

Le projet *Fome Zero* au Brésil ou comment lutter contre la faim et la pauvreté au pays de l'abondance agricole

Bernard ROUX

Académie d'Agriculture de France

Ancien chercheur de l'Institut National de la Recherche Agronomique

bernard.roux@agroparistech.fr

« 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 ».

er

Ces paroles ont été prononcées le 1^{er} janvier 2003 par Lula, à l'époque président de l'une des plus grandes puissances agricoles mondiales, mais dont plus du tiers de la population est mal nourrie. Face à ce paradoxe, l'ancien syndicaliste a mis en place au cours des années 2000 *Fome Zero*, une stratégie globale de lutte contre la faim et la pauvreté. Aujourd'hui parée de toutes les vertus et citée en exemple jusqu'au sein même des institutions internationales, cette stratégie a pourtant ses limites. Elle a de plus bénéficié d'un contexte politique et économique particulièrement favorable. Analyse dans cet article du contenu, des apports et des limites de cette politique.

Le résultat d'une profonde transformation politique de la société brésilienne

Le projet *Fome Zero* de lutte contre la faim et la pauvreté au Brésil, créé officiellement en 2003, n'est pas né de rien, bien au contraire : après la chute du régime militaire au milieu des années 1980, ses racines politiques et sociales vont s'inscrire dans le processus de redémocratisation qui a suivi, marquant l'ensemble de la société brésilienne. Alors qu'environ 40 % des brésiliens vivent dans la pauvreté à cette époque, le militantisme contre la pauvreté, la sous-alimentation et la malnutrition s'étend à de nombreuses organisations, amplifiant, en particulier, les actions menées depuis longtemps par la fraction progressiste de l'Eglise catholique. Des partis comme le Parti communiste, le Parti des travailleurs (PT), des ONG engagées contre les inégalités sociales, des organisations professionnelles comme les syndicats des petits et moyens agriculteurs, certaines associations religieuses et certains universitaires demandent la définition et la mise en œuvre de politiques publiques destinées à corriger cette situation catastrophique.

Dès 1985, le Mouvement des sans terre (MST) réclame la distribution de terres comme moyen d'améliorer les conditions de vie des paysans pauvres et des ouvriers agricoles. En 1993, une première expérience de définition d'une politique de lutte contre la faim aboutit à la création du Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) dont la durée de vie sera malheureusement très brève (extinction en 1995). En 1996 est créé le PRONAF (Programme national de renforcement de l'agriculture familiale), ligne de crédit destinée aux petits et moyens producteurs, obtenue de haute lutte par les syndicats agricoles. Des distributions alimentaires d'urgence, dites « paniers de base », sont réalisées auprès de populations en situation de détresse alimentaire. Dans les années 1990, dans le Nordeste semi-aride, des ONG organisent des paysans pauvres pour leur faire construire solidairement des citernes pour la récupération des eaux de pluie. Sous les deux mandats de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), précédant ceux de Lula, des mesures de politique publique partielles furent prises, en réponse à la pression sociale : bourse-école, bourse-alimentation, programme d'éradication du travail infantile, entre autres, mais il ne s'est agi que d'expériences restreintes, dispersées au sein de la structure de l'Etat, sans ressources financières suffisantes.

Lorsque le président Lula déclare: « 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 » (discours du président élu, janvier 2003) puis décide de créer le projet *Fome Zero* (Zéro faim), il connaît ces actions et expériences. D'ailleurs, il avait présenté le projet *Fome Zero* en tant que candidat, « au nom de l'Institut de la citoyenneté, comme le résultat d'une année de travail accompli 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 » (discours à l'Institut de la citoyenneté, octobre 2001). Certes, on ne pouvait pas attendre moins d'un ancien syndicaliste ouvrier originaire du milieu rural nordestin qu'il fasse une priorité du combat contre la pauvreté et la faim mais il faut reconnaître que Lula aura le mérite de tenir compte des acquis des expériences antérieures, de les utiliser et de se donner les moyens opérationnels pour définir et mettre en œuvre un projet intersectoriel de grande envergure.

C'est pourquoi on peut dire que Lula a « reçu » de la société brésilienne la politique de combat contre la faim qu'il a entreprise : tout d'abord grâce à la trace laissée par la grande campagne nationale « contre la faim et l'extrême pauvreté et pour la vie » menée au début des années 1990 par l'Action de la citoyenneté de Herbert de Souza, couramment appelé Betinho; ensuite par la force de l'action collective de nombreux mouvements sociaux (Forum brésilien de sécurité alimentaire, organisations indigènes et de descendants d'esclaves marrons, Articulation du semi-aride, organisations de lutte pour la terre, organismes de l'Eglise catholique comme Caritas, Pastorale de l'enfant, etc) qui a largement contribué à l'élaboration d'une proposition effective de combat contre la faim et la misère et qui a mis en avant la réactivation du Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) comme espace de dialogue et de proposition; enfin par l'importance théorique et politique des réflexions antérieures de certains intellectuels comme Josué de Castro.

Soutenue par tout un pan progressiste de la société, la légitimité du projet *Fome Zero* est fondée sur le droit de tout citoyen à une alimentation suffisante et saine, acté par la loi organique de sécurité alimentaire et nutritionnelle de 2006 et désormais inscrit dans la constitution brésilienne depuis 2010. Son originalité réside dans le fait qu'il aborde le problème selon plusieurs angles : celui de la pauvreté proprement dite, qui place les individus en situation d'insécurité alimentaire et qui peut être combattue momentanément par des transferts monétaires; celui de l'économie, qui fait du système néo-libéral le responsable de la pauvreté et de l'exclusion des pauvres et ce qui implique la recherche de modalités nouvelles de participation à l'économie de marché; celui de l'insertion sociale, qui prend en compte des facteurs non directement économiques liés à la pauvreté, notamment la scolarisation des enfants, la formation professionnelle, la santé; enfin, celui de la participation citoyenne, qui pousse à la discussion et à la négociation entre les différents secteurs de la société pour définir et mettre en œuvre, à tous les niveaux de l'organisation politique brésilienne, des politiques et des mesures adéquates. Il en résulte l'élaboration et la mise en œuvre de deux types de programmes: les uns constituent des transferts sociaux destinés à améliorer à court terme les disponibilités monétaires et alimentaires des familles, tandis que les autres se veulent structurants à long terme, par l'amélioration des revenus du travail, de l'éducation et de la santé.

L'une des forces du projet *Fome Zero*, outre le fait qu'il s'est mis en place sous l'impulsion présidentielle, vient de ce qu'il se développe sous les auspices d'une politique publique élaborée avec les organisations citoyennes et progressistes du pays. Le symbole de cette coopération fut la remise en vigueur, dès 2003, du CONSEA, éteint en 1995, comprenant un tiers de représentants des ministères et deux tiers de représentants de la société civile. Le Système national de sécurité et de souveraineté alimentaires (SISAN), institué, en 2006, par la Loi organique de sécurité alimentaire et nutritionnelle, a renforcé la légitimité de *Fome Zero* qui, de projet, est devenu par la suite *stratégie*. Cette loi définit les institutions composant le SISAN et leurs rôles respectifs: le CONSEA,

directement relié à la présidence, qui discute et élabore les grandes lignes de la politique; la Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, organisée tous les quatre ans par le CONSEA; la CAISAN (Chambre interministérielle pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle), rattachée au Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS), organe qui coordonne la mise en œuvre des politiques; les institutions qui agissent comme interface des politiques et programmes aux niveaux des Etats et municipalités. La démocratie participative ne s'exerce pas qu'au niveau central : *Fome Zero* est conçu pour impliquer la société civile grâce à des conseils citoyens aux niveaux des Etats et des municipalités, afin de délimiter des publics cibles, d'organiser des liens entre producteurs familiaux d'aliments et bénéficiaires, de suivre l'application des mesures du projet. En ce sens, le projet illustre la transformation profonde vécue par la société brésilienne depuis une vingtaine d'années.

Vue d'ensemble du projet

Dans un ouvrage publié récemment par le Ministère du développement agricole sous l'égide de la FAO, destiné à donner un large panorama de *Fome Zero*, on trouve une bonne définition de la philosophie du projet: « Pour briser ce cercle pervers de la faim, l'Etat 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.» (Graziano da Silva et al, 2012, p 21) Il s'agit donc d'aider les pauvres à participer activement à l'économie de marché et, pour cela, selon les auteurs du projet, agir dans plusieurs directions: améliorer les revenus, soit par des distributions monétaires, soit par la création d'emplois; augmenter l'offre d'aliments de base, notamment en soutenant l'agriculture familiale; baisser le prix de l'alimentation, par exemple dans des restaurants populaires et par la création de circuits de commercialisation non conventionnels; entreprendre des actions spécifiques comme la généralisation de la fourniture de repas scolaires, l'éducation alimentaire et nutritionnelle.

Pour mettre en route *Fome Zero*, un Ministère extraordinaire de la sécurité alimentaire et nutritionnelle fut créé en 2003 puis, au bout d'un an, intégré au Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS). En plus du MDS, très actif en milieu urbain, de nombreux autres ministères, 19 au total, sont partie prenante du projet *Fome Zero* pour mettre en œuvre une trentaine de programmes, notamment le Ministère du développement agricole (MDA), le Ministère de l'agriculture (MAPA), le Ministère de l'éducation, le Ministère de la santé.

Dans un article paru récemment, faisant le bilan de *Fome Zero* après huit ans d'existence (Kepple et al, 2012), les auteurs classent ses programmes et actions selon sept catégories: 1. *Production et commercialisation d'aliments* : PRONAF (Programme national de renforcement de l'agriculture familiale), Programme achat d'aliments (PAA), garantie des prix, réforme agricole, etc. 2. *Transfert social*: *Bolsa familia*, politique de salaire minimum, etc. 3. *Accès à une alimentation adéquate* : repas scolaires, restaurants populaires, distribution gratuite d'aliments, construction de citernes, etc. 4. *Santé*: supplémentation nutritionnelle pour les enfants, éducation à une alimentation saine, etc. 5. *Education*: éducation basique. 6. *Populations traditionnelles*: régularisation de la propriété foncière des populations indigènes, sécurité alimentaire, etc. Dans les faits, une partie de ces programmes existait avant le projet *Fome Zero*, certains depuis longtemps, comme les attributions de terre aux paysans sans terre, le crédit aux petits et moyens agriculteurs (PRONAF), la distribution de repas scolaires. Les présenter comme ayant été créés par *Fome Zero* paraît quelque peu abusif, même s'ils contribuent directement ou indirectement à la lutte contre la pauvreté et la faim. Cependant on peut estimer que leur consolidation a quelque chose à voir avec *Fome Zero*.

L'ouvrage cité ci-dessus (Graziano da Silva et al, 2012, p 152) mentionne cinq programmes comme les plus importants en termes d'investissement, de nombre de bénéficiaires et de visibilité: la *Bolsa familia* (Bourse famille), programme de transfert de revenu; le PNAE, programme national

d'alimentation scolaire; le PRONAF, programme de crédit aux agriculteurs familiaux; le PAA, programme d'achat d'aliments aux agriculteurs familiaux; le programme de construction de citernes pour recueillir les eaux de pluie.

Une composante phare : le transfert monétaire par le programme Bolsa familia. Le plus connu des programmes, dont les gouvernements Lula et celui de Dilma Rousseff ont beaucoup élargi la portée depuis 2003, est la *Bolsa familia*, qui consiste en l'attribution d'une allocation monétaire mensuelle aux plus pauvres (entre 14 € et 105 € par famille [évaluation d'avril 2011]), sous conditions. Le niveau de revenu mensuel par personne (inférieur à 60 €) et le nombre d'enfants sont les critères d'élection. L'allocation est donnée aux mères de famille uniquement. Elle est conditionnée à la scolarisation et la vaccination des enfants ou au suivi médical des femmes enceintes. Les allocations sont retirées dans les agences bancaires, les bénéficiaires étant libres de les employer à leur guise. D'après des études rapportées dans un récent article, les sommes distribuées servent presque exclusivement à l'amélioration de l'alimentation familiale (88 % du montant de l'allocation) : c'est le but recherché. Elles réduisent significativement la malnutrition des enfants et, pour beaucoup de bénéficiaires, constituent l'unique disponibilité monétaire (Mourão et Macedo de Jesus, 2012). La liste des bénéficiaires, établie par les municipalités, est publique. Le public concerné est large : en 2011, 12,6 millions de familles ont bénéficié du *Bolsa familia*, soit environ 20 % de la population brésilienne, pour un coût représentant 2% du budget fédéral. Dans les métropoles du pays, et pas seulement dans les favelas où s'accumulent travailleurs pauvres et chômeurs, sont mis en place des programmes complémentaires : restaurants populaires à bas prix, banques alimentaires, distributions gratuites d'aliments.

L'agriculture familiale au cœur du projet

Le thème de la production et de la fourniture des aliments est central dans *Fome Zero*. Il renvoie aux particularités de l'agriculture brésilienne qui se traduisent, en particulier, par l'existence de deux ministères : le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement alimentaire (MAPA), traditionnellement au service de l'agriculture patronale, et le Ministère du développement agraire (MDA), chargé de l'agriculture familiale, du développement rural et de la réforme agraire. On connaît le qualificatif donné au Brésil : la « ferme du monde ». Si le pays aspire à nourrir la planète on peut penser qu'il est apte à alimenter sa propre population. En effet, la faim, au Brésil, n'est pas due à l'absence d'aliments mais à l'incapacité des pauvres de les acheter, comme l'admettent les auteurs du projet *Fome Zero*. Le très puissant secteur de l'agrobusiness est peu soucieux de cette question : il approvisionne de préférence le marché international tout en servant aussi l'industrie alimentaire nationale, fort bien organisée pour fournir le réseau de distribution intérieur où se manifeste la demande solvable. Or, l'agriculture brésilienne est duale : à côté des exploitations patronales existe une agriculture de petits et moyens producteurs dont un grand nombre produit d'abord pour sa propre consommation mais dont beaucoup aussi écoulent des produits sur les marchés locaux, le plus souvent par le biais d'intermédiaires d'abord intéressés par leurs propres profits. C'est cette dernière agriculture que les auteurs du projet *Fome Zero* ont décidé de privilégier. Au recensement agricole de 2006, les exploitations officiellement considérées comme familiales (une loi de 2006 définit l'exploitation familiale) étaient 4,36 millions (surface moyenne: 18,4 ha), comptaient pour 84,4 % du nombre total d'exploitations, 24,3 % des terres, 74,4% des personnes occupées dans l'agriculture, 38,0 % de la production finale agricole. Leur rôle dans l'approvisionnement alimentaire du pays est capital : elles produisent 84 % du manioc, 67 % des haricots, 58 % des bananes, 49 % du maïs, 59 % des porcins, 52 % du lait, 40 % de l'aviculture. Il y a donc dans l'agriculture familiale de quoi s'approvisionner et trouver des partenaires au projet *Fome Zero*. C'est pourquoi celui-ci met l'accent sur les mesures qui peuvent renforcer les exploitations des petits et moyens agriculteurs, notamment par le développement du crédit et

l'amélioration de la commercialisation.

Le Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF). La politique de crédit menée par le PRONAF depuis 1996 s'inscrit dans la stratégie de *Fome Zero* puisqu'elle est pensée pour fournir des ressources financières aux paysans pauvres afin d'améliorer leur production et donc, en premier lieu, leur propre alimentation. Le projet *Fome Zero* a en quelque sorte annexé le PRONAF, créé huit ans plus tôt sous le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso. Il faut en rappeler l'origine. La modernisation de l'agriculture brésilienne des années 1960 et 1970, puis son développement dans les décennies suivantes, s'est faite grâce à la politique fédérale de crédit bon marché au bénéfice de l'agriculture patronale, ignorant les petits producteurs. C'est pourquoi les syndicats représentatifs des petits et moyens agriculteurs (Contag, DNTR-CUT) revendiquaient des lignes de crédit à leur profit. Ils eurent un premier succès en 1992 avec l'établissement du PROVAP (Programme de valorisation de la petite production). Puis, à la suite de l'organisation d'un grand événement national, le « Cri de la terre », soutenu par de nombreuses organisations d'appui aux agriculteurs familiaux, ils obtinrent une importante victoire avec la création du PRONAF. Dispositif fédéral, celui-ci, exclusivement destiné aux agriculteurs reconnus comme familiaux, c'est à dire disposant de la DAP (Déclaration d'aptitude au PRONAF), donne accès à des prêts bonifiés pour les dépenses de campagne et d'investissement. Maintenu et doté de plus amples moyens par le gouvernement Lula, il est devenu l'élément phare de la politique fédérale en faveur de l'agriculture familiale. Les prêts sont attribués selon des procédures bureaucratiques allégées auprès d'agences bancaires. Des lignes de crédit sont identifiées pour cibler des activités et des publics spécifiques: financement de la campagne agricole, investissements, projets agroécologiques, forestiers; lignes destinées aux bénéficiaires de la réforme agraire, aux jeunes, aux femmes, aux coopérateurs, aux agriculteurs des zones semi-arides, etc. Le PRONAF vise à donner des moyens financiers aux petits et moyens producteurs, en principe les plus pauvres, afin de les intégrer plus complètement à l'économie de marché et, espère-t-on, d'améliorer leurs conditions de vie. De 1,2 milliards de dollars en 2003, son budget est passé à 8 milliards de dollars en 2011/2012 et bénéficie à deux millions de familles, c'est à dire à moins de la moitié du nombre total des agriculteurs familiaux. Les mérites du PRONAF sont reconnus (Mattei, 2006) : les exploitations bénéficiaires montrent une augmentation de la production et une amélioration du revenu des familles; l'attribution des crédits passant par les municipalités, le PRONAF favorise la décentralisation de l'application des politiques publiques et la coopération entre agriculteurs; son budget ayant régulièrement augmenté, le nombre de bénéficiaires s'est beaucoup accru et la couverture géographique du pays est quasi totale; c'est pour les cultures alimentaires qu'est attribuée la majorité des prêts. Ces mérites rejoignent ceux censés revenir à *Fome Zero*.

Le Programme achat d'aliments (PAA). Mais l'action sans doute la plus innovante mise en œuvre au profit des agriculteurs familiaux par le projet *Fome Zero* est le Programme achat d'aliments (PAA), porteur d'une réelle originalité dans la lutte combinée contre la faim et la pauvreté d'un côté et pour le développement agricole et local de l'autre. Dû largement à l'action des organisations représentatives et d'appui de l'agriculture familiale, proposé par le CONSEA et créé comme action structurante de *Fome Zero* en 2003, il développe un système diversifié et alternatif de commercialisation permettant aux agriculteurs familiaux de vendre à des organismes publics une partie de leur production à des prix garantis, limitée à 4000 dollars par agriculteur. Ces achats doivent servir à alimenter les personnes en situation de précarité alimentaire ou prenant leurs repas dans des institutions publiques. Ils peuvent être programmés soit pour servir à la constitution de réserves stratégiques et sont alors effectués par la CONAB (Compagnie nationale d'approvisionnement alimentaire, organisme dépendant du Ministère de l'agriculture); soit pour satisfaire la demande d'institutions publiques qui distribuent des repas (écoles, hôpitaux, hospices, prisons, restaurants populaires, etc) et sont effectués par la CONAB, les Etats ou les municipalités; soit enfin pour constituer des stocks au profit des organisations de producteurs. Il existe aussi un

programme spécifique pour l'achat et la distribution du lait. Provenant de l'univers des agriculteurs bénéficiaires du PRONAF, les agriculteurs participants doivent être titulaires de la DAP et être organisés en coopératives, associations ou groupes informels. L'un des bénéfices importants du PAA est de soustraire les petits agriculteurs de l'influence des intermédiaires commerciaux. La diversification de la production agricole et l'augmentation de l'autoconsommation, l'amélioration du revenu, l'impulsion au développement local, l'amélioration et la stabilisation des prix, la reconnaissance des produits régionaux, le renforcement du capital social dans les organisations de producteurs sont cités parmi les autres bénéfices du programme (Grisa et al, 2011). Sur la période 2003-2009, une moyenne annuelle de 112 000 producteurs (160 000 en 2011) a participé au programme, soit 2,6 % de l'effectif national d'agriculteurs familiaux. Le budget correspondant est faible : 1,8 millions de dollars au cours des sept premières années (dont 325 000 dollars en 2009).

Le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE). Un programme particulier destiné aux écoles publiques, primaires et secondaires, ainsi qu'à de jeunes adultes (PNAE : Programme national d'alimentation scolaire), dérivé du PAA, oblige depuis 2009 les municipalités à consacrer 30 % de leurs dépenses pour l'achat d'aliments pour les repas scolaires à des acquisitions auprès d'agriculteurs familiaux. La fourniture gratuite de repas aux élèves de l'école publique n'est pas nouvelle au Brésil: elle date de 1955, mais avec le projet *Fome Zero* les modalités en sont changées. Alors que jusqu'à récemment les produits provenaient majoritairement de l'industrie alimentaire, l'obligation d'achat à l'agriculture familiale modifie la nature des aliments fournis aux élèves : une partie est maintenant issue de la production locale saisonnière, l'achat de produits provenant de l'agriculture biologique ou agroécologique étant encouragé. Les élèves y gagnent en fraîcheur, qualité et diversité des aliments. En 2010, le budget du PNAE a été de 1,3 milliards de dollars et a bénéficié à 45,6 millions d'élèves; près de la moitié (47,4 %) des municipes ont acheté des aliments de l'agriculture familiale pour 22,7 % de leurs achats totaux (Braga Saraiva et al, 2012).

Institutionnalisation de l'agriculture familiale. L'importance de l'agriculture familiale dans le projet est renforcée par son institutionnalisation par la loi qui la définit et par les politiques spécifiques qu'elle autorise. En ce sens, le rôle du MDA, qui s'attaque au cœur du problème de la pauvreté et de la faim en milieu rural, est exemplaire car il s'efforce de mobiliser les agriculteurs pauvres à la fois pour améliorer leur propre sort et pour approvisionner les populations en situation d'insécurité alimentaire. L'existence de deux ministères agricoles s'avère ainsi un atout, le MDA ayant les coudées plus franches pour s'investir dans *Fome Zero*.

Difficultés et limites de la stratégie Fome Zero

Pour certains, le simple fait d'avoir changé la dénomination, en passant de «projet » *Fome Zero* à « stratégie » *Fome Zero*, dénote un recul des ambitions car, derrière le mot stratégie, se cache le flou d'une politique qui serait moins déterminée à lutter contre la pauvreté. De fait, l'application des programmes de *Fome Zero* rencontre des limites et des difficultés.

Les difficultés d'impliquer les agriculteurs pauvres

S'il est une option qu'il faut saluer c'est bien la volonté de placer l'agriculture familiale au cœur de la stratégie. En effet, un grand nombre de pauvres, au Brésil, se trouvent parmi les petits agriculteurs. Aussi bien, améliorer la situation économique de ces derniers et leur demander de fournir des aliments aux programmes *Fome Zero* remplit le double objectif d'augmenter leur capacité à se nourrir eux mêmes et de contribuer à la lutte contre la faim dont souffrent d'autres brésiliens. Or, dans la pratique, les choses sont compliquées du fait, notamment, de l'hétérogénéité de l'agriculture familiale : elle est composée de près de deux millions d'agriculteurs très pauvres (45 %), de 10 % correspondant à des exploitants moyens capitalisés et de 45 % d'agriculteurs dans des situations intermédiaires. La stratégie *Fome Zero* voudrait qu'on s'intéresse aux premiers.

Malheureusement, les études montrent que le PRONAF ne les atteint pratiquement pas (il touche 2 millions d'agriculteurs parmi les plus nantis) (Mattei, 2006). C'est encore pire pour le PAA et le PNAE qui recrutent chez les bénéficiaires du PRONAF et dont ils ne touchent que quelques %. Il ne faut pas nier la difficulté d'insérer dans les circuits de commercialisation structurés du PAA et du PNAE des agriculteurs isolés, vivant souvent en autosubsistance, d'autant qu'il est exigé d'eux qu'ils se présentent de manière organisée en coopératives ou associations et qu'ils se plient à des plannings de livraison complexes pour eux. D'ailleurs, la majorité d'entre eux n'ont jamais entendu parler de PAA ni de PNAE! Sur le terrain, les moyens humains disponibles (fonctionnaires des services de vulgarisation, membres des ONG, employés de banques) étant notoirement insuffisants pour inverser la situation, il n'y a pas à s'étonner qu'une minorité seulement d'agriculteurs familiaux, parmi les plus grands, les plus aguerris et les moins pauvres soient impliqués dans deux des programmes emblématiques de la stratégie *Fome Zero*.

La question de la réforme agraire

Dans le document évoqué plus haut présentant le projet *Fome Zero* (Graziano da Silva et al, 2012), il est montré un schéma des propositions du projet qui annonce « l'intensification de la réforme agraire » (p 23). La réforme agraire est-elle vraiment une composante du combat contre la pauvreté et la faim au Brésil? Il faudrait d'abord se mettre d'accord sur les concepts : il n'y a pas de réforme agraire au Brésil, comme vient de le rappeler un bon connaisseur de la question agraire brésilienne (Mattei, 2012a), puisque aucune action de l'Etat n'est entreprise pour modifier radicalement la structure agraire. Pour s'en convaincre, il suffit de regarder les résultats du dernier recensement agricole (2006): les exploitations de moins de 10 ha sont 52,8 % du total et ne disposent que de 2,4 % des terres, alors que celles de plus de 1000 ha, 0,9 % du total, concentrent 44,4 % de la terre. Or, cette concentration latifundiaire de la propriété foncière est la cause historique de la pauvreté rurale (Mattei, 2012b). Ce qui existe, c'est une politique très modérée d'installation d'agriculteurs familiaux sur des terres expropriées après des occupations de domaines et des conflits fonciers dont les paysans sans terre sortent vainqueurs. Les nouveaux agriculteurs issus de cette politique dite des *assentamentos* (un *assentamento* est constitué de l'ensemble des exploitations familiales créées sur un domaine exproprié et divisé) viennent grossir la cohorte des paysans pauvres et parfois très pauvres. Au cours des deux mandats du président Lula, les moyens mis en œuvre pour augmenter leur nombre et améliorer leur sort n'ont pas progressé, ce qui contredit l'affirmation contenue dans le schéma évoqué ci-dessus, annonçant « l'intensification de la réforme agraire » comme moyen de lutte contre la pauvreté et la faim.

La primauté de l'agrobusiness et l'abondance agricole

Ce n'est que récemment, à partir des années 1990 que l'agriculture familiale a obtenu une légitimité, ce qui ne veut pas dire qu'elle éclipse l'agrobusiness, loin de là. La dominante de l'agriculture brésilienne est toujours constituée par ses trois piliers historiques : la monoculture en grandes exploitations, le travail salarié, la production pour l'exportation. Ses représentants, tenants du néolibéralisme, sont très puissants dans les milieux économiques et disposent d'un très fort lobby au parlement (un groupe de députés dénommé *Bancada ruralista*). En faisant rentrer des devises pour compenser la dette extérieure, l'agrobusiness s'est rendu utile, si ce n'est indispensable. S'opposant à la réforme agraire, il impose un modèle économique générateur d'inégalités, de pauvreté et de faim dans le milieu rural: il est l'antithèse du modèle défendu par *Fome Zero* dont les auteurs sont fort critiques à l'égard l'agrobusiness. Par exemple, ces derniers s'opposent ouvertement aux OGM, adoptés massivement par les grands producteurs : « nous réfutons l'idée que la production d'aliments transgéniques puisse aider à lutter contre la faim » (Graziano da Silva et al, 2012, p 31).

S'appuyant sur l'agriculture familiale, *Fome Zero* n'est cependant pas coupé de l'agribusiness. Bien que ses responsables donnent la priorité aux petits producteurs agricoles avec le PAA, les

institutions qui organisent la distribution d'aliments doivent encore avoir largement recours aux circuits agroalimentaires dominants. La CONAB (Compagnie nationale d'approvisionnement alimentaire), dépendant du MAPA, joue, en particulier, un grand rôle pour la mise en œuvre des programmes de fourniture de produits alimentaires. La cohabitation entre les deux agricultures demeurera, d'autant plus que l'organisation économique du Brésil s'appuie sur l'écoulement, sur les marchés internationaux, des matières premières fournies par l'agriculture patronale et l'agrobusiness (soja, sucre, éthanol, café, jus d'orange, aviculture, viande bovine). Au cours des dernières années, la forte croissance économique qui en a résulté a même facilité le financement budgétaire du projet *Fome Zero*. Les deux agricultures, la patronale et la familiale, produisent bien assez d'aliments pour très bien nourrir la population brésilienne : le Brésil est bien le pays de l'abondance agricole! Dans ce contexte, l'infériorité de l'agriculture familiale demeure pourtant patente et les sommes qui lui sont consacrées restent fort modestes face à celles dont bénéficient les grands agriculteurs. Que représentent en effet les 8 milliards de dollars du PRONAF ou le 1,3 milliard de dollars du PNAE, sommes à première vue conséquentes, face à celles accordées à l'agriculture patronale : 48 milliards de dollars, soit six fois plus qu'à l'agriculture familiale pour la récolte 2012/2013? Entre 2003 et 2012, les ressources mises à la disposition de l'agriculture familiale ont augmenté de 233 % mais, dans le même temps, celles offertes aux producteurs non familiaux ont progressé de 325 %.

La question des bénéficiaires

On a vu plus haut que le nombre d'agriculteurs associés au PRONAF, au PAA et au PNAE restait bien inférieur à celui des bénéficiaires potentiels et on a indiqué que la sélection se faisait essentiellement par la dimension économique et la localisation géographique et qu'il restait donc beaucoup à faire pour toucher les agriculteurs pauvres, ce qui est d'autant plus difficile que l'insertion de ces derniers exige une forte contrepartie en capacité d'organisation (coopératives, associations). En ce qui concerne le programme *Bolsa familia*, la gestion du programme est réalisée dans les municipalités. Des Instances de contrôle du *Bolsa familia* ont été créées, organes intersectoriels et paritaires entre fonctionnaires et membres de la société civile, chargés du recensement et de l'inscription au *Registre unique des programmes sociaux* (qui doit servir pour toutes les actions sociales) des familles potentiellement bénéficiaires et de contrôler le bon fonctionnement du programme. On pouvait penser que ces modalités de gestion impliquant les citoyens pouvaient éviter le clientélisme politique, pratique si développée au Brésil, comme l'a relevé l'auteur d'une enquête sur le sujet: « les enquêtés affirment qu'il n'y a pas d'intermédiaires menaçant de les retirer [les bénéficiaires] du programme s'ils ne votent pas pour le parti du gouvernement. » (Hevia, 2011, p 232). Mais d'autres avis apportent un son de cloche différent : « le programme *Bolsa familia* est passé du contrôle populaire au contrôle des maires, dont le registre pour recevoir les cartes de transfert de revenu est devenu une monnaie électorale dès 2004 » (Métamorphose du programme *Fome Zero*, 2013)

Par ailleurs, l'existence de cas de passe-droit est prouvée et, d'autre part, il apparaît qu'un grand nombre de familles qui devraient entrer dans le programme n'en bénéficient pas (Mourão et Macedo de Jesus, 2012, p 48). Selon des estimations récentes, 16,2 millions de personnes vivent encore en situation d'extrême pauvreté, dont 44 % en milieu rural. Pour cette raison, le gouvernement de Dilma Rousseff a lancé le Programme Brésil sans misère (BSM), prolongement de *Fome Zero*, qui comporte trois axes : le transfert monétaire par l'extension du *Bolsa familia*; l'amélioration de l'accès aux services de base (adduction d'eau, électricité, santé); le développement des exploitations des agriculteurs pauvres grâce à une aide financière et technique à la production et à la commercialisation et, en ville, qualification et micro-crédit pour les travailleurs.

Organisation et logistique

L'une des grandes difficultés auxquelles se heurte la stratégie *Fome Zero* est sans doute la coordination aux trois niveaux du pouvoir politique : Etat fédéral, Etats fédérés et municipalités. Les programmes se voulant décentralisés, il est important que chaque niveau en prenne la mesure et s'y implique résolument. Or ce n'est pas toujours le cas, notamment dans les municipes où les intérêts personnels et partisans viennent perturber son application. Que ce soit pour ces raisons ou par manque de moyens humains ou réticence à l'investissement politique, toujours est-il que beaucoup de municipalités n'ont pas encore mis en place des conseils de gestion et de contrôle efficaces.

Et puis il existe de nombreux problèmes logistiques et opérationnels, surtout pour les programmes mettant en relation producteurs et consommateurs, comme c'est le cas pour le PAA. Le transport des produits s'avère souvent compliqué, particulièrement par voie fluviale dans le nord du pays, d'autant que le désir de s'approvisionner à proximité des lieux de restauration est loin d'être satisfait, comme le montre une recherche donnant une moyenne de 140 km (entre 12 km et 600 km) entre point d'approvisionnement et point de consommation (Cordeiro, 2007) Il faut ajouter les retards apportés au paiement des paysans, le manque d'assistance technique, l'insuffisance des infrastructures de stockage et de conservation (manque de locaux réfrigérés).

Conclusion : un impact à relativiser

Né du volontarisme de la fraction progressiste de la société de s'attaquer au très grave problème de la faim et de la pauvreté au Brésil, *Fome Zero* a pu se mettre en place grâce à une conjoncture politique et économique favorable: d'une part, l'élection de Lula qui a laissé espérer une politique clairement progressiste; d'autre part, une économie brésilienne en forte croissance, qui a généré des marges de manoeuvre financières.

Durant les deux mandats de Lula, l'extrême pauvreté a nettement diminué au Brésil : elle concernait 27,8 % de ses habitants en 1999 et plus que 15,4 % en 2009. Peut-on attribuer cette amélioration à la stratégie *Fome Zero*? Sans nier le rôle de celle-ci, on ne saurait la parer de toutes les vertus, comme le font certains commentateurs. En fait, beaucoup d'autres facteurs ont joué, comme l'augmentation significative du salaire minimum, la pension de retraite universelle pour les agriculteurs et agricultrices, l'inflation contenue, le tout dans un contexte de forte croissance économique. Par ailleurs, il faut souligner que si le nombre de pauvres a diminué, l'énorme fossé qui les sépare des riches ne s'est pas réduit et le Brésil demeure un champion des inégalités sociales. Ambitieux, *Fome Zero* est un projet de longue haleine, il faut le rappeler: il produira ses effets à la longue car, au delà des distributions d'argent, il mise sur des actions de long terme. En effet, il ne vise pas seulement la sécurité alimentaire immédiate par des transferts monétaires et des distributions d'aliments aux plus pauvres mais aussi l'augmentation de leurs revenus par les pauvres eux mêmes. Il mise, de plus, sur l'éducation nutritionnelle et sur la santé.

En fait, les ambitieux programmes composant *Fome Zero*, pensés dans une démarche de démocratie participative, sont loin de leur optimum. De manière générale, on peut faire le constat d'un ensemble de facteurs qui limitent la portée de *Fome Zero*, la stratégie se heurtant à de nombreux problèmes structurels de la société Brésilienne:

- Le remboursement de la dette : 165 milliards d'euros en 2009, 29 fois le coût de la *Bolsa Familia*, ce qui a largement diminué les marges de manoeuvre financières du gouvernement. Celles-ci s'amenuisent par ailleurs avec le ralentissement économique récent.
- Le système électoral brésilien, qui a tempéré le volontarisme du président Lula et l'a obligé à un compromis permanent avec les conservateurs (ex. mise en veilleuse de la réforme agraire).
- L'état des services publics. A cet égard, on peut questionner l'ambitieuse stratégie de *Fome Zero*, qui vise l'éducation nutritionnelle et à la santé sur le long terme : à quoi sert, en effet, de mettre des enfants à l'école, contre l'attribution du subside de la *Bolsa familia*, si les écoles publiques sont dans l'état lamentable dénoncé par les manifestants de juin 2013?

Au final, l'une des plus grandes difficultés auxquelles se heurte le projet *Fome Zero* est sans doute la coordination aux trois niveaux du pouvoir politique : Etat fédéral, Etats fédérés et municipalités. Le projet se veut décentralisé mais on semble loin du compte selon une étude internationale conduite dans 15 aires métropolitaines, citée dans un travail éditée par l'université Cornell (Kepple et al, 2012, p 7). L'étude a mis en évidence les points sur lesquels *Fome Zero* doit travailler pour améliorer son application:

- Opérationnalisation des organismes analogues au CONSEA fédéral dans les Etats et les municipalités où ils ne sont pas encore fonctionnels;
- Clarification des responsabilités de chaque niveau de pouvoir;
- Construction des organes décentralisés négociée en fonction des conditions politiques, sociales et institutionnelles locales;
- Amélioration du management des actions intersectorielles;
- Renforcement des liens entre organes publics et ONG engagées dans les activités de lutte contre la faim.

Dans les faits, c'est surtout le programme *Bolsa familia*, correspondant à une allocation monétaire, qui attire les commentaires par l'ampleur du nombre de bénéficiaires et par son effet incontestablement bénéfique pour les plus démunis. Les autres programmes, notamment ceux qui cherchent à rapprocher les producteurs agricoles pauvres et les consommateurs en situation de précarité alimentaire, ont plus de mal à se développer, à la fois par manque de moyens financiers et humains et du fait de leur complexité.

Finalement, on peut dire que le gouvernement Lula a surtout mis l'accent sur une politique de consolidation d'un système de protection sociale dont le fer de lance est précisément le programme *Bolsa familia*, dont les effets n'ont que fort peu diminué les inégalités de revenu. Continuant l'action de son prédécesseur par son programme *Brasil sem miseria* destiné aux 16.2 millions de brésiliens qui vivent encore dans l'extrême pauvreté, la présidente a beaucoup à faire si elle veut s'attaquer aux causes structurelles de la pauvreté et de la faim et davantage corriger les inégalités sociales.

Références

Braga Saraiva E., Ferreira da Silva A.P., Araujo de Sousa A., Fernandes Cerqueira G., Martins dos Santos Chagas C., Toral N. (2013). Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o programa nacional de alimentação escolar. *Ciencia e Saude Coletiva*, 18(4), p 927- 936

Cordeiro A. (2007). *Resultados do programa de aquisição de alimentos (PAA): perspectivas do beneficiarios*. CONAB, Brasilia.

Graziano da Silva J., Del Grossi M.E., Galvao de França C. (Coord.) (2012). *Fome Zero (Programme faim zéro). L'expérience brésilienne*. Série NEAD Especial 19, MDA, Brasilia.

Grisa C., Job Schmitt, Mattei L., Maluf R., Pereira Leite S. (2011). Contribuições do programa de aquisição de alimentos à segurança alimentar e nutricional e a criação de mercados para a agricultura familiar. *Agricultura*, v.8.-n.3, p 34-1.

Hevia F.J. (2011). Relaciones socio-estado, participacion ciudadana y clientelismo politico en programas contr la pobreza. El caso de Bolsa rand nombre familia en Brasil. *America Latina Hoy*, vol. 57, Univ. de Salamanc, p 205-238.

Kepple A.W., Maluf R.S., Burlandy L. (2012). Implementing a decentralized National Food and Nutrition Security System in Brazil. Case study 9-10 of the program : *Food Policy for Developping*

Countries : the Rôle of Government in the Global Food System. Cornell University, Ithaca, New York, 15 p.

Mattei L. (2006). *Pronaf 10 anos : mapa da produção acadêmica.* MDA, Brasília, 202 p.

Mattei L. (2012a). A reforma agrária brasileira : evolução do número de famílias assentadas no período pós redemocratização do país. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, vol. 20, N.1, p 301-325.

Mattei L. (2012b). Pobreza rural : um fenômeno histórico-estrutural relacionado a estrutura agrária do país. *Observatorio de políticas públicas para a agricultura*, n°41, Janvier, CPDA, Rio de Janeiro, 5 p.

Métamorphose du programme Fome Zero (2013). Document consulté sur <http://psol50.org.br/site/artigos-e-entrevistas/545/a-metamorfose-do-programa-fome-zero>

Mourão L. et Macedo de Jesus A. (2012). Bolsa família (Family Grant) Programme : an analysis of Brazilian income transfer programme. *Field Actions Science Reports. Special Issue 4 : Fighting Poverty, between market and gift*, p 43-49.