

INTRODUCTION

Lutte contre la faim d'inspiration brésilienne

► Une introduction de *Patrick Veillard*

Le 19 avril dernier, le président mexicain Enrique Peña Nieto lançait officiellement dans l'État du Chiapas un nouveau plan massif de lutte contre la faim, en présence de l'ancien chef d'État du Brésil, Luiz Inacio Lula da Silva. Tout un symbole. De par la région choisie, l'une des plus pauvres du Mexique. Mais aussi et surtout parce que le Brésil est souvent montré comme le modèle à suivre en matière de politique publique de lutte contre la faim, en lien avec la réussite du programme *Fome Zero*.

Patrick Veillard

Ingénieur de formation, avec une spécialité en sciences des aliments, Patrick Veillard a étudié le journalisme à l'idJ (institut de journalisme de Bruxelles).

Lancée par Lula au début des années 2000, *Fome Zero* est une stratégie globale de lutte contre la faim, intégrant un ensemble de programmes publics d'accès à l'alimentation, de soutien à l'agriculture familiale et de développement d'activités génératrices de revenus, le tout dans un cadre impliquant fortement la société civile. Les plus connues des composantes sont la *Bolsa Familia*, une aide mensuelle conditionnée à la scolarisation et la vaccination infantile, ainsi que le Programme d'acquisition des aliments (PAA), une expérience de marché public agricole en provenance et à destination des populations les plus pauvres¹.

De nombreuses initiatives

On parle de réussite car, de fait, le bilan de la stratégie est plutôt flatteur. Elle a permis à 20 millions de Brésiliens de sortir de la pauvreté, réduit la malnutrition infantile de 60 %, la mortalité infantile de 45 % et la pauvreté rurale de 15 %, notamment en favorisant l'agriculture et la consommation locales. Même si elle a été critiquée pour son coût et ses difficultés de mise en œuvre, elle a permis au Brésil d'être aujourd'hui reconnu comme

une référence internationale en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire.

Parmi les initiatives s'étant inspirées de *Fome Zero*, le projet mexicain, baptisé « Croisade nationale contre la faim », vise à fournir une vaste série de produits et services à 7,4 millions de Mexicains, en particulier aux populations indigènes : distribution de nourriture, ateliers de formation à une bonne alimentation, accès aux services de santé et d'éducation, amélioration de la production et de la commercialisation agricoles, etc. Prometteur, ce projet est probablement le plus proche du modèle brésilien. Mis en place au niveau d'un État fédéral, il dispose, comme sa contrepartie brésilienne, de moyens conséquents (budget de 18 milliards d'euros), et implique plusieurs ministères ainsi que le secteur privé et la société civile. De manière plus générale, les deux pays sont des pays émergents aux très fortes inégalités, ce qui crée un contexte favorable à ce type de politique redistributive.

La Croisade contre la faim provoque pourtant une levée de boucliers, étant notamment accusée d'électoratisme et de subordination au secteur privé. Fortement impliqué dans le projet, ce secteur commercialise beaucoup de produits fortement sucrés ou salés, ce qui entraînerait d'importants changements dans les habitudes alimentaires des populations les plus pauvres^{2, 3}.

Émulation en Afrique et en Amérique latine

D'autres pays d'Amérique latine et d'Afrique se sont lancés dans une voie proche de celle de *Fome Zero*. Le Pérou

1 : *Défis Sud* n° 100. Avril, mai 2011. « Le Brésil champion du soutien céréalière ».

2 : *Le Monde*. 18/04/2013. « Au Mexique, croisade présidentielle contre la faim ».

3 : Parmentier B. 23 avril 2013. « *Faim Zéro* : Brésil et maintenant Mexique ».



© Douglas Engler / Panos.

Un enfant brésilien mâche une noix de palmier Babassu.

a ainsi mis en place un programme qui garantit qu'au moins 40 % des achats publics de produits alimentaires réalisés par les programmes sociaux s'effectuent auprès de producteurs locaux. Le Nicaragua dispose depuis 2000 d'une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle similaire. Le Brésil a mis en place une politique de coopération Sud-Sud avec des pays d'Amérique latine et d'Afrique dans les domaines du développement agricole, de la recherche, du transfert de technologies et de la coopération technique. Il soutient par exemple un programme d'achat de denrées locales en Afrique, au sein du programme « Achats au service du progrès » de la FAO et du PAM⁴. Ces achats à terme auprès d'associations d'agriculteurs restent néanmoins limités à un cadre non étatique et prennent la forme de projets pilotes d'une valeur relativement modeste (76 millions de dollars). Enfin, une stratégie inspirée de *Fome Zero* est également à l'étude en zone Cedeao^{5, 6}.

4 : Raffray M. Septembre 2012. *La stratégie « Faim Zéro » au Brésil*. Note de synthèse Inter-réseaux.

5 : Dans le cadre de son plan d'accélération de l'Écowap, la Cedeao a publié en septembre 2012 une Note d'Orientation Stratégique intitulée *Vers une sécurité alimentaire de proximité en Afrique de l'Ouest : Faim Zéro en Afrique de l'Ouest*.

6 : Note d'orientation stratégique de la Cedeao: *Vers une sécurité alimentaire de proximité en Afrique de l'Ouest : Faim*

Fome Zero fait également parler d'elle au sein des organisations internationales. Le rapport de la FAO « *Le Programme Fome Zero : l'expérience brésilienne* », publié en 2011, a ainsi largement inspiré le lancement de « Défi Faim Zéro », une nouvelle initiative de l'institution onusienne pour éliminer la faim dans le monde⁷. Ses principaux objectifs sont d'améliorer l'accès à une alimentation saine et nutritive, d'éradiquer la malnutrition infantile et de mettre en place des systèmes alimentaires durables, le tout dans un contexte de fin des Objectifs du millénaire (expirant en 2015)^{8, 9}.

Les écueils du copier / coller

Au regard de toutes ces initiatives, d'aucuns pourraient proclamer le caractère universel du modèle *Fome Zero*. De simples copier / coller présentent néanmoins de

Zéro en Afrique de l'Ouest.

7 : ONU. *Le défi « Zéro faim » : Dans un monde d'abondance, personne – pas une seule personne – ne devrait avoir faim.* <http://www.un-ngls.org>.

8 : Le cadre de développement post OMD-2015 suit un processus de consultations au niveau mondial. Un groupe de haut niveau, constitué de représentants de la société civile, du secteur privé et du secteur public et coprésidé par les présidents de l'Indonésie, du Liberia et du Royaume-Uni, réfléchit aux nouveaux défis du développement tout en s'appuyant sur l'expérience acquise dans la réalisation des OMD.

9 : *Le Monde*. 31/05/2013. « L'environnement au cœur des objectifs 2030 de l'ONU de réduction de la pauvreté ».

nombreux écueils potentiels, notamment du fait des particularités du Brésil. Puissance émergente, en particulier au niveau agricole, le pays dispose en effet d'importantes capacités financières ainsi que des infrastructures, d'une administration et d'une société civile relativement développées. C'est loin d'être le cas dans beaucoup de pays en voie de développement, en particulier en Afrique.

Un chiffre suffit à illustrer ce problème de capacités financières : le gouvernement brésilien a investi 2 milliards de dollars en 2003 dans le lancement de *Fome Zero*, ce qui représente près de 4 fois le budget annuel de la FAO. Cela démontre les limites des institutions internationales, qui ne contribuent d'ailleurs pas (ou peu) à *Fome Zero*. Quant aux pays en voie de développement, très peu peuvent investir ce type de montants dans leurs politiques publiques, à l'exception peut-être de pays aux ressources naturelles particulièrement abondantes (comme le pétrole au Nigeria). Encore faut-il disposer d'un système bancaire et de mécanismes fiscaux suffisamment solides...¹⁰ Le système de taxation brésilien peut générer de telles sommes car il est relativement efficace et s'appuie sur une économie dynamique et génératrice de devises, notamment dans le secteur de l'agro-business¹¹.

De plus, le Brésil est un pays-continent qui a pu coordonner les politiques locales et régionales liées à *Fome Zero* au niveau de l'État fédéral. Même si cette coordination reste l'une des plus grandes faiblesses de la stratégie, elle est nécessairement plus aisée au sein d'un seul et même État qu'à l'échelle d'une structure interétatique régionale, telle la Cedeao en Afrique de l'Ouest par exemple. La puissance financière du Brésil a en outre permis à son administration de disposer d'une relative autonomie pour mettre en place la stratégie, au contraire de pays plus dépendant de leurs bailleurs, que

10 : Raffray M. Septembre 2012. *Op. cit.*

11 : La participation directe du secteur privé brésilien est par contre infime, puisqu'elle représenterait moins de 1 % du total des financements.

Suite à la page suivante ➤



ce soit au niveau bilatéral ou multilatéral. Ce problème est d'ailleurs reconnu par les institutions internationales, qui mettent en avant le rôle primordial des gouvernements pour assurer la sécurité alimentaire de leurs populations. Ainsi, l'ancien promoteur de *Fome Zero*, M. José Graziano da Silva, aujourd'hui directeur général de la FAO, indique-t-il que « la seule réponse efficace à l'insécurité alimentaire reste l'engagement politique au niveau national, renforcé aux échelons régional et mondial par la communauté internationale des donateurs et les organisations internationales »¹². Cette volonté politique était clairement présente au sein du gouvernement Lula et a été

l'une des clefs du succès du programme, dans un contexte pas nécessairement favorable (entre autres une dette publique élevée). Le gouvernement a également eu l'intelligence de fortement impliquer, depuis le lancement, la société civile brésilienne. Ce caractère participatif ne peut sans doute être appliqué dans tous les PED, ces derniers ne bénéficiant pas nécessairement du même historique que le Brésil dans ce domaine (ex. MST, Via Campesina, etc.).

Largement perfectible

Tous ces éléments de la stratégie montrent à quel point une application trop directe de *Fome Zero* pourrait être contre-productive dans un contexte par

trop différent du Brésil. Cela sans même mentionner les très nombreuses limites de la stratégie : manque de coordination entre ministères, définition trop étroite de la population ciblée, clientélisme local, pour ne citer que quelques exemples. Les expériences de réplique devront également prendre en compte ce caractère largement perfectible. La nouvelle présidente brésilienne Dilma Rousseff l'a bien compris, puisqu'elle a décidé d'axer « Brésil Sans Misère », le successeur de *Fome Zero*, sur le perfectionnement des institutions publiques et sur la portée des programmes. Une manière d'accroître les efforts du pays en matière de lutte contre la pauvreté et d'atteindre les populations les plus fragiles. ■

12 : ONU. *Le défi « Zéro faim »*. Op. cit.