



La stratégie « FAIM ZERO » au Brésil

Droit à l'alimentation et souveraineté alimentaire, tels furent les maîtres mots de la présidence de Luiz Inacio « Lula » da Silva. Dans son discours d'inauguration, Lula annonce : « Si, à l'issue de mon mandat, chaque Brésilien mange trois fois par jour, alors j'aurai accompli la mission de ma vie ». Il lance alors la dénommée stratégie Fome Zero (Faim Zéro). Son but ? Éradiquer le fléau de la faim et de la pauvreté au Brésil, puissance économique émergente où pourtant plus d'un ménage sur trois vit alors en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

La stratégie « Faim Zéro » regroupe un ensemble de programmes, qui agissent sur quatre volets : la facilitation de l'accès à une alimentation adéquate, le soutien à l'agriculture, les activités génératrices de revenus et la participation sociale.

Retour sur une initiative qui a permis à 20 millions de Brésiliens de sortir de la pauvreté.

SOMMAIRE

Contexte : le Brésil, une « société injuste »

- Une puissance économique émergente
- Un problème d'accès à la nourriture
- Un géant agricole à deux visages
- Une inégalité considérable dans l'accès à la terre
- Deux ministères pour une politique agricole

Les principes de la stratégie Faim Zéro

- Un volontarisme politique fort : l'arrivée de Lula
- Combiner les actions sociales (d'urgence) et de développement
- Connecter le rural et l'urbain et différencier l'appui entre ces zones
- Une approche intersectorielle de la stratégie
- Un pilotage sous le signe de la participation de la société civile
- Une approche territoriale et participative
- Un encadrement juridique solide
- Des aides conditionnées et ciblées

La stratégie « Faim Zéro » : un ensemble de programmes coordonnés

- Un système d'allocations familiales : la Bolsa Família
- Un programme de renforcement de l'agriculture familiale (via le crédit et l'assurance) : le PRONAF
- Un programme d'achat public de produits alimentaires : le PAA
- Un programme d'alimentation scolaire : le PNAE

Les résultats de la stratégie « Faim Zéro »

- Des progrès indéniables
- Mais une situation toujours perfectible
- Un coût jugé trop élevé
- Des difficultés de mise en œuvre : coordination, capacités, corruption

Conclusion : que nous enseigne cette stratégie ?

- Le gouvernement brésilien actuel souhaite poursuivre et aller plus loin
- Les initiatives d'exportation du modèle
- L'exemple brésilien est-il répliquable ?

Contexte : le Brésil, une « société injuste »¹

Une puissance économique émergente. Le Brésil, 192 millions d'habitants, 8.5 millions de km² (15 fois la France), est membre des BRICS, groupe réunissant les cinq principales puissances économiques émergentes (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud).

Les chiffres de 2010 attestent d'un PIB de plus de 2 000 milliards de dollars, en croissance de 7.5% sur l'année, avec un PIB par habitant de plus de 11 000 dollars. Si le pays se maintient à un haut niveau de croissance et continue à progresser sur le plan social, il atteindra rapidement le niveau moyen du PIB par habitant des pays de l'OCDE et entrera alors dans la catégorie des pays à « hauts revenus ».

Le Brésil ne connaît pas de difficulté en termes de disponibilité alimentaire. En 2001, la FAO estimait que la disponibilité alimentaire moyenne au Brésil était de 2960 kcal par jour et par personne, bien au-dessus du seuil minimal de 1900 kcal/j.

Pourtant, la répartition inégale des richesses, le faible pouvoir d'achat de nombreux foyers, et le chômage font qu'en 2004, plus du tiers des ménages sont considérés comme étant en situation d'insécurité alimentaire (plus de 70 millions de personnes).

Un géant agricole à deux visages. Premier producteur et exportateur mondial de soja, café, sucre de canne, jus d'orange et viandes, le Brésil est un pilier de l'agriculture mondiale, où agriculture familiale et agribusiness se côtoient tant bien que mal.

L'agriculture familiale, qui occupe seulement 24% de la surface agricole, représente 38% de la production agricole nationale (en volume) et emploie 75% de la main-d'œuvre agricole. Pas moins de 70% des denrées consommées par les Brésiliens viennent de l'agriculture familiale du pays.

Le Brésil a fait le choix de composer avec cette dualité, l'agribusiness lui permettant d'assurer sa place de puissance agricole sur la scène internationale et le soutien à la petite paysannerie étant conçu comme un moyen de lutte contre la pauvreté rurale.

Si le Brésil a fait montre d'efforts pour trouver un équilibre entre les deux modèles, la chose n'est pas aisée et relève pour certains de la contradiction.

On relève encore aujourd'hui que 5% des exploitations produisent 79% de la valeur de la production agricole, les tensions sur les ressources ne diminuent pas, et 25% des ruraux sont toujours considérés comme « très pauvres ».

Une inégalité considérable dans l'accès aux terres. Si le Brésil veut achever son objectif de sécurité alimentaire, il se doit de réduire les inégalités pour l'accès à la terre. Les exploitations agricoles de plus de 1000ha, représentant à peine 1% des exploitations brésiliennes, occupent 43% des surfaces agricoles du pays. Le développement des agro-carburants aggrave le phénomène. L'indice de Gini² de la répartition des terres était à 0.872 en 2006, supérieur à la décennie précédente (à 0.85 en 1996³).

Deux ministères pour une politique agricole. Face à ces enjeux, le Brésil applique un certain nombre de mesures de soutien interne en faveur de l'agriculture, notamment l'octroi de crédits à des conditions préférentielles et des mécanismes de stabilisation et de soutien des prix. La formulation et la mise en œuvre de la politique agricole relèvent de deux ministères : le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement alimentaire (MAPA) et le Ministère du développement agraire (MDA). La Compagnie nationale d'approvisionnement alimentaire (CONAB), entreprise commerciale d'État liée au MAPA, est chargée de mettre en œuvre certaines politiques agricoles, y compris celles relatives aux prix minimaux et au stockage. Le MDA est chargé des politiques visant à assurer un développement rural durable grâce à la réforme agraire et au renforcement de la petite agriculture familiale.

¹ « Le Brésil n'est pas un pays sous-développé, c'est une société injuste », disait l'ex président Cardoso.

² « L'indice de Gini mesure l'écart entre la répartition des revenus (ou de la consommation) entre les personnes ou les ménages observée au sein d'un pays et une répartition parfaitement équitable. Une valeur nulle indique une égalité absolue, une valeur égale à 1 une inégalité absolue. »

Source : site du Rapport sur le développement humain <http://hdrstats.undp.org/fr/indicateurs/67106.html>

³ Source : FAOSTAT

L'agriculture familiale au Brésil : ceux qui y croient trop, ceux qui n'y croient pas assez

Au début des années 90, le désengagement de l'Etat en matière d'appui à l'agriculture familiale a conduit les acteurs locaux à prendre les devants. On a ainsi vu naître des initiatives locales, souvent sous l'impulsion d'ONG. Ces mouvements paysans ont, de par leur dynamisme, conquis un rôle de partenaires de l'Etat dans les processus de mise en place de politiques. Dans le même élan, les espaces de débat se sont multipliés. Les politiques ayant trait à l'agriculture familiale (AF) ont été l'objet de nombreuses discussions. Les OP ont ainsi soutenu l'instauration d'un programme d'appui spécifique à l'AF, notamment en matière de crédit. Ce projet, promu lors de diverses consultations publiques, s'est matérialisé et a donné naissance au PRONAF (Programme national de renforcement de l'agriculture familiale, qui propose des crédits à bas taux d'intérêts – détaillé plus loin) dès 1995, donc avant l'arrivée de Lula.

A ses débuts, le PRONAF n'a tenu compte que de l'agriculture familiale dite « viable ». Le programme soutenait la modernisation des exploitations familiales et la recherche de modes de production rentables, qui auraient permis de ne vivre que de l'activité agricole. Une vision inadaptée aux réalités de l'agriculture familiale dans des régions telles celles du Nordeste ou de l'Amazonie. Les exploitations qualifiées de « périphériques » ou « retardées » se sont vues marginalisées, tenues à l'écart du PRONAF. Ce n'est qu'après quelques années, sous l'influence de la société civile, que le programme a inclus la diversité des types d'agricultures familiales.

La mise en œuvre du PRONAF a rencontré quelques écueils. Devant les difficultés rencontrées par de nombreux acteurs pour participer de manière efficiente à la mise en place des politiques publiques, l'Etat a mis au point une démarche de développement territorial. Cette approche doit permettre de faciliter le dialogue entre les organisations locales, la société civile, les municipalités et l'Etat pour une meilleure considération des dynamiques locales.

Malgré ces avancées, le débat persiste autour de la conception de l'agriculture familiale. Les plus optimistes croient en la modernisation d'une agriculture familiale capable de s'intégrer aux marchés internationaux et locaux, dynamisée par des initiatives de valorisation des produits. A l'inverse, d'autres soutiennent qu'elle n'est plus dans la course. Considérée comme non compétitive et résolument distancée, elle jouerait plus un rôle social qu'économique.

Pour plus d'informations : <http://www.inter-reseaux.org/ressources-thematiques/article/societe-civile-et-politiques>

Les principes de la stratégie Faim Zéro

Un volontarisme politique fort : l'arrivée de Lula. Fort de ces constats, le président Lula fait de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) une priorité politique lors de son élection à la présidence du Brésil en 2003. Le contexte ne lui est pourtant pas favorable. Le pays est endetté à hauteur de 57% de son PIB, l'inflation avoisine les 12%, le taux de chômage atteint 11.5%. Le pays a été contraint de faire appel au FMI. Créant la surprise, Lula promet à son arrivée au pouvoir de diminuer la dette (il annonce une diminution de 10% des budgets publics). Dans un même temps, il trouve le moyen de mettre en place la stratégie Faim Zéro, regroupement de plusieurs programmes existants (mais auparavant non coordonnés⁴) autour de plusieurs objectifs majeurs : le renforcement de l'agriculture familiale, l'amélioration de l'accès à l'alimentation, les activités génératrices de revenus, et la participation sociale. Le raisonnement est le suivant : pour remédier au problème de l'accès à l'alimentation, il était nécessaire de diminuer les prix des denrées alimentaires et de mieux protéger les populations exclues du marché alimentaire (chômeurs, enfants...), ce qui devait dans un même temps permettre la hausse de la demande et donc offrir davantage de débouchés à l'agriculture locale.

⁴ Lula crée en ce sens le Ministère du Développement Social et du Combat contre la Faim, qui coordonne la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle et fait le lien avec les autres ministères.

Combiner les actions sociales (d'urgence) et de développement. La stratégie Faim Zéro a tout d'abord pour ambition de combiner à la fois des mesures d'urgence et des mesures de long terme pour atteindre ses objectifs. En ce sens on peut dire que cette stratégie Faim Zéro ne relève pas uniquement des politiques sociales. En effet, si le gouvernement a par exemple mis en place des distributions gratuites de paniers de denrées alimentaires, des mesures structurelles ont été instaurées dans un même temps (programmes de formation professionnelle, micro-crédit, soutien à l'agriculture familiale...) pour permettre une véritable sortie du cycle de la faim et de la pauvreté.

Connecter le rural et l'urbain et différencier l'appui entre ces zones. En zone rurale, le gouvernement a axé son action sur le développement de l'agriculture familiale et le foncier. Peu à peu, les politiques de développement rural ont évolué et agi sur tous les angles du problème de la pauvreté, de la faim et des inégalités en milieu rural : du producteur au consommateur, de l'offre à la demande. En zone urbaine, l'enjeu a été de mettre en place des mesures de lutte contre la faim et la pauvreté sans créer de dépendance.

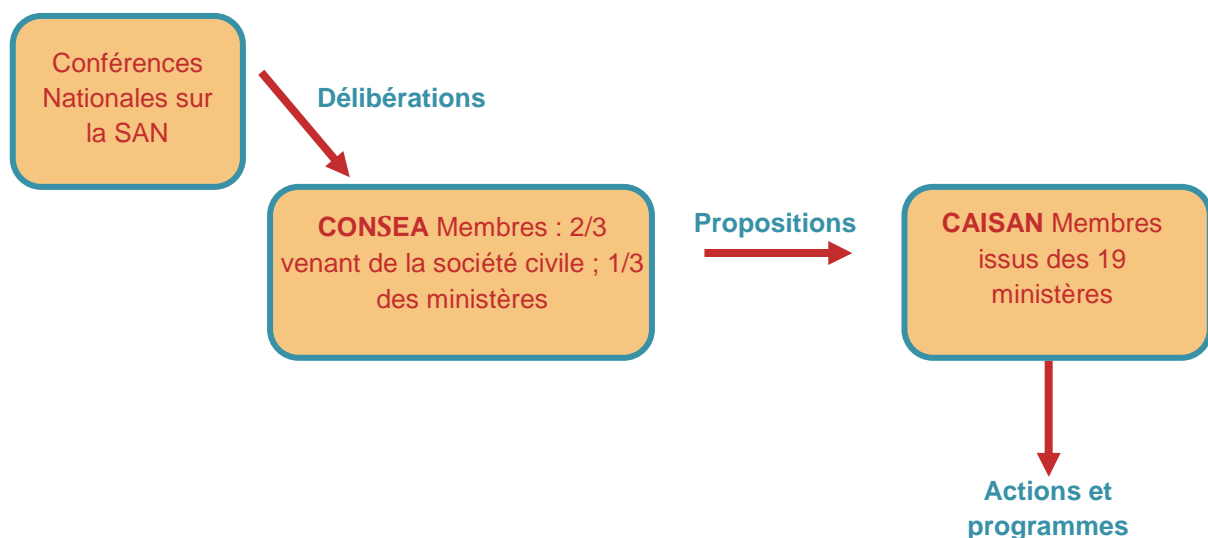
Par ailleurs, Faim Zéro cherche à renforcer les liens entre milieux rural et urbain, entre agriculteurs familiaux et consommateurs urbains.

Une approche intersectorielle de la stratégie. Intégrant le fait que sécurité alimentaire et pauvreté sont des problèmes multidimensionnels, le gouvernement brésilien a fait le pari d'une stratégie globale et intersectorielle : liens entre les programmes, coordination entre les différents ministères en charge. L'exemple le plus parlant est celui du Programme National d'Alimentation Scolaire (PNAE). Ce programme vise à fournir un repas gratuit aux élèves des établissements publics. Or, 30% des achats de denrées pour ces établissements doivent venir de l'agriculture familiale locale. Ces denrées sont achetées via le Programme d'Achat d'Aliments (PAA). C'est ainsi que l'accomplissement de l'objectif de facilitation de l'accès à l'alimentation permet de soutenir la petite agriculture locale en lui assurant des débouchés à des prix rémunérateurs. En 2008, plus de 100 000 agriculteurs ont vendu leur production au PAA, pour en faire bénéficier près de 17 millions de personnes.

Un pilotage sous le signe de la participation de la société civile.

Enfin, il est impossible de parler de Faim Zéro sans évoquer la volonté d'accorder une place importante à la société civile au sein de la stratégie. Ce principe, inscrit dès la Constitution de 1988, se traduit par des sièges de représentants dans les instances (comme les conseils locaux, ou encore le CONSEA, Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle, l'importance des espaces de discussion et de débat, la valorisation d'initiatives venues de la société civile, la gouvernance aux niveaux municipal, fédéral, national).

Plus précisément, le SISAN (Système National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle) est coordonné par deux institutions: CONSEA et CAISAN (Chambre Interministérielle de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle), qui se basent sur les délibérations des Conférences Nationales sur la Sécurité Alimentaire. Ces conférences ont lieu tous les 4 ans, impliquent des milliers de personnes (société civile, secteur privé) et donnent les orientations de la politique.



La Chambre Interministérielle de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle – CAISAN

Le rôle de la CAISAN est de :

- Elaborer, à partir des propositions du Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (SAN), les politiques de SAN : orientations, objectifs, sources de financement, suivi-évaluation de leur mise en œuvre
- Coordonner et exécuter cette politique
- Articuler les différents niveaux de mesures : nationales, fédérales, locales*

La CAISAN est composée des 19 ministères en charge de la stratégie Faim Zéro, placés sous la coordination du Ministère du Développement Social et du combat contre la faim.

Le Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle – CONSEA

Le CONSEA, mis en place en 2003, est défini comme un **instrument de coordination entre le gouvernement et la société civile** dans l'élaboration de lignes directrices pour des actions dans le domaine de l'alimentation et la nutrition. Il est composé de 57 conseillers, dont 38 représentants de la société civile – ONG (16% des sièges sur les 38), syndicats ruraux et OP (13%), institutions de recherche (16%), réseaux d'associations (27%), associations communautaires (indigènes, Quilombos... à 11%) et religieuses (11%), associations de professionnels de l'agroalimentaire (2%) – et 19 ministres, ainsi que de 28 observateurs nationaux et internationaux.

Le CONSEA est de **nature consultative**. De par ce caractère consultatif, le CONSEA n'a pas le pouvoir de décider des orientations de la politique. Il ne peut qu'émettre des avis sur les propositions du gouvernement. Il conseille ainsi le Président dans la formulation des politiques et des lignes directrices pour garantir le droit à l'alimentation.

Le CONSEA a montré son importance dans la construction et l'amélioration du SISAN (Système National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle). Mais il a aussi œuvré en faveur de l'établissement d'un nouveau point de référence en matière de participation sociale.

Prenons l'exemple du Programme national d'alimentation scolaire (PNAE). Le CONSEA a formé un groupe de travail en son sein, avec des conseillers gouvernementaux et civils. Au bout d'un an, il formule une proposition de loi sur l'alimentation scolaire, qui envisage l'extension du programme à l'école secondaire, le passage de 36 à 48 millions d'élèves bénéficiaires, propose qu'au moins 30% des aliments achetés dans chaque municipalité viennent de l'agriculture familiale, et qui demande que les aliments fournis soient sains et nutritionnellement adéquats.

La présentation de la loi au Congrès a créé des remous, au vu des réactions de parlementaires face aux innovations du projet de loi. Différents mouvements sociaux se sont mobilisés pour l'adoption de la proposition de loi. La participation sociale a été remarquable au niveau national, grâce à l'engagement du CONSEA, ce qui aura été décisif pour que le projet de loi soit adopté en 2009, bien que les ambitions initiales aient dû être revues à la baisse.

Faim Zéro s'inscrit également dans une démarche plus large de renouvellement des politiques publiques vers une **approche territoriale et participative**. Cette évolution, en créant des espaces de collaboration, offre de nouvelles opportunités pour les acteurs du développement rural, telles les OP, dans la participation aux politiques publiques, même si des freins administratifs et politiques persistent.

L'implication des organisations de producteurs dans la stratégie

La participation des organisations de producteurs (OP) dans Faim Zéro s'inscrit dans leur représentation au sein des conseils de sécurité alimentaire aux différentes échelles (municipale, régionale...) et au sein du CONSEA (Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle) à l'échelle nationale.

On recense, parmi les membres du CONSEA, divers groupements nationaux d'OP : Mouvement des petits agriculteurs (MPA), Mouvement des femmes paysannes (MMC), Confédération nationale de l'agriculture (CNA), Confédération nationale des travailleurs agricoles (Contag), Fédération nationale des travailleurs de l'agriculture familiale (Fetra), l'Union nationale des coopératives de l'agriculture familiale et de l'économie solidaire (Unicafes). Un réseau d'OP, l'Articulation nationale agro-écologique (ANA), qui regroupe la plupart des organisations citées, en fait également partie. La quasi-totalité de ces mouvements est liée à la défense de l'agriculture familiale.

Les OP exercent également souvent un rôle d'appui aux producteurs dans le cadre de la mise en œuvre de Faim Zéro, en aidant les agriculteurs à s'organiser pour participer aux programmes gouvernementaux, plus particulièrement au PAA (Programme d'achats d'aliments) et au PRONAF (Programme national de renforcement de l'agriculture familiale).

L'expérience du Mouvement des Petits Agriculteurs (MPA) (propos extraits d'une interview de Raul Krauser, de la coordination nationale du MPA, réalisée par Inter-réseaux).

Le rôle du MPA dans Fome Zero s'inscrit dans les programmes du PAA et du PRONAF. Il y participe depuis leur mise en place en 2002.

Plus précisément, les ressources du PAA proviennent du MDS (Ministère du Développement Social et du combat contre la faim) et transitent par les municipalités et la Conab (Compagnie nationale de l'offre alimentaire). Les antennes du MPA présentes dans les Etats travaillent avec les mairies et la Conab. Dans l'Etat de Santa Catarina, des agriculteurs membres du MPA produisent des semences paysannes qui sont distribuées aux agriculteurs inscrits dans le PAA.

Le MPA a en fait un véritable rôle de facilitateur de la participation des agriculteurs aux programmes. Dans le cadre du PNAE (Programme national d'alimentation scolaire), il recense les agriculteurs et organisations de producteurs potentiellement bénéficiaires, ainsi que les écoles et autres structures intéressées par leurs produits, puis constitue un dossier soumis à la Conab qui juge de la faisabilité du projet. Le MPA aide également les agriculteurs à s'organiser dans leur participation aux programmes, notamment pour respecter les délais et volumes d'approvisionnement.

La participation du MPA. Le secrétariat du MPA, situé à Brasilia, a participé à des réunions avec des responsables de la Conab et d'autres instances qui ont mis en place le PAA. Le MPA est également représenté dans les Conseils de gestion du PAA, et au sein du CONSEA. Les journées de lutte et de mobilisation sont aussi un vecteur de participation.

Des obstacles à l'implication des OP. Malgré la bonne volonté des gestionnaires des programmes, la structure de l'Etat n'est pas faite pour cette participation. Il manque des espaces de participation. De plus, nous sommes en ce moment sous un gouvernement de coalition qui doit satisfaire tout le monde, il n'est donc pas facile de se faire entendre.

Un encadrement juridique solide. Le Brésil a mis en place plusieurs lois pour asseoir les principes fondamentaux de la stratégie et sa bonne mise en œuvre. La Loi Nationale sur la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (LOSAN) assure le droit à une alimentation adéquate et pose les bases du SISAN pour assurer le respect de ce droit.

La politique de SAN doit donc être construite sur les principes de droit humain à l'alimentation⁵ et de souveraineté alimentaire⁶.

⁵ Par droit à l'alimentation, on entend le droit à une vie libérée de la faim et de la malnutrition, et le droit à une alimentation appropriée.

La loi sur l'Agriculture Familiale, entrée en vigueur en 2006, définit **précisément le concept de l'agriculture familiale**, déterminant ainsi qui sera ou non bénéficiaire des programmes de soutien. Une exploitation familiale doit ainsi:

- Etre inférieure à 4 modules fiscaux (1 module allant de 5ha sur les terres les plus fertiles à 110ha sur les terres amazoniennes)
- Employer principalement la main-d'œuvre familiale
- Tirer la majorité de ses revenus des productions agricoles
- Etre dirigée par un membre de la famille

Enfin, depuis 2010, le droit à l'alimentation est inscrit au sein de la Constitution et devient une priorité obligatoire de l'Etat.

Des aides conditionnées et ciblées.

La faisabilité de la stratégie repose sur un ciblage précis des destinataires des aides (d'où la nécessité de définir précisément l'agriculture familiale par exemple). Par ailleurs, il ne s'agit en rien d'un système de protection sociale universel (une donnée qui peut se comprendre dans un contexte de très fortes inégalités sociales). La conditionnalité des aides donne également un effet levier à la stratégie : la scolarisation des enfants est par exemple une condition au versement des aides qui engage une dynamique générale de développement.

La stratégie « Faim Zéro » : un ensemble de programmes coordonnés

On parle parfois, à mauvais escient, de « programme Faim Zéro ». En effet, il s'agit d'une politique reposant sur une trentaine de programmes répartis en 4 piliers : accès à l'alimentation, renforcement de l'agriculture familiale, génération de revenus (activités génératrices de revenus), promotion du partenariat et mobilisation sociale. Les programmes les plus marquants sont les suivants :

- un système d'allocations familiales : la Bolsa Familia.

Il s'agit d'un programme de « transfert de revenu », autrement dit d'allocations conditionnées, selon les revenus des ménages, la scolarisation des enfants (doivent assister à au moins 85% des cours), le suivi médical des enfants (vaccinations notamment), le suivi médical des femmes enceintes. Cette allocation touche au moins 48 millions de personnes (sur près de 200 millions de Brésiliens). Elle s'élève à une quarantaine d'euros par mois en moyenne et est distribuée uniquement aux femmes.

Lors de la formulation initiale du projet Faim Zéro, la Carte Alimentation (programme prédécesseur de la Bolsa Familia) a été soutenue comme un moyen de lier les consommateurs à faible pouvoir d'achat avec les petits producteurs locaux. Or, cette carte, distribuée sous forme d'une carte magnétique (telle une carte bancaire), ne pouvait être finalement utilisée que dans les commerces équipés de lecteurs adéquats, qui n'étaient autres que les grandes surfaces, qui se fournissent auprès de l'agro-industrie. Conscient de l'impasse, le gouvernement a mis en place pour la distribution de la Bolsa Familia un système de retrait d'argent en agence bancaire, pour que les achats des bénéficiaires ne soient plus implicitement orientés vers l'agrobusiness. Toutefois, les achats ne sont pas réglementés : les bénéficiaires sont libres de le dépenser comme ils l'entendent.

- un programme de renforcement de l'agriculture familiale (via le crédit et l'assurance) : le PRONAF.

Il s'agit d'un programme de bonification des taux d'intérêt pour les agriculteurs familiaux sous condition de revenus et sous réserve de correspondre à la définition légale de l'agriculture familiale. On reproche aujourd'hui à cette définition de permettre à de nombreux gros exploitants d'accéder à ces crédits aux dépens de plus nécessiteux. C'est là toute l'ambivalence du soutien à l'agriculture familiale : faut-il le concevoir comme une assistance aux plus petits, ou bien faut-il venir en appui à

⁶ Le principe de souveraineté alimentaire est le droit des peuples à décider de leurs politiques et stratégies en matière de production, distribution et consommation alimentaires.

tout type d'agriculture familiale, y compris les exploitations moins en difficultés, pour espérer un effet d'entraînement (avec un risque de concentration foncière) ?

- **un programme d'achat public de produits alimentaires : le PAA.**

L'Etat constitue des stocks de denrées alimentaires et fournit la nourriture nécessaire aux programmes de facilitation de l'accès à l'alimentation en s'approvisionnant auprès de l'agriculture familiale. Les prix sont garantis et identiques à ceux du marché régional. Les achats se font via la CONAB (Compagnie Nationale d'Offre Alimentaire), les Etats et les municipalités, qui achètent les denrées aux exploitants. Le PAA permet également aux organisations de petits producteurs familiaux de constituer leurs stocks : la CONAB leur verse une somme avec laquelle ils peuvent acheter des denrées de l'agriculture familiale. Les achats étatiques sont bonifiés de 30% pour les productions issues de l'agroécologie, signe d'une volonté de l'Etat d'encourager ce type d'agriculture. Toutes les sommes versées par l'Etat aux agriculteurs sont plafonnées. A ses débuts, le PAA était plafonné à 2500 réaux par an par exploitation, de peur que l'OMC n'interprète la mesure comme une aide aux prix et ne la sanctionne. Sous la pression des OP et des mouvements sociaux, le plafond a été rehaussé pour atteindre 4000 réaux, sans que cela soit entièrement satisfaisant pour assurer des revenus décents aux producteurs. En 2010, seuls 160 000 agriculteurs ont vendu leur production au PAA, preuve d'un manque d'envergure du programme ou d'un manque d'information des agriculteurs.

- **un programme d'alimentation scolaire : le PNAE.**

L'Etat s'engage à assurer aux élèves des établissements publics un repas gratuit, sain et adapté aux habitudes et traditions alimentaires. Ce repas doit être constitué au moins à 30% de denrées issues de l'agriculture familiale locale achetées via le PAA (le principe d'intersectorialité trouve ici une application). L'approvisionnement, géré au niveau local, a selon certains été attribué par clientélisme à tel ou tel exploitant d'une municipalité.

Comme en témoigne le tableau suivant, la stratégie « Faim Zéro » est loin de se résumer aux quatre programmes décrits ci-dessus et se compose d'une vaste gamme d'instruments, incluant la gestion des risques (assurances), la régulation de certains prix, des dispositifs de formation professionnelle et de renforcement des capacités des acteurs, des systèmes de contrôle sur la qualité nutritionnelle...

Listing des programmes inclus dans la stratégie « Faim Zéro »

I – Accès à l'alimentation

Bolsa Familia (BF)
Programme National d'Alimentation Scolaire (PNAE)
Nourriture pour des groupes spécifiques
Citernes
Restaurants populaires et cuisines communautaires
Banques alimentaires
Agriculture urbaine
Système de surveillance alimentaire et nutritionnelle
Distribution de Vitamine A
Distribution de Fer
Alimentation et nutrition pour les communautés indigènes
Education à la consommation alimentaire et nutritionnelle
Promotion d'habitudes de consommation saines
Programme d'Alimentation des Travailleurs (PAT)
Réduction des taxes sur les paniers alimentaires

III – Génération de revenus

Formation Sociale et Professionnelle
Economie solidaire et croissance inclusive
Sécurité alimentaire et Partenariat de développement local
Organisation de sécurité alimentaire et nutritionnelle
Coopératives de collecte de matériaux recyclables
Micro-crédit

II – Renforcement de l'agriculture familiale

Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familiale (PRONAF)
Assurance récolte
Assurance pour l'agriculture familiale
Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA)
Programme de Garantie des Prix pour l'Agriculture Familiale

IV – Promotion du partenariat et mobilisation sociale

Centre de référence d'Assistance sociale
Mobilisation Sociale et Education civique
Renforcement des capacités des agents publics et sociaux
Travail volontaire et dons
Partenariats avec le secteur privé et les ONG
Conseils de développement social

La Bolsa Familia

Principe

La Bolsa Familia (Bourse Famille) est un **programme de transfert de revenus** (« cash transfer » en anglais), soit une allocation familiale directe qui remplace et réunit les programmes de carte alimentaire, de bourse alimentaire et de bourse scolaire. Elle a été conçue afin de:

- Soulager immédiatement de la pauvreté via des transferts directs d'argent
- Garantir les droits fondamentaux à l'éducation et à la santé
- Etablir, notamment par un système de conditionnalités, des liens avec d'autres programmes de sortie de la pauvreté (programmes d'insertion professionnelle, d'alphabétisation, de délivrance de papiers d'identité)

Ce programme est placé sous la responsabilité du Ministère du Développement Social et de la Lutte contre la Faim (MDS), mais les Ministères de la Santé et de l'Education sont également parties prenantes.

Bénéficiaires

En 2009, 12 millions de familles étaient bénéficiaires - environ 48 millions de personnes, dont un tiers vivant en milieu rural - c'est-à-dire **un Brésilien sur quatre**.

Ces familles reçoivent en moyenne 56 \$US par mois (de 12 à 108\$US, selon le nombre d'enfants et le niveau de revenus), via une carte magnétique distribuée aux femmes et qui peut être utilisée dans les établissements bancaires. Le montant doit être suffisant pour permettre l'achat d'un panier de denrées variées et de qualité, adapté à la taille de la famille.

Les conditions à remplir sont:

- un niveau de revenus inférieur à 82\$US par mois et par personne
- des enfants scolarisés (doivent assister à au moins 85% des cours)
- un bon suivi médical des enfants (notamment pour ce qui est des vaccinations)
- un bon suivi médical des femmes enceintes

Ceci illustre le caractère multi-sectoriel de la mesure, qui agit sur plusieurs volets : transfert de revenus, santé, éducation, dans le but de briser la transmission de la pauvreté aux générations suivantes.

Les bénéficiaires sont ciblés grâce à un cadastre informatique, coordonné par le MDS et qui doit être mis à jour par les mairies.

Budget

L'État consacre 2% de son budget à la Bolsa Familia, soit 0.4% du PIB. En 2003, cela représentait 1.9 milliards de dollars, qui ont été revus à la hausse en 2008 (6 milliards de dollars) pour permettre aux familles de surmonter la crise alimentaire.

La Bolsa Familia est majoritairement financée par les taxes et impôts : impôt sur la circulation des marchandises et la prestation de services, impôt sur les produits industriels, impôt sur les services. Ainsi, toute la société brésilienne contribue au financement du programme. La Banque Mondiale prendrait également une part au financement de la Bolsa Familia, mais à moindre échelle¹.

Le gouvernement considère que ces dépenses sont en partie compensées par les taxes perçues lors des achats effectués grâce à la relance de la consommation chez les populations bénéficiaires.

Résultats et limites

Des études ont montré que cet argent était dépensé en frais d'alimentation par 87% des familles, qui consacrent en moyenne R\$200,00 (US\$118) par mois aux achats alimentaires, soit 56% de leurs revenus. Dans 96.3% des cas, les denrées achetées sont locales et issues de l'agriculture familiale.

Parmi les familles bénéficiaires, on observe une baisse de 31% du risque de sous-nutrition infantile, 90% des enfants mangent au moins 3 fois par jour. 90% des familles bénéficiaires estiment que leur accès à l'alimentation s'est amélioré, et 70% d'entre elles ont une alimentation plus variée.

L'amélioration du pouvoir d'achat de ces familles (hausse de 29% de leurs revenus) a un impact positif sur le développement local, en relançant la consommation : création d'emplois, de revenus, notamment pour les exploitants agricoles locaux.

En revanche, on estime que le programme n'a pas eu d'impact sur les vaccinations des enfants. Les enfants bénéficiaires réussissent moins que les autres leur scolarité et environ 20% des familles bénéficiaires sont toujours en situation d'insécurité alimentaire.

Critiques

Le gouvernement a été critiqué sur cette mesure, dans la presse et l'opposition. Les détracteurs de la Bolsa Familia la qualifient de mesure d'assistanat qui favoriserait l'inactivité (on a cependant mesuré que le taux d'activité était de 2.6% supérieur chez les bénéficiaires). D'autres lui reprochent de ne pas s'attaquer aux causes de la pauvreté. Enfin, certains considèrent que l'Etat fait preuve de trop d'interventionnisme.

¹ voir : <http://www.worldbank.org/projects/P087713/br-bolsa-familia-1st-apl?lang=en>
<http://www.worldbank.org/projects/P101504/second-bolsa-fam%C3%ADlia?lang=en>

Le Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familiale

Principe

Le PRONAF est un **programme de crédits à bas taux d'intérêts** ayant spécialement pour cibles les exploitations familiales. Il inclut également un système d'assurance sur les prix, les aléas climatiques, les revenus, ainsi qu'une assistance technique.

De plus, le PRONAF est un programme incitatif en faveur de projets d'agro-écologie, d'agriculture biologique, de petite agro-industrie, de programmes de soutien aux jeunes agriculteurs, ou encore de projets d'organisations de producteurs.

Bénéficiaires

60% des opérations touchent des familles rurales pauvres : petits exploitants, communautés traditionnelles.

Pour la campagne 2009-2010, 2,2 millions d'agriculteurs ont bénéficié du programme.

Les conditions à remplir sont :

- Correspondre à la définition légale de l'agriculture familiale
- Avoir un revenu annuel inférieur à 110 000R

Les bénéficiaires sont en outre subdivisés en groupes suivant des critères tels que l'activité, le revenu, le secteur économique, la vulnérabilité (femmes, jeunes, Quilombolas).

Les crédits sont surtout utilisés pour des projets de petite taille : 70% des crédits sont inférieurs à 120 000€.

Fonctionnement

Pour surmonter les difficultés rencontrées par certains agriculteurs pour contracter un crédit auprès d'une banque, des crédits leur sont alloués à des taux fixés par l'Etat et inférieurs à ceux du marché. Le Système national de crédit rural, responsable de la distribution des fonds aux agriculteurs, est chargé de la mise en œuvre de cette politique. Les crédits proviennent :

- à 55% des ressources obligatoires des banques privées et publiques (qui ont les unes comme les autres l'obligation d'y affecter 25% de leurs dépôts à vue¹). Les bénéficiaires de ces crédits peuvent être : des agriculteurs, des coopératives ou des particuliers appartenant au monde de la recherche agricole ou des services liés aux agriculteurs.
- de l'épargne rurale, des fonds constitutionnels, du Fonds de soutien des travailleurs (FAT) et des programmes agricoles fédéraux gérés par la BNDES (Banque brésilienne de développement). Dans ce cas, l'Etat intervient pour couvrir la différence entre le taux pratiqué et les taux du marché. Les bénéficiaires sont de petits exploitants.

[¹ Les dépôts à vue sont des comptes ordinaires créditeurs ; se dit d'une somme d'argent déposée sur un compte et que le déposant peut retirer aisément. Un compte courant est un dépôt à vue. Il en est de même pour le Livret A. Un dépôt à vue peut être ou non rémunéré (INSEE).]

Les taux vont de 1.5 à 5.5% pour le financement d'opération de production, et de 1 à 5% pour les opérations d'investissement. Les montants accordés par agriculteur sont plafonnés. Le PRONAF comporte un Programme de garantie des prix pour l'agriculture familiale (PGPAF) : les produits financés se voient fixer un prix garanti lorsque l'agriculteur contracte un crédit du PRONAF. Si leur prix de vente a baissé au moment du remboursement du crédit, le montant à rembourser est revu à la baisse. L'aide est plafonnée.

Le programme est pris en charge par le Ministère du développement agricole.

Le PRONAF a été lancé en 1995 après une forte mobilisation sociale des agriculteurs en faveur de mesures de crédit rural, débutée en 1992 (surtout menée par la CONTAG – Confédération des Travailleurs Agricoles - et le DNTR-CUT – Département National des Travailleurs Ruraux de la Centrale Unique des Travailleurs).

Entre 1995 et 2010, le programme a pris de l'envergure : la limite de revenus a été rehaussée, les taux d'intérêt diminués, le budget augmenté et le nombre de bénéficiaires étendu.

Budget

De 1995 à 2008, plus de 14 millions de crédits ont été octroyés, pour un montant total de 22 milliards de dollars.

Résultats et limites

- Augmentation de la production, des revenus, relance de l'économie locale
- En 2006, on estime toujours que 43% des crédits (en général, PRONAF compris) sont accordés à de grands exploitants, qui ne représentent qu'1% du nombre d'exploitations. Les exploitations de moins de 100ha (88% des cas) ne perçoivent que 30% des crédits
- Manque d'information des exploitants sur leur droit à bénéficier du PRONAF
- Certains agriculteurs peinent à rembourser la dette contractée

Le Programme d'Acquisition d'Aliments

Principe

Le gouvernement achète directement des denrées aux exploitations familiales pour constituer des stocks de denrées ou fournir la nourriture nécessaire dans les programmes de facilitation de l'accès à l'alimentation.

L'objectif du PAA est de soutenir l'agriculture familiale (AF) et de faciliter l'accès à l'alimentation des familles en situation d'insécurité alimentaire. Le PAA établit un lien entre la hausse de la consommation et l'offre locale. Il vise à :

- encourager la production des petites exploitations familiales, renforçant ainsi leur sécurité alimentaire
- générer des revenus pour ces exploitations, en vendant leur surplus à l'Etat
- encourager le développement de canaux de commercialisation
- accroître les stocks de denrées alimentaires pour assurer un approvisionnement suffisant aux populations vulnérables
- renforcer l'intégration sociale en zone rurale

Une partie des produits achetés via le PAA sert à approvisionner les restaurants scolaires dans le cadre du Programme national d'alimentation scolaire (30% des achats doivent être faits auprès d'exploitants familiaux locaux), les établissements publics (hôpitaux, banques alimentaires, restaurants populaires...), permet la constitution de stocks, la confection de paniers pour les plus vulnérables. La multi-dimensionnalité du programme est donc vérifiée.

Les bénéficiaires sont presque essentiellement des coopératives ou des groupes d'agriculteurs familiaux **certifiés** par le MDA (Ministère du Développement Agricole). Les exploitations bénéficiaires doivent correspondre à la définition légale de l'exploitation familiale.

Fonctionnement

Sa mise en œuvre est placée sous la responsabilité d'un groupe **interministériel** coordonné par le MDS, auquel participent les ministères du budget, de la finance, de l'agriculture, du développement rural, de l'éducation. Ce groupe de gestion du programme émet des résolutions qui définissent l'application du PAA.

L'exécution du programme est **décentralisée**, et des conseils locaux en exercent le contrôle social.

La gestion du PAA se déroule donc comme suit :

Budget	Ministère du Développement Social et de Lutte contre la Faim – MDS Ministère du Développement Agraire- MDA
Groupe de Gestion	Ministère du Développement Social et de Lutte contre la Faim – MDS Ministère du Développement Agraire- MDA Ministère de l'Agriculture, l'Élevage et Approvisionnement - MAPA Ministère des Finances - MF Ministère de la Planification, du Budget et de la Gestion - MPOG Ministère de l'Éducation - MEC
Exécution	Niveau Fédéral: Compagnie Nationale d'Approvisionnement – CONAB Niveau de l'État: Gouvernements des États Niveau Municipal: Gouvernements Municipaux
Contrôle Social	Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle - CONSEA Conseils des États Conseils Municipaux

Source : Présentation PPT du PAA brésilien par le MDS lors de l'atelier sur le programme PAA en Afrique organisé par le gouvernement brésilien (CGFome et MDS), le Centre d'excellence du PAM et la FAO Brésil du 2 au 6 juillet 2012 à Brasilia et Arapiraca : <http://www.slideshare.net/WFPCentre/paa-africa-programme-inception-workshop-programme-dachat-daliments>

La CONAB (Compagnie Nationale d'Offre Alimentaire), les états et les municipalités, achètent les denrées aux exploitants inscrits sur ses registres, dans la limite de 4000R/an/exploitant. Les prix sont garantis et indexés sur le marché régional. Un contrat annuel est établi entre les deux parties prenantes : les agriculteurs doivent planifier les volumes et périodes de production sur l'année. Les décomptes ont lieu chaque semaine (les livraisons sont assurées par les producteurs eux-mêmes), et la rémunération est mensuelle. Les organisations de producteurs doivent s'assurer que les critères de qualité et de quantité soient respectés

Le PAA offre également aux organisations de petits producteurs familiaux la possibilité de constituer leurs stocks : la CONAB leur verse une somme (pas plus d'1.5 millions de R /an/organisation) avec laquelle ils peuvent acheter des denrées de l'AF.

L'existence de plusieurs modalités d'achat à travers le PAA permet d'en augmenter la portée.

Détail de l'ensemble des sous-programmes du PAA

Sous-programme	Objectifs et Modalités	Plafond /an et /agriculteur	Acheteurs
Lait	<ul style="list-style-type: none"> - augmenter la consommation de lait des familles vulnérables - encourager la production laitière de l'AF - programme uniquement actif dans le Minas Gerais et le Nordeste 	100L/j	Superintendance du Développement du Nordeste
Achats locaux directs avec donation simultanée	<ul style="list-style-type: none"> - achats auprès des agriculteurs, individuellement - approvisionne les programmes gouvernementaux - nourriture envoyée dans des centres de distribution locaux, puis utilisée dans les restaurants populaires, cuisines communautaires, banques alimentaires (i.e. « donation ») 	4500R i.e. 1800€	Etats et municipalités
Achats avec donation simultanée	<ul style="list-style-type: none"> - achats auprès des groupements d'agriculteurs - une partie des achats vont aux centres de la Conab, le reste est utilisé dans les programmes gouvernementaux (i.e. « donation ») 	4500R i.e. 1800€	Conab
Formation de stocks	<ul style="list-style-type: none"> - s'adresse aux groupements d'agriculteurs - renforce leurs capacités de production et de commercialisation - mise à disposition de fonds pour l'achat de denrées venant de l'AF afin que l'OP constitue des stocks ensuite commercialisés 	8000R i.e. 3150€	Conab
Achats directs	<ul style="list-style-type: none"> - achat de stocks de nourriture pour les programmes de distribution ou la formation de stocks gouvernementaux 	8000R i.e. 3150€	Conab
PNAE	<ul style="list-style-type: none"> - 30% des achats de nourriture pour les repas scolaires doivent venir de l'AF locale 	9000R i.e. 3550€	Ministère de l'éducation

Source : *From Food Security to Food Sovereignty: The Fome Zero Food Acquisition Program in the Pontal do Paranapanema, Brazil* Anton S., 2011, 106p.

La contractualisation

L'ouverture de nouveaux contrats est publiée sur Internet, en précisant quels produits sont recherchés, à quoi ils seront destinés, à quel prix ils seront achetés. Pour pouvoir participer au PAA, les agriculteurs et OP doivent être détenteurs d'une DAP (déclaration d'aptitude au PRONAF – le programme de crédits). Pour obtenir une DAP, il faut :

- Le numéro de sécurité sociale des agriculteurs
- Des informations sur l'exploitation : surface, nombre de résidents, nombre de travailleurs, revenus, adresse
- Dans le cas d'une OP :
 - o Des informations sur les objectifs de l'OP
 - o Une certification supplémentaire : inscription sur le registre national des activités légales

Budget

Les fonds proviennent du MDS (Ministère du Développement Social et du combat contre la faim) et du MDA. De 2003 à 2008, 1.18 milliards de \$US ont été dépensés, pour 2 millions de tonnes de nourriture achetées.

Résultats et limites

Le PAA a contribué à l'augmentation des revenus des agriculteurs. L'assurance de revenus stables favorise l'investissement dans l'amélioration de la production.

On remarque un effort d'adaptation des agriculteurs aux exigences de la commercialisation (qualité, santé) d'où l'ouverture de nouveaux canaux de distribution. Les petits producteurs ont souvent besoin d'être appuyés dans cette démarche.

On observe un alignement des prix d'achat des denrées sur ceux du programme, au bénéfice des producteurs.

Toutefois, les achats sont plafonnés, ce qui empêche d'assurer des retombées économiques conséquentes aux exploitations.

Par ailleurs, le programme permet de relancer l'économie locale, en stimulant la production et la consommation de produits de l'AF. L'AF est mieux perçue par la population, qui redécouvre des produits et diversifie sa consommation.

En 2011, 160 000 agriculteurs ont vendu leur production au PAA, pour que 16.8 millions de personnes en bénéficient. L'approvisionnement à partir de l'AF est donc moindre au regard des possibilités. Il est nécessaire d'étendre le PAA et de renforcer l'organisation des exploitants pour faciliter les achats et assurer une offre suffisante en quantité et qualité.

D'autres critiques regrettent que le PAA ne finance pas les coûts engendrés pour les OP, qu'il soit encore limité à un nombre restreints de productions.

Des déficiences sont évoquées au niveau institutionnel, dans le fonctionnement des Conseils Municipaux, (clientélisme, corruption).

Le Programme National d'Alimentation Scolaire

Principe

Le PNAE vise à promouvoir une alimentation saine dans les établissements scolaires publics. Instauré dans les années 1950, il a été remodelé à travers son insertion dans la stratégie Faim Zéro.

Il assure un repas gratuit aux écoliers des établissements publics, qui doit être : sain, respectueux des habitudes et traditions alimentaires, et en partie composé d'ingrédients issus de l'agriculture familiale locale.

Bénéficiaires

Depuis 2009, la cible du PNAE est l'ensemble des élèves fréquentant un établissement public 200 jours par an, soient 47 millions d'enfants (auparavant 37 millions, âgés de moins de 14 ans).

Conditions

70% ses approvisionnements des municipalités doivent être des aliments non transformés.

Depuis 2009, 30% des achats doivent être issus de l'agriculture familiale locale (venant de la même commune que celle de l'école, dans la mesure du possible, sinon de la région, du territoire, de l'Etat, ou du pays, dans cet ordre de priorité). C'est ce qui fait du PNAE un modèle en matière de multi-sectorialité : le PNAE établit un lien entre le soutien à l'agriculture familiale et la sécurité alimentaire.

Fonctionnement

Les ressources nécessaires au PNAE font partie du budget national. Elles sont transmises tous les mois aux autorités exécutives (états, districts, municipalités) par le FNDE –Fonds national de développement de l'éducation – sur des comptes spécifiques. Les fonds sont complétés par ces autorités décentralisées.

Pour bénéficier du PNAE, les écoles doivent être inscrites sur un registre national et y tenir à jour les informations sur les contrats d'achat.

Le PNAE est placé sous la responsabilité du Ministère de l'Education, toutefois la gestion du programme est très décentralisée :

- Chaque municipalité reçoit une subvention pour tout élève scolarisé plus de 200j par an. Cet argent ne peut servir qu'à l'achat de nourriture, le reste est à la charge des mairies (salaires des cuisiniers, fonctionnement de la cantine...).
- Les secrétariats à l'éducation de la municipalité et de l'Etat sont chargés de mettre en œuvre le PNAE et gèrent les budgets fédéraux
- Des comités d'alimentation scolaire (membres de l'administration locale, de la société civile, du parlement, de parents, d'enseignants) : contrôle de la composition des repas, de l'approvisionnement, assure les transferts des fonds fédéraux aux municipalités

Budget

En 2003, le budget s'élevait à 310 millions de \$US pour 37 millions de bénéficiaires, soit 0.06\$ par jour par élève, 0.16\$ dans les communautés indigènes et Quilombolas (descendants d'esclaves échappés) pour une alimentation adaptée à leurs besoins.

Le budget a été revu à la hausse avec l'élargissement du programme. En 2010, il atteignait 1.75 milliards de \$US, soit 0.14\$ /j /élève, 0.32\$ dans les communautés indigènes et Quilombolas.

A ces budgets fédéraux se rajoutent souvent des compléments de la part des municipalités ou des associations de parents d'élèves et d'enseignants.

Résultats et limites

Chaque année, plus de 280 millions de dollars sont dépensés auprès de l'AF (si l'on considère que les municipalités ne dépassent pas les 30% obligatoires d'achats venant de l'AF), dynamisant ainsi la production locale. Mais l'approvisionnement à partir de l'AF est moindre au regard des possibilités : l'organisation des exploitants doit être renforcée pour augmenter leur participation aux programmes.

Seuls 15% des besoins nutritionnels et énergétiques journaliers sont couverts par ce repas.

La participation de la société civile et la gestion décentralisée du programme pose parfois problème. Les conseils municipaux ont en effet du mal à assurer leur rôle de contrôle social. De surcroît, les comités d'alimentations scolaires peuvent faire preuve de favoritisme envers certaines entreprises d'approvisionnement (en lien avec des hommes politiques locaux).

Les résultats de la stratégie Faim Zéro

Des progrès indéniables. On estime en 2009 que près de 20 millions de Brésiliens sont sortis de la pauvreté suite à la mise en œuvre de cette politique. La pauvreté concernait 15.4% des Brésiliens en 2009 contre 27.8% en 1999. Le pays a ainsi réussi à atteindre l'Objectif du Millénaire du Développement de diminuer de 50% la pauvreté.

L'indice de Gini, qui mesure les inégalités de revenus, est passé de 0.595 en 1995 à 0.539 en 2009, preuve d'une réduction rapide des inégalités, même s'il reste parmi les plus élevés au monde.

La sécurité alimentaire s'est globalement améliorée : en 2009, 30.2% des foyers sont en situation d'insécurité alimentaire (34.8% en 2004). La malnutrition infantile a été réduite de 61% entre 2003 et 2009.

La catégorie socio-professionnelle des exploitants familiaux a vu son taux de pauvreté passer de 41% à 24% entre 2003 et 2009. Les prêts accordés ont été multipliés par huit. Les revenus des exploitations ont augmenté de 58%. Ceci est surtout dû à la hausse des revenus de leur travail, preuve que des cycles vertueux de génération de revenus se sont mis en place. Les programmes de transferts de revenus (la Bolsa Familia) ont été un élément déclencheur à cette tendance : en améliorant le pouvoir d'achat des familles les plus pauvres, ils ont permis de relancer la demande sur les marchés locaux.

Le Brésil a par ailleurs bien résisté aux crises alimentaire et financière de 2008, du fait des mesures de protection de l'agriculture familiale et de facilitation de l'accès à l'alimentation.

Mais une situation toujours perfectible. On ne saurait se satisfaire de savoir que 29.6 millions de Brésiliens vivent toujours sous le seuil de pauvreté. De gros problèmes d'inégalités de revenus persistent : l'indice de Gini reste élevé (0.539 en 2009, il était de 0.327 en France en 2008⁷).

Des millions de familles n'ont pas accès aux programmes publics.

Malgré les efforts fournis en matière de développement durable et de partage des ressources, les conflits entre agriculture familiale et agribusiness perdurent, avec un important problème de concentration foncière (2% des exploitations de plus de 500ha occupent 55% des surfaces cultivées).

Un coût jugé trop élevé. Des voix s'élèvent contre le coût de Faim Zéro. Le budget du PRONAF a été multiplié par 7 et celui du PNAE par 3 entre 2003 et 2010 (ce dernier passant de 450 millions à 1.4 milliards d'euros). Les dépenses occasionnées par la Bolsa Familia représentent 2% du budget fédéral. Au contraire certains relèvent un problème de sous-financement qui en a limité l'envergure (dû au contexte de restriction budgétaire de 2003 et à une aide extérieure insuffisante). D'autres considèrent que le gouvernement a mis en place des mesures d'assistanat sans s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté (chômage, redistribution...). Il est ainsi reproché à la Bolsa Familia de ne pas encourager les bénéficiaires de cette bourse à sortir de la précarité, ce à quoi le gouvernement rétorque que la bourse permet au contraire de soulager les ménages de l'urgence et donc de leur donner par exemple la possibilité de chercher un emploi.

Des difficultés de mise en œuvre : coordination, capacités, corruption

La mise en œuvre de la stratégie a rencontré des difficultés : problèmes de coordination entre les différents ministères, réglementation inadaptée rendant parfois la participation aux programmes impossibles. On pense également à l'ambiguïté du gouvernement brésilien, qui soutient l'agriculture familiale tout en promouvant la culture d'agrocarburants ou de soja. Enfin, si la participation sociale est effective au niveau national, elle est parfois plus problématique au niveau local : nécessité d'amélioration des capacités des représentants de la société, problèmes de corruption et de clientélisme dans les instances de gestion locales de Faim Zéro.

⁷ Source : CIA

Conclusion : que nous enseigne cette stratégie ?

Le gouvernement brésilien actuel souhaite poursuivre et aller plus loin. Dilma Rousseff, qui a succédé à la présidence du pays en 2011, a reconnu les limites des politiques instaurées. Il reste toujours un nombre important de Brésiliens vivant dans la misère, ce qui porte à croire que les politiques existantes ne sont pas encore assez efficaces et difficilement accessibles aux populations les plus fragiles. L'actuelle Présidente du Brésil a déclaré dès son arrivée au pouvoir que le gouvernement allait accentuer ses efforts en matière de lutte contre la pauvreté. En 2011 a donc été lancé le Plan « Brésil Sans Misère », qui doit perfectionner le fonctionnement des institutions et amplifier la portée des programmes déjà en place vers les personnes les plus pauvres. Il est toutefois trop tôt pour tirer des conclusions sur cette initiative.

Les initiatives d'exportation du modèle. Le Brésil promeut à l'international les principes de droit à l'alimentation, de participation de la société dans des politiques intersectorielles, de protection de l'agriculture familiale, de coopération internationale. Le pays veut faire partager son expérience en matière de politiques de lutte contre la faim et la pauvreté. Ceci se traduit notamment via une coopération Sud-Sud mise en place entre le Brésil et des pays d'Amérique Latine et d'Afrique dans les domaines du développement agricole, de la recherche, du transfert de technologies, de la coopération technique.

Le Brésil soutient par exemple un programme d'achat de denrées locales en Afrique porté par la FAO et le PAM dans la lignée du programme P4P « Purchase for Progress ».

D'autres pays d'Amérique Latine se sont lancés dans une voie proche de celle de Faim Zéro. Le Pérou a ainsi mis en place un programme d'achats publics d'aliments auprès des producteurs péruviens. Le Nicaragua dispose depuis 2000 d'une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

La stratégie Faim Zéro fait parler d'elle, aussi bien au sein des organisations internationales que chez les décideurs en zone CEDEAO.

Tout récemment, à l'occasion du Sommet Rio+20, le Secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-moon a lancé au monde le défi « Faim Zéro », dont les objectifs sont : d'assurer constamment et à tous l'accès à l'alimentation, d'éradiquer la malnutrition chez les enfants et femmes enceintes, de garantir la durabilité des systèmes alimentaires, de soutenir la croissance de la productivité et des revenus des petits exploitants (en particulier des femmes), de supprimer toute perte ou gaspillage alimentaire.

Un autre symbole fort de la considération accordée à l'expérience du Brésil est l'élection à la tête de la FAO de l'ancien responsable de la conception et de la mise en œuvre de Faim Zéro, José Graziano da Silva.

L'exemple brésilien est-il répliquable (notamment en Afrique) ? Le Brésil figure parmi les premières économies mondiales. Si le concept de « Faim Zéro » semble séduire de nombreux pays, il suppose toutefois plusieurs conditions :

- une **volonté politique forte**
- **des capacités financières d'intervention publique.** José Graziano da Silva avoue lui-même que les 2 milliards de dollars investis en 2003 par le gouvernement brésilien au lancement de Faim Zéro représentent un montant 4 fois supérieur au budget annuel de la FAO. Combien de pays en développement peuvent à ce jour investir une telle somme dans leurs politiques publiques ?

Faim Zéro est une stratégie gouvernementale, les fonds utilisés proviennent ainsi en quasi-totalité du budget de l'Etat brésilien. Par conséquent, les taxes constituent les ressources majeures des programmes.

Selon certaines sources issues de la recherche, le Brésil ne recevrait aucune aide financière internationale pour la mise en œuvre de cette stratégie. Quant à la participation du secteur privé brésilien (entreprises), elle représenterait un part infime des financements (moins de 1%). Au contraire, le secteur privé serait globalement opposé à Faim Zéro.

D'autres sources indiquent la participation d'organisations internationales dans le financement de Faim Zéro, telle la FAO et la Banque Mondiale.

- des **mécanismes financiers et fiscaux** solides, notamment pour assoir un système durable
- des **infrastructures** préalables à la mise en œuvre de ces mesures : Graziano pense également que les mesures comme la Bolsa Familia ont pu être efficaces au Brésil grâce à un Etat déjà organisé et à la présence d'un système bancaire. Il est des pays où ces conditions sont parfois loin d'être réunies.
- la possibilité d'une **réelle démocratie participative**

- **une gouvernance efficace** : peut-on imaginer une stratégie semblable dans un contexte régional tel que par exemple celui d'Afrique de l'Ouest ? Le Brésil est un pays, l'Afrique de l'Ouest une région. La montée en puissance de l'AO dans son combat contre la faim n'est possible que si elle met en place une coordination suivant une **logique régionale** à tous les niveaux (ressources, institutions...). C'est la clé.
- **une administration « libre de ses mouvements »** : la faiblesse des Etats africains impose un équilibre différent de celui qui a été trouvé au Brésil entre les différents acteurs. Le rôle des partenaires techniques et financiers, bi ou multilatéraux, se fait plus fortement sentir en Afrique de l'Ouest. Le Brésil, en tant qu'entité, avait l'avantage de n'avoir qu'une unique logique d'administration.
- **un équilibre « acrobatique » entre agriculture familiale et agrobusiness** : est-il possible et souhaitable ailleurs qu'au Brésil ? Les inégalités sont moins marquées dans l'agriculture ouest-africaine qu'elles ne le sont au Brésil. Il n'y a pas de contexte d'agrobusiness comparable en Afrique de l'Ouest. Aussi des pays comme le Niger ou le Mali ne pourraient mettre en place des systèmes similaires de redistribution des ressources. Il faut plutôt envisager une redistribution inter-sectorielle (par exemple avec le secteur pétrolier) dans le contexte africain.

Ces éléments de réflexions ne sont pas exhaustifs et les réponses sur la reproductibilité du modèle ne sont pas tranchées. Puissent ces éléments alimenter le débat sur l'élaboration et la mise en œuvre de politiques efficaces pour à la fois développer l'économie agricole, soutenir l'agriculture familiale et réduire la pauvreté.

Bibliographie

Cette note est tirée de documents rassemblés et présentés dans un bulletin de veille disponible en ligne sur le site d'Inter-réseaux :

Partie 1 : <http://www.inter-reseaux.org/bulletin-de-veille/article/bulletin-de-veille-special-faim>

Partie 2 : <http://www.inter-reseaux.org/bulletin-de-veille/article/bulletin-de-veille-special-faim-8042>

Note de synthèse rédigée par Marine Raffray et coordonnée par Vital Pelon

Remerciements particuliers à l'ASSIM, Sébastien Bainville (SupAgro), Frédéric Bazin (IRAM), Laurent Biot (SOS Faim), Roger Blein (Issala), Philippe Bonnal (CIRAD), Nicolas Bricas (CIRAD), Kátia Regina Celuppi (Unicafes), Jean René Cuzon (AFD), Laurent Delcourt (CETRI), Freddy Destrait (SOS Faim), aux équipes de DIAL, François Doligez (IRAM), à Jaap Van Doorn (TRIAS), Carlos Eduardo Fonseca (CONSEA), Marta Fraticelli (aGter), Sandrine Fréguin (CIRAD), Marcelo Goncalves da Silva (CONSEA), Oswaldo Gonçalves Junior (FCLAR/UNESP), Laurence Grandchamp-Florentino (Université de Strasbourg), Raul Krauser (MPA), Steven Le Faou (AFDI), Eric Léonard (IRD), Renato Maluf (CPDA/UFRRJ), Gilles Massardier (CIRAD), Imma de Miguel (Oxfam), Frédéric Mousseau (Oakland Institute), Flore Musson (CFSI), Francisco Perez (Instituto de Nittlapan), François Polet (CETRI), Luciana Rosa de Souza (Unicamp), Eric Sabourin (CIRAD), Bio Goura Soulé (Lares), James Tiburcio (Université de Brasília), Silvia Zimmermann (OPPA).

Réalisé avec le soutien de l'AFD

