



Politiques municipales de lutte contre la faim et promotion de l'agriculture familiale au Brésil

Étude réalisée par Renato Maluf et Silvia A. Zimmermann du Centre de référence en sécurité alimentaire et nutritionnelle de Rio de Janeiro, dans le cadre de la préparation du séminaire franco-brésilien du 11 juillet 2005 : "Fin des paysans, faim du monde !", "Consommer autrement", "Pour une agriculture durable : quels rôles pour les collectivités territoriales ?"

iBetinho
Base



Renato S. Maluf est professeur et coordinateur du Centre de référence en sécurité alimentaire et nutritionnelle (CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, Brésil) et également membre du Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Silvia A. Zimmermann est étudiante en mestrado (DEA) et assistante de recherche au Centre de référence en sécurité alimentaire et nutritionnelle (CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, Brésil).

Ce séminaire a été organisé par le CFSI et IBase dans le cadre du programme d'échanges entre ABONG et Coordination Sud, de l'année du Brésil en France et de la campagne ALIMENTERRE.



Ce document a été réalisé avec le soutien financier de la Commission Européenne et du ministère des Affaires étrangères. Les points de vue qui y sont exposés reflètent l'opinion des participants au débat et en aucun cas le point de vue officiel de la Commission Européenne et du ministère français des Affaires étrangères.



CFSI - Comité Français pour la Solidarité Internationale

32 rue Le Peletier - 75009 Paris

Tél. : 33 (0) 1 44 83 88 50 - Fax : 33 (0) 1 44 83 88 79

Courriel : info@cfsi.asso.fr

www.cfsi.asso.fr

IBase - Instituto Brasileiro de Analises Sociais e Econômicas

Av. Rio Branco, n° 124, 8° andar - Centro - Rio de Janeiro - CEP 20040-916

Telefone : (21) 2509-0660

www.ibase.org.br

TABLE DES MATIÈRES

Préambule	4
Introduction	7
1. L'importance de l'agriculture familiale au Brésil	8
2. Inégalités sociales, faim et malnutrition	10
3. Politiques de lutte contre la faim et de promotion de l'agriculture familiale	12
4. Expériences de politiques locales de sécurité alimentaire	15
4.1. Rio Branco (Acre)	15
4.2. Santa Maria (Rio Grande do Sul)	16
4.3. Belo Horizonte (Minas Gerais)	18
4.4. Fortaleza (Cearà)	19
Conclusion	20
Références bibliographiques	22
Annexe	23

PRÉAMBULE

Ce document reprend, de manière parfois résumée, l'étude réalisée par Renato S. Maluf et Silvia A. Zimmermann du Centre de référence en sécurité alimentaire et nutritionnelle de Rio de Janeiro, dans le cadre de la préparation du séminaire franco-brésilien du 11 juillet 2005 : *Fin des paysans, faim du monde ! (Consommer autrement, pour une agriculture durable : quels rôles pour les collectivités territoriales ?)*.

Ce séminaire multi-acteurs a réuni à la fois des représentants de collectivités territoriales et divers acteurs de la société civile (organisations paysannes, associations de solidarité internationale, mouvements de consommateurs, etc.).

Les enjeux de l'agriculture familiale durable sont considérables. Celle-ci doit notamment permettre :

- aux agriculteurs de vivre décemment de leur travail. Or, aujourd'hui, sur les 850 millions de personnes qui souffrent de la faim, les 4/5èmes sont des paysans.
- aux consommateurs d'avoir accès à une alimentation saine et suffisante, c'est à dire contribuer au respect d'un des principaux droits de l'homme : le droit une alimentation saine et suffisante. Or les excès d'une agriculture productiviste ont conduit à des crises sanitaires majeures ces dernières années (vache folle, grippe aviaire, etc.).
- aux citoyens actuels et futurs de vivre dans un environnement préservé. Là encore le productivisme peut dégrader gravement l'environnement. Citons par exemple la pollution des nappes phréatiques bretonnes du fait du développement d'un élevage porcin intensif.

Comment agir en faveur d'une agriculture familiale durable ? Cette étude présente des initiatives brésiliennes. Lors du séminaire, les participants français ont également présenté des initiatives exposées brièvement ci-dessous. Elles mêlent actions globales et locales.

Agir globalement

Deux axes de travail sont à souligner :

- Changer les politiques imposées par les institutions financières internationales tels le Fonds Monétaire International ou la Banque Mondiale. Celles-ci sont souvent défavorables à une agriculture familiale durable et encouragent une agriculture productiviste et exportatrice.
- Modifier les règles du commerce international relatives à l'agriculture et promouvoir le droit à la protection des marchés. Sur ce dernier point, la campagne "exportations de poulets : l'Europe plume l'Afrique", animée par Agir Ici, le CCFD, le CFSI et le GRET est un bon exemple d'action à mener. En Europe, les industriels de l'agroalimentaire commercialisent les parties nobles du poulet (cuisses et blancs) dans des plats cuisinés ou sous forme de découpes à cuire. Les bas morceaux (cous, ailerons...) sont exportés congelés en Afrique à des prix dérisoires. Une ONG camerounaise, l'ACDIC¹ a publié un rapport sur les conséquences de ces importations qui provoquent la ruine de l'aviculture locale. Les consommateurs camerounais sont confrontés à des risques sanitaires élevés : la chaîne du froid ne pouvant être respectée, les mêmes morceaux peuvent être plusieurs fois congelés et décongelés. L'ACDIC a lancé une campagne au Cameroun qui a obtenu du gouvernement la hausse des droits de douane et la mise en place de quotas pour limiter les importations de poulet. Cela a permis de re-dynamiser le secteur avicole du pays. En France, comme dans plusieurs autres pays européens, les ONG ont interpellé l'Union Européenne qui négocie actuellement des Accords de Partenariat Economiques (APE) avec les pays ACP (Afrique, Caraïbe et Pacifique). Les APE visent, notamment, à l'ouverture des marchés ACP aux produits européens, en contrepartie de l'ouverture

¹ Association Citoyenne de Défense des Intérêts Collectifs

du marché européen aux produits ACP. Nous dénonçons, comme nos partenaires ACP, cette réciprocité entre ensembles économiques aux niveaux de développement si inégaux et demandons que soit reconnu un droit des pays ACP à protéger leurs marchés lorsqu'ils sont menacés par les importations. Plus de 70 000 signatures ont été recueillies. Nous avons également rencontré le Commissaire européen au commerce et le Ministre français du commerce extérieur pour engager un dialogue sur les APE. La concurrence des importations de poulets ne s'arrête pas à l'Europe. Le Brésil étant un des principaux exportateurs mondiaux de volaille, il serait intéressant de développer des alliances entre sociétés civiles africaines, européennes et brésiliennes.

Agir localement

C'est sur ce point qu'était centré le séminaire IBASE-CFSI dont le but était :

- d'échanger des analyses et des expériences locales entre acteurs français et brésiliens sur le thème du soutien à l'agriculture familiale durable et de la sécurité alimentaire ;
- de favoriser le dialogue entre collectivités territoriales et société civile et entre les différentes familles d'acteurs de la société civile ;
- de faire évoluer leurs analyses et leurs pratiques ;
- de définir de quelle manière poursuivre ces échanges, voire de développer une coopération décentralisée franco-brésilienne sur ces questions.

Les débats étaient articulés autour de 2 questions principales :

- comment la consommation peut-elle soutenir une agriculture familiale durable ?
- comment les collectivités territoriales françaises et brésiliennes, avec la participation de la société civile, peuvent-elles agir dans ce sens ?

Pourquoi cibler les collectivités territoriales ? Pour trois raisons :

- elles ont une responsabilité politique. Elles doivent, à leur niveau, contribuer au respect des droits de leurs administrés à une alimentation saine et suffisante ;
- elles disposent d'un pouvoir politique et de compétences qui augmentent, en France, avec la récente loi sur la décentralisation ;
- elles possèdent un pouvoir économique non négligeable : les achats publics de l'Etat et des collectivités territoriales françaises représentent 15 % du PIB, tous produits confondus.

Quels sont les moyens d'action des collectivités territoriales ? Elles peuvent :

- développer la part de l'aide alimentaire composée de produits issus d'une agriculture familiale durable. Cette démarche est courante au Brésil qui a mis en place un programme national d'achat des produits de l'agriculture familiale (PAA) dans ce but. En revanche, la France est en retard dans ce domaine. La représentante du GRET a présenté une expérience différente, qui lie production agricole et lutte contre l'exclusion : celle des "Jardins de Cocagne". Une municipalité peut fournir un terrain. Les jardins de Cocagne y organisent un chantier d'insertion visant à produire et commercialiser des produits biologiques. Ces chantiers sont encadrés par des agriculteurs. Les produits sont ensuite commercialisés auprès d'associations pratiquant l'aide alimentaire et de particuliers ;
- utiliser les achats publics dans le domaine alimentaire, notamment dans le cadre de la restauration collective. Le directeur de la caisse des écoles du 19^{ème} arrondissement de Paris et

la représentante de la Fédération Nationale de l'Agriculture Biologique (FNAB) ont présenté l'expérience des cantines scolaires en France où la consommation de produits bios progresse. Plusieurs freins ont cependant été identifiés, notamment des prix élevés et une offre souvent inadaptée à la demande de collectivités importantes (difficulté à fournir des produits en grandes quantités) ;

- sensibiliser les consommateurs pour les inciter à acheter des produits issus d'une agriculture familiale durable. Une élue de la ville de Lille a présenté la campagne menée sur le thème de l'alimentation en 2004. Pour sa part, le CFSI a expliqué comment, depuis 5 ans, il organise chaque année la campagne **ALIMENTERRE** en vue de sensibiliser les citoyens français aux enjeux internationaux de la faim et de l'agriculture durable. Cette campagne cherche également à mobiliser le grand public, comme ce fut le cas en 2004, lors de la campagne "l'Europe plume l'Afrique" ;
- favoriser l'accès des consommateurs aux produits de l'agriculture durable. Plusieurs villes françaises aident à la mise en place de marchés bios. INDECOSA, le mouvement de consommateurs de la CGT, a expliqué qu'il était possible d'imposer un certain nombre de conditions liées au développement local lors de l'implantation des hypermarchés, dont, par exemple, un engagement à commercialiser des produits de l'agriculture durable. Cela peut se faire dans le cadre des commissions départementales de l'équipement commercial (CDEC) composées de 3 représentants des collectivités territoriales, de 2 représentants du monde de l'entreprise et d'une organisation de consommateurs.

Pascal Erard
Responsable plaidoyer institutionnel du CFSI

INTRODUCTION

Le présent document a pour objectif d'offrir des éléments d'analyse pour le séminaire franco-brésilien "Fin des paysans, faim du monde !" (Consommer autrement pour une agriculture durable : Quels rôles pour les collectivités territoriales ?)². Ce séminaire avait pour but de réfléchir sur les politiques locales de sécurité alimentaire et le lien entre la promotion de l'agriculture familiale et l'accès à une alimentation saine et suffisante par les consommateurs urbains les plus pauvres au Brésil et en France. Ce séminaire visait également à encourager le débat entre des représentants d'organisations de la société civile et des collectivités territoriales concernant les actions liées à la sécurité alimentaire au Brésil et en France, dans le cadre de la coopération entre les deux pays.

Deux références utilisées pour l'élaboration de ce travail doivent être, d'ores et déjà, mentionnées. Tout d'abord, nous avons adopté la notion de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) élaborée et approuvée lors de la IIe Conférence nationale de SAN, organisée en 2004. Selon cette définition, la sécurité alimentaire et nutritionnelle est la réalisation du droit de tous à l'accès régulier et permanent à des aliments de qualité, en quantité suffisante, sans compromettre l'accès à d'autres besoins essentiels, s'appuyant sur des pratiques alimentaires saines, qui respectent la diversité culturelle et qui sont durables du point de vue social, économique et environnemental (CONSEA, 2004). En ce sens, la sécurité alimentaire et nutritionnelle constitue un objectif majeur des politiques publiques. La caractéristique spécifique de cette approche réside dans la nécessité d'inter-sectorialité des actions et des politiques publiques de SAN.

Ensuite, nous considérons qu'il est possible de mettre en oeuvre des actions locales conformes aux principes de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. L'analyse d'un ensemble d'expériences dans différentes régions du Brésil³ a identifié les orientations suivantes concernant la politique des municipes en matière de SAN⁴ :

- promouvoir la production rurale et urbaine et la commercialisation des aliments en s'appuyant sur des bases socialement équitables ;
- augmenter l'accès à une alimentation de qualité et contrôler les conditions dans lesquelles ces aliments sont offerts à la population ;
- encourager l'éducation alimentaire et l'organisation des consommateurs pour la défense de leurs droits ;
- universaliser et assurer la qualité des programmes d'aide alimentaire ou programmes d'urgence destinés à des groupes de population spécifiques ;
- inciter la participation de la société civile dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique de SAN et appuyer les initiatives non-gouvernementales.

L'étude a été divisée en 5 parties. Nous commençons par un bref rappel sur le contexte de l'agriculture familiale au Brésil. Dans la partie suivante sont présentées des données concernant les inégalités sociales et les causes de la faim et de la malnutrition dans le pays. La troisième partie montre comment se structurent les principaux programmes visant à combattre la faim et à promouvoir l'agriculture familiale dans le pays. La quatrième partie présente une synthèse de quatre études de cas portant sur des initiatives de municipes brésiliens. Ces cas ont été choisis en fonction de leur caractère innovant. En outre, ces municipes de tailles différentes, apparaissent comme représentatifs de la diversité régionale du Brésil. Les municipes en question sont : Belo Horizonte (BH), Fortaleza (CE), Rio Branco (AC) et Santa Maria (RS). Enfin, le dernier point présente des conclusions et recommandations.

² Séminaire réalisé à Paris le 11/07/2005 et organisé par le CFSI, IBASE, ABONG et Coordination SUD dans le cadre de l'année du Brésil en France.

³ Présentée dans Costa et Maluf (2001).

⁴ Le municipe est la plus petite unité administrative au Brésil.

1. L'IMPORTANCE DE L'AGRICULTURE FAMILIALE AU BRÉSIL

L'agriculture familiale au Brésil emploie un nombre important et assez diversifié de familles rurales. Pour celles-ci, l'agriculture constitue un fondement majeur de leur production économique et un repère essentiel de l'identité sociale. L'agriculture familiale est défavorisée par rapport à l'accès à la terre, son exploitation et à l'appropriation des fruits de son travail. Cependant, on peut affirmer que le Brésil est un pays où les familles rurales et l'agriculture familiale jouent un rôle marquant dans la construction d'une société socialement équitable et durable.

Au Brésil, on distingue "l'agriculture patronale" et "l'agriculture familiale", cette dernière bénéficiant de soutiens publics. L'agriculture familiale se définit selon trois caractéristiques principales :

- la gestion de l'exploitation agricole et les investissements sont réalisés par des individus qui ont entre eux des liens de sang ou qui sont mariés ;
- la plupart du travail est fourni par les membres de la famille ;
- la propriété des moyens de production (même s'il ne s'agit pas toujours de la terre) appartient à la famille et c'est à l'intérieur de celle-ci que se réalise la transmission de ces biens en cas de décès ou départ à la retraite du ou des chefs de l'exploitation (INCRA/FAO, 1996:4).

Un diagnostic réalisé à partir des données de 1995/96, a constaté que le pays comptait 4,8 millions d'exploitations agricoles, occupant une surface de 353,6 millions d'hectares. Parmi celles-ci, 4,1 millions (85,2 %) étaient considérées comme familiales, correspondant à une surface de 107,8 millions d'ha (30,5 %). Pour l'agriculture patronale, on a dénombré 555 000 exploitations (11,4 %), occupant une surface de 240 millions d'ha (67,9 %) (INCRA/FAO, 2000). Ces données révèlent le grand nombre d'agriculteurs familiaux et la disparité concernant l'occupation de la terre, une des principales manifestations de la forte inégalité sociale qui caractérise le pays.

Bien qu'elles n'occupent que 30,5 % de la surface totale utilisée pour l'agriculture, les exploitations familiales ont fourni 37,9 % de la production agricole nationale pour la récolte 1995/96. Leur production est composée principalement d'aliments vendus sur le marché brésilien, mais comprend également des produits destinés à l'exportation. Voici les principaux produits, accompagnés de la part de l'agriculture familiale exprimée en pourcentages dans la VBP⁵ : porcs (58 %), lait et produits laitiers (52 %), bovins à viande (24 %), volailles et œufs (40 %), coton (33 %), riz (31 %), oignon (72 %), haricots secs (67 %), tabac (97 %), manioc (84 %), maïs (49 %), soja (32 %), blé (46 %), banane (58 %), orange (27 %), raisin (47 %), café (25 %), canne à sucre (10 %), chiffres FAO/INCRA, 2000.

Cependant, cette importante participation à la production n'est pas proportionnelle à l'accès aux crédits destinés à l'agriculture. Bien que les agriculteurs familiaux représentaient, à cette époque, 85,2 % du total des exploitations et assumaient 37,9 % de la VBP, ceux-ci n'ont accédé qu'à 25,3 % des financements destinés à l'agriculture.

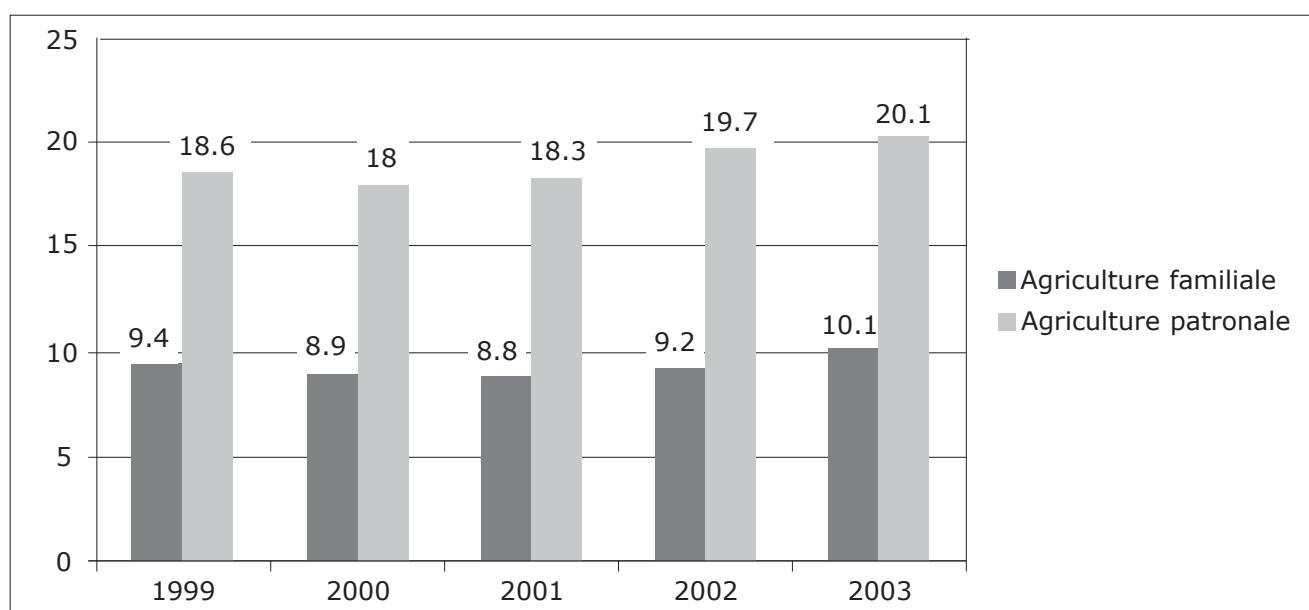
L'agriculture familiale brésilienne est également reconnue pour sa capacité à générer des emplois, puisqu'on trouve dans cette catégorie 13,8 millions (79,8 %) de personnes sur les 17,3 millions employées dans l'agriculture brésilienne en 1995/96. Comme on pouvait s'y attendre, l'agriculture patronale comprend 81,7 % des employés salariés permanents. En effet, par définition, les exploitations familiales répartissent leurs activités entre les membres

⁵ Valeur brute de production (VBP) - somme de la valeur de la production récoltée/obtenue de tous les produits animaux et végétaux.

de la famille, ce qui conduit à une embauche de main d'œuvre moins importante. Cependant, 55 % des employés saisonniers ont été engagés par les exploitations familiales.

Une étude récente (MDA, 2004) présente un calcul du produit intérieur brut (PIB) des filières de l'agriculture familiale, avec l'objectif de définir et de quantifier le revenu engendré par cette catégorie d'agriculteurs en utilisant les mêmes procédés méthodologiques que pour évaluer la participation de l'agriculture patronale⁷. Selon cette étude, le PIB des filières de l'agriculture correspondait en 2003 à 30,6 % du PIB total du Brésil, sur lesquels 10,1 % provenaient de l'agriculture familiale (156,6 milliards de R\$ ou 46 milliards d'€) et 20,1 % de l'agriculture patronale (Graphique 1).

Graphique 1 : Brésil. Participation des filières de l'agriculture familiale et patronale au PIB total (en %). Source: MDA, 2004.



Il faut souligner qu'en 2003, l'agriculture familiale représentait près d'un tiers du PIB des filières de l'agriculture brésilienne. Cependant son dynamisme se traduit dans la croissance de sa production soit 9,4 %, entre 2002 et 2003, pourcentage non seulement supérieur à la croissance faible du PIB national (0,5 %) - l'économie brésilienne traversait une période de stagnation - mais aussi à celui de l'agriculture patronale (5,1 %).

Tous ces constats montrent l'importance économique et sociale de l'agriculture familiale au Brésil. Comme nous l'avons déjà mentionné, celle-ci présente des formes très différentes selon les régions du pays qu'il est impossible de développer dans les pages de ce document.

Cependant, il convient de signaler quelques traits de cette diversité :

- le poids variable de la production commerciale pour la reproduction socio-économique ;
- la multiplicité des formes de pluri-activité, typique de ces familles ;
- la diversité des modèles productifs et du degré d'intégration à l'agro-industrie selon les régions ;
- les rapports avec l'environnement adaptés à des écosystèmes très diversifiés.

⁷ La méthodologie adoptée calcule le PIB des filières de l'agriculture familiale à partir de la somme du PIB de quatre agrégats : intrants pour l'agriculture et l'élevage ; cultures et élevage ; industries de transformation des produits agricoles et distribution finale (MDA, 2004).

2. INÉGALITÉS SOCIALES, FAIM ET MALNUTRITION

Nous commencerons par examiner l'évolution des inégalités sociales mesurée par les indicateurs de revenu, procédé complexe parmi les diverses méthodes existantes pour estimer le nombre potentiel de personnes exposées à la faim. Au Brésil, en se référant au salaire minimum officiel (aujourd'hui 300 R\$ ou 88 ¢) :

- sont considérées comme pauvres, les familles (deux adultes et deux enfants) avec un revenu per capita inférieur à la moitié d'un salaire minimum mensuel, représentant en 2002, 30,6 % de la population (soit 52,3 millions de personnes) ;
- sont considérées comme indigentes les familles dont le revenu mensuel per capita est inférieur à un quart d'un salaire minimum, conditions dans lesquelles l'acquisition des aliments de base n'est même pas assurée, et où on trouve 11,6 % de la population (soit 20 millions de personnes)⁸.

Le programme Faim zéro (PFZ) a utilisé le concept de "seuil de pauvreté" adopté par la Banque mondiale, équivalent à un revenu par personne journalier de 1,08 \$. Cette valeur oscille entre 25 % et 33 % de la valeur du salaire minimum en vigueur au Brésil. Ainsi, le PFZ a estimé à 44 millions le nombre de personnes en situation de "vulnérabilité à la faim", c'est-à-dire qui ne disposent pas d'un salaire suffisant pour acquérir des aliments en quantité suffisante. Ce total équivaut à 9,2 millions de familles ou presque 28 % de la population totale du pays.

Afin d'effectuer une comparaison internationale basée sur le dollar PPC⁹, on estimait que 8,8 % de la population brésilienne se trouvait en dessous de ce seuil de 1 \$ par jour, en 1990, condition considérée comme une situation d'extrême pauvreté¹⁰. La promesse assumée par le Brésil dans le cadre des "Objectifs du millénaire" impliquait de réduire ce pourcentage à 4,4 % en 25 ans, sachant qu'en 2004, il se trouvait déjà à 4,7 %. Tous les indicateurs révèlent une tendance à la réduction de la pauvreté au Brésil, même si ce n'est pas de manière continue et, plus grave, à un rythme lent (avec une baisse de 39,7 % à 30,6 %, entre 1992 et 2002). Il serait cependant précipité de considérer la question de la pauvreté, y compris lorsqu'elle est plus aiguë, comme un problème dépassé au Brésil. L'extrême pauvreté au Brésil est encore très élevée englobant entre 8 et 17 millions de personnes selon l'indicateur utilisé.

L'inégalité sociale se révèle également à partir du fait que 20 % des plus riches se sont partagé 56,8 % du revenu national, en 2002, alors que 20 % des plus pauvres n'ont accédé qu'à 4,2 % de ce revenu. Ce dernier pourcentage a légèrement augmenté en raison des transferts sociaux effectués par les programmes de Prévoyance et d'Assistance sociale. Entre 1990 et 2002, l'indice de Gini est resté bloqué à 0,57, un des taux d'inégalité les plus élevés au monde. Les plus pauvres d'entre les pauvres au Brésil sont dans la région du Nordeste. L'inégalité a également une couleur : elle est noire ou métissée. La distribution de ces groupes entre les 10 % des plus pauvres, d'un côté, et 1 % des plus riches, de l'autre, montre que 86 % de ceux qui sont dans la classe la plus favorisée sont blancs, alors que 86 % des plus pauvres sont noirs ou métis.

En ce qui concerne la malnutrition infantile (mesurée par la prévalence d'enfants de moins de 5 ans en dessous du poids normal), elle est également en diminution au Brésil, ayant baissé de 18,4 % (1975) à 5,7 % (1996), indice proche de celui de pays comme l'Argentine (5 %) et Cuba (4 %). Une part significative de cette chute peut être expliquée par le processus d'urbanisation et par les politiques de santé et de distribution des aliments mises en oeuvre à ce moment-là dans le pays.

⁸ Selon le DIEESE - Département intersyndical des études socio-économiques, en considérant le panier alimentaire de base national qui régule le salaire minimal au Brésil, le salaire minimum qui répondrait aux besoins vitaux du travailleur et de sa famille (deux adultes et deux enfants) devrait être de 1.477,49 R\$ alors qu'il s'élève actuellement à 300,00 R\$.

⁹ Dollar américain selon le concept de "parité du pouvoir d'achat" (PPC).

¹⁰ BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio(ODM): relatório de acompanhamento. Brasília, IPEA/IBGE, 2004.

L'amélioration des conditions de santé et de l'alimentation des enfants brésiliens ne se présente pas de manière homogène, si l'on considère les différents indicateurs (taille par âge, poids par âge et poids par taille) et les différentes régions. La malnutrition chronique (taille insuffisante en fonction de l'âge) atteignait 10,5 % de la population de moins de 5 ans ; 5,7 % de ces enfants présentaient un poids trop faible pour leur âge et 2,3 % avait une relation poids/hauteur basse. On constate aussi que le problème de la malnutrition chronique est plus grave dans les régions du Norte et du Nordeste et, en général, dans les zones rurales. Malgré la diminution drastique de la malnutrition infantile ces dernières années, le pays compte encore un groupe de plus d'un million d'enfants présentant un déficit de poids pour leur âge. Cette perturbation nutritionnelle, dans la mesure où il s'agit de l'expression la plus grave de l'insuffisance alimentaire, montre de manière criante que la faim subsiste au Brésil. Comme on le sait, elle n'est pas liée au manque d'aliments dans un pays qui produit plus que ce qui est nécessaire pour répondre aux demandes alimentaires de sa population. Les données de l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) révèlent que la disponibilité d'aliments au Brésil est passée de 2 216 calories par personne et par jour en 1961 à 3 002 calories en 2001. Cependant, l'approche de la SAN exige de considérer, d'un côté, les conditions d'accès aux aliments produits et, de l'autre, les aspects sociaux, environnementaux et culturels de la production d'aliments qui se cachent derrière les indicateurs de quantités produites.

3. POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA FAIM ET DE PROMOTION DE L'AGRICULTURE FAMILIALE

Le Brésil est une République fédérale divisée en États et municipes. La plupart des programmes fédéraux sont, actuellement, gérés par les gouvernements des États et des municipes par le biais d'accords et de partenariats avec le Gouvernement fédéral. Cette décentralisation est le fruit de la réforme institutionnelle de l'État brésilien, commencée dans les années 80. La lutte contre la faim et la pauvreté, en s'attaquant aux causes des inégalités sociales, implique tous ces échelons administratifs, avec la participation des organisations de la société civile.

Dans le domaine des politiques sociales de lutte contre la faim et de promotion de la sécurité alimentaire soulignons la création, en 1993, du Conseil national de sécurité alimentaire (CONSEA) et l'organisation, en 1994, de la Ière Conférence nationale de sécurité alimentaire. Ces initiatives ont inauguré le partenariat entre l'État et la société en vue de mettre en place des politiques de lutte contre la faim et la pauvreté. Elles ont été renforcées par une mobilisation inédite de la société qui s'est matérialisée avec la campagne "Action des citoyens contre la faim, la misère et pour la vie". Ce mouvement, qui a atteint son apogée en 1993 et 1994, a permis de susciter un sentiment de solidarité en faveur des exclus et a promu de nombreuses campagnes de collecte et de distribution d'aliments dans tout le pays. Suspendu en 1994, le CONSEA a été réactivé en 2003, par le gouvernement Lula avec le lancement du programme Faim zéro.

L'énumération de tous les programmes développés au Brésil au cours des années 90 ayant un impact sur la faim et la SAN dépasserait les limites de ce document. Il existe un ensemble large et varié d'actions qui vont de la création d'emplois et de revenus, à la réduction du travail infantile, au développement agricole, en passant par les actions socio-éducatives ou les transferts sociaux. L'ampleur et l'efficacité de ces actions et programmes ont été affectées, cependant, par deux facteurs principaux : les contraintes macroéconomiques et la segmentation et dispersion des actions sectorielles.

Quant au développement de l'accès aux aliments, il faut mentionner deux programmes existant depuis des dizaines d'années dans le pays : le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE) et le Programme d'alimentation du travailleur (PAT). L'alimentation scolaire est également importante dans la mesure où elle implique la présence des enfants à l'école, ayant pour conséquence de réduire l'absentéisme scolaire. Pendant 200 jours ouvrables, 37 millions d'élèves du réseau public d'enseignement ou d'organisations philanthropiques sont accueillis chaque année. Il s'agit d'un des plus gros programmes d'alimentation au monde, financé par le ministère de l'Éducation pour un montant de l'ordre de 1 milliard de R\$ par an (correspondant à 294 millions d'euros). En outre, le Programme d'alimentation des travailleurs, mis en place par le ministère du Travail et de l'Emploi, a pour objectif d'améliorer les conditions nutritionnelles des travailleurs à faible revenu du secteur formel de l'économie. Chaque année, le PAT reçoit près de 7 millions d'employés issus de 100 000 entreprises privées.

Le programme Faim zéro du gouvernement Lula, cherche à intervenir sur les causes de la faim en utilisant des moyens divers :

- les transferts directs aux familles les plus pauvres ;
- des politiques structurelles de création d'emploi et de revenu ;
- des politiques spécifiques de combat contre la faim et d'accès aux aliments ;
- des politiques d'urgence pour les groupes les plus vulnérables.

Dans ce cadre, un vaste effort de mobilisation et de participation de la société civile est encouragé.

Concernant les politiques de transferts sociaux, le programme "Bourse famille" a bénéficié, en 2004, à près de 6,5 millions de familles en situation de pauvreté (revenu familial *per capita* inférieur à 100 R\$ ou 30 □), qui ont reçu mensuellement 75R\$ supplémentaires (22 □), mobilisant une somme de 5,7 milliards de R\$ (1,7 milliards d'□). Le nombre de bénéficiaires devrait s'élever à 11,2 millions de familles jusqu'en 2006. Le programme est mis en place par le récent ministère du Développement social et du combat contre la Faim (MDS), associant à l'aide financière, l'accès aux droits sociaux de base (santé, alimentation, éducation et assistance sociale). Cette allocation est prioritairement versée aux femmes à l'aide d'une carte magnétique unique.

Du côté des programmes du ministère du Développement agricole, le processus de réforme agraire est en train d'être accéléré, prévoyant de satisfaire près d'un million de familles avec la délivrance de titres de propriété. Actuellement le PRONAF (Programme national de renforcement de l'agriculture familiale) a été développé selon deux axes : un plus grand accès aux crédits et de nouveaux mécanismes de commercialisation des produits agricoles. Pour la campagne agricole 2003-2004, 5,4 milliards de R\$ de crédits ont été accordés (1,6 milliards d'□). Les contrats de crédit du PRONAF concernent 5 180 municipes (94 % du total), dans toutes les régions brésiliennes (MDA, 2005). Comme nous l'avons montré antérieurement, tant le renforcement de l'agriculture familiale que la réforme agraire représentent des initiatives extrêmement importantes du point de vue de l'offre d'aliments, dans la mesure où l'agriculture familiale répond à plus de 30 % du total de la production d'aliments du pays.

On note une meilleure mise en cohérence des programmes tournés vers l'agriculture familiale avec ceux de la SAN, processus qui a débouché sur le Plan de saison agricole de l'agriculture familiale¹¹. Ce Plan a comme objectif d'articuler l'appui à la production d'aliments par l'agriculture familiale, incluant la commercialisation de ces aliments, avec l'approche intersectorielle de la SAN. Il est mis en oeuvre par l'intermédiaire des lignes de crédit du PRONAF, mais également par le biais d'un instrument novateur qui est le Programme d'acquisition d'aliments de l'agriculture familiale (PAA), créé en 2003 selon trois modalités : vente directe, vente anticipée et vente anticipée spéciale. Les instruments du Plan de saison agricole rendent ce plan très différent des plans précédemment mis en oeuvre dans le pays. Dans le cas du PAA, il s'agit non seulement d'encourager l'agriculture familiale au moyen d'une rémunération juste, mais aussi de lui garantir des débouchés grâce aux programmes de SAN (alimentation scolaire, distribution de paniers alimentaires...).

Pour participer à cette initiative, les agriculteurs doivent, de préférence, être organisés en coopératives, associations ou groupes informels. Selon les rapports officiels, en 2003, les acquisitions réalisées par la CONAB, par le biais d'un accord passé avec le MDS, se sont élevées à environ 82.8 millions de R\$ (24 millions d'□) pour l'achat d'aliments issus de l'agriculture familiale, bénéficiant à 40 000 familles. En 2004 cette politique bénéficie à 51 000 familles pour un montant de 107 millions de R\$ (31 millions d'□). À cela s'ajoute un montant équivalent destiné à l'achat de lait produit par les agriculteurs familiaux grâce à des accords du MDS avec les gouvernements des États et les municipes.

Ainsi, au-delà des politiques agricoles conventionnelles, cette action inter-ministérielle a permis d'offrir de nouveaux débouchés pour l'agriculture familiale grâce à l'augmentation de la demande d'aliments engendrée par le développement des programmes de sécurité alimentaire. Ces mesures ont retenu une attention particulière lors de la IIe Conférence nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, réalisée à Olinda en mars 2004.

¹¹ Le Plan de saison agricole concerne la planification conjoncturelle de la production et commercialisation agricole, ayant été préparée par un groupe technique interministériel promu par le CONSEA.

Le CONSEA et ses homologues des États et des municipes sont devenus des espaces innovants d'élaboration des politiques publiques avec la participation de la société civile. Ils ont rendu possible la prise en considération de l'inter-sectorialité requise par l'approche de la SAN, à travers l'intégration de programmes qui prennent en compte les différentes dimensions relatives à la production, à l'accès et au non gaspillage des aliments. Le CONSEA regroupe 17 ministères, 42 représentants de la société civile et 13 observateurs nationaux et internationaux.

En plus des programmes mentionnés, le Gouvernement fédéral appuie des actions décentralisées d'accès à l'alimentation par l'encouragement et le financement de programmes intégrés d'approvisionnement et de SAN qui interviennent sur les phases de production, distribution, préparation et consommation des aliments. Il convient de signaler que le pays possède une tradition ancienne et assez répandue de mise en place de programmes d'approvisionnement alimentaire au niveau des municipes.

Toujours pour favoriser l'articulation entre politiques de sécurité alimentaire et soutien à l'agriculture familiale, voici d'autres exemples d'actions qui sont encouragées :

- l'achat local d'aliments destinés à des programmes municipaux d'alimentation (goûters scolaires, crèches, hôpitaux, restaurants populaires et œuvres de bienfaisance et d'assistance) ;
- l'implantation de jardins potagers urbains, associée aux programmes d'éducation alimentaire et nutritionnelle ;
- la mise en place de réseaux d'approvisionnement en produits alimentaires à des prix accessibles, (marchés, etc.) ;
- l'encouragement à la création de restaurants populaires publics et de cuisines communautaires dans les moyennes et grandes villes ;
- l'appui à la création et au développement de réseaux de banques alimentaires et de collecte urbaine, visant à combattre le gaspillage des aliments.

4. EXPÉRIENCES DE POLITIQUES LOCALES DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Pour illustrer le lien entre les politiques locales de lutte contre la faim et les programmes de soutien à l'agriculture familiale brésilienne, nous avons sélectionné quatre municipes dans des régions assez différentes du Brésil (cf. carte en annexe). Elles représentent des réalités socio-économiques et environnementales, mais aussi des types d'agriculture familiale très distincts. L'objectif est de présenter des actions innovantes parmi les programmes de lutte contre la faim et d'achat d'aliments visant à soutenir l'agriculture locale. Nous avons cherché à privilégier des expériences qui impliquent des associations de la société civile (organisation d'agriculteurs et associations d'aides sociales en faveur des populations défavorisées). En outre, dans les quatre municipes étudiés, il existe des partenariats entre le Gouvernement fédéral et les administrations des municipes dans la mise en oeuvre de politiques orientées vers la SAN.

4.1. Rio Branco (Acre)

Le municipe de Rio Branco est la capitale de l'État de l'Acre, situé dans la région Norte du Brésil. À partir des années 70, ce municipe a connu une croissance accélérée de population et d'urbanisation. Sa population totale est estimée à 253 059 habitants, dont 89,42 % résidant dans la zone urbaine du municipe (IBGE, 2000). Selon l'Atlas du développement humain au Brésil, entre les années 1991 et 2000, la pauvreté y a diminué de 11,4 % passant de 54 % à 47 % de la population totale. Cependant, l'inégalité sociale et la concentration de revenu ont augmenté (IBGE, 2000). Dans un contexte de concentration foncière élevée, il existe 11 assentamentos dans le municipe. Parmi les cultures produites, les plus importantes sont le maïs, les haricots secs et le manioc.

Selon l'étude INCRA/FAO (2000), l'agriculture familiale, fortement liée à l'auto-subsistance, est très importante. Dans cette région, les agriculteurs familiaux représentent 85,4 % des exploitations agricoles, occupent 37,5 % de la surface régionale et produisent 58,3 % de la VBP.

En raison des problèmes de faim et de malnutrition que connaît Rio Branco, l'actuelle administration du municipe est en train d'encourager des actions de SAN qui ciblent les habitants à bas revenu, soit 27 556 personnes.

Parmi les actions qui sont en train de se développer, on peut citer les projets suivants :

- "vides urbains et revenu vert" qui a pour objectif d'utiliser les surfaces inoccupées dans la zone urbaine pour développer des jardins potagers communautaires ;
- "combat contre la malnutrition" qui développe des cours d'alimentation alternative ;
- "aide aux vendeurs d'aliments régionaux" qui vise à améliorer les conditions de commercialisation des aliments traditionnels, comme le tacacá¹², la banane frite et la viande de porc séchée ;
- "goûter scolaire" qui, à partir de l'achat de produits locaux, cherche à encourager l'agriculture familiale de la région¹³. Sont également organisés des cours, d'agriculture biologique, de jardinage, etc., surtout dans les quartiers présentant la plus grande concentration de familles à bas revenu.

Parmi les activités de lutte contre la faim et de soutien aux produits de l'agriculture familiale régionale, on relève l'action de partenariat entre la Mairie et le Gouvernement fédéral, par le

¹²Note du traducteur : bouillie presque liquide élaborée, entre autres, à partir de manioc auquel sont ajoutés du tucupi (sauce de lait de manioc pimentée), des crevettes et des piments.

¹³Parmi les produits alimentaires achetés il y a : la banane, le lait pasteurisé, le riz, les haricots secs, le manioc, la farine de manioc, les oeufs, les poules fermières, la pulpe de fruits, l'açaí (palmier dont les fruits permettent de confectionner une sorte de bouillie très appréciée), la noix de cajou et les légumes du potager.

biais du ministère du Développement social et de Combat contre la Faim (MDS), dans la réalisation de "l'achat direct local" à l'agriculture familiale, une des caractéristiques du PAA (présenté plus haut). Le programme, qui a démarré en décembre 2004, a inclus 16 associations d'agriculteurs des environs de Rio Branco et, jusqu'à aujourd'hui, est venu en aide à 22 organisations touchant près de 1 800 personnes (des enfants, des adolescents et des adultes). La priorité est l'acquisition de produits régionaux, de sorte à valoriser la culture et les produits de l'État de l'Acre.

Pour l'année 2005, 240 producteurs proches de la ville de Rio Branco ont déjà été sélectionnés et le budget sera de l'ordre de 600 mille R\$ (177 000 □). Les aliments seront distribués aux crèches, aux institutions caritatives et aux écoles municipales de la zone rurale, totalisant 2 729 bénéficiaires et 35 organisations. De plus, un groupe des fournisseurs d'aliments solidaires qui réunit 16 associations de producteurs ruraux et 22 organismes d'assistance est en cours de formation, bénéficiant de l'appui du Conseil de l'État de SAN (CONSEA-AC), de la Mairie de Rio Branco et du Gouvernement de l'État de l'Acre.

Pour assurer la mise en place de la politique de lutte contre la faim et d'encouragement de la SAN, le municipe élabore une Loi de sécurité alimentaire et nutritionnelle, en partenariat avec le CONSEA de l'État dans le cadre du processus national de rédaction d'une Loi organique de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les institutions engagées dans l'élaboration et la discussion des actions de SAN adoptées à Rio Branco sont variées. Parmi elles, citons les institutions gouvernementales et non gouvernementales, comme le Conseil du municipe de l'éducation, le CONSEA-AC, le Conseil du municipe d'assistance sociale, le Comité des organisations liées au combat contre la faim et pour la vie (COEP), les ONG Talher, Caritas et Pastoral da criança.

Les autres actions sont développées par l'administration du municipe, en partenariat avec le Gouvernement fédéral et la société civile, avec une fonction structurante et émancipatrice. Elles sont tournées vers des programmes de création d'emploi et de revenu, ciblant la population en situation de risque social et bénéficiaire de projets d'assistances. On relève les projets suivants :

- "faire naître l'esprit d'entreprise", qui regroupe 90 micros et petites entreprises qui bénéficient de formations en gestion administrative, comptabilité et finances ;
- "revitaliser des pôles agro-forestiers", projet qui cible, dans un premier temps, 4 zones et touche 190 familles ;
- "appuyer à la commercialisation de produits agricoles" pour favoriser l'organisation de marchés libres dans divers quartiers du municipe.

A Rio Branco le partenariat avec le Gouvernement fédéral encourage diverses actions d'assistance sociale, comme le programme Bourse famille qui vient en aide à 12 485 familles, sans compter ceux qui sont en train d'être transférés vers ce programme et qui bénéficiaient de la Bourse école (4 433 familles), la Bourse alimentation (157 familles) et de l'Aide gaz (13 334 familles). Le Programme d'éradication du travail infantile (PETI), lié également au Gouvernement fédéral, fournit 6 600 bourses d'études aux enfants. En plus de cela, cinq Centres de référence d'assistance sociale (CRAS) sont en train d'être mis en place et doivent apporter leur aide à 1 500 familles.

4.2. Santa Maria (Rio Grande do Sul)

Santa Maria est situé dans l'État du Rio Grande do Sul. Selon l'étude INCRA/FAO (2000), la région Sul est celle où se trouve l'agriculture familiale la plus solide du pays. Elle regroupe

90,5 % de toutes les exploitations agricoles de la région, occupant 43,8% de la surface et produisant près de 57 % de la VBP régionale. 97 % Santa Maria est urbanisée (IBGE, 2000).

Ce taux élevé d'urbanisation s'accompagne d'une forte présence de la pauvreté qui atteignait en 1998, 32 % de la population, soit près de 78 600 personnes (FEE, 2000). La croissance de la population, responsable de l'augmentation de la périphérie urbaine, est due à l'exode rural régional, la majorité étant des exclus du travail salarié agricole. Dans ce contexte, quelques liens institutionnels visant à combattre la faim dans le municiple ont été créés. Parmi eux, on peut citer la constitution du Réseau de solidarité (Comité de Santa Maria de combat contre la faim et la misère), la création du Conseil du municiple de SAN de Santa Maria (CONSEA-SM) et la mise en place du Consortium de sécurité alimentaire et développement local (CONSAD). Dès lors, ces institutions ont commencé à mettre en place des programmes tournés vers la population en situation de vulnérabilité sociale, notamment les programmes de la Banque alimentaire, celui des Jardins Communautaires et celui de l'Acquisition d'aliments issus de l'agriculture familiale.

Le Réseau de solidarité¹⁴ regroupe des institutions représentatives de la société locale : la brigade militaire, la Chambre des élus locaux, l'armée, la Mitre diocésaine, le Pouvoir judiciaire, la Mairie et l'Université fédérale de Santa Maria. Le réseau fait en sorte que ses actions ne soient pas limitées à "des activités d'urgence, mais encouragent la création d'emploi et de revenu, dans la perspective de l'autonomie, la citoyenneté et de l'insertion sociale". Initialement, le réseau a sélectionné 10 zones de concentration de la pauvreté pour mettre en place une aide d'urgence sous forme de distributions de panier d'aliments. Le Réseau de solidarité a également encouragé la création des Comités locaux, organisés dans chacune des dix communautés sélectionnées pour cette première étape de travail. Ces Comités sont composés aussi bien d'habitants de la communauté que de représentants des diverses organisations et institutions qui travaillent dans la région et visent à effectuer un contrôle social (groupes de volontaires, leaders communautaires, représentants des Églises, agents de santé, etc.).

Mis en place grâce à une loi du municiple, le CONSEA-SM a pour but de mettre en relation et de mobiliser les divers acteurs sociaux, d'élaborer des politiques, des programmes et des actions qui considèrent le droit humain à l'alimentation comme faisant partie intégrante du droit du citoyen. Parmi ces programmes développés par la mairie de Santa Maria, on relève le Programme d'acquisition de produits de l'agriculture familiale, qui agit sous la forme "d'achat anticipé spécial avec donation simultanée". Cette action qui a commencé en 2004, bénéficie à 64 familles d'agriculteurs et près de 1 200 personnes (des enfants, des adolescents, des adultes) aidées par 27 communautés religieuses, associations communautaires et groupes volontaires dans les quartiers du municiple. Parmi les produits achetés, figurent salades, œufs, pains, biscuits, pâtes et miel. Actuellement, le programme est en cours de réorganisation afin de mettre en place une "vente directe locale" pour fournir des aliments aux cuisines communautaires et aux restaurants populaires qui doivent être mis en place dans le municiple.

Le Consortium de sécurité alimentaire et de développement local (CONSAD Centro Sul) réunit 17 municipes de la région centrale de l'État et des représentants de la société civile et des pouvoirs publics. Il a élaboré le projet "Production, acheminement et commercialisation des fruits, légumes et salades dans la région du CONSAD Centro Sul - RS" qui bénéficie du soutien du Gouvernement fédéral. Ce projet a pour objectif d'améliorer les conditions de vie des agriculteurs familiaux et de la population en situation d'insécurité alimentaire dans les municipes de la région. L'articulation entre les initiatives est composée d'au moins six étapes :

- établissement de partenariats avec les organisations concernées ;
- réalisation d'une carte des exploitations par régions (type de produits, d'entreprise, quantité) ;

¹⁴ Le Réseau de solidarité inclut, également, le Comité des organisations composé de 35 représentants collectifs comme les institutions, les organisations de la société civile et politique, les groupes de volontaires, les Églises, etc., lesquels, dans leur majorité, ont composé les 10 groupes de travail (GT) qui, durant les premiers six mois de l'existence du Réseau, se réunissaient tous les 15 jours. Ces GT ont été constitués pour mettre en oeuvre les activités du Réseau de solidarité qui concernent : la mobilisation, la sensibilisation et la réalisation d'un relevé cartographique des familles en situation de faim et de pauvreté ; l'obtention de fonds et l'élaboration de projets, la banque alimentaire, la création d'emploi et de revenu ; les actions d'urgence ; la communication et la divulgation ; les infrastructures ; l'évaluation et la prestation de comptes ; la planification familiale.

- discussions avec ces exploitations ;
- organisation de groupes de consommateurs et renforcement des organisations déjà existantes (associations, coopératives, syndicats etc.) ;
- organisation d'une représentation régionale ;
- constitution des Centrales d'achat (équipement, ressources humaines).

Les fonds engagés dans ce projet sont de l'ordre de 619 500 R\$ (soit 183 000 □), dont 78 % sont issus du projet Faim zéro (Gouvernement fédéral - MDS) et 22 % du Gouvernement de l'État.

4.3. Belo Horizonte (Minas Gerais)

Le municipe de Belo Horizonte est la capitale de l'État de Minas Gerais. Il compte près de 2,3 millions d'habitants pour une surface de 330,90 km².

Belo Horizonte attire des migrants de toute la province. Depuis 1993, les politiques d'approvisionnement sont devenues une priorité dans le municipe pour lutter contre la faim et la pauvreté. Ces politiques sont basées sur l'articulation entre les différents secrétariats du gouvernement et le partenariat avec les agriculteurs du municipe, avec l'intervention du service d'assistance technique et extension rurale - EMATER-MG.

Les programmes d'approvisionnement mis en œuvre par l'administration du municipe, au cours des 20 dernières années, peuvent être divisés en actions liées à la production, la commercialisation et la consommation des aliments. Parmi ceux-ci, citons le programme "Vente directe de la ferme" qui favorise l'insertion des agriculteurs du municipe dans le marché local et la commercialisation de leur production. Citons également le programme "Épicerie de la ferme", qui présente un caractère régional, englobant 24 municipes de la région, ainsi que les programmes "Pro-vergers" et "Jardins potagers scolaires et communautaires" qui soutiennent la production de fruits et légumes.

Dans le domaine de la commercialisation, des programmes des municipes visent à réduire les prix des denrées alimentaires par la régulation des prix sur le marché d'aliments : programmes "Approvisionner", "Marchés et foires", "Panier populaire", etc. Ces programmes agissent de manière complémentaire et visent à créer des alternatives pour l'achat des aliments, produits d'entretien et d'hygiène, à des prix accessibles pour les plus défavorisés.

Dans le domaine de la consommation alimentaire, des programmes orientés vers l'alimentation scolaire, la prévention et le combat contre la malnutrition ont été des priorités par le biais, entre autres, des programmes d'aides alimentaires. On peut y ajouter l'expérience pionnière de mise en place de 2 restaurants populaires dans la zone centrale de la ville qui sert aujourd'hui 6 000 à 7 000 repas par jour, la distribution de paniers alimentaires de base, l'éducation nutritionnelle, etc. Avec la création, en mai 2003, du Conseil du municipe de sécurité alimentaire et nutritionnelle de Belo Horizonte - COMUSAN/BH, la participation de la société civile dans la gestion publique des actions visant à combattre la faim s'est développée. Au niveau de l'Etat, le Centre d'institutions publiques pour la faim zéro de Minas Gerais - NIP/MG, joue un rôle consultatif (Nabuco et al, 2004).

En 2004, à Belo Horizonte, le Programme d'achat de produits de l'agriculture familiale, a acheté 500 tonnes de haricots secs qui ont été redistribués à près de 500 institutions : la banque alimentaire, les restaurants populaires, les écoles municipales, les crèches, les asiles, les institutions philanthropiques et les centres d'appui communautaire, en partenariat avec le gouver-

-nement fédéral. Près de 460 tonnes de bananes destinées à la banque alimentaire et aux deux restaurants populaires ont également été écoulées. Ce programme se poursuit en 2005.

4.4. Fortaleza (Ceará)

Fortaleza, la capitale de l'État du Ceará, situé dans la région Nordeste, compte 2,1 millions d'habitants (IBGE, 2000). En considérant la banlieue, près de 47,5 % de la population sont touchés par la faim. Comme on le sait, le Nordeste est la région du pays où se trouvent les taux les plus élevés de pauvreté dans les zones urbaines et ceux-ci sont encore plus élevés en zone rurale. Selon l'étude INCRA/FAO (2000), la région du Nordeste est celle où existe le plus grand nombre d'exploitations agricoles à caractère familial du pays, correspondant à plus de 2 millions d'exploitations qui occupent 43,5 % des terres et produisent 43 % de la VBP de la région. Ces exploitations regroupent 49 % des personnes travaillant dans l'agriculture familiale, soit 6,8 millions de personnes. Cependant, elles sont, en grande majorité, décapitalisées et consomment leur production.

L'actuelle administration du municipe développe de nouvelles actions orientées vers la création de revenus pour les familles socialement vulnérables. Citons par exemple : un programme de formation à la citoyenneté qui inclut la distribution de paniers alimentaires de base ; le projet "Femme chef de famille" dont l'objectif est la création d'activités et de revenus, mais aussi l'accès aux services essentiels offerts par l'assistance sociale à des femmes en situation d'extrême vulnérabilité. Parmi les actions de partenariat entre le municipe et le Gouvernement d'État, mentionnons le programme "Économie solidaire" qui encourage le débat et la formation sur ce thème en vue de la constitution d'un réseau régional.

Le partenariat avec le Gouvernement fédéral permet au municipe de venir en aide à 76 000 familles avec le programme "Bourse famille", auquel s'ajoute la mise en place des programmes "Jeune agent du développement social et humain" (formation de jeunes entre 15 et 17 ans avec l'attribution de bourses d'études), "Alimentation pour les crèches", "Alimentation scolaire" et "éducation des jeunes et des adultes". On relève également le projet de programme "Pro-jeunes" qui est en cours d'élaboration. Ce programme vise à inciter 14 700 jeunes âgés de 18 à 24 ans à reprendre des études dans des écoles du secteur public en offrant une bourse mensuelle de 100 R\$ (29 □).

Parmi les projets de création de revenus, citons les programmes "Cuisine en famille", créés en 2004, qui ont permis à 100 cuisinières (femmes et chefs de famille) de s'insérer sur le marché du travail, Quartiers verts qui en 2004 a organisé 9 cours de cultures maraîchères, jardinage et plantes médicinales auxquels ont participé 184 personnes ; "Boulangerie école", en phase de réactivation, pour former des professionnels en boulangerie, pâtisserie et confiserie.

Parmi les actions qui concernent l'agriculture aux niveaux du municipe et de la région, mentionnons le programme d'agriculture urbaine, le programme de commercialisation de la production rurale et le programme de pêche artisanale.

CONCLUSION

Ce document a présenté un tableau synthétique de l'agriculture familiale et du problème alimentaire et nutritionnel au Brésil, cherchant à mettre en relation les deux questions avec les politiques de création de revenus, de combat contre la faim et d'encouragement de la SAN dans le pays. Il y a eu un engagement croissant des administrations des municipes au Brésil, en plus des organisations de la société civile, dans la mise en place d'actions dans ce domaine, tout au long des années 90 (Costa et Maluf, 2001). Cette participation a été renforcée, plus récemment, avec l'organisation institutionnelle construite pour soutenir le programme Faim zéro et les autres politiques fédérales. Les initiatives présentées dans le document ne sont pas les seules mais servent de paramètre pour l'analyse de l'organisation institutionnelle qui s'est créée aux niveaux national et régional, pour combattre la faim et la misère au Brésil, laissant entrevoir les conquêtes de cette lutte, ses failles et ses défis.

En répondant à l'objectif du séminaire auquel notre réflexion veut contribuer, ce travail cherche à mettre en relief l'articulation entre les actions d'appui à l'agriculture familiale et aux programmes de combat contre la faim et d'encouragement de la SAN. En ce sens, du côté fédéral, on notera en particulier le Plan de saison agricole, le Programme national d'alimentation scolaire et celui d'Acquisition d'aliments issus de l'agriculture familiale, de même que diverses initiatives locales liées à l'approvisionnement alimentaire, à la consommation et à l'éducation alimentaire. Il existe une attente forte de la part des agriculteurs directement bénéficiaires des programmes, mais aussi dans les secteurs sociaux engagés dans les programmes de SAN et d'éradication de la faim, mobilisation favorisée par le fait que le gouvernement de Lula a placé l'éradication de la faim et l'encouragement de la SAN dans l'agenda politique national.

Pour finir, il faut rappeler la nécessité de renforcer les initiatives inter-sectorielles d'encouragement de l'agriculture familiale, en particulier, face aux difficultés opérationnelles et financières propres aux programmes récemment lancés. Sur le plan fédéral, l'accord impliquant cinq ministères dans la gestion du PAA (Agriculture/CONAB, Développement agraire, Développement social, Finances et Planification) a encore besoin d'ajustements, en particulier, pour rendre compatibles des attentes différentes concernant les rôles du programme en raison des approches de chaque secteur du gouvernement (approvisionnement alimentaire, condition du producteur et de la productrice en milieu rural et programmes alimentaires). Il faut signaler également un autre problème important qui concerne les restrictions permanentes quant au montant et à la disponibilité des fonds nécessaires pour répondre à la grande demande créée par ces programmes. Ce problème s'associe à la concentration des décisions dans les instances économiques du gouvernement, dont l'orientation est déterminée par la politique d'ajustement fiscal adoptée. Les programmes de ce genre peuvent être affectés dans la durée à cause de l'absence de fonds.

Au niveau local, le défi principal semble se situer dans la formalisation des partenariats productifs et commerciaux que les programmes - principalement, le PAA - prétendent stimuler. Il est nécessaire d'évaluer, en particulier, le rôle attribué aux administrations municipales, l'engagement direct des associations d'agriculteurs et encore la participation des conseils des municipes dans les initiatives locales d'appui à la production durable d'aliments de qualité et à l'éducation alimentaire.

Enfin, les évaluations du Plan de saison agricole, et de son sous-programme, le PAA, sont encore insuffisantes, notamment pour vérifier quels sont les types d'agriculteurs bénéficiaires, la liste des produits disponibles, la destination et l'utilisation des produits acquis par le gouvernement, la priorité entre les diverses formes d'opération et le rôle du programme dans la formation des stocks de sécurité alimentaire. Il faut évaluer si l'articulation inter-sectorielle

fournie par le programme - essentielle à l'approche de la SAN - a été satisfaisante dans la recherche de la réduction de la faim et de la pauvreté rurale et urbaine et dans l'encouragement de la SAN.

La présentation des quatre expériences révèle la forte présence des programmes de création de revenus et d'encouragement de la citoyenneté parmi la population urbaine. Dans ce cas, en plus des actions d'urgence de dons d'aliments, on note une forte mobilisation pour les actions qui intègrent des jeunes et des adultes au marché du travail, de manière digne. Ce qui signifie que les actions de combat contre la faim et la misère qui se développent dans un contexte d'insécurité alimentaire, où les inégalités sociales sont élevées, requièrent une forte articulation sociale et des changements structurels dans la distribution de revenus.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BRASIL. Objetivos do desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento. Brasília, IPEA/IBGE, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional. Brasília (DF): 2004.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). Diretrizes de Segurança Alimentar e Plano Safra 2003/2004. Brasília (DF): 2003.

COSTA, C. G. e MALUF, R.S. Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar. S. Paulo, Instituto Pólis, 2001. (Publicações Pólis, 38).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo demográfico, 2000. INCRA/FAO. Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico. Brasília (DF): NEAD, 1996.

INCRA/FAO. Novo retrato da agricultura brasileira: o Brasil redescoberto. Brasília (DF): NEAD, 2000.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. PIB das cadeias produtivas da agricultura familiar. Brasília (DF): NEAD, 2004. [www.mda.gov.br/, 18/05/2005].

NABUCO, M. R. et al. Segurança Alimentar em Belo Horizonte: relatório de pesquisa - módulo 11. [www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/pbh/ 20/05/2005].

ANNEXE : LOCALISATION DES MUNICIPALITÉS



