

LUTTE CONTRE LA FAIM AU BRÉSIL

LA ROUTE EST ENCORE LONGUE MALGRÉ DES RÉSULTATS PROBANTS

Cette étude de cas présente les politiques adoptées par l'État brésilien pour faire de la réduction de la pauvreté et de la sécurité alimentaire des thèmes prioritaires. Elle explore les raisons de la réussite de ces politiques en soulignant les facteurs clés tels que le soutien de l'État au plus haut niveau, une approche intégrée entre les différents services et secteurs et une société civile influente.

INTRODUCTION

Le Brésil a récemment réalisé de grandes avancées en matière de réduction de la pauvreté et de lutte contre l'insécurité alimentaire et la faim. Entre 2000-2002 et 2005-2007, la proportion des personnes souffrant de la faim y a été réduite d'un tiers (FAO 2011). Entre 2003 et 2009, le nombre de personnes pauvres a diminué d'environ 20 millions (Nations Unies, Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, 2010). Les résultats obtenus par le Brésil dans la réduction de la pauvreté et le renforcement de la sécurité alimentaire sont nettement supérieurs à ceux de l'Inde ou de la Chine, qui ont pourtant connu une croissance économique plus rapide.

De l'avis du plus grand nombre, ces accomplissements sont le fruit des politiques en faveur des plus pauvres menées sous la présidence de Luiz Inácio Lula da Silva, notamment le programme *Fome Zero* (Zéro faim), une stratégie nationale intersectorielle lancée en 2003.

Cette étude de cas décrit les activités et l'approche suivie par le programme *Fome Zero*, et analyse brièvement les raisons sous-jacentes à cette réussite.

CONTEXTE

Le Brésil compte plus de 190 millions d'habitants. Il s'agit du plus grand pays d'Amérique du Sud, tant en termes de superficie que de population. Alors que le produit intérieur brut (PIB) du Brésil est plutôt élevé (10 900 dollars par habitant), d'importantes inégalités subsistent, si bien que plus de 16 millions de personnes vivent toujours dans une extrême pauvreté (Gouvernement du Brésil 2011). Pourtant, le nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté a été réduit de plus de moitié au cours de la dernière décennie.

Le Brésil est le quatrième plus grand exportateur de denrées alimentaires au monde. Sa capacité de production est suffisante pour satisfaire à la demande interne et externe. Pourtant, en 2009, 30 % des foyers brésiliens (soit quelque 66 millions de personnes) ont été en situation d'insécurité alimentaire (Gouvernement du Brésil 2010). Parmi ces personnes, plus de 12 millions ont souffert d'une forte insécurité alimentaire ou de la faim (FAO 2011).

Le problème principal n'est pas la production, mais l'accès aux denrées alimentaires. Des millions de personnes ont tout simplement un revenu trop modeste pour acheter de quoi manger. Cette situation est exacerbée par la disparité géographique de la production alimentaire. Environ 90 % de la production alimentaire totale du Brésil se concentre au sud, au sud-est et dans la partie sud de la région centre-ouest du pays, alors que 60 % des personnes en situation d'insécurité alimentaire vivent au nord et au nord-est du Brésil (FAO 2010).

Malgré une concentration croissante de l'agriculture aux mains de grandes sociétés agroalimentaires, les exploitations familiales brésiliennes représentent 24 % des terres agricoles, 38 % de la production alimentaire nationale, 74 % des emplois ruraux et assurent la majeure partie de l'approvisionnement en nourriture sur le plan national. L'agriculture à petite échelle et familiale a donc un rôle essentiel à jouer pour permettre au Brésil de répondre à ses besoins en matière de sécurité alimentaire.

FOME ZERO : LA STRATÉGIE DU BRÉSIL POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET DE LA FAIM

Fome Zero : présentation

La faim relève de carences multisectorielles requérant une réponse interministérielle intégrée. Le programme *Fome Zero* reconnaît que la réduction de la pauvreté, la sécurité alimentaire et le soutien à l'agriculture à petite échelle sont intimement liés. Ses 50 initiatives interconnectées visent à améliorer l'accès aux denrées alimentaires pour les plus pauvres (grâce à des transferts d'argent en liquide, un soutien aux moyens de subsistance et la distribution ciblée de repas gratuits), ainsi qu'à soutenir la production alimentaire issue des petits agriculteurs et des exploitations familiales.

Fome Zero repose sur trois programmes phares :

1. La *Bolsa Família* est le plus important programme de transfert d'argent liquide conditionnel au monde. Sous certaines conditions, il fournit un revenu direct à 12,7 millions de familles (soit près de 50 millions de personnes) en situation de pauvreté et de dénuement (Banque mondiale 2010). Par le biais de passerelles et d'intégration avec d'autres programmes sociaux, l'accès à ses avantages financiers se base sur l'accès aux droits fondamentaux tels que la santé, l'éducation et la nourriture afin de lutter plus efficacement contre la pauvreté.
2. Le programme *Alimentação Escolar* (repas scolaire) propose 47 millions de repas scolaires gratuits chaque jour (CONSEA, 2009).
3. Le programme *Fortalecimento da Agricultura Familiar* (renforcement de l'agriculture familiale) vise à consolider et à stimuler l'agriculture à petite échelle et familiale afin d'accroître la qualité et la quantité de l'approvisionnement en nourriture et de soutenir une augmentation des revenus dans les foyers ruraux. Il prévoit un crédit subventionné, des formations, une assistance technique et une assurance pour les petits agriculteurs et les exploitations familiales. Le *Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)* (programme d'approvisionnement en nourriture par l'agriculture familiale) a pour objectif de garantir aux petits agriculteurs un prix stable de leurs produits sur les marchés, par exemple en achetant la production alimentaire locale pour des programmes alimentaires gérés par l'État ou pour les banques alimentaires locales.

Fome Zero : les clés de la réussite

En 2010, vers la fin du second mandat de Lula, les programmes de lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition avaient bénéficié à des millions de foyers au Brésil. Entre 2003 et 2009, ils ont permis de sortir 20 millions de personnes de la pauvreté (Banque mondiale 2010). Quelles raisons se cachent derrière la réussite apparente du programme *Fome Zero* ?

1. Un engagement politique soutenu

L'ex-président Lula s'était engagé personnellement et médiatiquement en faveur du programme *Fome Zero* en hissant la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté parmi les priorités nationales. Cet engagement est devenu une partie

intégrante de son identité politique et explique en grande partie sa réélection en 2006 (Washington Post 2006).

Le soutien assidu de Lula a facilité la coordination des différents services de l'État nécessaire pour traiter les facteurs sociaux et économiques complexes propres à la lutte contre la faim. En 2007, Lula a créé un comité interministériel sur la sécurité alimentaire et la nutrition afin de coordonner et d'aligner l'action des 19 ministères avec les priorités nationales en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition. Le gouvernement fédéral a également joué un rôle clé dans la mise en œuvre de ces politiques.

2. Une croissance économique et réforme du travail

La réussite du programme s'explique également par la croissance économique et une réforme du travail. Le gouvernement de Lula est parvenu à relancer la croissance économique tout en réformant le travail de façon progressive. Davantage d'emplois formels, l'augmentation de la valeur réelle du salaire minimum et un meilleur accès aux retraites, à une assurance maladie, à une aide sociale et à l'éducation contribuent également à lutter contre la faim. Combinées, la croissance économique, la lutte contre la faim et la popularité des politiques menées ont permis d'institutionnaliser et d'ancrer le programme *Fome Zero*.

3. Une gestion d'intérêts puissants et contradictoires

Nourrir les personnes souffrant de la faim apparaît comme une mission séduisante et difficilement contestable sur l'agenda politique. Même si les grandes sociétés agroalimentaires restent des acteurs phares de la production agricole au Brésil, le programme d'approvisionnement en nourriture par l'agriculture familiale (PAA) a été structuré de sorte à ne pas concurrencer ou menacer directement les puissants intérêts de ces sociétés.

4. Un soutien extérieur

Des acteurs extérieurs ont également joué un rôle important dans le déploiement et le renforcement du programme *Fome Zero*. La Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales ont apporté leur soutien financier. Par exemple, en septembre 2010, la Banque mondiale a accordé un prêt de 200 millions de dollars pour soutenir l'initiative *Bolsa Família* (Banque mondiale 2010). L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a également apporté un soutien technique et financier. Nombre d'analystes et de commentateurs extérieurs ont salué la réussite du Brésil dans la réduction de la pauvreté et de la faim.

5. Une société civile active

L'adoption par le Brésil de politiques alimentaires et nutritionnelles progressistes est l'aboutissement de 20 années de militantisme de la société civile brésilienne et des mouvements sociaux. La société civile et les mouvements sociaux ont maintenu la question de la faim sur l'agenda politique ; des mobilisations importantes (appelées *mutirão*) ont notamment permis de promouvoir une action collective contre la faim. Grâce à leur campagne et à leur militantisme, les organisations de la société civile ont contribué à faire élire des représentants politiques qui avaient la vision nécessaire pour apporter un véritable changement (ActionAid 2009).

Par le biais du CONSEA, le comité consultatif de la présidence, les acteurs de la société civile ont pris part à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme *Fome Zero*. Le CONSEA est un comité participatif interministériel et intersectoriel ayant pour objet d'élaborer, suggérer, mettre en œuvre et évaluer les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il a permis aux acteurs de la société

civile de défendre leurs intérêts et d'influer plus directement sur les orientations politiques. Par exemple, le programme PAA a été initié par le CONSEA afin de combler le fossé entre les exploitations familiales et les foyers en situation d'insécurité alimentaire. Récemment, le CONSEA a soutenu le Congrès pour faire passer une loi obligeant les collectivités locales à acheter au moins 30 % de la nourriture destinées aux repas scolaires auprès des petits agriculteurs (CONSEA 2009).

QUELLES PERSPECTIVES POUR LA JUSTICE ALIMENTAIRE AU BRÉSIL ?

L'orientation prise par l'État pour cibler les citoyens exclus socialement et économiquement via le programme *Fome Zero* a permis d'accroître la popularité de l'État auprès des plus pauvres. La présidente Dilma Rousseff nouvellement élue était la candidate de Lula ; son élection s'inscrit dans la continuité sociale et économique de son prédécesseur. Il est donc fort probable que l'engagement politique en faveur du déploiement du programme *Fome Zero* se poursuive.

Dans son rapport de 2009, le CONSEA identifie dix principaux défis pour éradiquer la faim et garantir la sécurité alimentaire au Brésil. Parmi ces défis, on peut citer l'intégration renforcée du droit à l'alimentation dans les cadres réglementaires fédéraux, nationaux et internationaux, la garantie d'une meilleure intégration des groupes marginalisés tels que les Brésiliens d'origine africaine, les autochtones, les petits agriculteurs et les citadins pauvres, ainsi que la lutte contre les effets du changement climatique (et leur atténuation) qui menacent des millions d'agriculteurs pauvres au Brésil (CONSEA 2009). La capacité des autorités fédérales à mettre en œuvre ces politiques à l'échelle locale varie grandement d'une zone géographique à l'autre. La coordination est inégale dans les régions pauvres du nord et du nord-est du Brésil, où vivent la majorité des personnes exposées à l'insécurité alimentaire. Des améliorations sont requises à ce niveau pour un impact plus fort.

Parallèlement, la réussite du Brésil dans la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire a suscité un vif intérêt à l'étranger, le concept *Fome Zero* ayant été internationalisé comme un outil pour lutter contre la faim dans d'autres pays d'Amérique latine et en Afrique. Le Brésil fait ainsi figure de modèle dans la lutte pour une sécurité alimentaire universelle.

L'insécurité alimentaire au Brésil en quelques chiffres

Population en situation d'insécurité alimentaire : **66 millions**

Population en situation d'insécurité alimentaire critique : **12 millions**

Brésiliens vivant dans une extrême pauvreté : **16 millions**

Proportion des Brésiliens vivant dans le nord et le nord-est du Brésil en situation d'insécurité alimentaire : **60 %**

Brésiliens sortis de l'extrême pauvreté depuis 2003 : **20 millions**

Brésiliens bénéficiant du programme de transfert d'espèces *Bolsa Família* : **50 millions**

Nombre de repas scolaires gratuits distribués chaque jour : **47 millions**

RÉFÉRENCES ET INFORMATIONS UTILES

ActionAid (2009), « Who's Really Fighting Hunger? », Londres : ActionAid, www.actionaid.org

Beghin, N. (2008), « Brazil: The Positive Impact of Public Rural Development, Food and Nutritional Security (FNS), and Social Security Policies in Curbing Food Inflation », Oxford : Oxfam International.

CONSEA (2009), « Building up the National Policy and System for Food and Nutrition Security: the Brazilian experience », Brasilia : CONSEA.

<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/publicacoes-arquivos/construcao-do-sistema-e-da-politica-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-a-experiencia-brasileira-ingles>

The Economist (2009), « The gloves go on: lessons from Brazil, China, and India », *The Economist*, 26 novembre 2009.

FAO (2003), « Le Brésil reçoit un million de dollars de la FAO pour son programme "Faim Zéro" », FAO, <http://www.fao.org/french/newsroom/news/2003/13420-fr.html> (dernière visite le 16 mai 2011)

FAO (2003), « Brésil : La faim qui tenaille – Interview d'Andrew MacMillan », FAO, 14 février 2003, <http://www.fao.org/french/newsroom/news/2003/13320-fr.html> (dernière visite le 16 mai 2011).

FAO (2010), « Programme spécial pour la sécurité alimentaire – Brésil », Rome : FAO, <http://www.fao.org/spfs/national-programmes-spfs/success-npfs/brazil/fr/> (dernière visite le 16 mai 2011).

FAO (2011), « Faim », Rome : FAO, <http://www.fao.org/hunger/fr/> (dernière visite le 16 mai 2011).

Site Web Fome Zero : <http://www.fomezero.gov.br/>

Gouvernement du Brésil (2011), « Brazil Programme to Eradicate Extreme Poverty to Benefit 16.2 Million Citizens », 4 mai 2011, http://www.brasil.gov.br/news/history/2011/05/04/brazil-program-to-eradicate-extreme-poverty-to-benefit-16.2-million-citizens/newsitem_view?set_language=en (dernière visite le 16 mai 2011).

Gouvernement du Brésil (2010), Conseil national sur la sécurité alimentaire et la Nutrition (CONSEA), « Food Security and Nutrition and the Human Right to Sufficient Food in Brazil », novembre 2010.

IBGE (2006), « **Censo Agropecuário 2006: Resultados Preliminares** », <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/default.shtm> (dernière visite le 16 mai 2011).

IBGE (2010), « Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Segurança Alimentar 2004/2009 », http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2004_2009/default.shtm (dernière visite le 16 mai 2011).

Neves do Amaral, W.S et Peduto, A. (2010), « Food Security The Brazilian Case », Londres : Institut international du développement durable.

Ravallion, M. (2009), « [A Comparative Perspective on Poverty Reduction in Brazil, China and India](#) », *Document de travail sur la recherche sur les politiques*, numéro 5080. Washington DC : Banque mondiale.

The Washington Post (2006), « [Cash aid program bolsters Lula's reelection prospects](#) », *The Washington Post*, 29 octobre 2006.

Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire (2010), « Brazil's landmark *bolsa família* program receives US\$200 million loan », communiqué de presse n° 2011/093LAC, 17 septembre 2010.

<http://un-foodsecurity.org/node/799> (dernière visite le 16 mai 2011).

Banque mondiale (2010), « Brazil's Landmark *Bolsa Família* Program Receives US\$200 Million Loan »,

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/BRAZILEXTN/0,,contentMDK:20754490~menuPK:2024799~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:322341,00.html> (dernière visite le 16 mai 2011).

© Oxfam International, juin 2010

Ce document d'information a été rédigé par Kate Kilpatrick d'après les recherches de Nathalie Beghin. Oxfam remercie Carlos Wilson de Andrade Filho et Antonio Hill pour leur assistance dans sa réalisation.

Ce document est protégé par droits d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : publish@oxfam.org.uk.

Pour toute information sur les questions soulevées dans ce document, veuillez envoyer un courrier électronique à : advocacy@oxfaminternational.org.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

www.oxfam.org

Publié par Oxfam Grande-Bretagne pour Oxfam International sous le numéro ISBN 978-1-84814-929-8 en juin 2011. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

Oxfam est une confédération internationale de 15 organisations qui travaillent ensemble dans 98 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice :

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org),
Oxfam Australie (www.oxfam.org.au),
Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be),
Oxfam Canada (www.oxfam.ca),
Oxfam France (www.oxfamfrance.org),
Oxfam Allemagne (www.oxfam.de),
Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk),
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk),
Intermon Oxfam (Espagne) (www.intermonoxfam.org),
Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org),
Oxfam Mexique (www.oxfammexico.org),
Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz),
Oxfam Novib (Pays-Bas) (www.oxfamnovib.nl),
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca),
Oxfam Inde (www.oxfamindia.org)

Les organisations suivantes, actuellement membres observateurs d'Oxfam International, travaillent vers une affiliation complète :

Oxfam Japon (www.oxfam.jp)
Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)

N'hésitez pas à contacter les organisations répertoriées ci-dessus, par téléphone ou par courrier, pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur : www.oxfam.org.
Courriel : advocacy@oxfaminternational.org