (pas nécessairement du prix), le grand danger est de confondre la question de la sécurité alimentaire et celle de la pauvreté, et en particulier de l'extrême pauvreté.

Il est important, avant tout, de préciser que la sécurité alimentaire est une politique appliquée à la population dans son ensemble et non seulement aux pauvres. Les politiques de sécurité alimentaire particulières comme l'éducation alimentaire et nutritionnelle, l'étiquetage des produits, la qualité et la sécurité sanitaire des aliments, entre autres, sont de bons exemples de politiques qui concernent toutes les personnes, indépendamment de leurs revenus.

Cependant, il est également vrai que l'aspect urgence de la sécurité alimentaire dans les pays en développement qui produisent des surplus agricoles pour l'exportation est la faim. Et que la faim dérive du faible pouvoir d'achat d'une grande partie de la population en raison de l'insuffisance des revenus des ménages. Quand bien même, il serait erroné de croire qu'une politique de lutte contre la pauvreté suffise à elle seule pour lutter contre toutes les causes de la faim (Monteiro, 2003). En effet, même dans le cas des pays en développement qui ont des excédents agricoles, la faim a au moins deux causes bien distinctes: premièrement, la cherté de la vie, en d'autres termes, le prix des denrées alimentaires est élevé par rapport aux salaires en vigueur du fait de problèmes de production et/ou de distribution et, deuxièmement, en dépit du prix relativement bas des denrées alimentaires, le faible niveau des revenus des ménages ne leur permet pas de se nourrir convenablement en raison du poids des autres dépenses fondamentales comme le loyer, le transport, l'éducation, la santé, etc.

Il est important de faire la distinction entre les politiques de sécurité alimentaire et, plus spécifiquement, celles de lutte contre la faim, et les politiques de lutte contre la pauvreté en général. La première raison pour ceci est que, contrairement aux pays développés où la pauvreté est limitée à des groupes sociaux particuliers (minorités ethniques, familles monoparentales dirigées par des femmes ou des personnes âgées, entre autres), en Amérique latine, la pauvreté touche de larges couches sociales et ses causes structurelles sont bien connues (concentration des revenus et des terres, bas salaires,

etc.). Ainsi, des programmes de transfert de revenus ciblés servent à peine à réduire un peu la souffrance de ces familles littéralement exclues. Ils doivent être complétés par d'autres actions structurelles visant à promouvoir l'inclusion sociale des groupes marginalisés.

La deuxième raison est qu'une politique de sécurité alimentaire – et, en particulier, une politique de lutte contre la faim ne doit pas être diluée dans une politique globale de lutte contre la pauvreté, car malgré le lien qui existe entre la faim et la pauvreté, ces deux États forment un cercle vicieux, la faim étant à la base de la pauvreté et constituant l'une de ses causes les plus importantes. Une personne qui a faim ne peut être productive, ne peut travailler, ne peut avoir une bonne santé et, même si elle va à l'école, n'est pas à même de bien apprendre. En revanche, une personne bien nourrie, même si elle est pauvre, possède les conditions minimales nécessaires pour être capable de répondre aux mesures incitatives d'une politique d'éducation, de recyclage, etc.

Dans ce sens, on peut dire que la sécurité alimentaire fait partie de ce que Sen (1988) appelle *a person's entitlement to food*, ce qui, selon l'auteur, peut se traduire comme étant le droit fondamental à l'alimentation. Selon le terme anglais *entitlement*, il s'agit d'un droit égal au droit à la vie, et qui fait donc partie des droits fondamentaux de la personne. En d'autres termes, priver une personne de son droit à une bonne alimentation revient à l'empêcher de jouir du droit à une vie saine ou à lui refuser l'attribut de sa propre condition humaine.

Selon De Haen (2004), la faim est à la fois cause et conséquence de la pauvreté. C'est pour cela qu'il estime qu'une double approche est nécessaire dans la lutte contre la faim. La première est *investir dans les secteurs productifs pour créer des débouchés et permettre aux personnes souffrant de la faim d'améliorer leurs conditions de vie et de devenir citoyens à part entière*. Il s'agit ici d'intégrer la promotion du développement agricole et rural par le biais de la réforme des politiques et d'investissements dans l'agriculture. L'agriculture n'est pas la seule source de nourriture, mais, associée aux activités non agricoles en milieu rural, elle crée des emplois et génère des revenus pour la grande majorité des pauvres dans le monde. Toutefois, le nombre de perspectives économiques qui s'offrent aux personnes souffrant de la faim dépend de la bonne qualité de leur alimentation, de leur santé et de leur niveau d'alphabétisation. L'amélioration de la nutrition est donc une condition *sine qua non*

pour que les pauvres puissent tirer pleinement profit des occasions offertes par le développement.

La deuxième dimension est *renforcer l'accès direct et immédiat à l'alimentation* pour ceux qui souffrent de la faim, moyennant différentes formes de filets de sécurité et d'assistance. Il s'agit ici d'intégrer les programmes de transfert de revenus aussi bien en espèces qu'en aliments, ainsi que les programmes alimentaires et nutritionnels comme les cantines scolaires et les mesures d'intervention liées à la supplémentation nutritionnelle.

De Haen (2004) conclut que la seule prise en compte de la réduction de la pauvreté ne résoudra pas «automatiquement» le problème de la faim. La faim étant souvent la principale cause de la pauvreté, une meilleure nutrition est nécessaire pour réduire la pauvreté⁵. Dans ce sens, et d'accord avec l'auteur, le programme de lutte contre la faim proposé par la FAO résume les priorités et les politiques spécifiques des investissements publics dans la réalisation de l'objectif défini lors du Sommet mondial de l'alimentation de réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de la faim d'ici 2015. Ses cinq domaines prioritaires incluent l'amélioration de la productivité agricole, les investissements dans les infrastructures rurales, les réformes structurelles et la régénération des ressources naturelles (terre, eau, biodiversité). Le programme reconnaît également la nécessité de se concentrer sur les personnes confrontées à la faim dans les zones urbaines, problème particulièrement important en Amérique latine.

Tâche 2. Questions de base nécessitant des recherches sur ce sujet:

1. Quelles sont les régions pouvant être classées comme ayant réussi à résoudre leur problème de production alimentaire (en termes quantitatifs), mais pas celui de l'accès à l'alimentation en raison de l'insuffisance de revenus d'un pourcentage important de leur population?
2. Quelles sont les régions confrontées à des problèmes causés par la hausse des prix résultant des obstacles à la distribution de la production?

.../...

.....
5. Selon De Haen (2004), «Là où l'incidence de la faim est faible, les taux de mortalité infantile, en particulier des moins de 5 ans, sont également faibles et l'espérance de vie est plus élevée. Dans les pays les plus touchés par la faim, les nouveau-nés ont une espérance de vie saine de 38 ans, alors qu'elle est de plus de 60 ans dans les pays où l'incidence de la faim est faible. Dans les pays en développement, entre 50 et 60 pour cent de tous les décès infantiles sont directement ou indirectement causés par la faim et la sous-alimentation.»

3. Quel est le coût de la faim eu égard à ses répercussions sur la santé (faible espérance de vie, mortalité infantile, etc.) et l'éducation (préjudices subis par les enfants en âge scolaire en termes de redoublement, etc.)?
4. Quels seraient les résultats d'une politique de lutte contre la faim en supposant que tout l'argent transféré aux populations pauvres soit principalement consacré à l'alimentation et à d'autres biens pour des salaires de base?

COMMENT MESURER L'(IN)SÉCURITÉ ALIMENTAIRE?

D'après De Haen (2004), il est très important d'utiliser des indicateurs pour déterminer le nombre de personnes vivant dans l'insécurité alimentaire, et ceci également pour le suivi et la sélection des bénéficiaires des programmes de lutte contre la faim. Ces indicateurs devraient permettre de mieux comprendre qui a faim, de savoir où ces gens vivent et pourquoi ils ont faim». Selon lui, «il existe de nombreux indicateurs, chacun servant à mesurer un aspect différent de la sécurité alimentaire. Une seule mesure ne suffit pas. Au contraire, il est nécessaire d'utiliser une série d'indicateurs pour saisir l'insécurité alimentaire dans toute sa complexité et pour savoir qui a faim, où les personnes qui ont faim vivent et pourquoi elles ont faim».

Selon l'auteur, les cinq indicateurs d'insécurité alimentaire les plus couramment utilisés sont les suivants:

- a) *La disponibilité alimentaire* mesurée par l'apport calorique total et la distribution alimentaire par rapport à l'apport calorique. Cette mesure est utilisée par la FAO dans ses statistiques sur l'évolution de la faim dans le monde et elle a le mérite d'être un indicateur pratique pour les lignes directrices mondiales qui ont été élaborées par la suite, car elle peut être utilisée par presque tous les pays⁶.

.....

6. Pour mesurer la sous-alimentation (ou la faim), la FAO commence par évaluer le niveau de disponibilité en calories par pays ou par habitant et combine ensuite la volonté en matière de distribution avec la demande minimale ajustée démographiquement (ligne de partage). Le résultat est une estimation du nombre de personnes sous-alimentées. Selon les dernières estimations, 842 millions de personnes dans le monde sont sous-alimentées, la majorité (505 millions) se trouvant en Asie et dans la région du Pacifique, viennent ensuite 198 millions en Afrique subsaharienne et près de 53 millions en Amérique latine et dans les Caraïbes. (Pour plus de détails, voir De Haen, 2004).

- b) *L'apport de denrées alimentaires*, qui mesure le nombre des denrées alimentaires disponibles pour la consommation des ménages.
- c) *L'état nutritionnel* basé sur des mesures anthropométriques comme le retard de croissance (rapport poids/taille). Ces indicateurs sont disponibles uniquement pour les enfants et proviennent surtout des données recueillies par les centres de soins primaires.
- d) *La vulnérabilité* mesurée en fonction des profils de moyens de subsistance disponibles ou de l'auto-provisionnement (production pour la consommation privée).
- e) *L'accès à la nourriture*, basé sur la capacité des ménages à constituer un panier alimentaire de base (au moyen de leurs revenus ou d'un autre moyen valable).

Dans une étude, Takagi, Del Grossi et Silva (2001) ont identifié les différentes méthodes utilisées pour dénombrer la population qui n'a pas accès à une alimentation suffisante. Ces méthodes peuvent être divisées en deux groupes principaux: la méthode directe et la méthode indirecte. La méthode directe qui se fait au moyen d'enquêtes sur les consommateurs ou de données anthropométriques sert à déterminer le nombre de personnes et de familles qui n'ont pas un apport suffisant en calories et en protéines. Elle permet de mesurer, par exemple, l'adéquation de la consommation alimentaire ou du poids avec la taille. Ainsi, on obtient l'effet continu d'un manque d'alimentation adéquate sur l'organisme et non les risques éventuels de faim et d'insécurité alimentaire.

La méthode indirecte cherche à savoir si une population est démunie sans recourir à des indicateurs de la consommation énergétique ou à des données anthropométriques. La principale variable utilisée dans les méthodes indirectes est le revenu familial par tête. Elle part de l'hypothèse que la raison principale d'une alimentation inadéquate est le manque de revenus. La méthodologie de la FAO est basée sur la disponibilité de la nourriture dans un pays et calcule le nombre total de calories disponibles par habitant (production locale moins le solde commercial et les stocks alimentaires). Ensuite, la méthode utilise des indicateurs de consommation alimentaire et de distribution des revenus pour déterminer les inégalités dans l'accès à la nourriture et obtenir ainsi le pourcentage de personnes dont la consommation alimentaire est inférieure aux besoins minimaux

définis et qui sont considérées comme sous-alimentées. Cependant, cette forme de mesure utilisée par la FAO est considérée comme peu précise, car basée sur les données de disponibilité calorique totale obtenues des estimations des pertes de récolte dans le processus d'agrotransformation et pendant le transport. Selon la FAO, la méthode tend à sous-estimer le nombre réel d'individus sous-alimentés dans le pays, et se prête davantage à la comparaison entre pays et à l'évaluation de la capacité potentielle de l'agriculture de chaque pays à nourrir sa population.

La méthode la plus utilisée dans les pays est celle de l'insuffisance des revenus; elle est adoptée dans la plupart des études sur la pauvreté et la faim au Brésil, et dans les organisations internationales comme la CEPALC et la Banque mondiale. Il s'agit essentiellement de définir un seuil d'indigence et/ou de pauvreté déterminé et de calculer le nombre de familles ayant un revenu inférieur à ce seuil. En réalité, cette approche adoptée pour estimer la population pauvre ne révèle pas le pourcentage de personnes qui souffrent réellement de la faim, étant donné qu'une partie de cette population peut avoir accès à des programmes de distribution de denrées alimentaires, de coupons alimentaires, à des dons, etc. Ce sont aux critères utilisés pour définir le seuil d'indigence ou de pauvreté et aux méthodes de régionalisation et de correction monétaire que l'on peut imputer les différences dans les chiffres proposés par les différentes études réalisées à ce jour. Parmi les principales, on distingue celles qui définissent le seuil à partir d'un revenu déterminé, unique pour le pays, généralement en tant que pourcentage du salaire minimum ou basé sur la structure de la consommation des ménages.

Rocha (2000) a analysé les différentes études et méthodologies basées sur la structure de la consommation pour définir le seuil d'indigence et de pauvreté. Elle estime que certaines mesures sont quelque peu «arbitraires» pour ce qui est de la définition de la population pauvre et indigente. Ainsi, chaque calcul est unique et ne ressemble à aucune autre forme de calcul (l'auteur a calculé que, selon les mesures adoptées, le seuil d'indigence peut varier de 50 pour cent et le seuil de pauvreté peut aller jusqu'à 127 pour cent). Ces différences sont la résultante des options retenues pour définir les seuils d'indigence et de pauvreté par rapport à: la détermination de l'apport calorifique recommandé; la définition du type de panier alimentaire à moindre coût; l'estimation de la consommation non alimentaire; l'estimation des différences du coût de la vie d'une

région à l'autre; et la mise à jour de la valeur monétaire des seuils d'indigence et de pauvreté.

Bien qu'elles constituent la principale référence pour les pays et les études internationales, aucune de ces études n'a suggéré de moyens plus pointus permettant de mesurer l'insécurité alimentaire en tenant compte non seulement des personnes ayant un accès insuffisant à la nourriture, mais aussi des personnes y ayant un accès inadéquat en raison du manque de pratiques alimentaires saines, et aussi des familles qui, bien que ne souffrant pas de sous-alimentation, ont un accès irrégulier à la nourriture au fil du temps. Une équipe dirigée par le Département de médecine sociale et préventive de l'École des sciences médicales de l'Université d'État de Campinas au Brésil a travaillé à la validation d'une méthodologie inspirée par le programme de bons alimentaires⁷(*Food Stamps*) des États-Unis et d'un outil de collecte de données sous forme d'un questionnaire, permettant d'établir à partir des réponses faites par les familles, une échelle de l'insécurité alimentaire à trois niveaux (sévère, modérée et légère)⁸.

Selon Segall & Marin (2009), deux projets d'enquête aux États-Unis ont servi de base pour définir une échelle psychométrique destinée à mesurer directement l'ampleur de la sécurité ou de l'insécurité alimentaire dans la population. La première est une thèse de doctorat de l'Université Cornell, et l'autre, une échelle destinée à repérer les familles souffrant de la faim pour les inclure dans un projet d'intervention et avertir la société nord-américaine du problème de l'insécurité alimentaire. La combinaison de ces deux expériences a permis l'élaboration d'un instrument de mesure en 18 points, le *Household Food Security Survey Module*, comprenant une échelle qui peut non seulement mesurer l'ampleur du problème de l'insécurité alimentaire, mais aussi déterminer les différents degrés d'accès à l'alimentation, allant de la satisfaction complète des besoins alimentaires (sécurité alimentaire) aux niveaux de plus graves de manque d'accès à la nourriture.

L'instrument brésilien, appelé EBIA – Échelle brésilienne d'insécurité alimentaire –, consiste en l'application d'un questionnaire en 15 points, qui a été utilisé au niveau national pour la première fois en 2004, quand l'Enquête nationale par échantillonnage auprès des ménages (PNAD) de l'Institut brésilien de géographie et de statis-

.....

7. Voir le système de suivi et d'évaluation de ce programme, Takagi, Silva et Belik, 2002.

8. Voir à cet égard Segall-Corrêa, 2004.

tiques (IBGE) a été réalisée. Cet outil a été adapté pour être utilisé dans d'autres pays d'Amérique latine, d'Amérique centrale et des Caraïbes, à savoir Argentine, Colombie, République bolivarienne du Venezuela, Mexique, Honduras, Guatemala et Haïti. En Amérique centrale, l'échelle a été appliquée dans les études de cas élaborées par l'Assistance technique en matière d'alimentation et de nutrition, projet parrainé par le Gouvernement des États-Unis. Plus récemment, les experts techniques se sont efforcés d'unifier ces procédures dans le cadre d'une échelle appelée ELCSA – Échelle latino-américaine de sécurité alimentaire. Toutefois, il s'agit d'un énorme défi, compte tenu des réalités régionales qui sont bien distinctes et, comme tous les questionnaires doivent être soumis à un processus de validation, des différences apparaissent naturellement, ce qui rend difficile l'unification des échelles.

Spécificités d'une politique de sécurité alimentaire

CHAMP D'APPLICATION DES MESURES

Tout d'abord, la réaffirmation de la notion selon laquelle une politique de sécurité alimentaire ne devrait pas se limiter à la lutte contre la faim est fondamentale, même s'il s'agit de l'une de ses actions les plus urgentes et les plus visibles. En outre, la reprise des actions de lutte contre la faim aide (énormément) à élargir la base politique et sociale d'une politique de sécurité alimentaire, comme cela a déjà été démontré plus haut.

À notre avis, une politique de sécurité alimentaire devrait avoir au moins six dimensions distinctes et connexes:

- a) *Un programme de transfert de revenus* visant à s'attaquer au problème le plus urgent de l'accès insuffisant à la nourriture nécessaire par les segments les plus pauvres de la population faute de pouvoir d'achat. Il s'agit de la composante de la sécurité alimentaire destinée aux populations très pauvres ou misérables, constituées de gens qui n'ont pas de revenus pour acheter les denrées alimentaires de première nécessité garantissant leur survie. Cette composante comprend des actions pour aider les groupes minoritaires comme les populations autochtones, les *quilombolas*, etc.

- b) *Un programme de mesures incitatives pour les agriculteurs familiaux les plus pauvres* afin qu'ils puissent répondre à la demande croissante en produits alimentaires de base créée par un pouvoir d'achat plus élevé généré par les programmes de transfert de revenus. Il convient de souligner que les personnes les plus pauvres en Amérique latine entrent dans la catégorie des agriculteurs pauvres, des paysans sans terre ou ne possédant qu'un petit lopin, qui n'appartiennent pas généralement à des organisations et n'ont pas la capacité de bénéficier de politiques publiques visant à soutenir le secteur agropastoral. À cet effet, il est impératif que les différents niveaux du gouvernement (local, régional et national) utilisent leur pouvoir d'achat pour appliquer un programme d'*achat local de la nourriture auprès des exploitations familiales*, faute de quoi cette demande croissante sera progressivement accaparée par les producteurs usuels de biens pour l'exportation qui, sans être nécessairement de gros producteurs, ne sont certainement pas les agriculteurs pauvres qui devraient bénéficier de l'expansion du marchés des produits agricoles due aux programmes de sécurité alimentaire.
- c) *Un programme de suivi de la santé et de la nutrition* de certains groupes de population qui nécessitent une plus grande attention (particulièrement les personnes âgées, les enfants et les femmes enceintes) avec une composante de surveillance des maladies causées par la carence en vitamines et en micronutriments, outre la mauvaise alimentation (hypertension, diabète, etc.).
- d) *Un programme de contrôle des aliments consommés* par la population qui vise à asseoir le rôle d'inspection des pouvoirs publics à cet égard. Un problème fondamental dans le cas présent est celui de l'étiquetage des produits alimentaires, qui devrait préciser leur composition et indiquer la présence de produits transgéniques selon le principe de précaution. À ce stade, une mention spéciale doit être faite au sujet de la nécessité de garantir l'accès à l'eau potable comme condition essentielle pour la réduction de la mortalité infantile, en particulier dans les régions semi-arides.
- e) *Un programme d'éducation alimentaire et nutritionnelle* complet, conçu pour la population en général, et destiné non

seulement à mettre en valeur les produits alimentaires disponibles qui sont peu ou mal utilisés par la population mais aussi à diffuser à toutes les couches de la population les principes d'une alimentation saine. Une exigence clé à cet effet est la diffusion d'informations fiables aux consommateurs par le biais des médias traditionnels (radio et télévision).

- f) *Un programme d'approvisionnement* spécialement conçu pour les grandes villes et les régions métropolitaines où l'intermédiation des supermarchés est prédominante, afin d'assurer l'accès à une nourriture de qualité à la population à faible revenu. Pour ce faire, il est indispensable de redéfinir le rôle des installations centrales d'approvisionnement construites dans les années 60 et 70 pour tisser des liens plus étroits entre les agriculteurs et les consommateurs, et encourager des programmes d'approvisionnement alternatifs en partenariat avec le secteur privé (vente de produits frais en gros, foires paysannes, banques alimentaires, restaurants populaires, etc.), outre un ensemble de programmes particuliers de sécurité alimentaire comme les banques alimentaires pour lutter contre le gaspillage, les programmes de repas scolaires, les systèmes de ravitaillement sociaux, les restaurants populaires, etc.

En résumé, il a été prouvé qu'il est nécessaire d'aborder à la fois tous les aspects – approvisionnement, alimentation, soins de santé, éducation et nutrition. Il existe également des preuves de la nécessité d'observer en permanence les individus ou groupes d'individus appartenant à de zones géographiques ou à des groupes sociaux particulièrement vulnérables. Il est donc suggéré que, pour chaque situation, différentes approches d'intervention associant un ensemble de politiques distinctes soient envisagées, par exemple, réforme agraire et appui à l'agriculture familiale pour les zones rurales; banques alimentaires, cuisines communautaires et restaurants populaires pour les zones urbaines; jardins potagers et viviers; politiques de transfert de revenus; égalité hommes-femmes, etc. Pour ce faire, la priorité devrait être accordée à la mise en place d'un système intégré permettant de donner des informations sur la sécurité alimentaire avec des données relatives à la production, aux prix, aux groupes vulnérables, aux systèmes d'éducation et à d'autres variables importantes.

Tâche 3. Faire le bilan des actions disponibles dans le cadre des six programmes clés qui constituent une politique de sécurité alimentaire, à savoir: les programmes de transferts de revenus, d'appui aux agriculteurs familiaux, de suivi de la santé et de la nutrition, de contrôle de la qualité des aliments et de l'étiquetage, d'éducation alimentaire et nutritionnelle, et d'approvisionnement local.

Encadré 2. Politique de sécurité alimentaire pour les zones urbaines

L'une des critiques fréquemment émises contre la politique de sécurité alimentaire recommandée par la FAO est qu'elle est trop axée sur les outils destinés à favoriser l'agriculture et les populations rurales, et qu'elle oublie que la plupart des populations des pays pauvres auxquelles nous nous référons (Argentine, Brésil, Chili et Mexique) sont des populations urbaines, voire métropolitaines. Belik (2003) a fait une évaluation intéressante des politiques relatives à la sécurité alimentaire dans les zones urbaines. Il a analysé en détail des propositions pour la mise en place de banques alimentaires, de restaurants populaires et de jardins potagers dans les villes. Plusieurs remarques qu'il a faites font ressortir la nécessité de réexaminer les modèles adoptés jusqu'ici au Brésil et dans d'autres pays latino-américains.

Dans le cas des banques alimentaires, par exemple, les gouvernements déploient un effort énorme pour étendre les réseaux en place, alors que les expériences les plus réussies suggèrent la nécessité de forger des partenariats avec des entreprises privées et la société civile organisée. Les banques alimentaires sont un élément fondamental d'une politique de lutte contre le gaspillage alimentaire qui profite à la société dans son ensemble, mais dans le court terme, elles offrent des avantages aux entreprises privées pour leur capacité à préserver les prix et les marges bénéficiaires et à renforcer leur image sur le marché. Pour cette raison, les avantages fiscaux devraient être discutés et pris en compte dans un autre contexte.

Les restaurants populaires devraient également être vus sous un angle différent. Nous savons que la définition de l'échelle à adopter finit par déterminer le modèle à mettre en œuvre, l'emplacement des restaurants et le public visé. Les petits restaurants peuvent avoir des coûts unitaires élevés, mais ils peuvent assurer la couverture ciblée de certains publics. D'autre part, les grands restaurants permettent des économies d'échelle et une couverture massive de la population sans stigmatiser les pauvres. Dans les deux cas, la possibilité d'exploiter ces restaurants dans le cadre d'un régime de concession à travers des entreprises privées,

.../...

des organisations communautaires ou des coopératives de chômeurs devrait être envisagée. Cela permettrait non seulement d'assurer l'accès à la nourriture à la population, mais aussi de mettre en œuvre une politique autonome de sécurité alimentaire.

Encourager la mise en place de jardins potagers dans les zones urbaines est une politique largement diffusée, mais qui a donné très peu de résultats probants de manière continue, sauf à Cuba et en Argentine⁹. Toutefois, la mise en place de jardins potagers doit être considérée comme un programme axé non seulement sur les éléments de la production, mais également sur la sociabilité des populations concernées. Il existe de nombreux types de jardins potagers urbains. Ils peuvent être communautaires, collectifs, scolaires ou familiaux, etc. Ce qui est important dans tous les cas, c'est de prendre des mesures pour réduire les risques de contamination par les eaux usées et les déchets urbains, de fournir une assistance technique aux parties intéressées et de veiller à l'organisation de ces nouveaux producteurs.

L'auteur conclut qu'il convient de réexaminer les modèles de sécurité alimentaire pour les zones urbaines. Les mesures interventionnistes des pouvoirs publics dans le domaine de l'approvisionnement en vigueur dans les années 70 et 80 ont dû être abandonnées soit en raison de la situation financière du gouvernement soit du fait de la prévalence de l'idéologie néolibérale. Quel que soit notre point de vue, l'élaboration d'une politique de sécurité alimentaire avec la participation des forces sociales et sur la base de l'organisation et de la gestion de ces acteurs est une tâche très complexe. Cependant, il ne faut pas oublier que les pouvoirs publics doivent coordonner le processus de mise en œuvre des actions en milieu urbain et exercer un rôle de réglementation vis-à-vis des intérêts privés.

Encadré 3. Habitudes alimentaires et qualité des aliments

Dans ses travaux, Elizabete Salay (2003) a démontré que la société latino-américaine passe par une phase de transition nutritionnelle. Bien que ses taux soient encore élevés, la malnutrition protéino-calorique et les carences en fer, en iode et en vitamine A, habituellement associées à la pauvreté, sont éclipsées par les maladies cardiaques, l'obé-

.../...

.....
9. Le Programme d'agriculture urbaine de Cuba est l'un des plus importants programmes en Amérique latine. Près de la moitié de tous les légumes consommés par la population cubaine sont cultivés dans de petits jardins potagers urbains. Le programme *ProHuerta* de l'Argentine a été opérationnel pendant 12 ans sous la responsabilité de l'INTA (Institut national de technologie agropastorale). Il est financé par le Ministère du développement social (MDS) et a aidé 3,2 millions de personnes dans le pays en 2002.

sité, l'hypertension artérielle, le diabète et autres maladies. En effet, le régime alimentaire de l'Amérique latine est en train de changer, puisque la population mange davantage de matières grasses et moins de fibres. Une politique publique visant à lutter contre les problèmes alimentaires causés par de mauvaises pratiques et habitudes doit tenir compte de: la nécessité de contrôler les informations figurant sur les étiquette et la publicité des produits alimentaires; la nécessité d'établir des normes et des processus et de mettre en œuvre des programmes d'éducation nutritionnelle. L'éducation nutritionnelle doit renforcer la nécessité de changer les habitudes et les comportements alimentaires mis en avant par la publicité alimentaire. Comme les informations que donne le marché sont incomplètes, il incombe au gouvernement de réglementer ces informations et de les compléter afin de protéger la santé de la population.

La recommandation générale que nous faisons aux gestionnaires des politiques en Amérique latine, est de créer une organisation ou un comité pour analyser l'information nutritionnelle diffusée à la population par les fabricants d'aliments, promouvoir des enquêtes et organiser des campagnes pour diffuser des informations sur ce qu'est une alimentation saine. Il est également nécessaire de mobiliser les acteurs sociaux afin qu'ils inspectent et contrôlent l'industrie alimentaire, la restauration rapide et les distributeurs.

Quant à la Commission du *Codex Alimentarius*, un texte préparé par Martinelli (2003) montre qu'il existe peu de forums de négociation disponibles dans les pays en développement pour discuter de la nouvelle norme internationale coordonnée par la FAO et l'OMS. En fait, les décisions sur les références du *Codex* influent sur toute la chaîne de production et ont des répercussions énormes sur le commerce. Toutefois, les comités du *Codex* sont, depuis toujours, dominés par les pays développés qui finissent par établir des règles pour les produits des pays tropicaux et des processus de production qui n'ont rien à voir avec la réalité de ces pays. Les décisions relatives aux aliments issus de la biotechnologie sont basées sur les évaluations des experts, ainsi que sur les normes de tolérance aux additifs, contaminants et toxines. Comme ces comités sont dominés par des fonctionnaires publics de pays développés (dont beaucoup sont importateurs de produits agricoles), il y a toujours le risque que certaines normes soient fixées pour imposer des barrières commerciales aux pays en développement.

L'un des principaux défis du *Codex* en ce moment est d'être reconnu par les consommateurs, or ceci dépendra de l'indépendance de ses organes, de la rapidité de ses décisions, et de procédures plus actuelles concernant l'innocuité des aliments.

Il est également fondamental de mieux connaître les outils disponibles pour la mise en œuvre de programmes de sécurité alimentaire. Il est erroné de croire que, parce que de nombreux programmes sont déjà en place pour la promotion d'une meilleure nutrition sous la responsabilité des différentes sphères gouvernementales, une politique de sécurité alimentaire ayant les fonctionnalités décrites ici pourrait être mise en place par la simple combinaison ou coordination de ces programmes. Une politique de sécurité alimentaire doit être soutenue par une loi sur la sécurité alimentaire fondée sur le précepte constitutionnel explicite du droit à l'alimentation dont il a été question plus haut. Toutefois, étant donné que ce droit n'a pas encore été totalement consolidé dans certains des pays de la région, la meilleure approche est de continuer à créer les instruments juridiques nécessaires, comme cela a été fait dans le cas du programme brésilien Faim Zéro (Statut du bon Samaritain pour encourager les dons alimentaires aux banques alimentaires, Programme d'achat d'aliments auprès des agriculteurs familiaux sans la nécessité de recourir au processus d'appel d'offres jusqu'à un montant déterminé, etc.). Plus précisément dans le cas brésilien, les efforts de la société civile organisée et la mise en œuvre des différents programmes depuis 2003 ont conduit à l'élaboration de la Loi organique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (LOSAN), qui a été adoptée en 2006. En fait, chacune des six dimensions mentionnées ci-dessus requiert des lois infraconstitutionnelles pour leur application. Dans le cas des programmes de transfert de revenus, il a été nécessaire d'adopter une loi spécifique établissant des critères de sélection des bénéficiaires, ainsi que d'établir un système complexe pour le traitement des transferts directs en espèces du gouvernement central aux bénéficiaires du programme, de préférence par le biais d'une banque appartenant à l'État et disposant d'un vaste réseau de succursales.

Dans ce cas précis, un autre effort important a été déployé pour établir un registre des bénéficiaires des programmes de transfert de revenus et le tenir à jour afin d'éviter des fraudes potentielles de toutes sortes. Il est inutile d'avoir un registre de ce type et de définir les objectifs à atteindre s'il n'est pas révisé périodiquement et mis à jour. Dans la tranche de revenus qui nous intéresse (la pauvreté et l'indigence), les familles se déplacent constamment d'une habitation à l'autre et même d'une ville à l'autre, et parce que leurs liens avec le marché du travail sont informels et précaires, leurs membres ont tendance à alterner des périodes de travail avec d'autres au cours

desquelles ils sont au chômage complet, comme cela se produit, par exemple, dans les zones agricoles marquées par de fortes variations saisonnières de la production.

L'expérience du programme Faim Zéro a montré que la participation sociale est fondamentale pour deux raisons. Premièrement, pour mobiliser les forces sociales progressistes au niveau local afin de s'assurer que les familles qui s'inscrivent au programme sont vraiment admissibles et ne sont pas enregistrées sur la base de favoritisme politique ou religieux. Deuxièmement, pour assurer la participation des bénéficiaires au processus d'élaboration des politiques publiques visant à promouvoir le développement local sans lequel ces programmes de transfert de revenus se résumeront à des solutions palliatives à leur extrême pauvreté et ne leur offriront pas de possibilités de sortir de leur situation d'objets d'assistanat.

Encadré 4. Les Comités de gestion en tant que mécanismes de contrôle social

«Comment osez-vous choisir un représentant de ma municipalité, sans ma permission? Et le maire, avez-vous oublié que c'est lui le patron ici?» Des questions telles que celles qui figurent ci-dessus sont constamment posées par les gestionnaires municipaux des petites villes (ne dépassant pas 75 000 habitants) de la région semi-aride du Nord-Est, s'agissant du processus de sélection d'un représentant de la société civile pour être formé comme agent de sécurité alimentaire du programme Faim zéro. Cet agent est chargé de la mise en place du Comité de gestion du programme Carte alimentaire dans la municipalité, qui doit, entre autres, veiller à la qualité du programme et à ce que la liste des familles bénéficiaires ne soit pas utilisée à des fins politiques. La composition du comité doit être la suivante: 2/3 de représentants de la société civile et 1/3 de représentants des autorités, à l'instar des conseils municipaux. Il a, cependant, une attribution claire qui renforce et rend le processus de sélection des bénéficiaires plus transparent et participatif, puisque le programme du gouvernement fédéral n'était pas doté de structures de gestion décentralisées. En 2003, 2 132 comités de gestion ont été mis en place à travers le pays¹⁰.

.../...

.....
10. Les comités étaient des instances locales de contrôle social mis en place dans les municipalités de la région semi-aride et d'autres localités, avec la participation de bénévoles de la société civile, des familles bénéficiaires et du pouvoir public local pour prendre en charge les familles et inspecter le programme de transfert de revenus. Le programme a vu la participation de plus de 19 000 bénévoles chargés de mobiliser la société autour du programme Faim Zéro et d'évaluer l'exactitude de la liste préexistante des familles.

La conception du comité a fait naître chez les fonctionnaires municipaux la crainte de perdre le contrôle de la situation, car il tient en échec un modèle de pouvoir local qui se perpétuait grâce à des pratiques clientélistes d'échanges de bons procédés dans l'utilisation de la chose publique. Se sentant menacés par la perspective de la généralisation d'un nouveau modèle de gestion des politiques publiques dans lequel la participation de la société civile est fondamentale, les maires de certaines petites municipalités de la région semi-aride du Nord-Est ont préféré organiser à l'avance une résistance orchestrée à ce modèle.

Et ce nouveau modèle est apparu avec l'annonce de la création d'un comité de gestion local mis en place par les agents de sécurité alimentaire avec six de ses neuf membres choisis parmi les segments organisés de la société civile. Cette forme de sélection des membres du comité de gestion locale a inspiré la population et irrigué le tissu social de l'espoir d'une participation effective, l'espoir d'un peuple qui pour la première fois sent qu'il a un pouvoir de décision sur sa vie. Et comme l'affirme un des agents de sécurité alimentaire, *les assemblées sectorielles successives qui se tiennent avec la participation des différents segments de la société sont une véritable démonstration de citoyenneté.*

Ce n'est pas seulement pour répondre à l'appel d'associations communautaires rurales et urbaines, de syndicats, d'organisations religieuses, de conseils communautaires, etc., que les gens se sont présentés mais parce qu'ils croient vraiment participer à la construction de quelque chose de nouveau. Cette renaissance de l'espoir et de l'intérêt pour la participation a une saveur très particulière, compte tenu de la réalité vécue par ces personnes, dont l'existence avait été marquée par un nombre incalculable de conseils communautaires qui ne se souciaient guère de la participation populaire, car ils étaient mis en place à seule fin de servir des intérêts bureaucratiques. C'était là la somme de l'expérience cumulée de ces gens en matière de citoyenneté.

L'action des participants volontaires aux comités de gestion a révélé des irrégularités dans le registre unique de chaque municipalité. C'est à la pratique de dénoncer les abus du registre que l'on doit le soutien à la mise en œuvre du programme Carte alimentaire, cette pratique a également été revendiquée par les comités qui souhaitent la voir appliquée aux registres d'autres politiques sociales. La société veut à présent savoir qui sont les familles bénéficiaires des différents programmes, comme assurance de base de la consolidation d'une politique fondée sur une approche sérieuse, la transparence et les principes de justice sociale.

.../...

C'est ainsi que fait irruption la citoyenneté dans les petites municipalités de la région semi-aride du Nord-Est. Et c'est ainsi qu'est en train de se construire la participation populaire.

[D'après: *A cidadania que rompe dos grotões*: o Comitê Gestor do Programa Fome Zero, Aldenor Gomes, 2003.]

L'INSTITUTIONNALITÉ DES INTERVENTIONS

Tout d'abord, il convient d'indiquer que le programme de sécurité alimentaire doit être mis en œuvre aux niveaux national, des États, régional et municipal simultanément, ce qui veut dire qu'un programme de sécurité alimentaire ne doit pas être sectoriel (même s'il doit accorder la priorité à certaines mesures, voir ci-dessus) et ne doit pas permettre que des actions locales soient déconnectées des interventions complémentaires aux niveaux régional et national.

Cela ne signifie pas que toutes les mesures doivent être mises en œuvre simultanément dans toutes les localités, et encore moins qu'un ensemble de mesures prioritaires conçues pour une région donnée doit avoir la même priorité dans une autre région, étant donné les différentes caractéristiques socio-économiques et démographiques des pays.

Il est fondamental de répartir les mesures de sécurité alimentaire dans au moins trois grandes zones distinctes:

- a) Les zones rurales et les bourgades («villes rurales»), où prédominent les travaux dans le domaine de l'agropastoral. Dans ces zones, l'accent devrait être mis sur l'appui à la production alimentaire par le biais des agriculteurs familiaux, qui constituent presque toujours, un des groupes les plus importants de pauvres et d'extrêmement pauvres dans les pays d'Amérique latine.
- b) Les zones urbaines, composées de villes moyennes et grandes avec des populations allant de 50 000 à 500 000 habitants, où d'importantes activités industrielles et commerciales sont réalisées.
- c) Les zones métropolitaines.

Gordillo (2003) souligne que les plans nationaux de sécurité alimentaire devraient être entièrement réexaminés dans le but d'y

incorporer de nouveaux aspects, de manière à ne pas disperser les ressources et à tirer pleinement parti des actions entreprises. Selon l'auteur, les pays d'Amérique latine ont traversé une phase dans les années 90 qui peut être caractérisée comme celle des réformes de la première génération. Les réformes comme la privatisation des services publics, les ajustements budgétaires des dépenses publiques, la libéralisation du commerce et la décentralisation administrative ont été motivées par des impératifs macroéconomiques et ont eu un impact direct sur le secteur agricole. En conséquence, des changements profonds sont intervenus dans les systèmes de planification, la recherche et la vulgarisation agropastorale, et dans la politique de gestion des ressources en eau. Toutefois, bien que le secteur public ait reculé, le secteur privé et le secteur tertiaire n'ont pas réussi à occuper l'espace ouvert par les réformes de la première génération.

Gordillo estime de même que le principal défi lancé à la politique de sécurité alimentaire est de rétablir une base susceptible de soutenir les progrès dans la réalisation des objectifs du Sommet mondial de l'alimentation et de l'Alliance contre la faim. Pour une action plus immédiate, il ne suffit pas de prendre des mesures pour stimuler la production alimentaire. Les aspects liés à l'accès aux aliments doivent être abordés en même temps que le problème de la production. Comme on le sait, la faim est à la fois une cause et une conséquence de la pauvreté, par conséquent, des programmes visant à lutter contre la faim devraient également concentrer leurs efforts sur des questions liées à la génération et à la distribution de revenus.

Une illustration concrète de cette évolution est la reformulation du Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PESA) élaboré par la FAO à l'intention des pays à faible revenu. Actuellement, le programme est mis en œuvre par la FAO dans plus de 25 pays et on a constaté qu'il nécessitait de nombreuses adaptations qui se font en cours de route. Il y a eu par exemple le lancement d'un PESA urbain en République bolivarienne du Venezuela, en vue d'intégrer les secteurs rural et urbain grâce à une meilleure compréhension des circuits de distribution (nous reviendrons sur cette question par la suite).

Il reste, toutefois, beaucoup à faire si l'on considère la nécessité d'apporter des changements profonds dans la façon dont les programmes de développement sont exploités. De manière générale, de nombreux programmes en cours sont en compétition les uns avec

les autres et manquent de mécanisme conjoint de coordination ou de forum de discussion. Pour éviter la dispersion des ressources, Gordillo recommande un programme commun et un nouveau cadre institutionnel qui reste à élaborer. Dans ce nouveau scénario de planification, certains aspects essentiels doivent être pris en compte, comme suit: a) la nécessité d'accorder plus d'attention à la problématique hommes-femmes, étant donné que dans de nombreux cas, la majeure partie de la responsabilité de la gestion des ressources et des allocations incombe aux femmes; b) la nécessité d'adopter de nouvelles approches pour l'évaluation des interventions publiques, la quantification des risques et des progrès en matière d'organisation des communautés bénéficiaires; c) les aspects du développement territorial, avec ses potentiels et opportunités de développement endogène.

Nous allons maintenant procéder à l'analyse des possibilités d'inclusion institutionnelle d'un nouveau modèle de programme de lutte contre la faim comme celui proposé dès 2003 par le programme Faim Zéro au Brésil.

Inclusion institutionnelle

L'expérience de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme Faim Zéro montre qu'au moins trois étapes distinctes et combinées sont nécessaires dans de tels processus:

- a) L'élaboration d'une proposition, avec la participation d'experts nationaux et internationaux sur la question: cette proposition doit contenir, en dehors d'un diagnostic de la situation, les objectifs, les ressources disponibles et l'orientation des politiques majeures à mettre en œuvre.
- b) Des consultations publiques afin de discuter et de revoir la proposition, dans la recherche d'un «consensus minimal» entre les institutions (églises, pouvoirs publics, syndicats et personnalités publiques) et les entités privées (ONG, entreprises opérant dans le secteur de l'approvisionnement), en vue de mobiliser la société civile organisée et de créer des réseaux d'appui pour un programme de sécurité alimentaire et de lutte contre la faim et son horizon de mise en œuvre.
- c) Création d'un organe exécutif du gouvernement chargé de relier les structures en place et de mettre en œuvre les politiques relatives à la sécurité alimentaire.

La portée des actions à mener par cet organe exécutif, ainsi que son statut institutionnel restent très controversés. Le programme Faim Zéro, a déterminé qu'en premier lieu il fallait établir un Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) pour relier tous les organes gouvernementaux afférents aux représentants de la société civile organisée (églises, syndicats, ONG, organisations entrepreneuriales, personnalités, etc.), et deuxièmement mettre en place un secrétariat exécutif relevant directement du Président de la République, qui assurerait la liaison des politiques existantes.

Cependant, le diagnostic établi par l'équipe de transition de l'administration Lula montre que cinq des politiques qui ont été considérées comme essentielles pour mettre en œuvre un programme de sécurité alimentaire – à savoir, le transfert de revenus, le soutien à l'agriculture familiale, le suivi de la santé et de la nutrition, l'éducation alimentaire et l'approvisionnement alimentaire en milieu urbain – ou bien ne sont pas exploitées, ou alors comportent une forte dispersion des ressources, des buts et objectifs, signifiant que, pour mettre en œuvre une politique de sécurité alimentaire, il convient non seulement de disposer d'un mécanisme pour coordonner les programmes préexistants, mais également de procéder à une révision en profondeur de ces programmes, voire mettre en œuvre de nouveaux programmes¹¹.

Le résultat a été la création d'un Ministère extraordinaire de la sécurité alimentaire et de lutte contre la faim au cours de la première année de l'administration Lula, qui a ensuite été remplacé par un Ministère du développement social en charge des transferts de revenus (déjà unifié), de l'aide sociale et de la sécurité alimentaire. Bien qu'il soit encore trop tôt pour une évaluation, cette conception institutionnelle a trop mis l'accent sur les politiques de transfert de revenus et d'aide sociale, au détriment de la politique de sécurité alimentaire *stricto sensu*. Une solution de rechange, qui a été écartée dans la première réforme ministérielle réalisée au début de 2004, au nom d'une plus grande centralisation permettant de réduire le nombre excessif de ministres (environ 30), était de confier les

.....

11. Un exemple de paradigme pourrait être celui des programmes de transfert de revenus. Au début de 2003, rien de moins que six de ces programmes ont été mis en œuvre à l'échelle nationale, chacun visant une clientèle distincte et sans compatibilité entre elles: Bourse scolaire, Bourse alimentaire, Bourse revenus, programme d'élimination du travail des enfants, carte alimentaire et *vale-gás*, sans compter d'autres programmes d'aide sociale comme lesdits bénéfices de prestation continue en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées.

politiques de transfert de revenus et de sécurité alimentaire à un seul ministère – de préférence extraordinaire – privilégiant ainsi son lien à la présidence de la République, et laissant la politique d'assistance (prestations continues) sous la houlette du Ministère de la prévoyance sociale, qui s'en chargeait auparavant. Outre le fait d'être des systèmes complètement différents de transfert de revenus¹², la combinaison de ces programmes avec le programme de sécurité alimentaire vise à renforcer le rôle d'appui à ces politiques publiques, dont la conception est très différente, étant donné que le premier porte sur les transferts (volontaires ou non) de revenus et est de ce fait nécessairement ciblé, alors que la politique de sécurité alimentaire est destinée à assurer l'accès universel au droit fondamental à une alimentation appropriée.

Tâche 4. Relever les insertions institutionnelles distinctes des programmes existants de sécurité alimentaire, ainsi que des programmes d'approvisionnement alimentaire, de soutien à l'agriculture familiale, de suivi de la santé et de la nutrition, de transfert de revenus et d'assistance sociale.

Une question qui doit être abordée à la lumière de l'insertion institutionnelle de la politique de sécurité alimentaire et des programmes connexes est celle de l'intégration au secteur privé. Comme nous l'avons déjà dit, le programme Faim zéro a également créé au sein du CONSEA, un lieu de mise en rapport du gouvernement avec la société civile organisée. Cependant, certains segments de la société – notamment les milieux d'affaires, le mouvement syndical, les églises et les institutions philanthropiques – ont des formes d'action qui peuvent converger avec les objectifs du programme, à condition qu'elles soient coordonnées pour éviter le biais de l'assistance pater-

.....
12. Dans le cas du Brésil, les transferts volontaires de revenus s'effectuent directement du budget général du gouvernement fédéral au compte bancaire du bénéficiaire, qui est sélectionné à la lumière des critères de revenu fixés par le programme, dans le cas du Programme d'aide aux familles (qui a transformé en un les six programmes de transferts volontaires qui existaient avant). Les transferts de revenus relatifs aux prestations continues sont des transferts de «fonds à fonds», c'est-à-dire du gouvernement fédéral à tel ou tel fonds du programme dans lequel le bénéficiaire est enregistré sur la base d'un droit individuel réclamé. Ce fonds est géré par les conseils aux différents niveaux gouvernementaux, avec la participation de membres de la société civile. L'expérience a montré que les maires assurent le contrôle de ces conseils locaux, et utilisent souvent les ressources à des fins de clientélisme.

naliste. Chacun de ces groupes a ses propres spécificités et intérêts qu'il est convenu d'appeler responsabilité sociale¹³.

Les entrepreneurs invités à prendre part à un programme prioritaire font une sorte de «marketing du bien», qui joue un rôle très important dans la perception que l'opinion publique a des mesures du gouvernement. Les partenariats qui en résultent risquent de ne pas leur rapporter les rentrées escomptées, mais ils dépassent certainement et dans une grande mesure, les attentes en termes de visibilité et de sympathie.

Encadré 5. Projet Citernes: un exemple de partenariat avec des entreprises privées pour la sécurité alimentaire

Le projet est né en 2001, à partir d'expériences locales qui ont confirmé la faisabilité d'utiliser l'eau stockée pendant la saison des pluies pour approvisionner les familles de la région semi-aride du Brésil durant toute une année. Jusqu'alors, certaines ONG offraient une formation et organisaient des actions d'entraide pour construire des citernes dans la région semi-aride; ce travail a été mené par Caritas, qui a gardé un bureau dans la région et a régulièrement transféré des revenus au programme.

Cette même année, un réseau appelé ASA – Articulation du semi-aride – composé de 700 associations de divers États du Nord-Est et du nord de Minas Gerais a été créé, et le P1MC – le programme Un million de citernes – a été lancé; ce programme est géré par une organisation du même nom. Son objectif était de construire un million de citernes en 5 ans, en s'appuyant sur les systèmes locaux de production d'intrants, l'apprentissage et la formation des habitants locaux, dans le cadre d'une gestion partagée des ressources. Ce programme a été conçu pour bénéficier directement à 8 millions de personnes sur une superficie de 900 000 km².

Lorsque le gouvernement fédéral a lancé le projet Faim Zéro en 2003, la Fédération des banques du Brésil (FEBRABAN), a estimé que l'appui du projet P1MC serait la façon la plus directe et le meilleur moyen pour le secteur financier de s'engager dans des actions de lutte contre la faim. C'est ainsi que FEBRABAN a pris l'engagement de faire des dons, de former des techniciens, et d'assurer les moyens matériels pour la construction de 10 000 citernes. Toutefois, étant donné le succès de l'initiative, FEBRABAN s'est engagé à aménager environ 10 000 autres citernes dès 2004.

.../...

.....
13. À ce sujet, voir le site <www.fomezero.org.br>.

Le coût total pour la construction de chaque citerne de 16 000 litres, y compris les frais administratifs, est d'environ 500 dollars EU, et FEBRABAN a investi au total 10 millions de dollars EU dans le projet P1MC. En vertu de la loi brésilienne, un très petit pourcentage de ce montant peut être déduit des impôts payés par les entreprises participantes.

Afin d'assurer la faisabilité du projet, FEBRABAN a également apporté son expérience administrative dans la gestion des ressources financières et humaines. Quarante-huit UEL – Unités d'exécution locales – ont été mises en place, dotées d'experts techniques et équipées d'ordinateurs, de véhicules et de motos en vue de procéder à l'enregistrement des familles qui doivent être assistées dans le cadre de l'initiative et de former des maçons et des animateurs afin que les travaux de construction soient achevés dans les délais et de manière appropriée.

La participation de FEBRABAN à l'initiative a été fondamentale car elle a institué un régime de production pour le bon déroulement du projet. La décision de FEBRABAN de se joindre au projet a encouragé d'autres entreprises à emboîter le pas et le projet a progressé rapidement. Actuellement, FEBRABAN envisage la possibilité d'étendre le projet en impliquant davantage d'autres organisations comme *Apoio Fome Zero*, dans le but de solliciter la participation des clients et des fournisseurs des banques qui lui sont affiliées.

Le mouvement syndical a considérablement contribué à l'initiative par des mesures de mobilisation sociale, prêtant une légitimité aux actions de collecte d'aliments, et d'autres campagnes lancées par le programme. Enfin, les églises et les organisations philanthropiques ont un vaste réseau d'organisations qui constituent un capital social inestimable pour assurer le bon fonctionnement du programme dans toutes les localités où il est mis en œuvre. Ces organisations jouent un rôle clé en permettant au projet d'atteindre les «pauvres invisibles», c'est-à-dire, les familles pauvres qui ne disposent pas encore de documents civils de base pour s'inscrire en tant que bénéficiaires des différents programmes sociaux.

Dans le cadre du programme Faim Zéro, par exemple, ces organisations ont joué un rôle actif tant dans la mobilisation sociale à travers leur participation aux comités de gestion que dans la

collecte/distribution d'aliments aux personnes nécessiteuses et dans le repérage des familles exclues du registre¹⁴.

ATTENTES ET CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DE L'ÉTAT

Tel que susmentionné, l'appel d'une proposition politique visant la lutte contre la faim est très fort, bien qu'il suscite des attentes impossibles en vertu des cadres institutionnels disponibles¹⁵.

À cette exacerbation des attentes suscitées par la bannière de la lutte contre la faim, s'ajoute la perte par les États de leur capacité opérationnelle, après la décennie de réformes et de privatisations que les pays d'Amérique latine ont connues (à cet égard, voir Gordilho, 2003). Comme héritage de ces changements, les États se sont retrouvés au xx^e siècle avec une très faible capacité de fonctionnement, car ils disposaient de peu d'outils institutionnels à cet effet. En raison de l'absence d'entreprises publiques dans le secteur de l'approvisionnement, par exemple, le rôle du gouvernement dans ce domaine se limite à assurer le financement et à réglementer les groupes privés qui opèrent dans ce secteur. Il en va de même des programmes de transfert de revenus, lorsque le pays ne dispose pas d'une banque publique avec suffisamment de branches pour atteindre les familles qui vivent dans les régions les plus pauvres.

Il y a aussi la logique perverse selon laquelle le secteur privé peut faire tout ce qui n'est pas interdit, tandis que les gouvernements ne peuvent faire que ce qui est explicitement autorisé par la loi en vigueur, qui ne prévoit presque jamais le droit de l'homme à l'alimentation et

.....

14. L'une des principales causes d'exclusion était le manque de documents de base (carte d'identité, etc.) des familles, en particulier des femmes. Pour redresser cette situation, un partenariat a été établi entre l'ancien Ministère de la sécurité alimentaire et le Secrétariat des droits de l'homme, les Ministères de la justice et de la défense, le Secrétariat spécial pour les politiques des femmes, l'Association brésilienne des notaires et des officiers de l'État civil (Arpen) et les inspecteurs généraux de dix États (Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte et Sergipe). Les familles ne disposant pas de documents de base ont été recensées par les comités de gestion du programme Faim Zéro au cours du processus d'enregistrement des bénéficiaires. Les comités de gestion ont été formés au moyen d'un manuel intitulé *Manuel de Orientação do Monitor*, contenant des informations sur la manière d'obtenir un acte de naissance pour ceux qui n'en possèdent pas ou qui l'ont perdu.

15. Parce que, entre autres raisons, comme l'a si bien dit Betinho «ventre affamé n'a point d'oreille». L'expérience brésilienne de mise en œuvre du programme Faim Zéro a montré que la grande «impatience» et la pression pour faire quelque chose concernant la faim ne proviennent pas des «exclus», parce qu'en général ils ne sont pas très organisés. Cette impatience et la pression proviennent surtout des médias, qui veulent montrer que le programme «ne fonctionnera pas», en vue, peut-être, de réaffirmer qu'il n'existe pas de solution à la faim – ou encore, que chacun a sa propre solution au problème de la faim.

encore moins des instruments juridiques pour soutenir les actions du gouvernement en vue d'assurer ce droit à tous les citoyens.

Le résultat inévitable de cette situation est que, en dehors d'avoir à établir des partenariats avec les secteurs susmentionnés, le gouvernement finit par déléguer le rôle de la mise en œuvre de ses politiques sociales, dont la politique de sécurité alimentaire, à des organisations non gouvernementales. Le gros problème, c'est qu'un fort pourcentage de ces ONG, si ce n'est la majorité d'entre elles, ne sont que des groupes occupés à défendre des intérêts privés, qui finissent par fragiliser la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire ou par la subordonner à leurs propres intérêts.

Tâche 5. Examiner le rôle des organisations non gouvernementales et leurs principaux centres d'intérêt, ainsi que celui des organismes internationaux d'appui. L'hypothèse est que, dans la plupart des cas, en dépit de leurs approches novatrices, la fragmentation excessive des mesures prises par les ONG et le caractère ponctuel de leurs interventions ne peuvent assurer que des prestations limitées aux personnes confrontées à l'insécurité alimentaire, mais elles peuvent être des partenaires importants dans la mise en œuvre et la surveillance des programmes.

Politiques en place dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes

La prévalence continue de l'insécurité alimentaire requiert de nouvelles considérations de ses causes et des politiques qui ont été proposées pour résoudre le problème dans la région. Dans la plupart des pays d'Amérique latine, il apparaît qu'il est de plus en plus difficile d'établir une corrélation entre l'insécurité alimentaire et le domicile (ou l'activité) rural. De manière générale, on peut dire que le cycle de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire affecte la région dans son ensemble. Entre-temps, du fait de l'urbanisation croissante et du ralentissement du rythme de création d'emplois et de possibilités de travail, ainsi que de l'offre de «biens publics», notamment les services de soins de santé et l'éducation, la pauvreté extrême augmente dans les villes à un rythme plutôt accéléré¹⁶.

.....

16. À cet égard, voir Belik et Del Grossi, 2003. Ils illustrent le cas brésilien, montrant que la pauvreté migre vers les villes et que l'écart des revenus est plus marqué dans les petites et moyennes villes.

En procédant à l'analyse des principaux mouvements concernés dans les politiques de lutte contre la faim et la pauvreté dans la région, nous pouvons observer que peu de résultats ont été obtenus jusqu'à présent. Au cours de la crise chronique qu'a traversé l'Amérique latine au cours des dernières décennies, la pauvreté rurale a effectivement augmenté. Dans les pays où la pauvreté rurale a diminué, sa réduction est due à l'émigration des pauvres vers les villes. L'expérience montre qu'il ne s'agit pas uniquement de l'adoption de politiques génératrices d'emplois. Un autre élément important est que l'amélioration de l'accès à la terre est, dans une large mesure, un facteur déterminant pour réduire la pauvreté en Amérique latine.

L'examen des programmes qui ont été mis en œuvre dans la région ces dernières années montre qu'ils peuvent être classés en cinq grands groupes en fonction de la portée de leurs actions. Ces groupes sont les suivants: incitations aux activités productrices, fonds d'intervention sociale, transferts monétaires directs, programmes de conservation de l'environnement et participation communautaire.

Selon Ramirez (2003), les politiques de type assistanciel et d'application ciblée n'ont pas produit des résultats efficaces. L'on peut dire de même des politiques qui n'ont que des objectifs à court terme et ne prévoient pas d'efforts plus intenses dans le moyen et le long terme. En ce qui concerne la méthodologie des actions menées, un écart peut être observé entre les propositions axées sur la production et la réalité du marché, qui est pauvre et manque de coordination pour certains types d'agriculteurs. Pour résoudre ce problème, les programmes traditionnels de crédit et d'assistance technique sont remplacés par des mesures visant à promouvoir un développement territorial et rural intégré et autoentretenu.

Enfin, en ce qui concerne la mise en œuvre de ces politiques, il ne fait point de doute que les interventions directes de l'État sont nécessaires, mais dans de nombreux cas, il a été démontré qu'elles sont lentes et très bureaucratiques¹⁷, faisant place à un nouveau paradigme basé sur l'externalisation des services et le partage des coûts entre les bénéficiaires des programmes.

.....
17. Un exemple est celui du fonctionnement du registre unique des bénéficiaires des programmes de transfert de revenus, géré d'ordinaire par les banques publiques.

Par ailleurs, les exigences croissantes des pays développés concernant la qualité des aliments, les contrôles sanitaires, le contrôle de l'origine, la professionnalisation des négociateurs internationaux, nécessitent de la part des pays une plus grande spécialisation et professionnalisation. C'est précisément dans ces domaines que les pays d'Amérique latine présentent des insuffisances. Selon la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement), les pays en développement doivent perfectionner leur législation, leur formation, leur infrastructure et leur participation aux négociations internationales, dans le but non seulement de développer le savoir-faire nécessaire pour répondre aux exigences légitimes des pays développés, mais aussi pour les défier à l'OMC lorsqu'ils ont des fins protectionnistes (Presser, 2003). À cet égard, les pays latino-américains sont encore au stade précoce de ce processus de qualification.

Toutefois, la critique majeure eu égard à ce groupe d'actions est l'accent excessif mis par les pays en développement sur la nécessité de réduire les barrières tarifaires et non tarifaires internationales imposées par les pays développés pour réduire la pauvreté et la faim. Il n'existe aucune preuve que l'accès accru aux marchés internationaux assure nécessairement une meilleure distribution des revenus et la réduction de la pauvreté. Bien au contraire. En raison de la dualisation de l'agriculture entrepreneuriale spécialisée et de l'agriculture diversifiée à petite échelle des pays d'Amérique latine, et des niveaux de concentration des revenus extrêmement élevés qui les caractérisent, une plus grande libéralisation du commerce est susceptible d'avantager principalement les exportateurs qui, de tout temps, appartiennent au secteur entrepreneurial, augmentant encore les inégalités de revenus dans ces pays. Même si cette libéralisation rapporte davantage de devises et accroît les revenus disponibles dans les budgets fédéraux, il n'existe aucune garantie que ces ressources seront investies dans des programmes probants de sécurité alimentaire et de lutte contre la faim. De plus, elle pourrait conduire à la hausse des prix des denrées alimentaires dans ces pays, affectant les populations urbaines et, en particulier, les pays qui comptent un nombre élevé de pauvres dans les villes, comme c'est le cas des pays d'Amérique latine de grande superficie¹⁸.

.....

18. C'est ce que démontre une étude réalisée par l'Institut américain d'économie internationale citée dans un article intitulé «Estudo questiona ganho de abertura agrícola» (*Folha de S. Paulo*, 20 juin 2004).

Les Programmes spéciaux pour la sécurité alimentaire (PESA), déjà mentionnés, sont des programmes de stimulation de l'agriculture familiale, mis en œuvre par la FAO depuis 1994 dans plus de 70 pays, en vue d'assurer la réalisation des objectifs définis lors du Sommet mondial sur l'alimentation. Selon ces programmes, la productivité des petits agriculteurs des pays en développement peut être considérablement améliorée grâce à l'introduction de nouvelles techniques, à une meilleure insertion économique, à la gestion de la production excédentaire, et contribuer à la croissance de l'économie rurale. Les thèmes abordés par ces programmes sont les suivants: une utilisation judicieuse de l'eau, l'intensification des systèmes de production et la diversification des systèmes agricoles.

Toutefois, malgré les énormes progrès réalisés dans la définition conceptuelle de ces programmes, qui sont de caractère local, les pays qui les ont adoptés n'ont pas encore réussi à aller au-delà de leur phase expérimentale initiale en raison de différents problèmes, notamment budgétaires. Pour cette raison, leur portée finit par être très limitée par rapport à leur potentiel, même si une seconde étape de leur expansion et mise en œuvre est envisagée au niveau national. Une évaluation de la FAO (FAO-Rome, 2003) indique qu'un nombre important de pays en développement ont demandé à l'Organisation de les soutenir dans le cadre de la conception des programmes nationaux avec leurs ressources propres, et qu'ils reconnaissent les rôles clé que les politiques d'appui à l'agriculture familiale à petite échelle peuvent jouer dans la promotion de la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté et l'utilisation durable des ressources naturelles.

Par conséquent, la FAO se prépare à relever de nouveaux défis dans ce domaine, et ce, pour:

- Accorder la priorité aux projets ayant un rôle stratégique et catalyseur, qui canalise les ressources existantes.
- Promouvoir la formation d'alliances nationales de lutte contre la faim.
- Assurer le plus de synergie possible entre les projets de la FAO qui contribuent à améliorer la sécurité alimentaire.
- Encourager les pays à accroître leurs contributions au Fonds fiduciaire de la FAO pour la sécurité alimentaire.
- Encourager les pays qui se sont engagés à réduire la faim à entreprendre des projets et programmes nationaux de sécurité alimentaire et de les mettre en œuvre sur l'ensemble de leur territoire.

- Améliorer la coordination entre les bureaux locaux de la FAO et les coordonnateurs des PESA dans le but d'assurer une plus grande synergie et des liens entre les projets nationaux et internationaux.

Conclusions et recommandations

Quelques observations et recommandations susceptibles d'être utiles pour la planification des politiques de sécurité alimentaire en Amérique latine et pour de nouvelles études sur la question sont fournies ci-après :

- i. On reconnaît que la situation alimentaire et nutritionnelle en Amérique latine s'est aggravée ces dernières années. Dans l'ensemble des pays de la région, la trajectoire de réduction des niveaux de sous-alimentation infantile et de malnutrition ne s'est pas confirmée, ce qui rend difficile l'atteinte des Objectifs du Millénaire. De même, les niveaux de pauvreté dans les zones rurales sont encore élevés. Ces éléments conduisent à la nécessité de reconsidérer les politiques de sécurité alimentaire adoptées jusqu'à présent.
- ii. Les programmes de lutte contre la faim doivent se fonder sur le concept de la sécurité alimentaire qui va bien au-delà des mesures visant à intensifier la production alimentaire et à accroître l'accès aux aliments. À cet égard, les questions liées à la qualité des aliments, à l'éducation pour la consommation et l'information nutritionnelle sont directement liées à la sécurité alimentaire, étant donné que le pourcentage de personnes obèses et de personnes atteintes de diabète et d'autres maladies causées par la malnutrition est en hausse. Des programmes de transfert de revenus sont également essentiels pour assurer l'accès des familles pauvres aux aliments, ainsi qu'un programme visant à offrir des incitations aux agriculteurs familiaux, un système de surveillance de la santé et de la nutrition, et un programme local d'approvisionnement.
- iii. Une participation plus active des pays d'Amérique latine dans les débats internationaux sur l'innocuité des produits alimentaires conduira à une position plus égalitaire dans les conflits causés par les barrières non tarifaires imposées aux exportations de produits agricoles. Actuellement, les pays

développés, importateurs de produits agricoles, dominent les instances internationales où les règles et les normes sont établies et dont grand nombre ne sont pas réalistes et ont des objectifs strictement commerciaux. Pour la région, une première étape serait celle de la coordination des politiques nationales, la création de certificats d'innocuité uniques et reconnus et, surtout, l'élimination des barrières internes entre les pays du même bloc.

- iv. Comme cela a été fait dans le programme Faim Zéro de l'administration fédérale brésilienne, ce qui importe est le renforcement de la politique de sécurité alimentaire en tant que politique transversale (et non simplement sectorielle – dans ce cas, généralement liée au secteur agricole – ou assistancielle) et comme centre de planification d'un gouvernement. L'objectif d'éliminer la faim est celui du gouvernement tout entier, renforcé par une figure présidentielle qui lui accorde une réelle priorité. La sécurité alimentaire comprend des aspects liés à la production, à la distribution et à la consommation de denrées alimentaires, à la santé, à l'éducation et, surtout, au développement. Et ce, parce que seul le développement peut créer des conditions propices pour éradiquer la faim d'un pays une fois pour toutes. Par conséquent, les budgets gouvernementaux doivent être conformes à cet objectif et non le contraire. Et les objectifs de chaque ministère et organisme devraient s'additionner pour parvenir à un résultat unique. Voilà le défi majeur à relever.
- v. Dans le même temps, la construction d'une politique nationale de sécurité alimentaire a également un caractère sectoriel stratégique. Par conséquent, à mesure qu'elle est formulée, il importe de désigner un organe spécifique pour en assurer la coordination ainsi qu'un budget distinct pour chaque politique distincte, qui devrait, de préférence, ne pas être lié à un seul secteur préexistant: agriculture ou assistance sociale, par exemple.
- vi. Ceci est également lié à l'importance d'établir une distinction entre l'insécurité alimentaire et la faim de même qu'entre la faim et la pauvreté. Il s'agit de concepts différents qui nécessitent la prise de mesures différentes par le secteur public. Une meilleure prise en compte des concepts

de sécurité alimentaire et de la notion du droit humain à l'alimentation permettrait aux gouvernements de voir plus clairement la nécessité d'adopter des politiques particulières et des lois et des cadres particuliers.

- vii. Dans le cas de l'Amérique latine, où une culture d'organisation et de participation de la société civile a de tout temps fait défaut, il est fondamental que ces politiques aient un caractère participatif et émancipateur. Le renforcement des liens avec les communautés locales et la promotion du partage des mécanismes de gestion entre le gouvernement et la société civile est une nécessité. Et ceci parce que la faim n'est pas seulement un phénomène statistique ou biologique. Elle est également un phénomène politique. Ce n'est pas seulement un problème causé par l'accès tardif aux biens de consommation, mais également de privation des droits civiques. C'est une conséquence naturelle d'un modèle de développement vicieux qui génère privilèges et privations. L'implication des communautés dans l'élaboration, le suivi et le contrôle des programmes dans ce domaine leur assure les droits de citoyenneté et les moyens de leur émancipation future.
- viii. L'expérience de la FAO dans le cadre de la mise en œuvre des Programmes spéciaux pour la sécurité alimentaire (PESA) dans toute l'Amérique latine a été jugée positive et a permis des contributions précieuses qui peuvent être utilisées pour l'élaboration de plans nationaux ou régionaux de sécurité alimentaire ou même pour des interventions ponctuelles dans des aspects spécifiques de la stratégie de lutte contre la faim et la pauvreté rurale.
- ix. La mise en œuvre des politiques de sécurité alimentaire axées sur les zones urbaines est devenue cruciale. En raison de la crise des modèles d'intervention publique dans le secteur de l'offre, de nouvelles initiatives ont été lancées et la plupart de ce qui a été réalisé à ce jour devrait être réexaminé et revu. La division des rôles des acteurs publics et privés s'avère donc particulièrement importante pour l'expansion des programmes urbains, étant donné que les besoins d'approvisionnement dans les centres urbains sont essentiellement satisfaits par le secteur privé, par le biais des supermarchés. Toutefois, l'on ne doit pas perdre de vue

que le problème de l'insécurité alimentaire dans les zones urbaines est plus étroitement lié aux conditions de vie inadéquates des familles eu égard au logement (manque d'accès à l'eau courante, aux services d'assainissement, aux transports publics), aux conditions de travail précaires et aux faibles revenus. Par conséquent, des politiques de création d'emplois, des mesures visant à augmenter le salaire minimum et des programmes mettant l'accent sur le logement et l'assainissement devraient jouer un rôle clé dans les milieux urbains.

- x. Dans les villes petites et moyennes, le Programme d'achat d'aliments et sa relation avec les programmes alimentaires institutionnels est un bon exemple de politique qui a amélioré à la fois le revenu des agriculteurs et les modes alimentaires de la population dans son ensemble. Les politiques visant à créer des marchés institutionnels tels que les foires, les marchés de fruits et légumes en gros (*sacolões*), et les marchés de détail à prix fixe (*varejões*) sont également des exemples d'initiatives qui bénéficient tant aux producteurs qu'aux consommateurs.
- xi. Enfin, il convient de souligner que, notamment dans le cas de l'Amérique latine, il est fondamental d'associer les politiques de sécurité alimentaire à une application simultanée de politiques de distribution massive des revenus. Une structure inégale des revenus, sa perpétuation et son expansion sont les causes structurelles de la faim et de l'insécurité. Les politiques structurelles et les mesures gouvernementales visant à promouvoir le développement, même avec des ressources limitées, devraient par conséquent être simultanées, si l'on veut atteindre le problème à sa racine.

Références

BELIK, W. 2003. Políticas de segurança alimentar para as áreas urbanas. Dans *Seminario políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina*. Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, Brésil.

BELIK, W. 2004. *Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina*. Hucitec, São Paulo, Brésil.

BELIK, W. et DEL GROSSI, M. E. 2003. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. [Texte préparé par le panel «Políticas de combate à pobreza: segurança alimentar, nutrição, renda mínima e ganhos de produtividade na agricultura»]. Dans *Congresso Da Sober*, n° 41. Juiz de Fora, Brésil.

DE HAEN, H. 2004. *A conjuntura global de insegurança alimentar e os benefícios ligados à redução da fome*. Conferência nacional de segurança alimentar e nutricional 2, Olinda, Brésil.

ESCOBAR, G., MILICEVIC, X. et BERDEGUÉ, J. 1999. *Análisis del desempeño de instrumentos de combate a la pobreza rural en Chile: Comuna de Portezuelo*. [Document préparé par le Bureau régional de la FAO pour l'Amérique latine, dans le cadre du travail sur « Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas »]. Santiago.

FAO. 2002a. *Ata da reunião FAO e BID para discutir propostas de financiamento e colaboração entre as duas entidades, visando desenvolver projetos de caráter regional na América Latina e Caribe*. 11 et 12 novembre 2002.

FAO. 2002b. *Seguridad alimentaria en los países andinos: hacia una estrategia de desarrollo rural integral y lucha contra la pobreza*. Document de stratégies.

FAO. 2002c. *Seguridad alimentaria en Centroamérica: del manejo de crisis en el corto plazo, al manejo de riesgos y reducción de la vulnerabilidad en el largo plazo*. Document de stratégies.

FAO. 2002d. Regional Special Programme for Food Security (RSPFS). Dans *Member Countries of the Caribbean Community (Caricom) Cariforum*.

FAO. 2003a. *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*. Rome.

FAO. 2003b. *Programas especiais para segurança alimentar: resposta a novos desafios*. Rome.

GORDILLO, G. DE ANDA. 2003. Elementos para la elaboración de planes nacionales de seguridad alimentaria en América Latina. Dans *Seminario de expertos sobre políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina*. Instituto de Economía, Universidade de Campinas, Campinas, Brésil.

INSTITUTO CIDADANIA. 2001. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, Brésil.

MARTINELLI, M. A. 2003. O Codex Alimentarius e a inocuidade de alimentos. Dans *Seminario de expertos sobre políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina*. Instituto de Economía, Universidade de Campinas, Campinas, Brésil.

MONTEIRO, C. A. 2003. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil: implicações para políticas públicas. *Estudos Avançados*, vol. 17, n° 48. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil. Polycopié.

PELIANO, A. 2002. Compromisso social das organizações: uma questão de solidariedade ou de sobrevivência. Dans *A questão social e as saídas para a pobreza*. COEP, Oficina Social, Centro de Tecnologia Trabalho e Cidadania, Rio de Janeiro, Brésil.

PRESSER, M. F. 2003. Negociações agrícolas internacionais na América Latina. Dans *Seminario de expertos sobre políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina*. Instituto de Economía, Universidade de Campinas, Campinas, Brésil.

RAMÍREZ, E. 2003. Estructura y evolución de las políticas de lucha contra el hambre y la pobreza rural en América Latina. Dans *Seminario de expertos sobre políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina*. Instituto de Economía, Universidade de Campinas, Campinas, Brésil.

ROCHA, S. 2000. *Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil*. Texto para discussão, n° 720. Avril 2000. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Rio de Janeiro, Brésil.

SALAY, E. 2003. Hábitos alimenticios y aspectos nutricionales y de la calidad de los alimentos. Dans *Seminario de expertos sobre políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina*. Instituto de Economía, Universidade de Campinas, Campinas, Brésil.

SEGALL-CORRÊA, A. M. 2004. *Relatório técnico. Projeto «Acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumentos de coleta de informação»*. [Présenté à l'Organização Pan-Americana de Saúde et au Ministério da Saúde]. Alliance FCM; Instituto de Economia, Universidade de Campinas; OMS, Campinas, Brésil.

SEGALL-CORRÊA, A. M. et MARÍN-LEÓN, L. 2009. A segurança alimentar no Brasil: proposição e usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA), 2003-2009. Dans *CLACMESA, Conferência Latino-Americana de medidas de segurança alimentar, 2*. Campinas, Brésil.

SEN, A. 1988. Food entitlements and economic chains. Dans Le May, B. W. J. (Ed.). *Science, ethics and food*, p. 58-70. Smithsonian Institute Press, Washington.

TAKAGI, M., SILVA, J. G. DA et DEL GROSSI, M. 2001. *Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Texto para discussão n° 101. IE; Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, Brésil.

TAKAGI, M., SILVA, J. G. DA et BELIK, W. 2001. *Combate à fome e à pobreza rural*. Cromosete, São Paulo, Brésil.

VEIGA, J. P. C. 2004. *O compromisso das empresas com as metas do milênio*. Instituto Ethos, São Paulo, Brésil.

Profil des auteurs

Adoniram Sanches Peraci

Agronome diplômé de l'Université fédérale du Paraná (UFPR), titulaire d'une maîtrise en sciences sociales du Colégio de Post Graduados (Mexique). Actuellement Secrétaire à l'agriculture familiale du Ministère du développement agricole.

Adriana Veiga Aranha

Assistante sociale, titulaire d'une maîtrise en administration publique, avec spécialisation en politiques sociales, professeur à l'Université pontificale catholique de Minas Gerais et à l'École Polytechnique du Mozambique, et fonctionnaire à la mairie de Belo Horizonte. Elle est Conseillère spéciale du programme Faim Zéro au Ministère du développement social et de la lutte contre la faim.

Caio Galvão de França

Ingénieur agronome et titulaire d'une maîtrise en sociologie de l'Université fédérale du Minas Gerais. Il est actuellement chef de cabinet du Ministère du développement agricole.

Francisco Menezes

Directeur de l'Institut brésilien d'analyses sociales et économiques (IBASE), et a été Président du Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) de 2004 à 2007.

Gilson Alceu Bittencourt

Ingénieur agronome, spécialisé en politiques publiques avec une maîtrise en développement économique et agricole. En service au Secrétariat aux politiques économiques du Ministère des finances.

Joaquim Soriano

Ingénieur agronome, diplômé de l'Université fédérale de Rio Grande do Sul (UFRGS). Il est actuellement coordinateur du programme des Territoires de la citoyenneté et directeur du Centre d'études agraires et de développement rural (NEAD) du Ministère du développement agricole.

José Graziano da Silva

Ministre extraordinaire de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la faim au cours de l'administration du premier mandat du Président Lula. Professeur à la retraite et titulaire de l'Institut d'économie de l'Université d'État de Campinas (UNICAMP) et actuellement Représentant régional de la FAO pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

Mauro Eduardo Del Grossi

Professeur à l'Université de Brasília, titulaire d'un doctorat en économie de l'Université d'État de Campinas (UNICAMP) et conseiller auprès du Ministre du développement agricole.

Maya Takagi

Ingénieure agronome, titulaire d'un doctorat en développement économique de l'Université d'État de Campinas (UNICAMP) et chercheuse à l'EMBRAPA.

Renato S. Maluf

Professeur, Programme d'études supérieures de sciences sociales en développement, agriculture et société de l'Université fédérale rurale de Rio de Janeiro. Président du CONSEA (2007-2011). Membre du Comité directeur des experts de haut niveau pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SCF/FAO).

Walter Belik

Professeur titulaire de l'Institut d'économie et coordinateur du Centre d'études et de recherches alimentaires de l'Université d'État de Campinas (UNICAMP).

Le lancement du «Projet Faim Zéro – Une proposition de politique de sécurité alimentaire pour le Brésil» en octobre 2001 par Luiz Inácio Lula da Silva, candidat à la présidentielle, puis Président, reflète la maturation des discussions et propositions sur la sécurité alimentaire et la lutte contre la faim, qui sont devenus priorités nationales à traiter à travers des actions planifiées et décisives de l'État avec la participation sociale.

Avec la victoire électorale du Président Lula en 2003, le projet Faim Zéro est devenu la principale stratégie gouvernementale pour orienter les politiques économiques et sociales au Brésil et a marqué le début d'une inflexion en surmontant une vieille dichotomie entre ces politiques. Le gouvernement a entrepris des actions pour intégrer les politiques structurelles dans les politiques d'urgence pour lutter contre la faim et la pauvreté. De nouvelles politiques différenciées pour l'agriculture familiale ont été mises en œuvre et une législation de base a été élaborée pour la politique nationale en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Ce livre fait partie de la série *Especial* du NEAD et présente des textes fondamentaux pour comprendre l'expérience brésilienne Faim Zéro à différents moments de sa trajectoire sur une période de huit ans de mise en œuvre en tant que programme du gouvernement. Il s'agit d'une compilation de réflexions sur différents aspects, comme la mobilisation de différents segments de la société, le rôle de l'agriculture familiale, les progrès et les défis, entre autres.



Ministério do
Desenvolvimento Agrário



ISBN 856054888-2



I3023F/1/08.12