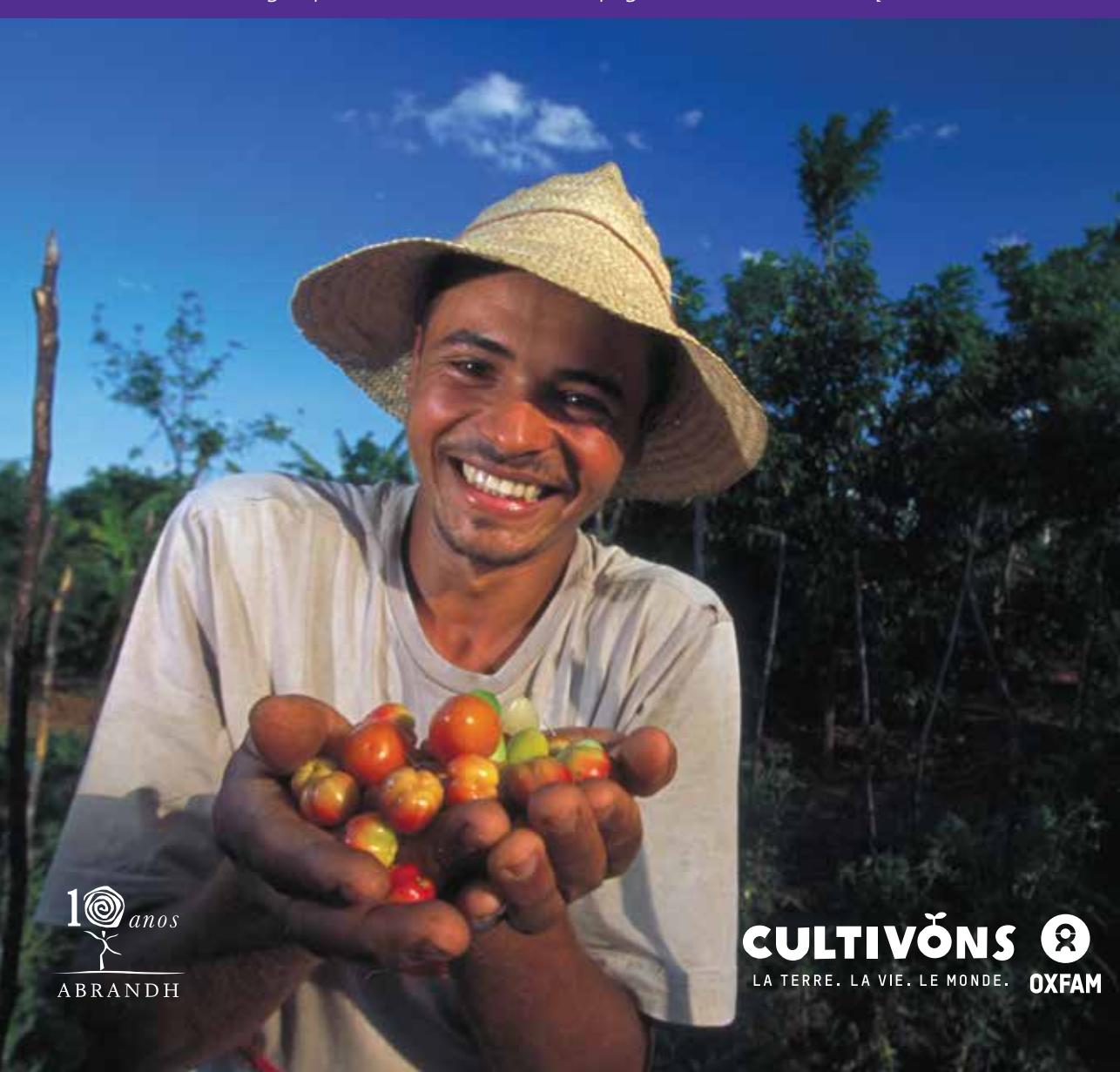


La construction sociale d'un système public de sécurité alimentaire et nutritionnelle

L'expérience brésilienne

Version française enrichie d'une préface signée par **Olivier De Schutter**, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation (2008-2014), et d'un éditorial signé par les membres de la campagne CULTIVONS en Afrique de l'Ouest



**La construction sociale d'un système public de sécurité alimentaire et nutritionnelle :
l'expérience brésilienne**
Abrandh et Oxfam, 2012.

Auteurs

Marília Mendonça Leão
Renato S. Maluf

Révision et contributions de l'équipe d'Oxfam

Simon Ticehurst

Muriel Saragoussi

Juana Lucini

Carlos Aguilar

Conception graphique

Marilda Donatelli

Photo de couverture

Gilvan Barreto/Oxfam

Réalisation

Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH)

Oxfam

L437c

Leão, Marília.

La construction sociale d'un système public de sécurité alimentaire et nutritionnelle : l'expérience brésilienne / Marília Leão ; Renato S. Maluf – Brasilia: ABRANDH, 2012.

93 p. : il.

ISBN 978-1-78077-558-6

1. Sécurité alimentaire - Brésil. 2. Nutrition - Brésil. I. Maluf, Renato S. II Titre.

CDD 363.8



Cette étude a été publiée sous licence *Creative Commons*
Attribution - Pas d'utilisation commerciale - Pas de modification.
Pour une copie de la présente licence, consultez le site <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>.

Marília Leão y Renato S. Maluf

La construction sociale d'un système public de sécurité alimentaire et nutritionnelle

L'expérience brésilienne

Version française enrichie d'une préface signée par
Olivier De Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit
à l'alimentation (2008-2014), et d'un éditorial signé par les membres
de la campagne CULTIVONS en Afrique de l'Ouest

Le présent document retrace le chemin emprunté par le Brésil pour développer un nouveau cadre de gouvernance visant l'offre de politiques publiques capables d'initier un cycle vertueux d'élimination progressive de la faim et de la pauvreté.

Sommaire

PRÉFACE : Apprendre du Brésil, par Olivier de Schutter	6
EDITORIAL : Une source d'inspiration pour réussir Faim Zéro en Afrique de l'Ouest, par la campagne CULTIVONS	13
Résumé analytique	26
Introduction	29
Objectifs et portée du document	31
1. La sécurité alimentaire et nutritionnelle et le droit fondamental à une alimentation adéquate au Brésil : le chemin emprunté	33
2. Le grand défi brésilien : éradiquer la faim et l'inégalité sociale	41
3. Une nouvelle gouvernance pour assurer le droit à l'alimentation	47
4. Qu'est-ce que le CONSEA et comment s'organise la participation sociale ?	55
5. La sécurité alimentaire et nutritionnelle : concepts et principes au Brésil	65
6. De la stratégie « Faim Zéro » au programme « Brésil sans misère »	71
7. Leçons tirées de l'expérience brésilienne	79
Penser le futur	83
Références bibliographiques	87
Sigles	89
Liste des graphiques et tableaux	91
Annexe - Composition du CONSEA national	92

PRÉFACE : Apprendre du Brésil

L'éradication de la faim et de la malnutrition, même là où ces fléaux sont répandus, n'est pas une utopie hors d'atteinte: elle est possible, pourvu que cet objectif soit accompagné d'une volonté politique forte exprimée au plus haut niveau, et pourvu qu'elle s'accompagne de mécanismes de gouvernance garantissant la participation de la société civile et une reddition des comptes des gouvernements. Voilà pourquoi le droit à l'alimentation contribue, de manière décisive, au succès des stratégies de sécurité alimentaire. Et voilà pourquoi l'expérience brésilienne importe, et contient un message à portée universelle.

Le Brésil n'est déjà pas seul, d'ailleurs. D'autres Etats s'engagent, avec un succès variable, dans la voie qu'il a tracée. L'Amérique latine a joué un rôle de chef de file dans le mouvement en faveur de l'adoption de lois-cadres pour soutenir la concrétisation du droit à l'alimentation. La loi brésilienne établissant un système national pour la sécurité alimentaire et la nutrition (SISAN) date de 2006. Mais des lois sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle fondées sur le droit à l'alimentation ont été adoptées les unes après les autres, en rapide succession, dès 2003 en Argentine, et par la suite au Guatemala (2005), en Équateur (2006 et 2009), au Venezuela (2008), en Colombie (2009), au Nicaragua (2009) et au Honduras (2011). Plus récemment, suite au lancement au Mexique de la « Croisade contre la faim » – elle-même ancrée dans le droit à l'alimentation intégré dans la Constitution depuis 2011 –, et à l'adoption en 2009 par l'Assemblée législative du District fédéral d'une loi-cadre, un décret a été adopté le 22 janvier 2013 par le Ministère du développement social (SEDESOL) établissant le Système national pour la Croisade contre la faim. Ce décret crée la Commission interministérielle pour la mise en œuvre de la Campagne (composée de 19 départements/institutions au niveau ministériel); il établit un Conseil national de la campagne contre la faim, organe inclusif permettant un dialogue permanent avec le

secteur privé, les acteurs sociaux, la communauté universitaire et les acteurs internationaux; et il met en place des comités communautaires composés de bénéficiaires des programmes sociaux. D'autres Etats encore, sur le continent latino-américain, avancent dans ce sens.

Pourquoi l'Amérique latine? D'abord, sans doute, en raison de la mobilisation constante des organisations de la société civile, et de leur engagement dans la durée. Mais en raison aussi du soutien apporté par la FAO à l'Initiative pour l'élimination de la faim en Amérique latine et dans les Caraïbes (Iniciativa Latin America y Caribe sin Hambre 2025), lancée en 2005 par le Brésil et le Guatemala avec le soutien de l'Espagne, et de l'appui qu'ont fourni à ce processus l'Unité pour le droit à l'alimentation de la FAO et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. En raison, enfin, de l'engagement des parlementaires sur cette question. Le Front parlementaire contre la faim, constitué dans la foulée de l'Initiative pour l'élimination de la faim en Amérique latine et dans les Caraïbes, sert de réseau pour le partage des meilleures pratiques entre les parlements nationaux afin d'encourager l'élaboration et l'adoption de lois qui améliorent la protection du droit à l'alimentation. Plusieurs fronts parlementaires ont aussi été établis au niveau national. Ces fronts ont été renforcés par des initiatives prises par des institutions régionales de parlementaires, comme le PARLASUR, le PARLATINO, le Parlement andin, le Parlement centroaméricain et le Forum des Présidents des pouvoirs législatifs de l'Amérique centrale et des Caraïbes.

Il est heureux de voir que d'autres régions emboîtent le pas à l'Amérique latine. C'est le cas en particulier de plusieurs régions d'Afrique. Au Malawi, les organisations de la société civile ont proposé en 2010 une loi nationale sur la sécurité alimentaire: largement inspirée de l'exemple de la loi brésilienne SISAN, la proposition inclut la suggestion de créer un Fonds spécifique visant au financement des différentes politiques qui contribueraient à la réalisation du droit à l'alimentation dans le pays. Au Mozambique, le Secrétariat technique à la sécurité nutritionnelle et alimentaire (SETSAN), organisme interministériel de coordination, a engagé une initiative impliquant tous les acteurs dans le même objectif. En Ouganda, le Plan d'action sur la nutrition pour 2011-2016 mentionne la nécessité d'accélérer l'adoption d'une loi sur l'alimentation et la nutrition, qui devrait conduire à la mise en place d'un Conseil de l'alimentation et de la nutrition. Parfois, lorsque la structure fédérale de l'Etat les y autorise, des régions ou provinces peuvent avancer dans cette même direction. Ainsi en Tanzanie, le Zanzibar a adopté en 2011 une loi relative à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui réaffirme les obligations de respecter et de protéger le droit à l'alimentation et de lui donner effet. Cette loi met sur pied un Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Elle impose en outre aux ministres sectoriels de tenir compte des préoccupations concernant

la sécurité alimentaire et la nutrition dans leurs politiques et programmes et de prévoir des ressources adéquates à cet effet dans leurs budgets.

L'Afrique de l'Ouest progresse aussi dans cette direction. Le Sénégal et le Mali, respectivement en 2004 et 2006, ont adopté des lois-cadres pour l'élaboration de politiques agricoles et la contribution des organisations d'agriculteurs à la conception de ces politiques. Bien que ces lois soient limitées au secteur agricole et ne couvrent pas les politiques de sécurité alimentaire dans leur ensemble, ce sont là des premières tentatives prometteuses d'améliorer la responsabilité et la participation. La Côte d'Ivoire et le Niger ont donné un fondement constitutionnel autonome au droit à l'alimentation, dans leur constitution respective. Le Niger semble l'Etat le plus avancé, puisqu'il dispose, depuis le 25 novembre 2010, d'un article 12 où il est reconnu que "chacun a droit à la vie, à la santé, à l'intégrité physique et morale, à une alimentation saine et suffisante, à l'eau potable, à l'éducation et à l'instruction dans les conditions définies par la loi". Parallèlement, au Nigeria un processus est en cours pour amender le chapitre 4 de la Constitution relatif aux Droits Humains Fondamentaux, afin d'y faire figurer le droit à l'alimentation.

L'adoption de lois-cadres en matière de droit à l'alimentation présente un ensemble d'avantages, qui en font des outils importants dans la lutte contre la faim et la malnutrition. Parfois, ces lois-cadres fixent, dans le texte même de la loi, des objectifs à réaliser par les pouvoirs publics, en répartissant les responsabilités entre les différentes branches de l'État et en coordonnant leurs actions. Le plus souvent toutefois, ces lois-cadres fixent quelques objectifs généraux, et mettent sur pied des mécanismes institutionnels permettant d'avancer vers leur réalisation. Ce sont des lois de procédure : elles établissent les institutions et définissent les modalités d'action, sans préjuger des résultats, et en laissant les acteurs impliqués concevoir une stratégie plurisectorielle pour la promotion du droit à l'alimentation. Grâce aux lois-cadres, des stratégies peuvent être conçues et continuellement suivies sur la base d'un processus inclusif et participatif, impliquant le gouvernement et les organisations de la société civile. Suivant l'exemple brésilien, ces lois mettent sur pied des conseils nationaux de la sécurité alimentaire, souvent reliés au plus haut niveau de l'administration et comprenant parmi leurs membres des représentants des départements ministériels concernés et de la société civile. Il n'est pas inhabituel que ces conseils fournissent des recommandations à une équipe de travail interministérielle, assurant une coordination intersectorielle entre les départements: tel est bien le cas au Brésil, où le Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA), dont les deux tiers des membres représentent des organisations de la société civile, exerce une fonction consultative, en adressant des recommandations à la Chambre interministérielle de la sécurité

alimentaire et nutritionnelle, chargée de la mise en œuvre de cette stratégie. Dans d'autres pays, comme le Guatemala et l'Équateur, les conseils de sécurité alimentaire et nutritionnelle n'ont pas seulement une fonction consultative, mais peuvent prendre des décisions contraignantes.

Or, la participation citoyenne que favorise cette approche peut constituer un atout décisif pour le succès des politiques visant à éradiquer la faim et la malnutrition. D'abord, l'implication des organisations de la société civile et des organisations d'agriculteurs dans la conception et la mise en œuvre de ces politiques permet d'assurer que ces politiques ne seront pas détournées de leurs fins pour des motifs d'opportunisme politique – c'est-à-dire que les gouvernements, une fois qu'ils se seront fixés un cap, ne s'en détournent pas simplement parce que cela apparaît comme la solution la plus commode à un moment donné. Certes, ces lois-cadres pourraient être encore renforcées à cet égard. En général, en effet, elles ne prévoient ni mécanismes de recours – ne précisant pas les organes judiciaires, quasi-judiciaires et administratifs auxquels des demandes peuvent être adressées en cas de violation du droit à l'alimentation –, ni la possibilité de sanctionner le non-respect de la stratégie qui a été arrêtée.

Mais d'autres avantages de ces lois-cadres méritent aussi qu'on les mentionne. Le cadre qu'elles établissent devrait permettre de garantir que des ressources seront disponibles pour la mise en œuvre des programmes de sécurité alimentaire, plaçant ainsi le financement de ces politiques à l'abri de changements de majorités politiques, et favorisant une sécurité favorable aux investissements privés qui contribuent à la sécurité alimentaire nationale. La loi-cadre proposée par la société civile au Malawi a déjà été citée à cet égard. La recommandation qui est faite à des précédents: en Argentine, par exemple, la loi n° 25.724 établissant le Programme national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle a mis en place un Fonds spécial pour financer la mise en œuvre du Programme. Ce Fonds est alimenté par des crédits ouverts au budget national annuel et des contributions de donateurs extérieurs, et si les ressources disponibles semblent insuffisantes pour réaliser les objectifs du Programme, le gouvernement peut réaffecter toutes les ressources additionnelles nécessaires. Au Mali, la loi d'orientation agricole de 2006 crée un Fonds national de développement agricole, pour assurer un financement adéquat des politiques agricoles. Des dispositions analogues visant l'établissement de fonds spéciaux figurent dans la loi de 2009 sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle du Nicaragua, bien que les mesures de mise en œuvre n'ont toujours pas été adoptées.

Pour importantes que soient la participation de la société civile et la reddition des comptes, le programme brésilien "Faim Zéro" est bien davantage qu'un meccano

institutionnel. Il est d'abord une stratégie nationale visant à l'éradication de la faim et de la malnutrition, qui fait converger différentes politiques sectorielles vers cet objectif, venant assurer entre elles une coordination efficace. L'adoption de telles stratégies nationales est recommandée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, l'organe d'experts institué pour veiller au respect du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dans l'Observation générale (n° 12) qu'il a adoptée en 1999 sur le droit à l'alimentation. De même, lorsqu'ont été adoptées en 2004 les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans un contexte de sécurité alimentaire nationale, au terme de deux années de négociations au sein du Comité de la sécurité alimentaire mondiale de la FAO, la directive n° 3 recommande que les États adoptent « une stratégie nationale fondée sur les droits de l'homme, aux fins de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate [...] [qui] pourrait comporter des buts, des objectifs chiffrés, des points de repère, un calendrier et des activités visant à formuler des politiques, à recenser et à mobiliser les ressources, à définir des mécanismes institutionnels, à assigner les responsabilités, à coordonner les activités des différents intervenants et à mettre en place des mécanismes de contrôle ».

Ces stratégies nationales remplissent trois objectifs essentiels. Premièrement, elles identifient les mesures à adopter, en assignant les responsabilités entre les différents ministères et en imposant des délais. Cela permet de renforcer la responsabilité, et de forcer à une reddition des comptes. En effet, un retard ou un défaut d'exécution pourra être imputé à des organes spécifiques, qui devront s'en justifier. En outre, la définition d'objectifs clairs et situés dans le temps favorise un suivi par des organes indépendants, y compris des tribunaux, des institutions nationales de défense des droits de l'homme ou des conseils de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ce suivi et cette évaluation des politiques de sécurité alimentaire assurent un retour d'information permanent et permettent donc de tirer des enseignements de l'expérience, de façon que les politiques soient constamment améliorées au regard des succès et des échecs de la mise en œuvre.

Deuxièmement, les stratégies nationales favorisent une approche qu'on pourrait dire pangouvernementale (une “whole-of-government approach”, comme on le dit en anglais), dans le cadre de laquelle les diverses politiques dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi et de la protection sociale, de l'agriculture et du développement rural peuvent être coordonnées. Cette coordination facilite la mise en évidence des synergies entre les programmes qui relèvent de la responsabilité des différents départements, comme les programmes de distribution alimentaire à l'école, qui s'approvisionnent auprès des petits producteurs locaux ou des programmes vivres contre travail, qui améliorent les infrastructures rurales. Cette

fonction de coordination est aussi importante dans les États à structure fédérale, pour améliorer l'harmonisation entre les politiques appliquées à différents niveaux du gouvernement : au Mexique, l'une des tâches de la Commission intersectorielle pour la mise en œuvre de la Croisade contre la faim est d'encourager les accords intégrés entre les entités au niveau fédéral et au niveau municipal. De même, dans un nombre grandissant d'États, des conseils de la politique alimentaire sont établis au niveau local, soit à l'initiative des municipalités soit à l'initiative des citoyens. Ces conseils multipartites ont un rôle clef à jouer pour démocratiser les systèmes alimentaires et identifier les synergies entre les différents secteurs d'intervention au niveau local : les stratégies nationales peuvent apporter une contribution à cet égard, en assurant que les initiatives au niveau local sont renforcées, et non compromises, par les diverses politiques sectorielles.

Troisièmement, des stratégies pluriannuelles permettent de conjuguer les approches à court terme (qui accordent la priorité à l'accès à des denrées alimentaires aux victimes de la faim) et les préoccupations à long terme (visant à la suppression des causes structurelles de la faim), en établissant des passerelles entre les deux. Cela est particulièrement important là où, comme c'est souvent le cas dans les pays à faible revenu, des années de sous-investissement dans l'agriculture ont conduit à accroître la dépendance à l'égard des importations alimentaires et de l'aide alimentaire, conduisant à un cercle vicieux dans lequel les importations et l'aide découragent la production locale, ce qui accroît à son tour la dépendance et accentue la vulnérabilité dans un contexte de prix plus élevés et plus volatils sur les marchés internationaux. Les pays concernés doivent progressivement réinvestir dans la production locale et la protection sociale, mais le sevrage d'une forte dépendance à l'égard des importations et de l'aide alimentaire doit être géré dans le temps : une stratégie alimentaire pluriannuelle facilite la gestion d'une telle transition.

Il est indispensable d'assurer un cadre prévisible pour attirer les investisseurs et pour permettre au secteur privé de s'adapter aux conséquences de la stratégie. Il importe aussi, pour les programmes publics, de combler le fossé entre les approches à court terme et ponctuelles et les objectifs à long terme. Ainsi, le Programme alimentaire mondial (PAM) a-t-il pu constater que les programmes de distribution alimentaire à l'école sont d'autant plus efficaces qu'ils font partie de stratégies pluriannuelles, assorties de financements prévisibles et assurés. La prévisibilité favorise l'investissement dans les producteurs locaux de denrées alimentaires approvisionnant les programmes et dans les compétences requises pour les mettre en œuvre – y compris des compétences en matière de cuisine qui sont indispensables dans les écoles ou les cantines communautaires les desservant.

Lorsqu'il a présenté à l'Institut de la Citoyenneté, en octobre 2001, son projet d'une stratégie "Fome Zero", Luiz Inácio Lula da Silva mettait l'accent sur la nécessité d'améliorer en permanence la stratégie, et de le faire à travers la participation citoyenne à tous les niveaux. Sa proposition, écrivait-il alors, "veut lancer un processus continu de débats, d'améliorations et d'actions concrètes pour le pays afin de garantir le droit fondamental à une alimentation adéquate pour tous. Nous sommes pleinement conscients de ce que le projet 'Faim Zéro' est susceptible d'améliorations. A cette fin, une dimension essentielle est la mise sur pied de mécanismes permanents visant à impliquer la société civile dans son ensemble dans une large mobilisation pour garantir une alimentation saine à tous." La participation de la société civile n'était vue ni comme un luxe, ni comme une concession faite aux organisations non gouvernementales afin de gagner leur soutien: elle était conçue comme un ingrédient indispensable permettant de favoriser la compréhension des obstacles à surmonter, d'identifier les solutions, et de s'obliger à respecter ses engagements. Je suis reconnaissant à Oxfam de nous rappeler sur quoi le succès du Brésil a reposé, et comment il a pu montrer la voie de la pleine réalisation du droit à l'alimentation.

Olivier De Schutter

Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation (2008-2014)

EDITORIAL : Une source d'inspiration pour réussir Faim Zéro en Afrique de l'Ouest

« Nous allons créer les conditions nécessaires pour que chacun dans notre pays puisse manger convenablement trois fois par jour, tous les jours, sans avoir besoin de dons de qui-conque. Nous devons vaincre la faim, la misère et l'exclusion sociale. C'est d'une guerre qu'il s'agit – non pas d'une guerre pour tuer, mais une guerre pour sauver des vies ».

Luiz Inacio Lula da Silva, Président de la république du Brésil
Discours d'Investiture (1^{er} Janvier 2003)

Depuis son lancement il y a une décennie, la stratégie Fome Zero (Faim Zéro) au Brésil a permis de sortir 28 millions de personnes du cycle de la faim ! Ces chiffres impressionnantes, associés à de nombreux autres acquis, permettent d'affirmer avec force que, lorsque la volonté politique s'accompagne d'un plan cohérent, consistant, multidimensionnel et participatif, les politiques publiques peuvent avoir des impacts significatifs majeurs dans la lutte contre la faim. Faim Zéro est un véritable succès au Brésil et une source d'inspiration pour de nombreux pays en développement qui souhaitent en finir avec la faim. Aujourd'hui, l'expérience brésilienne traverse les frontières. Les Nations Unies ont lancé le défi Faim Zéro en juin 2012, et divers pays et régions du monde, dont l'Afrique de l'Ouest, essayent d'appliquer les enseignements tirés du Brésil.

C'est dans ce contexte et dans le cadre de son plan d'accélération de sa politique agricole commune, l'ECOWAP, que la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a initié un processus, présenté dans une Note d'orientation stratégique pour atteindre la **Faim Zéro en Afrique de l'Ouest**, qui a été soumise aux Ministres en charge de l'agriculture et de l'alimentation de la région,

en septembre 2012. Ainsi, ces ministres ont reconnu « *l'opportunité d'engager la région dans une initiative de sécurité alimentaire et nutritionnelle de proximité, appelée « Faim Zéro en Afrique de l'Ouest »... Ils ont accueilli très favorablement cette initiative avec l'espoir qu'elle permette de développer des approches renouvelées et plus efficaces pour assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le cadre de la mise en œuvre des PNIA et du PRIA, et in fine garantir le droit à l'alimentation de chaque citoyen de la région. Aussi, ils se sont engagés à mobiliser les Chefs d'Etats et de Gouvernements en vue de porter l'initiative au plus haut niveau et d'en assurer le leadership²* ».

L'initiative ouest-africaine se justifie amplement par une situation alimentaire et nutritionnelle qui demeure préoccupante et nécessite une réaction ambitieuse ainsi que des réformes courageuses pour éradiquer la faim et la malnutrition. Cette initiative a pour objectif de fédérer, comme ce fut le cas au Brésil, les actions des Gouvernements, des Parlements, des acteurs de la société civile et des organisations de producteurs autour d'un enjeu : éradiquer la faim à l'échéance 2020, et obtenir des avancées significatives d'ici à 2015.

Il est évident que la réussite brésilienne a directement inspiré l'Afrique de l'Ouest. Mais à l'heure où la CEDEAO et ses partenaires se préparent à lancer l'initiative Faim Zéro, des questions demeurent sur les conditions requises pour en faire un véritable succès. Ainsi, au delà des déclarations et notes de cadrage, il semble légitime de réfléchir sur les modalités et les défis en termes de capacités et de mobilisation sociale de la sous région à porter une initiative aussi ambitieuse. Si l'initiative brésilienne a pu bénéficier d'un engagement total des plus hautes autorités du pays, comment s'assurer que l'Afrique de l'Ouest disposera de la même volonté politique dans une région avec plusieurs Etats ? Il importe aussi de revenir sur le rôle que peut et doit jouer la société civile, à l'instar de la stratégie Faim Zéro du Brésil qui résulte d'initiatives des organisations de la société civile présentées dès 2001 et adoptées par le gouvernement deux ans plus tard. En définitive, la question centrale des mécanismes de gouvernance et de leadership pour garantir une politique inclusive efficace garantissant la participation la plus large possible, est posée.

Par ailleurs, et alors que l'initiative ouest-africaine s'est développée autour de la relance de la politique agricole commune, il est aussi important de se demander comment construire la dimension transversale et multisectorielle d'une initiative qui dépasse les stricts enjeux agricoles. Comment l'articuler aux enjeux fondamentaux des droits humains (y inclus le droit des femmes) notamment du droit à l'alimentation qui constitue un outil essentiel pour éradiquer la faim et la vulnérabilité chronique des populations les plus pauvres ? Comment faire en sorte que l'initiative serve de catalyseur pour renforcer la production agricole et industrielle, en les articulant aux autres politiques sectorielles dans le cadre d'une vision sur le droit à l'alimentation ? Enfin, dans le contexte particulier de l'Afrique de l'Ouest, il semble crucial de s'assurer que cette initiative ne devienne pas un

nouveau programme de développement conçu par des experts et/ou porté par des partenaires techniques et financiers (PTF) sans une appropriation réelle des décideurs politiques et des populations de la région.

Ce livre **"La construction sociale d'un système public de sécurité alimentaire et nutritionnelle : l'expérience brésilienne"** revient sur les conditions qui ont permis de faire de cette politique un succès au Brésil. Il nous permet de nous interroger sur les enjeux mais surtout sur les conditions de succès pour que l'Afrique de l'Ouest utilise au mieux l'expérience brésilienne pour atteindre la Faim Zéro, en identifiant des questions clés que cette initiative devra prendre en considération et intégrer pour envisager un succès similaire. Cette note introductory élaborée par les membres de la campagne CULTIVONS n'a d'autres ambitions que de présenter de façon analytique quelques uns de ces pré requis fondamentaux identifiés dans le livre et de les confronter aux réalités ouest-africaines.

Deux régions, un enjeu : faciliter l'accès à la nourriture pour les populations rurales et urbaines

Si les contextes du Brésil et de l'Afrique de l'Ouest demeurent fort contrastés à plus d'un titre, les motivations pour développer des initiatives Faim Zéro de part et d'autre de l'Atlantique s'appuient sur certaines similitudes. Lors du lancement de Faim Zéro au Brésil en 2003, 44 millions de personnes souffraient de la faim, soit 27,8% de la population nationale. Lorsque les Ministres de l'Agriculture de la CEDEAO ont validé l'initiative Faim Zéro pour l'Afrique de l'Ouest en Septembre 2012, la sous-alimentation touchait, en moyenne, 26,8% de la population d'Afrique sub-saharienne³. L'Afrique de l'Ouest sortait pour sa part d'une crise alimentaire qui a profondément affecté 18 millions de personnes en 2012.

Par ailleurs, en dépit d'une légère baisse, en valeurs relatives, de la sous-alimentation en Afrique sub-saharienne, l'on s'accorde à souligner le nouveau visage de la faim et des crises alimentaires que la région subit de façon chronique. Depuis 2008, en effet, l'Afrique de l'Ouest, et plus spécifiquement le Sahel, est passée de crises de disponibilité à des crises d'accessibilité. La nourriture reste globalement disponible sur les marchés, mais à des prix tellement élevés qu'elle devient inaccessible pour de très nombreuses familles.

Au début de notre siècle, Faim Zéro a été conçu au Brésil avant tout pour répondre à un problème majeur d'accessibilité aux produits de première nécessité pour près d'un tiers de la population, et non pour répondre à des crises alimentaires répétées comme celles que subissent les populations ouest-africaines. Puissance économique émergente et géant agricole, le Brésil de 2003 disposait de suffisamment de nourriture, mais le caractère fortement inégalitaire de sa société privait des millions de Brésiliens d'accès régulier à une alimentation adéquate, aussi bien dans les villes que dans les campagnes.

L’Agriculture familiale et paysanne fournit 70% de l’alimentation des Brésiliens, et pourtant les paysans, éleveurs et femmes rurales souffraient de la faim. En Afrique de l’Ouest, il est généralement admis que l’agriculture familiale assure plus de 70% de la production alimentaire de base. Pourtant, bien que l’agriculture fasse vivre 60% de la population et représente environ 30% du Produit Intérieur Brut, on estime que 80% des personnes souffrant de la faim sont des paysans, des éleveurs, des femmes rurales et leurs familles. Un vrai paradoxe pour ceux qui nous nourrissent !

Enfin, si 70 % des aliments consommés par les Brésiliens proviennent des exploitations familiales, cette production n’existerait certainement pas sans le travail des femmes. Historiquement, cette contribution féminine n’a eu que peu de visibilité et présente d’importantes asymétries par rapport au travail de leurs homologues masculins. En général, les femmes productrices assure l’accès aux aliments de la famille parce qu’elles les cultivent dans des exploitations ou des jardins. Il en est de même en Afrique de l’Ouest, où les femmes actives dans les exploitations agricoles familiales contribuent de façon décisive à la production d’aliments, jusqu’à hauteur de 80% selon certaines estimations. La production d’aliments sains par ces femmes a notamment permis d’intensifier la lutte pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle par le biais d’une production alimentaire diversifiée. Pourtant, leur travail reste peu reconnu et les femmes souffrent d’une forme de discrimination lorsqu’elles essayent de participer et de prendre une part active aux décisions dans leurs familles comme dans leurs communautés.

Que ce soit en matière de lutte contre la pauvreté, d’accès à la terre, de lutte contre la faim, de prise en compte des disparités de genre, d’importantes similitudes apparaissent donc sur les conditions d’émergence de ces initiatives de part et d’autre de l’Atlantique. Il importe alors de bien cerner les facteurs du succès brésilien, pour s’interroger sur les conditions de réPLICATION de cette initiative dans le contexte ouest-africain.

Une vision portée par un leadership politique affirmé et assumé

Au Brésil, Faim Zéro, c’est d’abord un homme, le président Lula et un leadership assumé autour d’une vision cohérente jamais reniée. Dès le début de son mandat, Faim Zéro a été une priorité politique pour le président Lula et les plus hautes autorités du pays. En tentant de répondre aux revendications sociales et politiques du très fort mouvement social qui l’avait porté à la présidence du pays, Lula a permis d’expérimenter à grande échelle, le résultat d’initiatives endogènes. Sa volonté politique reste une clé du succès de Faim Zéro. Mais, et c’est sûrement ce qui marque le plus à la lecture de ce livre, le fait que cette vision a dépassé le strict slogan politique pour se traduire en une vaste politique nationale, cohérente et particulièrement, consistante d’un point de vue conceptuel, organisationnel et juridique.

Au Brésil, la stratégie Faim Zéro a été établie, autant pour répondre à un contexte spécifique que pour satisfaire des décennies de revendications sociales, portées par de nombreuses forces du changement avec lesquelles le président Lula s'était fortement engagé. Elle s'est traduite par la mise en place, dans un contexte difficile (fort endettement, pauvreté extrêmement élevée, inégalités en forte croissance...) d'un nouveau modèle de développement innovant dépassant les approches et doctrines traditionnelles des institutions de développement. Ce modèle conjuguait des objectifs de réduction de la faim et de la pauvreté à une articulation entre les politiques macroéconomiques, sociales et de production mises en place par le Brésil.

Si la vision de l'ECOWAP, portée par la Direction de l'Agriculture de la CEDEAO, reflète un large consensus et est clairement définie dans le texte de base de l'initiative ouest-africaine, des inquiétudes peuvent apparaître sur le cadre juridique qui intègre, et dans une certaine mesure protège, la mise en œuvre de cette politique. En effet, des questions se posent sur son niveau de portage par les autres départements de la CEDEAO et les plus hautes autorités politiques de la région.

Il faut reconnaître que ces dernières années, les processus en cours en Afrique de l'Ouest, ont permis des avancées significatives autour de questions structurantes pour l'agriculture et l'alimentation. Ils ont permis la reconnaissance, dans l'ECOWAP comme dans les différents Programmes Nationaux d'Investissement Agricole, de l'exploitation familiale comme base du développement agricole ouest africain, ou encore de la nécessité de disposer d'un Tarif Extérieur Commun plus ambitieux. Ces outils et politiques ont même envisagé la nécessité d'utiliser le concept de Souveraineté Alimentaire pour envisager la Sécurité Alimentaire et nutritionnelle des populations ouest africaines. Mais, en dépit des consensus établis, on constate que ces processus souffrent encore d'une mise en œuvre limitée.

Ces difficultés s'expliquent par le niveau de portage et d'engagement politique. On note ainsi une insuffisance de clarification, entre les Etats membres de la CEDEAO, sur les consensus politiques établis et leur implication en termes d'actions et de changements pour répondre aux enjeux de développement. Elles illustrent enfin la difficulté à répondre de façon équilibrée aux questions sociales de court terme et à celles liées aux investissements productifs, qui auront des retombées à plus long terme. Les longs blocages qui ont précédé à la conclusion du TEC témoignent des priorités parfois divergentes entre Etats et des arbitrages délicats entre les Ministères en charge de l'Agriculture et les autres départements ministériels dans un même pays.

De la même façon, 10 ans après les engagements pris par les Chefs d'Etats et de Gouvernement, à Maputo, la faible mobilisation des budgets nationaux pour le secteur agricole de manière générale, et les exploitations familiales qui sont pourtant au cœur de l'ECOWAP et des PNIA en particulier, confirme les lourdeurs dans la concrétisation des consensus politiques. Cette tension est encore plus

marquée pour le secteur de l'élevage qui contribue significativement aux économies de nombreux pays de la sous région et a été identifié comme un secteur prioritaire pour le CAADP. Malheureusement ce secteur ne reçoit qu'une partie infime des budgets nationaux, À l'inverse, les efforts déployés pour attirer des entreprises commerciales, à travers la promotion de nombreux Partenariats Publics Privés (PPP) et la mise à disposition de vastes domaines de terres leur confiant ainsi l'avenir agricole et alimentaire de la région, interrogent sur l'importance réelle accordée par les décideurs aux exploitations familiales.

L'absence de leadership politique est souvent avancée pour expliquer ces contraintes, mais la distorsion qui existe entre les consensus établis et les pratiques ou intérêts des décideurs chargés de leur mise en œuvre ne doit pas être ignorée ! Sur ce point, l'expérience brésilienne peut éclairer l'Afrique de l'Ouest. Dans un pays où les inégalités sont extrêmement prononcées, des tensions similaires entre agriculture familiale et agrobusiness ont été vécues. Une des réponses a été la mise en place de deux Ministères agricoles, l'un dédié aux exploitations familiales et l'autre aux agrobusiness. Mais les deux travaillant sur la base d'une seule et même politique agricole. Cette réponse s'est accompagnée d'un mécanisme de redistribution des ressources entre les deux modèles. Elle a permis une véritable prise en compte des exploitations familiales dans l'Initiative Faim Zéro au Brésil. Si des mécanismes similaires sont difficilement envisageables, vue la place limitée des agro industries dans la région comparée à celle des Exploitations Familiales, une redistribution intersectorielle (par exemple avec le secteur pétrolier ou minier) pourrait être envisagée. Ce débat en cours, au Ghana, sur les secteurs prioritaires qui bénéficieront des revenus pétroliers. On pourrait aussi imaginer une allocation de ressources financières proportionnelle au poids du secteur. Ceci permettra certainement de renforcer les investissements dans le secteur de l'élevage, au delà des efforts consentis actuellement par les pouvoirs publics.

Si l'Initiative Faim Zéro a pour ambition d'éradiquer la faim à l'échéance 2020 et d'obtenir des avancées significatives d'ici à 2015, ceci implique qu'elle devienne l'objectif prioritaire des plus hautes autorités politiques des différents Etats de la CEDEAO. L'engagement politique des Chefs d'Etat et de Gouvernements, mais aussi de leurs parlements respectifs doit encore se traduire dans les faits, à travers la mise en place de politiques publiques convergentes, qui consacrent l'agriculture et l'alimentation comme des priorités nationales, soutenues par l'ensemble des Ministères et notamment ceux en charge de l'économie et des finances.

Une coordination multisectorielle encadrée par un corpus juridique pour répondre aux enjeux de la sécurité alimentaire

Au Brésil, Faim Zéro n'a pas été développé sans poser d'essentielles questions de gouvernance : 49 programmes et actions gouvernementales articulées autour de 19 ministères pour garantir simultanément, (1) l'accès à l'alimentation, (2)

le renforcement de l'agriculture familiale, (3) la génération de revenus et (4) la promotion du partenariat et mobilisation sociale. Tout cela constitue un véritable défi en termes de coordination de gestion et de suivi, des programmes !

La réponse fut une décision politique du gouvernement fédéral - suivie par plusieurs gouvernements d'états et de nombreuses municipalités - de mettre la faim et la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'agenda, de façon supra ministérielle, comme un levier de la lutte contre la pauvreté et la misère. C'est dans cette optique qu'a été créé le Ministère du Développement Social et du Combat contre la Faim. Ce ministère coordonne l'action de l'ensemble des ministères autour de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Par ailleurs et pour éviter les contingences politiques, Faim Zéro a fait l'objet d'un solide encadrement juridique. Plusieurs lois ont été adoptées pour asseoir ses principes fondamentaux et sa bonne mise en œuvre. La Loi Nationale sur la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (LOSAN) assure le droit à une alimentation adéquate et pose les bases du Système National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (SISAN) pour assurer le respect de ce droit. Une loi sur l'Agriculture Familiale, entrée en vigueur en 2006, définit précisément le concept de l'agriculture familiale et détermine les bénéficiaires des programmes de soutien. Enfin, depuis 2010, le droit à l'alimentation est inscrit au sein de la Constitution et devient une priorité obligatoire de l'Etat du Brésil⁴. Ces décisions ont été renforcées par celles déjà existantes dans la Constitution et qui formalisent la participation des Organisations de la Société Civile dans les politiques publiques.

D'un point de vue juridique en Afrique de l'Ouest, peu de pays ont consacré le droit à l'alimentation dans leur Constitution. Seuls la Côte d'Ivoire et le Niger donnent un fondement constitutionnel autonome à ce droit. Le Mali et le Sénégal ont bien opté pour la définition de loi-cadre en matière agricole et alimentaire, mais aucun Etat francophone d'Afrique de l'Ouest n'a adopté de loi-cadre reconnaissant explicitement le droit à l'alimentation. De plus, la définition et l'encadrement juridique des exploitations familiales demeurent extrêmement flous et libre d'interprétation.

L'Afrique de l'Ouest n'échappera donc pas au défi de la coordination et les pratiques actuelles des Etats, de leurs partenaires techniques et financiers ou encore des Organisations socioprofessionnelles ou non gouvernementales posent cette question avec d'autant plus d'acuité. Or, le succès de cette initiative ne pourra se réaliser sans une approche multisectorielle, construite sur des pratiques inclusives.

En ce sens, les questions de gouvernance seront cruciales en Afrique de l'Ouest, même si l'on conçoit aisément qu'elles se posent de façon différente. La mise en place d'une initiative Faim Zéro dans une région coordonnée par une Commission, la CEDEAO et regroupant 15 pays à la démographie contrastée (14 d'entre eux réunis ne font que 75% de la population brésilienne totale) et aux économies diverses et hétérogènes, nécessite de réfléchir à un mode de

gouvernance innovant. On imagine ainsi que la logique régionale initiée par ce projet impliquera une gouvernance à cette même échelle, que ce soit pour les ressources mobilisables ou les institutions en charge du pilotage.

Pour autant une articulation forte avec les Etats sera nécessaire pour intégrer des logiques et des dynamiques nationales extrêmement importantes pour le succès de cette initiative. Si le Brésil avait l'avantage de ne répondre qu'à une logique nationale unique, les capacités limitées de certains Etats et leur hétérogénéité obligera certainement de sortir du modèle unique.

On peut toutefois garder à l'esprit qu'en confiant la mission de coordination à un ministère spécifique, directement redevable au plus haut niveau étatique, le modèle brésilien a rappelé trois éléments essentiels :

1. La mission de développement social et de lutte contre la faim oblige à travailler sur le caractère multifactoriel des enjeux alimentaires et nutritionnels. Elle impose aux Gouvernements d'agir autant sur les dimensions agricoles que sur l'ensemble des dimensions de la sécurité alimentaire. Cela nécessite de sortir de l'approche en silo pour aller vers une coordination qui n'existe pas encore ou trop peu en Afrique de l'Ouest;
2. L'engagement politique au plus haut niveau, pour garantir l'adhésion de l'ensemble des Ministères concernées par cette initiative afin d'assurer la planification, le suivi et l'évaluation de cette initiative, a été essentiel ;
3. La mise en place d'un cadre juridique extrêmement précis crée un effet « protecteur » et prévient de possibles diversions dans la mise en œuvre de ces politiques, quelques soient les contingences politiques qui apparaissent.

Une autonomie financière pour une initiative pérenne

A l'heure où la CEDEAO lance son initiative Faim Zéro avec le soutien financier de la Coopération Allemande GIZ, et celui technique de la FAO, il est nécessaire de s'interroger sur l'importance du portage financier comme facteur de succès. Les 2 milliards de dollars investis, en 2003, par le gouvernement brésilien pour lancer Faim Zéro sont 4 fois supérieur au budget annuel de la FAO. Dans ce contexte, les quelques USD 5 422 600 investis conjointement par la CEDEAO et la GIZ semblent relativement modestes, au regard des enjeux en Afrique de l'Ouest. Par ailleurs, et contrairement au Brésil, l'aide publique au développement (APD) demeure une composante cruciale des économies ouest africaines et du secteur rural en particulier, marqué par une culture de projets, initiatives, programmes cloisonnés et souvent concurrents.

Depuis quelques années, la Communauté internationale s'est certes engagée dans la Déclaration de Paris et dans le Plan d'action d'Accra pour améliorer la gestion de l'aide. En relançant la mise en œuvre de sa politique agricole régionale, la CEDEAO souhaitait notamment concrétiser cette feuille de route, à travers un nouveau partenariat avec ses États membres, les Partenaires techniques au

développement, la société civile, les organisations paysannes et le secteur privé. Des progrès sont notés, même si sur le terrain ce changement d'approche se révèle complexe et la progression parfois laborieuse. Malgré l'engagement de la CEDEAO, le changement de paradigme tarde à se concrétiser. La multiplicité d'initiatives et la diversité des approches rendent la gestion de l'aide difficile et parfois inefficace pour les pays récipiendaires.

Dans ce contexte, il faut ajouter les évènements inattendus, telle que la violente crise au Mali en 2012 et 2013. Cette situation a une implication importante d'un point de vue financier, puisqu'elle mobilise une grande partie du budget de la CEDEAO, en lieu et place d'initiatives de plus long terme, dont la mise en œuvre peut être toujours reportée pour des changements de priorités.

Qu'en sera-t-il de cette initiative financée par la CEDEAO et la GIZ, et mise en œuvre avec l'appui technique de la FAO ? Comment peut-on s'assurer qu'elle se départira d'une approche projet, pour aller vers la mise en place d'une politique à grande échelle ? Comment cette initiative va-t-elle s'inscrire dans les mécanismes de coordination actuels de la CEDEAO et faire en sorte qu'elle favorise une approche nouvelle pour concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques ? Quelles garanties en termes de durabilité de l'action et des investissements au delà des 3 années à venir ?

Au Brésil, les informations sur l'origine des fonds divergent. Pour certains, le Brésil ne recevrait aucune aide financière internationale pour la mise en œuvre de cette stratégie, tandis que d'autres sources mentionnent le soutien financier de la FAO et de la Banque Mondiale. Par ailleurs, il semble relativement clair que le secteur privé n'a contribué que de façon marginale avec moins de 1% des financements. Ce qui est certain, c'est que les fonds utilisés au Brésil proviennent en quasi-totalité du budget de l'Etat brésilien, sur la base des taxes et de leur redistribution, qui constituent les ressources principales des programmes. On constate aussi que les infrastructures préexistantes ont facilité la mise en œuvre de Faim Zéro. La présence d'un Etat organisé et planificateur a été déterminant. Finalement et c'est sûrement le plus important, il aura fallu 10 ans d'efforts continus de planification, d'évaluation et d'adaptation avec des moyens conséquents et prévisibles pour parvenir à cette réussite.

Si l'Afrique de l'Ouest veut profiter de l'expérience brésilienne, plusieurs points semblent importants à garder à l'esprit :

1. La mise en place de mécanismes de planification, de suivi et d'évaluation de cette initiative est essentielle pour adapter et reformuler Faim Zéro selon le contexte de la région. Il sera d'autant plus important de s'assurer qu'ils suivent les principes retenus par la CEDEAO en termes de gouvernance des politiques publiques et non pas seulement aux exigences/mécanismes des partenaires techniques et financiers. En ce sens, la question d'un suivi indépendant des progrès et des obstacles est cruciale. Il devrait progressivement impliquer de

- très nombreux acteurs (Etats, OP, organisations internationales, société civile et ONG, etc.).
2. La durabilité et la prévisibilité du financement de Faim Zéro en Afrique de l'Ouest, au delà des 3 années initiales, est essentielle pour une bonne planification et un véritable impact. Elle doit être discutée, imaginée et mise en œuvre. L'absence de réflexion et de mise en place de mécanisme interne pour financer cette initiative, à long terme, réduirait la souveraineté de la CEDEAO sur ses orientations et anihilerait d'autant les ambitions d'éradiquer la faim à l'échéance 2020 dans la région. Mais surtout, il importe de s'assurer que cette initiative dépasse les projets pilotes ou programmes pour devenir une politique à grande échelle traduite dans les politiques fiscales et les budgets publics des Etats.
 3. Enfin, à l'heure où les partenariats Publics Privés sont magnifiés, l'expérience brésilienne laisse penser que l'intérêt et le rôle joué par les acteurs privés pour le succès de cette initiative ont été marginaux et que son succès réside plus dans la capacité du Brésil à mettre en place des mécanismes financiers et fiscaux solides qui ont permis d'assoir des mécanismes prévisibles et donc durables.

Un processus participatif pour la redéfinition des concepts et principes des politiques publiques

Finalement, il semblerait incongru et anachronique de parler des enjeux de Faim Zéro en Afrique de l'Ouest, sans s'intéresser aux enjeux de la participation citoyenne qui y sont liés. Faim Zéro au Brésil a introduit un changement de paradigme dans la conduite des affaires publiques. Ce pays est connu pour son rôle de précurseur dans la promotion et la mise en place de budgets participatifs c'est donc de façon logique que Faim Zéro a été construite autour du principe de démocratie participative, à travers la participation de la société civile pour la mise en œuvre de cette stratégie. Ce principe, inscrit dans la Constitution de 1988, s'est traduit par la valorisation d'initiatives venues de la société civile, mais aussi par leur implication dans tous les organes de gouvernance.

Concrètement, le Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (CONSEA), un organe consultatif et un instrument de coordination entre le gouvernement et la société civile est composé de 2/3 de membres de la Société Civile et 1/3 émanant des ministères. Par ailleurs, les délibérations du CONSEA et du CAISAN (Chambre Interministérielle de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle) se basent sur les délibérations des Conférences Nationales sur la Sécurité Alimentaire. Ces conférences ont lieu tous les 4 ans et impliquent des milliers de personnes (société civile, secteur privé) qui donnent les orientations de la politique.

En Afrique de l'Ouest, la vision instrumentale de la participation dans certains pays et le manque de volonté politique n'ont pas toujours permis sa réalisation effective dans les politiques mais aussi au niveau des organisations de producteurs. Les pressions du calendrier et la nécessité d'obtenir des résultats rapides ont souvent pris le pas sur la mise en place d'un processus de participation inclusif qui, il est vrai, représente un véritable défi en termes méthodologiques, de ressources humaines, de temps et de savoir-faire institutionnel.

En effet, si les espaces de dialogue se sont ouverts en Afrique de l'Ouest, ces dernières années, il faut reconnaître que les avancées en matière de participation citoyenne varient d'un pays à l'autre. A l'échelle régionale, l'ECOWAP est le résultat d'un long processus de consultations avec notamment les Organisations professionnelles d'Afrique de l'Ouest et en tire une part importante de sa légitimité grâce à un consensus sur les objectifs de cette politique et les moyens de sa mise en œuvre. Cela a été un exemple participatif qui pourrait inspirer les autres départements et la CEDEAO dans son ensemble pour rénover la conception et l'exécution des politiques au moment de lancer Faim Zéro.

Par ailleurs, rappelons-le, Faim Zéro au Brésil est née d'expériences pilotes menés par les organisations de la Société Civile. Depuis la conception, la mise en œuvre, jusqu'au suivi et au contrôle des politiques publiques, le rôle de la société civile au Brésil a été essentiel et s'est construit autour du triptyque pression, propositions, suivi. S'il est difficile de comparer la société civile brésilienne et celle ouest africaine, il importe cependant de reconnaître que le succès de Faim Zéro dépendra aussi de l'espace qui sera offert aux OSC ouest africaines et de leur capacité à s'en saisir pour contribuer positivement au débat en cours. En ce sens trois points peuvent informer la CEDEAO pour la mise en œuvre de Faim Zéro :

- Il sera essentiel de pouvoir maintenir et élargir les espaces formels de consultation, en Afrique de l'Ouest, en les consacrant dans un cadre juridique et institutionnel qui permettra d'impliquer l'ensemble des acteurs et répondre aux enjeux transversaux que posent les questions alimentaires.
- De la même façon, ces cadres devront s'asseoir sur des principes et instruments de transparence et de responsabilité (accountability) permettant de faire le suivi et d'exercer un contrôle social des actions publiques. Les femmes, notamment celles travaillant en milieu rural, devront y faire l'objet d'une attention particulière, pour que leur plus grande vulnérabilité ne constitue pas un frein pour participer au développement et à la mise en œuvre des politiques publiques.
- Il sera ensuite question de la responsabilité de la Société civile et des réseaux organisés d'Afrique de l'Ouest, dans leur diversité, d'assurer une participation sociale de qualité et emboîter le pas de la société civile brésilienne qui a su inspirer les politiques par des programmes novateurs et fonctionnels sur le terrain.

En conclusion....

D'ici 2030, l'Afrique de l'Ouest devra nourrir une population qui aura doublé pour atteindre, 455 millions de personnes. Cette population sera alors majoritairement urbaine, 57 à 60 % des Ouest africains vivront en ville contre 14 % en 1960. Ces deux évolutions démographiques majeures vont accroître la demande de produits agricoles et d'élevage de 60 à 70 %.

Dans une région extrêmement vulnérable, où le nombre de personnes sous-alimentées demeure très important, l'Initiative Faim Zéro permettra à la CEDEAO de se doter des moyens nécessaires pour relever un de ses plus grands défis, celui de la faim ! L'objectif est d'articuler les actions de lutte contre la faim et pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle autour d'une feuille de route commune afin d'accroître leur impact. C'est une aspiration accessible et moralement acceptable : la faim n'est pas une fatalité et elle doit être éradiquée car nous en avons les moyens.

Cette initiative lancée par la CEDEAO en Afrique de l'Ouest répond à de réels besoins. Mais, au delà des mots et des concepts, empruntés au Brésil, le contexte ouest-africain demeure profondément différent que ce soit d'un point de vue politique, juridique ou organisationnel. A ce titre, pour la Faim Zéro en 2020, l'Afrique de l'Ouest devra relever de nombreux défis.

Il importe surtout de faire de la lutte contre la faim et la malnutrition structurelle et chronique un **objectif prioritaire**, central et inscrit dans la durée. Faim Zéro en Afrique de l'Ouest doit impulser une action concertée qui modifie les politiques, les programmes et les comportements des différentes catégories d'acteurs⁵. Sa mission sera de fédérer et canaliser les initiatives actuelles et futures pour une sécurité ou même une souveraineté alimentaire dans la région.

Actuellement le portage de l'initiative « Faim Zéro en Afrique de l'Ouest » est assuré par le Département de l'agriculture, de l'environnement et des ressources en eau de la CEDEAO. Ce département pourrait constituer un point d'appui permettant à l'ensemble des acteurs de se rassembler pour entamer ce travail inclusif sur les multiples spécificités de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle. Mais cet ancrage initial devra être soutenu par un véritable leadership politique adossé à une forte coordination pour prendre en charge l'aspect multidimensionnel de Faim Zéro.

C'est pourquoi, dans un contexte de réformes institutionnelles qui prévoit la création, en 2014, de 6 nouveaux départements à la CEDEAO s'ajoutant aux 9 existants, il semble évident que le Département de l'agriculture ne pourra pas, seul, répondre à la complexité et l'interconnexion des enjeux liés à une telle stratégie inclusive de sécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique de l'Ouest. Que ce soit au niveau national ou régional, l'enjeu sera donc de passer de ce portage actuel à un portage multisectoriel qui associe les autres départements et politiques en construction et articule les diverses initiatives de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Un des gages de succès de Faim Zéro en Afrique de l'Ouest, comme le montre l'exemple brésilien, sera d'assurer l'engagement de tous les acteurs de la région,

de sa conception à sa mise en œuvre, son et son évaluation. Il conviendra donc de poursuivre et d'accélérer la rénovation et l'adaptation des modes de gouvernance pour garantir le rôle et l'implication des organisations de la société civile, ainsi que la place accordée aux femmes, actrices incontournables du droit à l'alimentation. Au delà de la participation sociale, l'initiative ouest-africaine devra organiser la contribution essentielle des parlements nationaux et régionaux afin de doter toutes les composantes de cette stratégie de l'arsenal juridique nécessaire à sa réussite.

Enfin, dans une région fortement dépendante de l'aide, le changement d'approche et de culture sera essentiel. Il semble difficile de vouloir atteindre la Faim Zéro en comptant sur l'aide extérieure. Traduire Faim Zéro, comme une priorité, dans les budgets publics à l'échelle des pays et de la région, sera un élément déterminant de son succès.

Pour les organisations de la société civile ouest-africaine membres de la Campagne CULTIVONS, l'analyse de l'expérience brésilienne, proposée dans ce livre, devrait permettre d'identifier et de s'accorder sur les conditions nécessaires pour réussir l'initiative Faim Zéro en Afrique de l'Ouest. Il s'agit d'une contribution significative aux espaces de dialogue inclusif que requiert la mise en œuvre de cette initiative. L'ambition des membres de CULTIVONS est ainsi de partager leur analyse, à l'instar de tous les acteurs qui s'engageront dans la stratégie Faim Zéro de notre région, pour la construction de politiques publiques fortes, qui prendront en compte les besoins des populations les plus vulnérables afin d'éradiquer la faim de l'Afrique de l'Ouest.

Bonne lecture !

Les membres de la campagne CULTIVONS (*) en Afrique de l'Ouest
Abuja, Accra, Cotonou, Dakar, Lomé, Niamey, Ouagadougou,
Janvier 2014

(*) Membres de CULTIVONS Afrique de l'Ouest: **APESS** - Association pour la Promotion de l'Elevage au Sahel et en Savane; **IPAR** - Initiative Prospective Agricole et Rurale; **OXFAM**; **POSCAO** - Plateforme des organisations de la société civile de l'Afrique de l'Ouest sur l'Accord du Cotonou; **RBM** - Réseau Billital Maroobé; **WILDAF/AO** - Femmes, Droits et Développement en Afrique / Afrique de l'Ouest

¹ http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Faim_Zero_FR.pdf (consulté le 8/01/2014)

² http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Rapport_final_Comite_ministeriel_CEDEAO_Abidjan_Sept_2012_FR.pdf

³ FAO, *The State of Food Insecurity in the World, Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition*, 2012, pp. 8 and 9.

⁴ http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Note_FaimZero_Sept2012.pdf

⁵ Extrait de la présentation de l'initiative faite par le directeur de l'agriculture de la CEDEAO M. Alain Traoré en mars 2013.

Résumé analytique

1. En matière de lutte contre la faim et la pauvreté, le Brésil a enregistré des résultats prometteurs. Le présent document retrace le chemin emprunté pour construire une nouvelle gouvernance visant à installer des politiques publiques capables d'initier un cycle vertueux d'élimination progressive de la faim et de la pauvreté. Il est cependant utile de souligner que des dynamiques génératrices d'inégalités et les menaces à la justice sociale et environnementale subsistent dans le pays.
2. Le document explique comment le Brésil a essayé de trouver des solutions originales pour l'élimination de la faim et de la pauvreté, faisant obligation à l'État de mettre en œuvre des politiques publiques qui garantissent les droits humains fondamentaux : le droit à un revenu minimum, à l'alimentation, à la santé, à l'éducation et au travail. Le document s'adresse aux personnes et aux organisations qui veulent connaître les stratégies qui ont été adoptées par le pays, pour garantir la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles ainsi que le droit à une alimentation adéquate.
3. Le processus de re-démocratisation du pays, initié dès le milieu des années 1980, a été fondamental pour nouer les relations actuelles entre l'État et la société civile. La Constitution fédérale approuvée en 1988 garantit les droits sociaux, civils et politiques et constraint l'État brésilien à reconnaître la nécessité de réorganiser sa structure et sa gouvernance afin de remplir ses nouvelles obligations. En outre, elle garantit de nouvelles formes de participation aux politiques publiques par le biais de conseils et de politiques de contrôle social, en même temps qu'elle permet des partenariats entre le secteur public et le secteur privé non marchand. Un nouvel espace de dialogue social a été constitué.

4. Il est clairement apparu que les modifications nécessaires aux institutions publiques dépassaient les limites d'une simple réforme administrative et financière : il fallait une réforme en profondeur élargissant les concepts des divers secteurs gouvernementaux et les actions correspondantes. La société civile a toujours été présente et a joué un rôle de premier plan dans ce processus de reconstruction et d'expansion des institutions publiques, en vue de garantir les nouveaux droits conquis.

5. Divers secteurs ont choisi l'approche systémique, probablement parce qu'elle facilite la réglementation de la coordination inter-fédérative (au niveau fédéral, étatique et municipal) et la gestion intersectorielle qui permettent de définir clairement les rôles et responsabilités de chacun et de préserver l'autonomie de chaque entité fédérée. L'adoption d'un « système national » des politiques publiques a également répondu à la tendance nationale d'imbriquer les divers secteurs de la société de manière interdépendante et indivisible. Pour les Brésiliens, le concept de sécurité alimentaire et nutritionnelle, dans son sens le plus large, est le résultat de la réalisation du droit à l'alimentation (accès régulier et permanent à une alimentation adéquate pour tous) dans les conditions de production et de commercialisation des denrées alimentaires, sans compromettre d'autres droits tels que le logement, la santé, l'éducation, le revenu, l'environnement, le travail, le transport, l'emploi, les loisirs, la liberté, l'accès à la terre et à la propriété foncière.

6. Le projet « Faim Zéro » a été conçu en 2001 par une organisation de la société civile à but non lucratif, avec pour objectif initial de contribuer à l'élaboration d'une politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle qui n'existe pas encore dans le pays. Adopté par le gouvernement Lula dès 2003, le projet a défini la lutte contre la faim et la pauvreté comme une priorité politique, ouvrant la voie à l'élaboration d'instruments juridiques qui garantiraient la continuité des politiques et programmes ciblant les pauvres. La promulgation en 2006 de la Loi organique sur la sécurité alimentaire (LOSAN) a créé le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN) destiné à garantir et protéger le droit à une alimentation adéquate. Il convient de souligner que la Loi organique est fortement axée sur les droits de l'homme, ce qui place la dignité et l'autonomisation de l'être humain au centre des discussions des politiques publiques et renforce les relations entre les gouvernements et la société civile. Elle a aussi ouvert la voie à l'inclusion par la Constitution fédérale du droit à l'alimentation dans l'éventail des autres droits sociaux déjà garantis, qui s'est finalement matérialisée en 2010.

7. Le mandat du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN) consiste à organiser et renforcer les institutions de l'État brésilien et à créer

des espaces formels de participation sociale par le biais de Conseils de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA), pour concevoir, influencer et surveiller les politiques publiques en matière de souveraineté et sécurité alimentaires et nutritionnelles. Le présent document indique le mode de fonctionnement et les interrelations existantes entre les forums du système de gouvernance et la participation de la société civile. Il présente également les instruments juridiques constituant le critère de référence qui régit le droit fondamental à une alimentation adéquate au Brésil.

8. Ce processus historique a permis d'apprendre les principales leçons suivantes: (i) l'importance des pactes participatifs relatifs aux concepts et principes ; (ii) la pertinence du choix d'une approche systémique et intersectorielle comme moyen de garantir le droit fondamental à une alimentation adéquate et de promouvoir la sécurité alimentaire et nutritionnelle ; (iii) le rôle pertinent de la société civile assuré à travers des espaces formels de dialogue social (CONSEA) ; (iv) l'importance pour l'État de placer la protection des droits de l'homme au-dessus des intérêts du marché ; (v) la pratique indispensable de l'imbrication intersectorielle dans la conception et la gestion des politiques publiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle ; (vi) le rôle stratégique des femmes dans la lutte visant à garantir la souveraineté alimentaire ainsi que la conservation et la gestion durable des ressources naturelles ; et (vii) le respect et la garantie des principes de développement ethnique lors de la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques destinées aux indigènes, aux noirs et aux peuples et communautés traditionnels.

9. En dépit des progrès indiscutables, de nombreux défis subsistent dans l'agenda du développement brésilien. L'inégalité sociale existante est incompatible avec le niveau actuel de développement économique du pays. Le nombre de personnes qui vivent encore en état de vulnérabilité sociale et qui n'ont pas accès à tous les programmes publics auxquels ils ont droit reste élevé. En outre, l'on s'aperçoit que les secteurs conservateurs déploient des efforts répétés visant la fragilisation et la criminalisation des organisations et mouvements sociaux luttant pour une justice sociale et environnementale, ce qui menace de saper la démocratie brésilienne.

10. Le document conclut que les progrès réalisés par le Brésil dans la lutte contre la faim et la pauvreté résultent de la conjonction des intérêts du gouvernement et de la société civile, au sein d'une construction collective, participative et démocratique. La poursuite des principales politiques publiques ayant contribué à ces progrès est une condition essentielle, tout comme l'union des forces politiques et sociales, pour relever les défis qui entravent encore l'élimination de toutes les formes d'inégalité sociale et de violation des droits.

La construction sociale d'un système public de sécurité alimentaire et nutritionnelle L'expérience brésilienne

1

Marília Leão y Renato S. Maluf²

« Jamais nous ne parviendrons à la paix dans un monde divisé entre abondance et misère, luxe et pauvreté, gaspillage et faim. Nous devons mettre fin à cette inégalité sociale ».
Josué de Castro

Introduction

Dans la lutte contre la faim et la misère, le Brésil a atteint des résultats impressionnantes qui ont attiré l'attention du monde entier. Le programme « Faim Zéro » est devenu une marque connue. La reproduction de cette politique publique suscite de l'intérêt, mais on en sait peu au niveau international sur le processus qui a mené à l'instauration de la politique et du système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle qui représentent, en dernier ressort, l'expression de l'espoir brésilien d'en finir avec la faim et la pauvreté.

1. Le présent document est le résultat du partenariat entre Oxfam et Abrandh. Oxfam est une confédération internationale de 15 organisations qui travaillent en réseau dans plus de 99 pays à la construction de solutions durables visant l'éradiation de la pauvreté et de l'injustice. Abrandh est une organisation, non gouvernementale brésilienne sans but lucratif qui défend la démocratie et les droits de l'homme, en particulier le droit à une alimentation adéquate.

2. Le présent document a été rédigé par Marília Leão, présidente d'Abrandh et conseillère de la société civile auprès du CONSEA ; et Renato S. Maluf, professeur à l'Université fédérale rurale de Rio de Janeiro (UFRRJ), ancien président du CONSEA (2007-2011) et actuellement conseiller de la société civile auprès de cette même entité. La version finale de ce document reprend d'importantes contributions de l'équipe d'Oxfam : Simon Ticehurst, Muriel Saragoussi, Juana Lucini et Carlos Aguilar.

Penser à l'expérience brésilienne, c'est penser à la complexité d'une société plurielle qui recherche des solutions créatives au milieu de modèles de développement et d'intérêts politiques antagonistes et concurrents. Au Brésil, nous savons qu'il a fallu développer une capacité de travail intersectoriel, des dispositions au dialogue entre les acteurs sociaux, et des actions transversales entre les sphères gouvernementales et les organes publics. Nous savons aussi que cette construction repose sur des processus de participation sociale et de contrôle social, conçus dans un contexte de luttes et de conquêtes, une technologie sociale en quelque sorte. Les autres pays qui cherchent à résoudre des problèmes similaires aux nôtres sont très intéressés par cette histoire, malgré ses dichotomies et les contextes différents.

S'appuyant sur la stratégie du programme « Faim Zéro », le Brésil a participé au renforcement du droit fondamental à une alimentation adéquate en cherchant à contribuer au système des Nations Unies (ONU), notamment à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et au Programme alimentaire mondial (PAM), conformément aux principes internationalement reconnus de souveraineté des peuples, de neutralité et de solidarité. L'expérience brésilienne a influencé la réforme du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) de la FAO, dans l'espoir qu'il devienne le principal espace multilatéral de débats et de propositions concernant la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La coopération internationale brésilienne et le Conseil de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) ont constamment reçu des demandes à ce sujet.

A travers leur décision de raconter cette histoire, Oxfam et Abrandh espèrent contribuer à sa diffusion et à la multiplication des capacités des différentes sociétés à atteindre des résultats concrets et durables en matière de lutte contre la faim et la pauvreté, par des moyens démocratiques combinant une citoyenneté active et des politiques publiques efficaces.

Bonne lecture et au travail !

Objectifs et portée du document

L'objectif du présent document est de décrire le processus d'établissement d'un système public visant à respecter, protéger, promouvoir et assurer le droit à une alimentation adéquate. Le document est conçu pour informer les organisations de la société civile, les mouvements sociaux, ainsi que les agents des secteurs public et privé désireux de connaître les stratégies adoptées par le Brésil pour combattre la faim et la pauvreté, et promouvoir la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles. Le Brésil a essayé de « faire les choses différemment » en mettant en place des politiques publiques efficaces visant à accroître l'accès à une alimentation adéquate, assurer la redistribution des revenus, et créer des opportunités pour les familles et les personnes socialement vulnérables.

Les inégalités extrêmes qui caractérisent la société brésilienne sont ancrées dans l'histoire même du pays, illustrée par la forte concentration de la propriété foncière qui date du début de la colonisation et subsiste encore de nos jours. L'on constate également l'héritage du passé esclavagiste dans la discrimination à l'égard des noirs et des indigènes. Le nombre considérable de personnes pauvres vivant dans des conditions très précaires a toujours été la preuve des inégalités existantes dans le pays qui, jusqu'à un passé récent, était incapable d'offrir des conditions de vie décentes à l'ensemble de la population.

Le présent document fait une brève analyse historique pour démontrer que le désir d'une partie de la société brésilienne de changer les choses a engendré le niveau actuel de l'organisation politique et sociale du pays sur le plan de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il indique les progrès accomplis dans ce domaine et montre que ce sont surtout les organisations de la société civile qui ont fait pression et contribué de manière décisive à la construction participative de la gouvernance existant actuellement dans ce domaine. Le texte présente l'historique de l'établissement du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN) dans sa forme actuelle, comme le résultat de l'activité militante et de

l'engagement de leaders politiques, sociaux et intellectuels dans la lutte contre la faim et la défense les droits de l'homme. L'élément déclencheur fût le processus de démocratisation de la société brésilienne dans les années 1980.

Le mandat du SISAN consiste à structurer les institutions de l'État brésilien et à créer des espaces formels pour la participation sociale par le biais de conseils de politiques publiques dénommés Conseils de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA), qui doivent soumettre des propositions en matière de conception, de suivi et d'évaluation des politiques publiques. Il y a lieu de souligner que tout ce processus s'est accompagné d'une approche fondée sur les droits de l'homme qui, conjuguée à la perméabilité de l'État brésilien, a permis la participation active des acteurs et des mouvements sociaux à la gestion des politiques publiques. L'approche fondée sur les droits de l'homme a été une grande alliée de la démocratie, en plaçant la dignité et l'autonomisation de l'être humain au centre des discussions des politiques publiques et dans les relations entre les gouvernements et la société civile. Cette approche dote les individus et les groupes des outils dont ils ont besoin pour lutter pour leurs droits individuels et collectifs afin d'exercer leur citoyenneté.

Le document présente les caractéristiques actuelles des organes de gouvernance qui forment le SISAN, comme la Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, le réseau des CONSEA (au niveau national, des États et des municipalités) et la Chambre interministérielle de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CAISAN). Il décrit également comment ces entités sont organisées pour relever les défis et affronter les secteurs hégémoniques du marché qui menacent ou violent le droit fondamental à une alimentation adéquate. Enfin, le document présente les instruments qui composent le cadre juridique brésilien régissant ce droit.

1

La sécurité alimentaire et nutritionnelle et le droit fondamental à une alimentation adéquate au Brésil : le chemin emprunté



La mise en place du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN) n'a pas relevé d'une décision politique d'un gouvernement, mais bien d'un processus partagé avec la société civile, résultat de deux décennies de mobilisation et de luttes sociales, qui associe la participation institutionnelle à la mobilisation autonome des organisations et réseaux sociaux.

Depuis de nombreuses années, la société civile a défendu des concepts et propositions qui ont abouti au SISAN dans sa forme actuelle. Des mouvements populaires se sont mobilisés autour des questions liées à la faim, la réflexion et la critique des modèles de production agricole existants, l'approvisionnement alimentaire et les programmes publics d'alimentation et de nutrition. Les tentatives de formulation de plans et de politiques publiques ont été nombreuses, même dans les périodes de difficultés économiques et politiques (PELIANO, 2010). Mais c'est incontestablement le travail pionnier de Josué de Castro qui a ouvert le débat dans les années 1940 sur le problème de la faim et de la pauvreté au Brésil en tant que question sociale et politique.

Depuis lors, le problème alimentaire a été compris comme un ensemble de manifestations à la fois biologiques, économiques et sociales. A l'époque, il était déjà évident que pour éradiquer la faim, il fallait avant tout une décision politique. La faim, a prévenu Josué de Castro, n'était pas simplement un problème de santé publique (carence en nutriments) ou un problème limité au domaine social (politiques d'assistance sociale). Josué de Castro a été le premier intellectuel à présenter la faim comme un produit du sous-développement et d'un modèle économique qui, de manière perverse, perpétuait les conditions de vie déplorables, les taux élevés de malnutrition chez les enfants et les adultes, découlant de la pauvreté, et le manque consécutif d'accès à l'eau potable et à une alimentation adéquate qui affectait la majorité de la population brésilienne (CASTRO, 2005). Josué a eu le courage d'aborder la question de la faim qui, jusqu'alors, était taboue au Brésil et dans de nombreuses régions du monde.

C'est à partir de ses diagnostics posés dans les années 1940-1950 que les premiers services de restauration collective furent créés, le salaire minimum introduit dans le pays, et la « Campagne pour les repas scolaires » - devenue à présent le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE) -instaurée, pour ne citer que quelques-unes de ses contributions politiques.

En 1964, un coup d'État a été perpétré au Brésil et une dictature militaire instaurée. Elle a duré 20 ans (de 1964 à 1984). Cette période a été marquée par la succession de présidents militaires qui ont soumis le pays à un régime autoritaire, antidémocratique, et à une sévère répression des libertés individuelles et collectives. L'on assiste à une suppression massive des droits civils et politiques les plus élémentaires, notamment le droit de vote, la liberté d'expression, la liberté de la presse et celle des organisations politiques. Au cours des années 1970, période qualifiée de « miracle brésilien », le pays a enregistré une forte croissance économique., mais aucun changement significatif du point de vue social n'a été

noté, étant donné que les richesses générées n'atteignaient pas les couches les plus pauvres de la population. La justification économique avancée par le régime était qu'il fallait que « le gâteau soit plus gros » pour pouvoir être partagé. En réalité, les inégalités sociales se sont creusées, tandis que les subventions gouvernementales et les politiques compensatoires se sont accrues. Le Brésil devint ainsi l'un des pays les plus inégalitaires au monde.

L'éventail des violations des droits de l'homme, la forte répression par le régime et la situation de pauvreté dans laquelle vivait la majorité de la population brésilienne avaient suscité à l'époque une violente indignation et motivé les groupes de la société civile en lutte pour changer cette réalité. Malgré les canaux de revendication et de participation sociale fort limités, la résistance s'est établie au travers de mouvements sociaux organisés en périphérie des grandes villes par des syndicats et des associations professionnelles, des militants et politiciens de gauche, et des groupes universitaires. Ainsi, la période de répression politique et sociale la plus forte a été également une période de grande mobilisation de la société civile brésilienne pour la fin de la dictature, pour des élections directes et pour la restauration de la démocratie.

Au début des années 1980, les luttes politiques pour la démocratie et les droits se sont intensifiées pour tendre, dès 1985, vers la transition de la dictature militaire à un gouvernement civil. Au cours de cette période, les organisations de la société civile ont lutté activement pour le rétablissement de l'État de droit. Il ne fait aucun doute que la mobilisation populaire et la pression exercée par divers segments de la société civile organisée ont été cruciales pour le succès du processus de re-démocratisation. Ce processus a également engendré un large mouvement social citoyen contre la faim et pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

La période d'élaboration de la Constitution fédérale de 1988 a été l'un des moments où la richesse et la pluralité des débats vécus au Congrès national ont été les plus forts, avec la participation de centaines de groupes d'intérêts, d'organisations rurales et citadines, de dirigeants et de mouvements sociaux, de syndicats, d'associations professionnelles des secteurs public et privé, des églises, des peuples et communautés traditionnelles. Etaient également représentés, entre autres segments appropriés de la société brésilienne, des minorités auparavant totalement exclues comme les peuples indigènes, les communautés traditionnelles, les personnes atteintes de maladies spécifiques comme la lèpre, la déficience mentale, la tuberculose, les personnes handicapées et les professionnels du sexe. Tous les dirigeants de ces groupes ont fortement influencé le texte de la Constitution fédérale adoptée en 1988 qui est la Constitution brésilienne actuelle.

La Constitution fédérale de 1988 est l'un des résultats les plus importants de cette lutte ; elle reflète l'importance centrale de la démocratie et la participation sociale dans ce contexte politique. On peut citer comme exemples ses diverses dispositions relatives aux voies institutionnelles de participation sociale qui recommandent la tenue de référendums, de plébiscites, d'initiatives populaires

relatives aux lois et d'audiences publiques. Dans le même ordre d'idées, le budget participatif et les conseils de politiques publiques ont été instaurés par la suite dans plusieurs secteurs du gouvernement.

Ce bref historique de la lutte sociale pour la démocratie brésilienne (toujours en construction) nous rappelle que si nous vivons aujourd'hui dans une société plus démocratique, si nous jouissons de la liberté de vote, d'expression, d'organisation et de participation publique, nous le devons à la lutte politique et la participation sociale d'un grand nombre de personnes qui ont donné jusqu'à leur vie pour cette cause. Il doit également nous rappeler que la société mobilisée, politisée, responsabilisée et organisée est en mesure de changer sa réalité.

« Depuis sa re-démocratisation, le Brésil a innové de façon extraordinaire dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, exprimant sa dynamique sociale intense qui était, et est encore, à la base de sa construction. Actuellement, le pays met en œuvre une politique publique visant à assurer le droit à une alimentation adéquate. Cette politique s'articule autour d'un système public englobant des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux. Bien que les défis soient gigantesques, car nous sommes encore loin d'avoir résolu nos problèmes, des progrès significatifs ont été réalisés et cette expérience doit être partagée avec d'autres pays ».

Nathalie Beghin, économiste, coordinatrice politique de l'INESC et conseillère de la société civile au sein du CONSEA national

Las contribuciones del sector de la Salud y de otros campos sociales

La forte mobilisation populaire dans le domaine de la santé publique, organisée par le mouvement de la « Réforme du secteur de la santé », visant à la création du Système unique de santé (SUS), a joué un rôle décisif dans la conception du SISAN tel que nous le connaissons aujourd'hui, bien que les deux systèmes aient suivi des trajectoires politiques et sociales fort distinctes³. La 8e Conférence nationale de la santé tenue en 1986, outre l'élaboration de l'ensemble de doctrines et de propositions pratiques, a contribué à la définition des éléments centraux du nouveau système de santé à mettre en place (BRASIL, 2006). Le rapport final

3. « La Réforme du secteur brésilien de la santé est née de la lutte contre la dictature, sur le thème 'Santé et Démocratie', et s'est structurée via les universités, le mouvement syndical, et les expériences régionales d'organisation de services. Ce mouvement social s'est consolidé lors de la 8e Conférence nationale de la santé en 1986 où, pour la première fois, plus de cinq mille représentants de tous les segments de la société civile ont discuté d'un nouveau modèle de santé pour le Brésil. Le résultat a été la garantie dans la Constitution, par un amendement populaire, de la santé en tant que droit du citoyen et devoir de l'État ». Sérgio Arouca, 1998. Disponible à l'adresse : <http://bvsarouca.icict.fiocruz.br/sanitarista05.html> ; consulté le 31/05/2012.

de cette conférence souligne les principaux éléments que le projet de Réforme du secteur de la santé proposait : a) l'élargissement du concept de santé ; b) la reconnaissance de la santé comme un droit de la personne et un devoir de l'État ; c) la création du Système unifié de santé SUS ; d) l'assurance de la participation sociale et du contrôle social à l'intérieur du système et dans sa gestion, et e) la constitution et l'élargissement du budget des politiques sociales qui comprenait la Politique de santé (PAIM, 2008). Vingt ans plus tard (en 2006, année d'approbation de la Loi organique de sécurité alimentaire et nutritionnelle), la formule qui avait été envisagée dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en était très proche.

Dans le cadre de la 8e Conférence nationale de la santé en 1986 s'est tenue la 1re Conférence nationale de l'alimentation et de la nutrition dont le rapport final proposait déjà l'élaboration d'une Politique nationale de l'alimentation et de la nutrition, d'un Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, et la création d'un Conseil national de l'alimentation et de la nutrition. Il convient de souligner qu'à l'époque, le secteur de la santé menait les discussions et la coordination des politiques publiques de lutte contre la faim, du point de vue de ses effets pervers (malnutrition) sur la santé de la collectivité (LEÃO ; CASTRO, 2007). De plus, dans le rapport final de la 1re Conférence, l'on constate que les débats portaient déjà sur « l'alimentation en tant que droit », que le concept de « sécurité alimentaire et nutritionnelle » se dessinait et que l'on proposait la création d'un « Système national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ».

Divers autres documents rédigés à partir des années 1980 ont abouti aux propositions qui ont été approuvées au cours de la 11e Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (2004). Citons en particulier la proposition d'une Politique nationale de sécurité alimentaire (1985) relevant du ministère de l'Agriculture, qui s'est matérialisée dans le document élaboré par le Gouvernement parallèle (1991) mentionné ci-dessous, et le Rapport national du Brésil au Sommet mondial de l'alimentation (1996) élaboré par le gouvernement brésilien avec la participation de la société civile. La mobilisation sociale autour de ce Sommet a été à l'origine de la naissance, en 1998, du Forum brésilien de la souveraineté et de la sécurité alimentaires et nutritionnelles (FBSSAN) qui relie des entités, des mouvements sociaux, des personnes et institutions militant dans ce domaine. Le sujet a réellement gagné en visibilité lorsqu'il a été repris par le Mouvement pour l'éthique en politique grâce à une large mobilisation nationale dénommée « Action citoyenne contre la faim et pour la vie » (MENEZES, 2010).

Ces contributions ont mené à l'adoption des lignes directrices suivantes pour la création du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle : a) élaboration d'un large concept de « sécurité alimentaire et nutritionnelle », spécifique à la réalité brésilienne ; b) reconnaissance de l'alimentation comme un droit de l'homme et donc, un devoir de l'État ; c) création d'un système public de

sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN) ; d) participation et contrôle social à l'intérieur dudit système et dans sa gestion, et e) constitution d'un budget spécifique pour la gestion du système grâce au financement accru des politiques publiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

La contribution de la société civile et les origines du projet « Faim Zéro »

Au début des années 1990, après la défaite des partis de gauche aux élections de 1989, un groupe de militants a organisé ce qui a été appelé le « Gouvernement parallèle », coordonné par le futur Président Lula, dans le but de surveiller les actions du gouvernement en place et de présenter des propositions alternatives jugées plus pertinentes pour le projet de reconstruction de la nation brésilienne. Parmi elles, on relève la proposition d'une Politique nationale de sécurité alimentaire pour le Brésil, présentée à la société en 1991 et visant à « garantir la sécurité alimentaire en s'assurant que tous les Brésiliens disposent à tout moment de l'accès aux denrées alimentaires de base dont ils ont besoin ». Ce document faisait également référence à la création d'un Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle et a servi de base à la première et brève expérience d'un Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) opérationnel entre 1993 et 1994, qui était composé à l'époque de 10 ministres d'État et 21 représentants de la société civile, désignés par le Président de la République sur la base de nominations par le Mouvement pour l'éthique en politique. Sa présidence était assurée par la société civile et le secrétariat exécutif des actions gouvernementales était logé à l'Institut de recherches sociales appliquées (IPEA) (SILVA; SILVA, 1991).

Par la suite, une initiative similaire émanant de l'Institut de la citoyenneté (Instituto Cidadania), une organisation non-gouvernementale, a présenté une nouvelle proposition de politique nationale de sécurité alimentaire reposant sur les contributions de centaines de spécialistes et militants de la société civile, en réponse à l'aggravation de la situation de pauvreté et de vulnérabilité sociale due à la crise économique et à l'augmentation du chômage à la fin des années 1990. Ce document intitulé Projet Faim Zéro est devenu par la suite un programme gouvernemental éponyme mis en œuvre dès les premiers jours du Gouvernement Lula en 2003 (TAKAGI, 2010).

Le Projet Faim Zéro est parti du constat que 44 millions de Brésiliens (28 % de la population) étaient vulnérables à la faim à l'époque, et qu'il n'y avait toujours pas de politique publique de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le pays (TAKAGI, 2010). Le projet considérait également que la faim qui affectait cette frange de la population était plus étroitement liée au manque d'accès aux denrées alimentaires, du fait de l'insuffisance des revenus, qu'à l'indisponibilité des aliments, dans la mesure où le pays produisait déjà bien au-delà des besoins de consommation alimentaire par habitant.

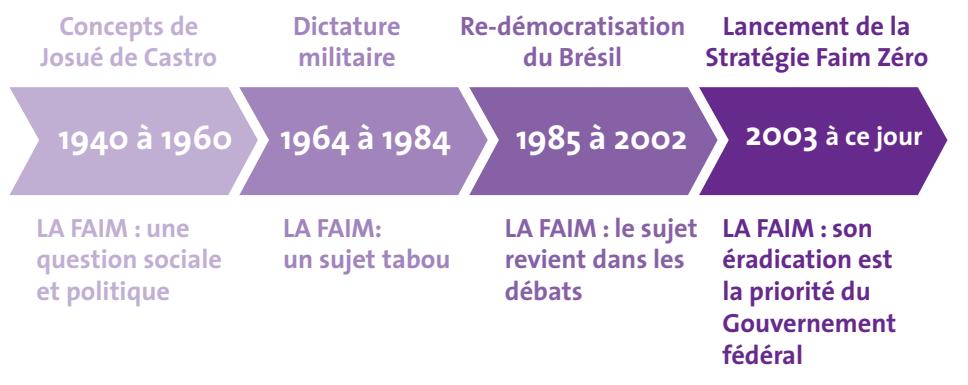
Toutes ces propositions ont été fait l'objet de débats exhaustifs tout au long

des années 1990 et au début des années 2000 ; elles ont été reprises en 2003, après le lancement du Projet Faim Zéro qui a constitué la stratégie du Gouvernement Lula pour la lutte contre la faim. En même temps, le Conseil national sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) était rétabli. La 11e Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle s'est tenue en 2004 à Olinda (Pernambuco), sur le thème « Pour la construction d'une Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle » (MALUF, 2010).

Les Figures 1 et 2 ci-dessous cherchent à représenter les principaux concepts liés à la faim et les thèmes des quatre Conférences nationales de sécurité alimentaire et nutritionnelle organisées à ce jour, qui font principalement apparaître les revendications de la société civile et donnent un aperçu du phénomène sociohistorique ayant précédé la création du SISAN en 2006, suite à l'approbation de la Loi organique de sécurité alimentaire et nutritionnelle⁴.

FIGURE 1

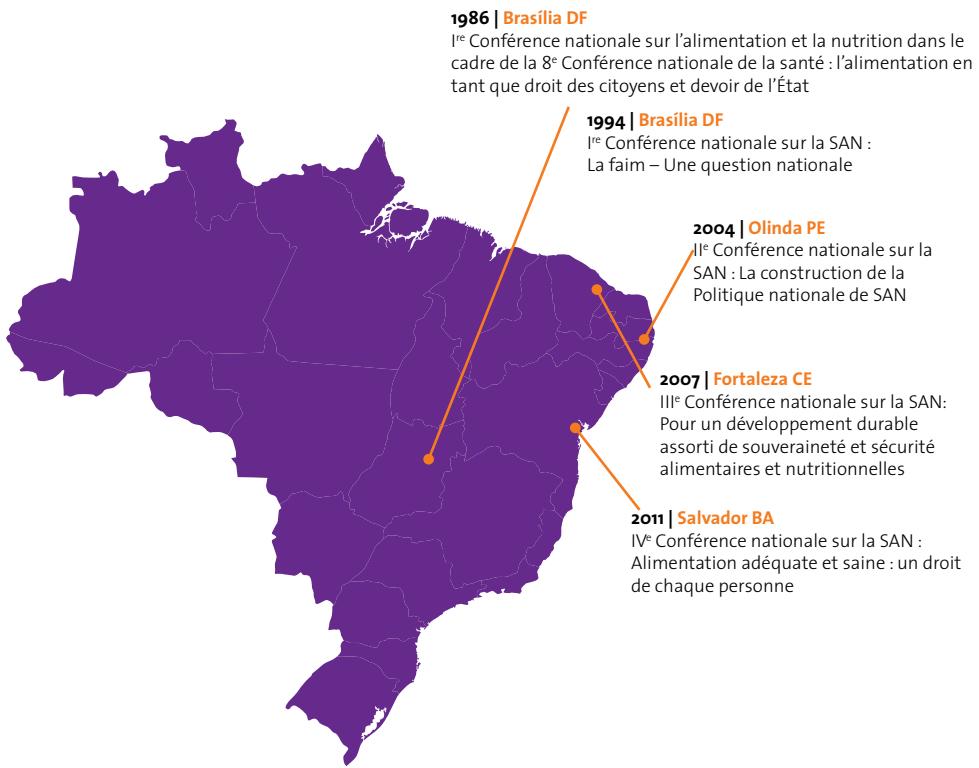
Chronologie des diverses approches de la lutte contre la faim au Brésil



4. BRÉSIL. Loi n° 11.346 du 15 septembre 2006, portant création du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN) visant à garantir le droit fondamental à une alimentation adéquate, entre autres mesures. Disponible à l'adresse : <http://www4.planalto.gov.br/consea/legislacao/lei-no-11-346-de-15-de-setembro-de-2006/view>. Consulté le 13 juin 2012.

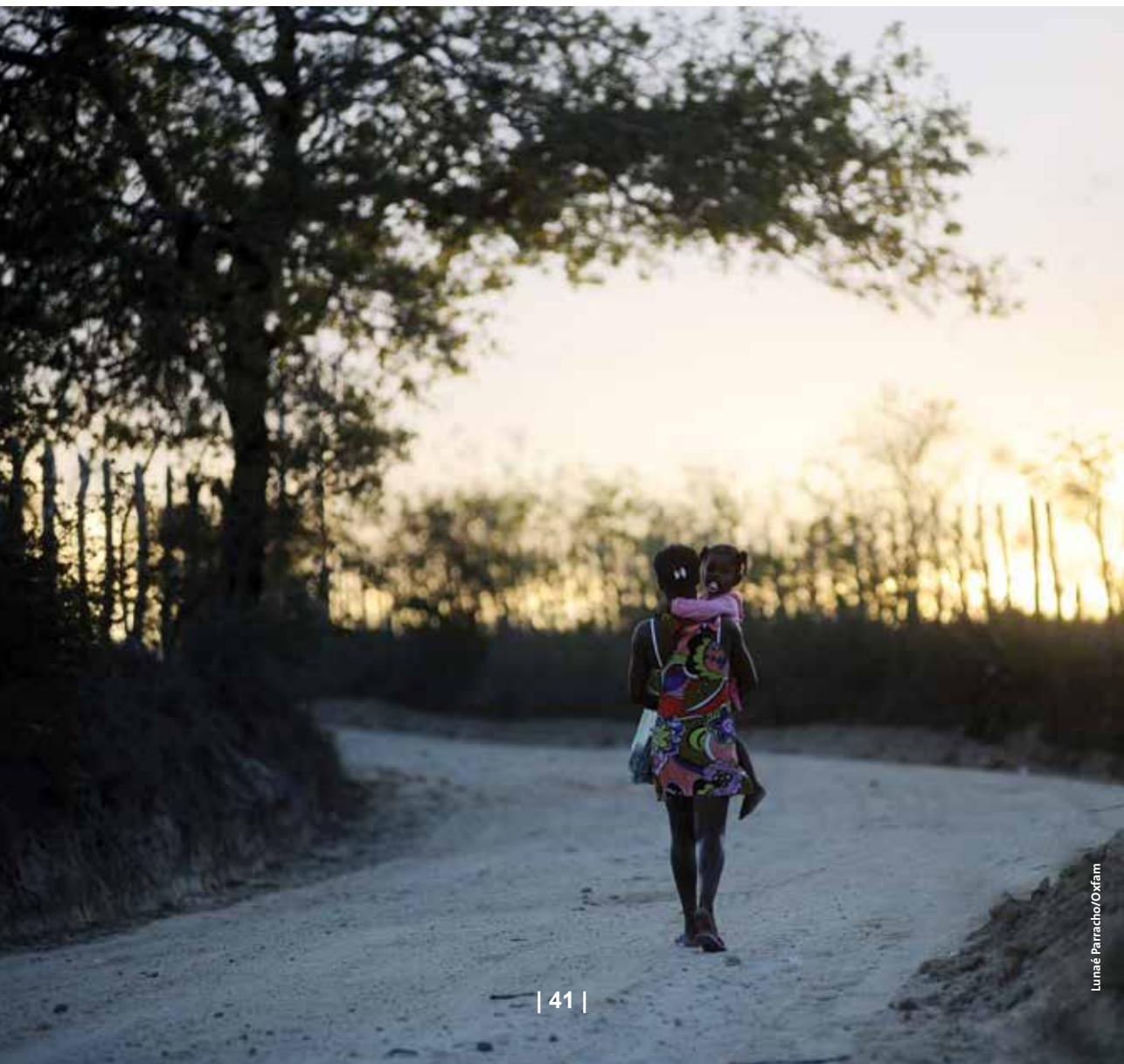
FIGURE 2

Les Conférences nationales sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (1986 à 2011) : la construction sociale du SISAN au Brésil



2

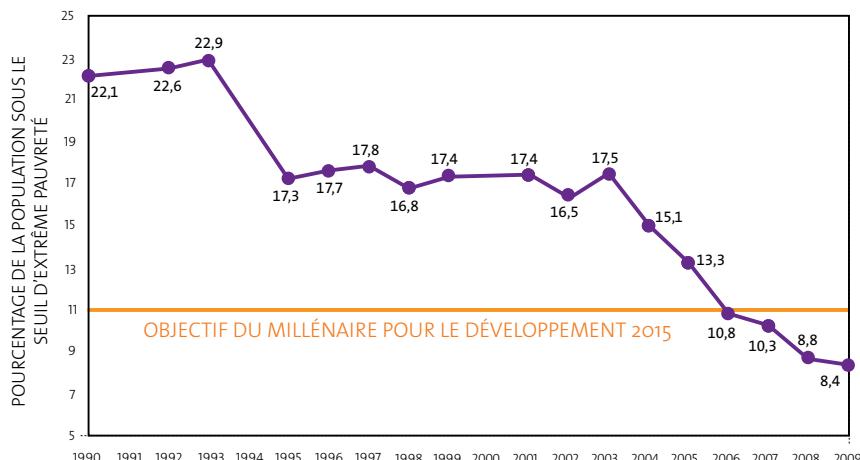
Le grand défi brésilien : éradiquer la faim et l'inégalité sociale



Comme déjà indiqué, la société brésilienne se caractérise par une grande inégalité sociale et un nombre considérable de pauvres vivent dans des conditions d'extrême précarité, dont des millions en dessous du seuil d'indigence, sans moyens suffisants pour acheter de la nourriture. Le Brésil a toujours été un exemple du paradoxe représenté par la faim et la malnutrition à grande échelle côtoyant un secteur productif prospère et exportateur de denrées alimentaires.

De nombreux indicateurs sociaux se sont améliorés au cours des dernières décennies, et de manière plus intense et plus régulière depuis le début des années 2000. Entre 2004 et 2009, la proportion de la population brésilienne vivant en famille et disposant de revenus mensuels égaux ou supérieurs à un salaire minimum⁵ par habitant, est passé de 29 % à 42 %, soit de 51,3 à 77,9 millions de personnes (BRASIL/IPEA, 2011). En chiffres absolus, la population dans les tranches de revenus correspondant aux extrêmement pauvres, aux pauvres et aux personnes vulnérables a baissé. Entre 2004 et 2009, la strate ayant enregistré la plus forte réduction relative (44 %) a été celle des extrêmement pauvres qui a chuté de 15,1 % à 8,4 %. Au cours de la même période, une augmentation réelle du revenu moyen par habitant s'est produite à hauteur de 22 %, dans toutes les régions du Brésil et de manière plus expressive dans le Nord-est, région considérée comme la plus pauvre du pays. Le premier Objectif du Millénaire pour le développement (Nations Unies) consistant à réduire de moitié l'extrême pauvreté entre 1990 et 2015, a été atteint en 2006 (elle est passée de 22,1 % en 1990 à 10,8 % en 2006), soit avec près d'une décennie d'avance. Toutefois, il convient de souligner que près de 8,4 % de la population brésilienne vivait encore, en 2009, dans un état d'extrême pauvreté (Graphique 1) (BRASIL, SAE, 2011).

GRAPHIQUE 1 : ÉVOLUTION CHRONOLOGIQUE DE L'EXTRÊME PAUVRETÉ : BRÉSIL, 1990



Source : Estimations issues de l'Enquête nationale par échantillon de domiciles (PNAD) de 1990 à 2009, consultable dans : BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Barros, R, Mendonça, R e Tsukada, R. Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza, no Brasil. Brasília, 2011.

5. En juin 2012, le salaire minimum au Brésil était de 622,00 BRL, soit l'équivalent de 306,92 USD. Cotation de la Banque centrale du Brésil en date du 5/6/2012. Taux : 2,0266 BRL = 1 USD

LE PROGRAMME « BOURSE FAMILIALE » (PBF)

En grande partie, la forte croissance du revenu des plus pauvres est le résultat de l'amélioration et du bon ciblage des programmes de transfert monétaire, notamment le programme *Bolsa Família*, « Bourse familiale » (PBF). Le PBF est un programme de transfert monétaire direct sous conditions, ciblant les familles en situation d'extrême pauvreté dont le revenu mensuel *per capita* est inférieur à 70 BRL (34,65 USD), et celles en situation de pauvreté dont le revenu mensuel *per capita* est compris entre 70,01 BRL (34,66 USD) et 140 BRL (54,48 USD). Les principaux cadres juridiques du programme sont la Loi 10.836 du 9 janvier 2004 et le Décret n° 5.209 du 17 septembre 2004.

Le PBF a été créé dans le cadre de la stratégie Faim Zéro qui vise à assurer le droit à une alimentation adéquate, en promouvant la sécurité alimentaire et nutritionnelle et contribuant à l'éradication de l'extrême pauvreté et la réalisation de la citoyenneté par la frange de la population la plus exposée à la faim. Le PBF est actuellement intégré au Plan 'Brésil sans misère', *Brasil Sem Miséria* (BSM) qui vise les 16 millions de Brésiliens vivant dans des ménages avec moins de 70 Reais de revenu mensuel per capita. Le programme cible plus de 13 millions de familles sur tout le territoire national, l'allocation mensuelle moyenne de 70 Reais étant transférée aux familles extrêmement pauvres. Entre octobre 2003 et avril 2012, 93,5 milliards de Reais (près de 46,1 milliards de USD) ont ainsi été directement transférés aux plus pauvres de la population brésilienne.

Le programme s'articule autour de trois domaines essentiels pour la lutte contre la faim et la pauvreté : 1) la promotion de la réduction immédiate de la pauvreté par le transfert direct de revenus aux familles ; 2) le renforcement de l'exercice des droits sociaux élémentaires dans les domaines de la santé et de l'éducation, sous certaines conditions (les familles doivent assurer la fréquentation scolaire et les contrôles sanitaires au sein du réseau public de santé, et l'État doit assurer l'offre de politiques publiques), aidant ainsi les familles à briser le cycle générationnel de la pauvreté ; et 3) la coordination de programmes complémentaires visant au développement des familles pour permettre aux bénéficiaires de la Bourse famille de surmonter la situation de vulnérabilité et de pauvreté. La gestion du programme Bourse familiale est décentralisée et répartie entre l'Union, les États, le district fédéral et les municipalités.

Disponible à l'adresse : <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Consulté le 25 juillet 2012.

Les progrès sont également visibles dans l'évolution de certains indicateurs sociaux : améliorations dans le domaine de l'éducation par l'augmentation du nombre moyen d'années de scolarité, de 5,2 années en 1992 à 7,4 années en 2008 ; réduction de la mortalité infantile qui, entre 1990 et 2008, est passée de 47,1 à 19,0 décès pour mille naissances vivantes (soit une réduction d'environ 60 % en 18 ans) ; baisse sensible de la malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans malgré les inégalités régionales, raciales et ethniques qui subsistent, comme le montre le graphique 2. Ces données démontrent à l'évidence que l'éradication complète de la faim et l'amélioration des conditions de vie de segments particuliers de la population restent un objectif à atteindre progressivement au Brésil (CONSEA, 2010).

« La sécurité alimentaire dépend de l'engagement et des efforts des gouvernements et de tous les peuples et nations ».

Dourado Tapeba, indien, conseiller de la société civile au sein du CONSEA national

Un défi loin d'être gagné concerne les peuples indigènes qui sont marginalisés et rencontrent de réelles difficultés pour accéder aux politiques publiques essentielles (accès à la santé, à l'éducation, à la protection sociale, à la terre, etc.). La première Enquête nationale sur la santé et la nutrition des peuples indigènes,⁶ menée par la Fondation nationale pour la santé (FUNASA) (2008-2009) visait à connaître les conditions de vie de la population indigène en matière de santé et de nutrition. L'étude a montré que 26 % des enfants inclus dans l'enquête présentaient un retard de croissance. Dans la région Nord du pays où vit la majorité de ces populations, 41 % des enfants présentaient le même retard, ce qui est une condition inacceptable au vu de la situation sociale et économique actuelle du Brésil. Le taux de mortalité infantile était de 44,4 décès pour mille naissances vivantes, environ 2,3 de plus que la moyenne nationale pour la même année (BRASIL, MS, 2009).

6. Enquête réalisée par la Fondation nationale de la santé (FUNASA) / ministère de la Santé, sur un échantillon de 6 707 femmes et 6 285 enfants indigènes de 113 villages. Cette recherche a été réalisée avec le soutien du Consortium ABRASCO (Association brésilienne d'études supérieures en santé) et de l'Institut d'études Ibéro-américaines de l'Université de Göteborg en Suède

Graphique 2 : Différences des prévalences d'insuffisance de taille par rapport à l'âge (en %) chez les enfants de moins de 5 ans, en fonction de la situation pour la population générale et la région Nord, les peuples indigènes, les communautés quilombolas et les bénéficiaires du programme « Bourse familiale ».



Sources : Enquête nationale sur la démographie et la santé (PNDS) 2006, Enquête nationale sur la santé et la nutrition des peuples indigènes 2008-2009, Besoins nutritionnels des populations quilombolas 2006, SISVAN/CGAN/DAB/SAS/ministère de la Santé, dans : CONSEA. La sécurité alimentaire et nutritionnelle et le droit à une alimentation adéquate au Brésil. Indicateurs et contrôle : de la Constitution de 1988 à nos jours. Brasilia, 2010.

Un autre aspect de l'inégalité à prendre en considération est la question des sexospécificités : les femmes sont les plus touchées par l'extrême pauvreté, l'analphabétisme, les défaillances du système de santé, les conflits et la violence sexuelle. En général, les femmes perçoivent des salaires inférieurs à ceux des hommes à travail égal, sont moins présentes dans les principaux organes décisionnaires, se retrouvent en nombre plus élevé dans l'économie informelle, et doivent en plus effectuer des doubles journées de travail (du fait des activités domestiques). Les femmes actives dans les exploitations agricoles familiales qui contribuent notoirement et de manière décisive à la production d'aliments pour toute la population, voient leur travail non reconnu et souffrent d'une forte discrimination lorsqu'elles essaient de participer et d'avoir voix au chapitre au sein de leur famille et de leur communauté. L'on sait aussi que parmi les pauvres, ce sont les femmes et les enfants en milieu rural qui constituent généralement les groupes les plus affectés par la malnutrition, en raison de la répartition inégale de la nourriture au sein de la famille et d'une surcharge de travail (agricole et domestique) (SILIPRANDI, 2004).

« Dans un pays où la population noire se situe aux alentours de 48 % et où les inégalités visent principalement cette population, que ce soit en raison du régime esclavagiste « aboli » il y a au moins 135 ans ou de la dictature qui est tombée il y a moins de 40 ans, il est essentiel que les parties concernées prennent conscience des conséquences de ce régime et joignent leurs efforts autour de politiques publiques afin de surmonter le grand défi de l'éradication de la faim et des inégalités sociales. Citons l'exemple du CONSEA, un espace démocratique de coordination entre la société civile et le gouvernement précieux pour la promotion des populations se trouvant à ce niveau élevé de vulnérabilité ».

Edgard Ap. Moura, chercheur et membre du mouvement social noir, conseiller de la société civile au sein du CONSEA national.

3

Une nouvelle gouvernance pour garantir le droit à l'alimentation



Comme nous l'avons déjà vu, le Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) a été rétabli en 2003. Bien qu'il intègre, à présent, des représentants gouvernementaux, la plupart de ses membres viennent de la société civile. Depuis sa réactivation, le débat entre le gouvernement et la société civile sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle en tant que droit de l'homme a pris de l'ampleur. Cette dynamique est née du besoin de faire progresser un modèle de développement institutionnel qui prenne en compte la perspective intersectorielle dans les actions du gouvernement et le rôle dévolu à la participation sociale. Depuis lors, les bases légales et institutionnelles qui respectent, protègent, assurent la promotion et émanent du droit fondamental à une alimentation adéquate, ont été jetées et mises en œuvre.

La loi organique de sécurité alimentaire et nutritionnelle (LOSAN) approuvée en 2006 par le Congrès national est le principal instrument régissant cette question dans le pays, portant création du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN) pour assurer le droit à une alimentation adéquate. Elle indique les axes que la nation doit suivre en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, et établit les principes du système : accès universel, équité, autonomie, participation sociale et transparence

Art. 8 de la LOSAN. Le SISAN est régi par les principes suivants :

- I- universalité et équité de l'accès à une alimentation adéquate, sans aucune espèce de discrimination ;**
- II- préservation de l'autonomie et respect de la dignité des personnes ;**
- III- participation sociale lors de la formulation, de l'exécution, du suivi, de la surveillance et du contrôle des politiques et plans de sécurité alimentaire et nutritionnelle, à tous les échelons de gouvernement ; et**
- IV- transparence au niveau des programmes, des actions, des ressources publiques et privées et de leurs critères d'attribution.**

La LOSAN a recommandé l'élaboration d'une politique et d'un plan national de sécurité alimentaire et nutritionnelle. La politique est l'expression la plus pratique et la plus opérationnelle des directives issues de la LOSAN, dès lors qu'elle introduit les procédures pour sa gestion, ainsi que les mécanismes de financement, de suivi et d'évaluation de l'action de l'État. Le plan de sécurité alimentaire et nutritionnelle fonde la planification de l'action de l'État et inclut les programmes et actions à mettre en œuvre, les objectifs quantifiés et le temps nécessaire à leur réalisation. Le plan est également rattaché au budget public, puisqu'il définit comment et où utiliser les ressources.

Figure 3

Instruments juridiques pour assurer le droit à une alimentation adéquate



LOI ORGANIQUE SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE

Charte des principes.

Fournit des lignes directrices pour l'action de l'État.

Crée le système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN).

POLITIQUE NATIONALE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE

Systématisé les directives de la LOSAN (relatives à la mise en œuvre).

Détaille les procédures de gestion, de financement, de suivi et d'évaluation.

Établit les attributions conférées à l'Union, aux États, au district fédéral et aux municipalités.

PLAN NATIONAL DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE

Instrument de planification.

Définit les objectifs, les défis, les lignes directrices et les buts.

Alloue des ressources du budget public.

Qu'est-ce que le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN) ?

Le SISAN est le système public réunissant les divers secteurs gouvernementaux chargés de la coordination des politiques ayant l'objectif commun de promouvoir la sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'accès de l'ensemble de la population à une alimentation décente. Le Brésil s'est engagé dans la gestion des politiques publiques en adoptant l'approche de systèmes intégrés et articulés pour garantir les droits de l'homme, tenant toujours compte de la participation sociale lors de la formulation, de la mise en œuvre et du contrôle des actions publiques.

Art. 9 de la LOSAN. Le SISAN est fondé sur les lignes directrices suivantes :

- I – promotion de l'intersectorialité des politiques, programmes et actions gouvernementales et non gouvernementales ;**
- II – décentralisation des actions et organisation collaborative entre les échelons de gouvernement ;**
- III – suivi de la situation alimentaire et nutritionnelle, visant à soutenir le cycle de gestion des politiques du secteur avec différents organismes gouvernementaux ;**
- IV – combinaison de mesures directes et immédiates garantissant l'accès à une alimentation adéquate, avec des actions qui élargissent la capacité d'autonomie de subsistance de la population ;**
- V – articulation entre le budget et la gestion ; et**
- VI – encourager le développement de la recherche et la formation des ressources humaines.**

Les organes de gestion du SISAN sont :

- La Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle – organe qui se réunit tous les quatre ans pour indiquer au CONSEA les lignes directrices et les priorités de la politique et du plan national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, et pour évaluer le SISAN ;
- Le CONSEA (Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle) : instance consultative directement rattachée au Président de la République ;
- La Chambre interministérielle de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CAISAN) : composée de ministres d'État et de secrétaires spéciaux en charge des domaines liés à la mise en œuvre de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ;
- Les organes et entités de sécurité alimentaire et nutritionnelle de l'Union, des États, du district fédéral et des municipalités et
- Les institutions privées, avec ou sans but lucratif, qui manifestent un intérêt pour y adhérer et qui respectent les critères, principes et lignes directrices du SISAN.

ORGANES SUPÉRIEURS DE GESTION DU SISAN À L'ÉCHELON FÉDÉRAL

LA CONFÉRENCE NATIONALE SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE

Approuve les orientations et priorités de la politique et du plan de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Participants : 2/3 des participants sont des représentants de la société civile et 1/3 du gouvernement. Les 27 unités fédérées ou États sont représentés.

LE CONSEA

Propose, selon les débats de la conférence, des orientations et des priorités et fixe le budget nécessaire à la politique et au plan de Sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Membres : 2/3 des conseillers sont des représentants de la société civile et 1/3 du gouvernement.

LE CAISAN

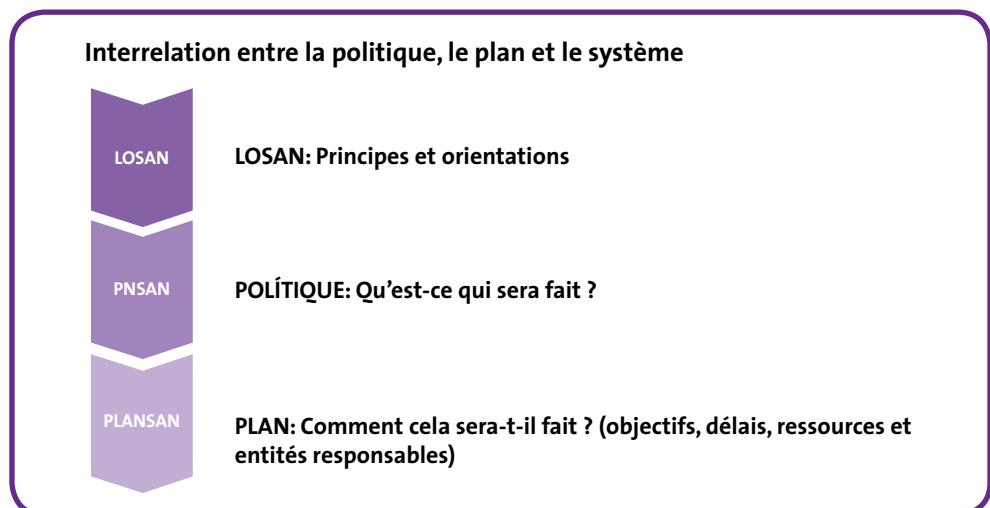
Élabore, à partir des propositions du CONSEA, la politique et le plan de Sécurité alimentaire et nutritionnelle, établissant les orientations, les objectifs, les sources de financement et les instruments de suivi, de contrôle et d'évaluation.

Comment s'opère l'interrelation entre la politique (PNSAN), le plan (PLANSAN) et le système (SISAN) ?

Le système, la politique et le plan sont comme les éléments d'un même moteur qui, ensemble, cherchent à donner une signification concrète aux principes de la Constitution fédérale et de la LOSAN, concernant la réalisation du droit à une alimentation adéquate. Le système est l'élément structurant de l'ensemble, assurant la coordination entre les secteurs au sein des organes respectifs et les relations entre les échelons fédéraux, des États, du district et des municipalités. Le système prend corps avec les politiques publiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle qui sont les fondements et les aspects les plus importants de sa structure, car il s'agit d'une action publique émanant des cabinets de la bureaucratie d'État et touchant la communauté pour changer la vie des détenteurs de droits.

Tenant compte de la complexité et de la diversité des politiques publiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle, il apparaît clairement, parmi bien d'autres aspects positifs, combien l'approche systémique est importante, dès lors qu'elle offre plus de rationalité, une vision intégrée des problèmes de la population, la rentabilité dans la mesure où elle évite le chevauchement de programmes et facilite la convergence des actions des différents secteurs.

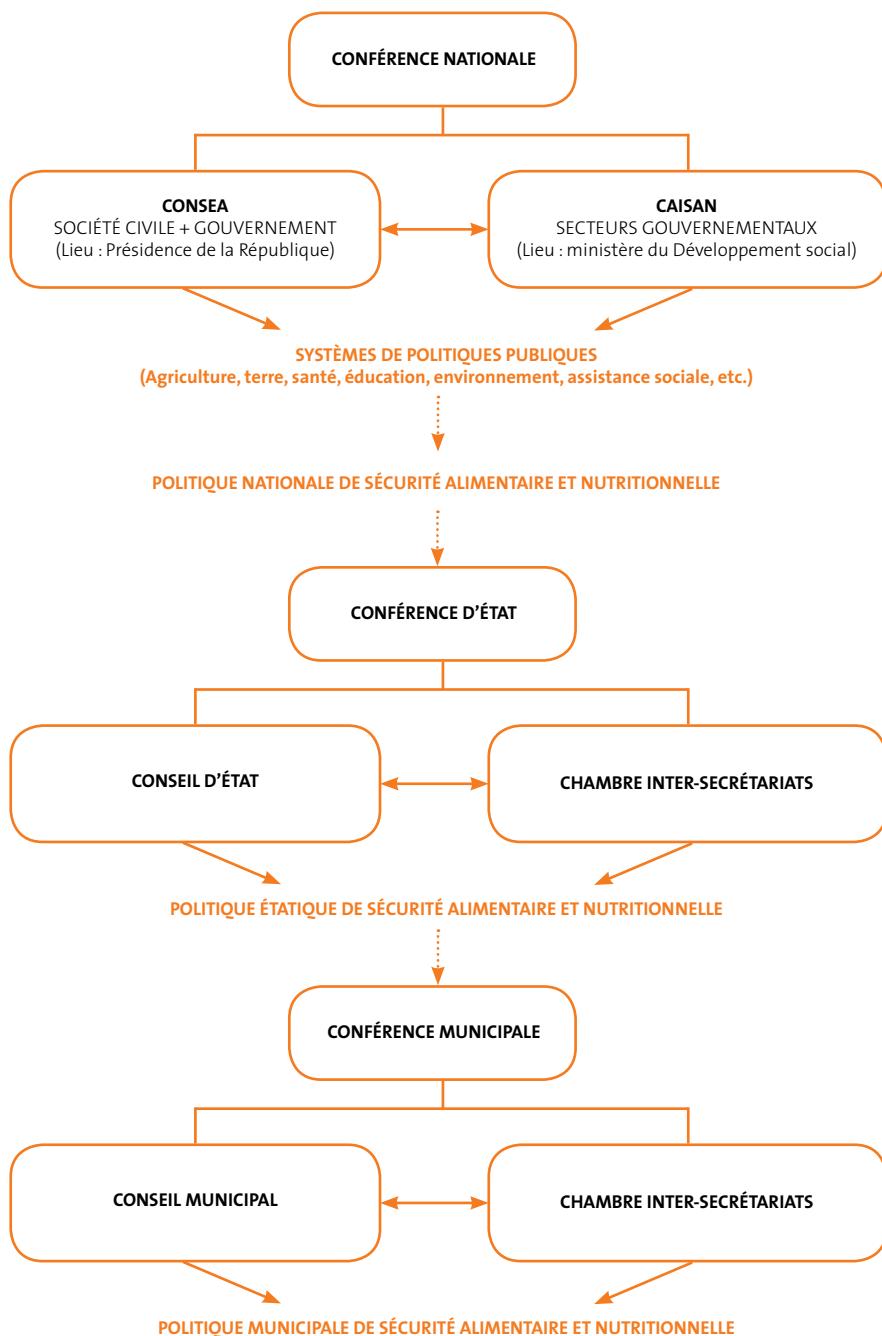
Figure 4



La politique et le plan de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont des éléments qui mettent en pratique l'action organisée du système : ils permettent de mieux comprendre ce qui sera fait, comment cela sera fait, qui sont les acteurs publics responsables et quelles sont leurs obligations, qui sont les acteurs sociaux (bénéficiaires en droit des politiques), quand cela sera fait et avec quelles ressources humaines, matérielles et financières.

Figure 5

Structure du système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle



L'alimentation, un droit constitutionnel

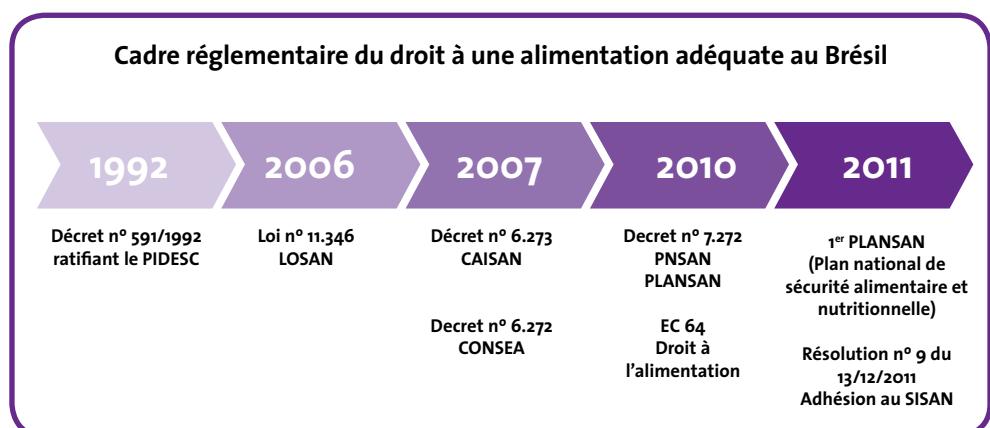
En plaçant l'alimentation parmi les droits sociaux de tout Brésilien, à côté notamment de l'éducation, de la santé, du travail, du logement, l'approbation en 2010 de l'amendement constitutionnel n° 64 par le Congrès national a constitué un fait saillant du cadre juridique du SISAN. L'alimentation comme droit constitutionnel exige que l'État revoie ses actions relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et ses politiques de sécurité sociale, ainsi que la manière dont elles sont développées.

L'alimentation comme droit constitutionnel exige une approche qui réaffirme le droit de chacun de « s'approprier » – et non d'être simplement « bénéficiaire » – les politiques publiques visant à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle. En d'autres termes, les personnes qui, quelles qu'en soient les raisons, rencontrent des difficultés d'accès à l'alimentation adéquate, ont maintenant un droit garanti par la Constitution, et le gouvernement peut être tenu responsable de la non-réalisation de ce droit (ABRANDH, 2012).

Cadre réglementaire du droit à une alimentation adéquate au Brésil

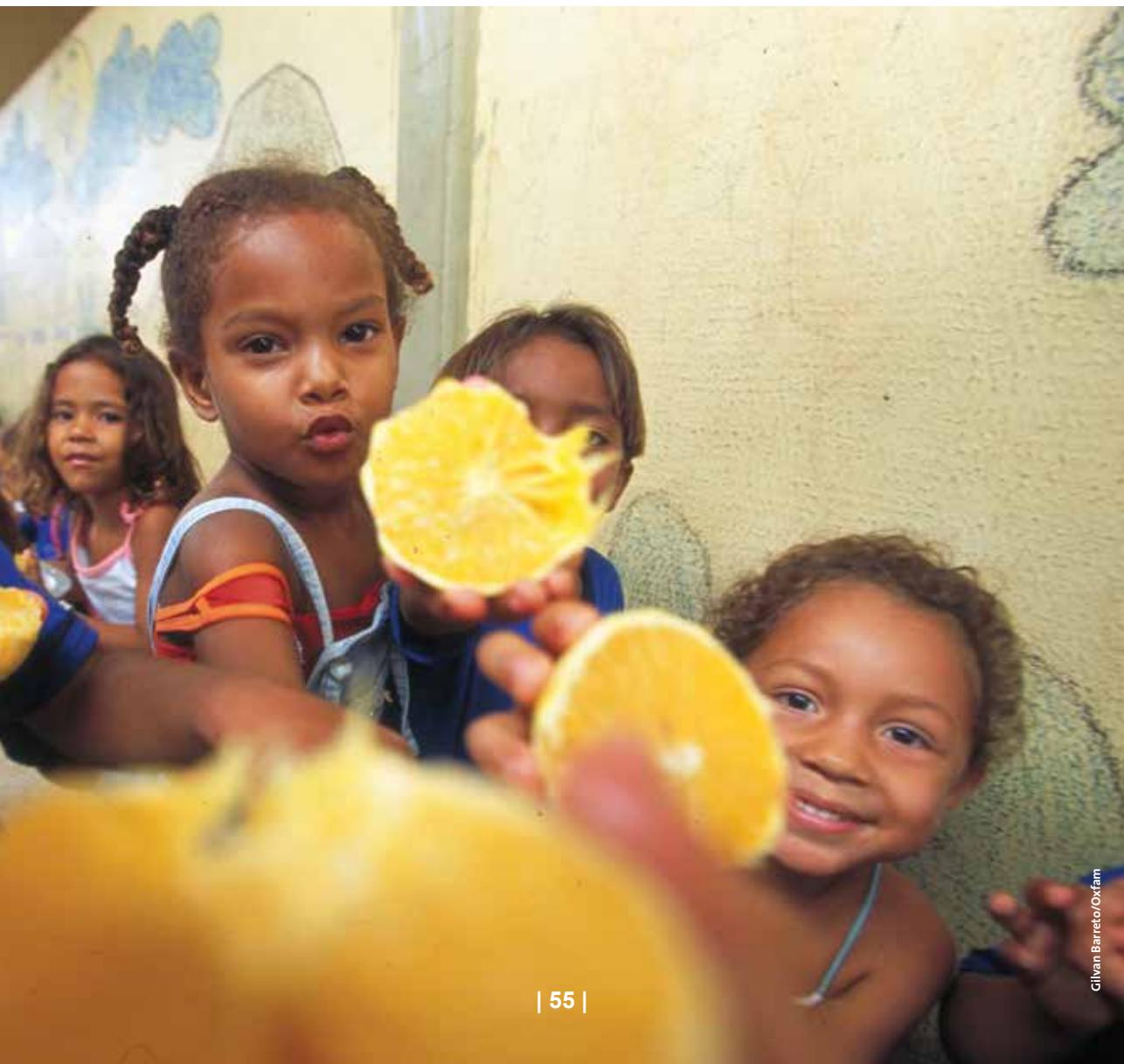
La figure 6 présente l'ensemble des instruments juridiques qui composent le cadre réglementaire du droit à une alimentation adéquate au Brésil. La participation sociale – tant au niveau de la formulation que du contrôle social des diverses initiatives – est une caractéristique importante du processus d'élaboration des politiques publiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil. Elle a été assurée par l'exercice de la démocratie participative promue par les Conférences nationales, d'État et municipales et par les Conseils de sécurité alimentaire et nutritionnelle existants aux échelons fédéral, des États et, déjà, au sein de nombreuses municipalités. (ABRANDH, 2010).

Figure 6



4

Qu'est-ce que le CONSEA et comment s'organise la participation sociale ?



Le CONSEA est composé d'une assemblée plénière (conseillers et conseillères), d'un président, d'un secrétaire général, d'un secrétaire exécutif, de commissions thématiques permanentes et de groupes de travail. L'assemblée plénière constitue la plus haute instance délibérative du conseil et est composée de tous ses membres, permanents ou suppléants, des représentants de la société civile et du gouvernement, dans les proportions indiquées ci-dessous. L'assemblée se réunit en sessions ordinaires tous les deux mois, et en sessions extraordinaires lorsque cela s'avère nécessaire. Chaque membre permanent, dans l'exercice de ses fonctions, dispose du droit de vote et à une voix au conseil, alors que les suppléants et invités / observateurs n'ont droit qu'à une voix. (Voir le Tableau à l'annexe I : composition du CONSEA national, par groupes sociaux et organes représentatifs, membres du gouvernement et observateurs – Mandat 2012-2013).

Cet organe représente un important exercice de la démocratie participative qui suppose la participation sociale à la construction des politiques publiques du pays. Il comporte un processus d'apprentissage qui requiert une amélioration de la capacité des représentants de la société civile qui participent à des conseils et conférences à formuler des propositions. Il exige également la volonté des représentants des gouvernements de veiller à ce que leurs actions soient présentées et évaluées au sein d'espaces publics institutionnalisés de participation sociale, comme les conseils de politiques publiques. Les conseils donnent de la visibilité aux divers secteurs sociaux, permettent l'éclosion de visions et d'intérêts différents et mettent en évidence les conflits et les différences polarisées existants non seulement entre le gouvernement et la société, mais également en leur sein.

Des particularités existent dans la constitution et le mode d'action du CONSEA. La première d'entre elles découle de la perspective intersectorielle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle qui exige une localisation institutionnelle du conseil favorisant le dialogue entre les divers secteurs gouvernementaux, ainsi qu'une représentation tout aussi variée des secteurs sociaux. Ce constat a conduit à ce que le CONSEA soit installé à la Présidence de la République pour exprimer la priorité politique dévolue à la lutte contre la faim et à la promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La proposition d'installer les CONSEA d'État et municipaux au sein des cabinets du Chef de l'exécutif des divers échelons gouvernementaux (Gouverneur d'État ou Préfet de municipalité) s'inscrit dans ce même ordre d'idée.

Une autre particularité est l'adoption d'un critère de représentation visant à compenser la relation inégale entre l'État et les organisations de la société civile : c'est la raison pour laquelle le CONSEA national est composé d'une majorité des deux tiers par des membres représentant la société civile et d'un tiers représentant les divers secteurs gouvernementaux. Font partie aujourd'hui du CONSEA dix-neuf ministres d'État et trente-huit représentants de la société civile auxquels se joint une dizaine d'observateurs représentant les organismes internationaux et d'autres conseils nationaux. Tout aussi important pour l'autonomie du Conseil, le / la

Président(e) du CONSEA est choisi(e) parmi les représentants de la société civile, le secrétariat général revenant au ministère qui concentre le plus d'actions relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à savoir, le ministère du Développement social et de Lutte contre la Faim. Cette composition a été adoptée pour les CONSEA d'État et municipaux. Le CONSEA comprend aussi des organisations ayant qualité d'observateurs qui disposent du droit de vote et participent aux débats . En annexe se trouve la composition complète du Conseil.

Le CONSEA a le statut de conseil consultatif auprès de la Présidence de la République, de sorte que ses débats ont un caractère de propositions, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas contraignants pour l'exécutif. Parfois, cette question sensible est l'objet de controverses, et certains des aspects soulevés méritent d'être explorés, pour mieux comprendre les défis posés à la participation sociale aux politiques publiques. Dans le cas des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'on peut soutenir que le statut de conseil consultatif émane de la volonté d'adopter une perspective intersectorielle dans la formulation et la mise en œuvre des programmes correspondants. Ainsi, la limitation apparente du caractère consultatif ouvre la possibilité de présenter des propositions, depuis le niveau élevé du Palais présidentiel jusqu'aux divers secteurs gouvernementaux qui, presque tous, ont leurs propres dispositifs de participation sociale.

Le succès dans l'application de la perspective intersectorielle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle a permis l'inclusion au CONSEA d'une part importante des secteurs gouvernementaux, représentés par leurs ministères respectifs. Au-delà du nombre de ministères, une politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle englobe un grand nombre des programmes et actions d'un gouvernement qui, à leur tour, ont leurs propres espaces de débats, presque toujours avec une participation sociale au travers de conseils sectoriels de politiques publiques. Les rendre obligatoires impliquerait de conférer aux débats du CONSEA une priorité discutable par rapport à d'autres espaces de débats tout aussi légitimes, dont certains ont plus d'expérience et de maturité institutionnelle.

Dans ce cadre institutionnel, l'efficacité des propositions formulées par le CONSEA dépend non seulement de la cohérence et du bien-fondé de leur contenu, mais encore et surtout de facteurs spécifiques relevant du champ de la politique, comme le lien étroit avec les attentes de la société et la recherche de coordination avec d'autres espaces de participation sociale. Les progrès au niveau des mécanismes de définition et de fonctionnement d'un système intersectoriel de sécurité alimentaire et nutritionnelle doivent être réalisés dans un processus complexe de dialogue et de négociation entre les domaines des divers secteurs gouvernementaux concernés et doivent rechercher la participation des organisations et réseaux sociaux dans divers domaines.

7. La Oxfam es una de las organizaciones observadoras del CONSEA.

La capacité du CONSEA de peser sur les politiques publiques ne relève pas exclusivement de sa nature de conseil consultatif. Ce sont le contenu, le fondement social et la force politique de ses résolutions qui déterminent le succès ou l'échec de ces politiques. Pour cela, il est nécessaire que les positions défendues par le conseil reçoivent le soutien prononcé de la société, car l'existence de conseils n'exclut pas la mobilisation sociale. Au contraire, l'expérience brésilienne démontre que l'efficacité des CONSEA, en fait des conseils de politiques publiques en général, est plus grande lorsque des organisations autonomes de la société civile y participent et que les réseaux et mouvements sociaux peuvent faire pression sur eux. En même temps, le conseil doit avoir une grande capacité de négociation afin de produire des propositions pouvant être approuvées et appliquées.

Depuis 2003, le CONSEA a enregistré une série de succès : il a constitué le cadre dans lequel le Programme d'achat d'aliments aux agriculteurs familiaux (PAA) a été conçu et la proposition d'élaboration d'un Plan de récolte spécifique pour l'agriculture familiale a été lancée. Le conseil a installé un groupe de travail composé de représentants de la société civile et du gouvernement afin d'élaborer le projet de Loi organique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle qui consacre tous les concepts, principes ainsi que la perspective des droits de l'homme défendus durant des années par la société civile organisée dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

L'action du conseil, négociant directement avec le Président de la République, a été décisive pour le rétablissement de la valeur par habitant de l'alimentation scolaire dans le cadre du Programme national d'alimentation scolaire (PNAE) ; elle a aussi été importante dans l'élaboration de la proposition d'une nouvelle législation avancée pour ce programme. Des propositions visant à améliorer le Programme Bolsa Família ou Bourse familiale (transfert monétaire conditionnel) ont été également examinées en profondeur. Le conseil a été au centre des initiatives qui ont abouti à l'élaboration du premier Plan national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, actuellement dans sa phase initiale de mise en œuvre. Cependant, il y a eu aussi des propositions qui n'ont pas abouti, parce qu'elles étaient gravement incompatibles avec des dynamiques hégémoniques – telles que la recommandation de mesures de protection supplémentaires dans la production et la commercialisation d'aliments transgéniques – ou parce qu'elles n'ont pas reçu un soutien suffisant au sein du gouvernement fédéral, comme ce fut le cas d'une politique nationale d'approvisionnement conforme aux lignes directrices relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

En résumé, la sécurité alimentaire et nutritionnelle a trouvé une plate-forme politique qui a ouvert à la société civile et au gouvernement fédéral des espaces de dialogue et de rencontres qui ont donné de la visibilité à ce thème et à différents points de vue, contribuant ainsi à l'élaboration des politiques publiques. Le CONSEA a mené la mobilisation et l'élaboration d'un agenda public de sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil. Cette tâche a été facilitée par la visibilité donnée au

sujet par le gouvernement fédéral grâce aux programmes correspondants adoptés dans ce domaine et dont la formulation et la mise en œuvre figurent en bonne place dans le programme de travail du conseil.

Les forums hybrides de discussions entre l'État et la société civile, tels le CONSEA, ne sont pas tout à fait des espaces de partenariat, car ils sont souvent caractérisés par des tensions et des conflits, entraînant la recherche de possibles consensus. Malgré la faible participation du secteur privé et même de certains mouvements sociaux, le Conseil a acquis une plus grande reconnaissance dans le pays. De plus, il fait constamment face au défi d'améliorer les procédures de consultation et de nomination des représentants de la société civile, dans le but d'assurer une plus grande légitimité et diversité sociale aux secteurs sociaux et régions du pays, eu égard aux diverses dimensions de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

« Le CONSEA est le produit d'une volonté politique claire de recevoir les demandes de la société. Il est l'expression des échos de la citoyenneté, des voix des champs, de la forêt, de la ville. C'est un espace d'exercice de la démocratie, de la concertation entre le gouvernement et la société, d'expression de points de vue critiques, d'élaboration de propositions et de suivi des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle, dans ses diverses dimensions résumées dans le principe de l'intersectorialité ».

Maria Emilia Pacheco Lisboa (FASE, Présidente du CONSEA)

Comment fonctionne le CONSEA

Les débats et les formulations se font, avant la séance plénière, au niveau des commissions permanentes qui préparent les propositions devant être examinées par l'organe plénier. Il y a également des groupes de travail temporaires qui étudient et proposent des mesures spécifiques. Les commissions et les groupes de travail comprennent un coordinateur, conseiller représentant de la société civile choisi par les membres de la commission et assisté par un personnel technique rattaché à un organisme gouvernemental. Les commissions peuvent aussi inclure des spécialistes gouvernementaux et des représentants des entités invitées, experts du sujet traité.

Les commissions permanentes actuelles pour la période 2012 - 2013 sont les suivantes :

- Commission permanente 1 : Système et politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, comprenant le Groupe de travail Indicateurs et suivi de la réalisation du droit humain à une alimentation adéquate.

- Commission permanente 2 : Grands défis nationaux et internationaux, comprenant les Groupes de travail Agenda international et Genre, et Sécurité alimentaire et nutritionnelle.

- Commission permanente 3: Production, approvisionnement et alimentation adéquate et saine, comprenant le Groupe de travail Approvisionnement.

- Commission permanente 4 : Droit de l'homme à une alimentation adéquate.

- Commission permanente 5 : Sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations noires et des populations et communautés traditionnelles.

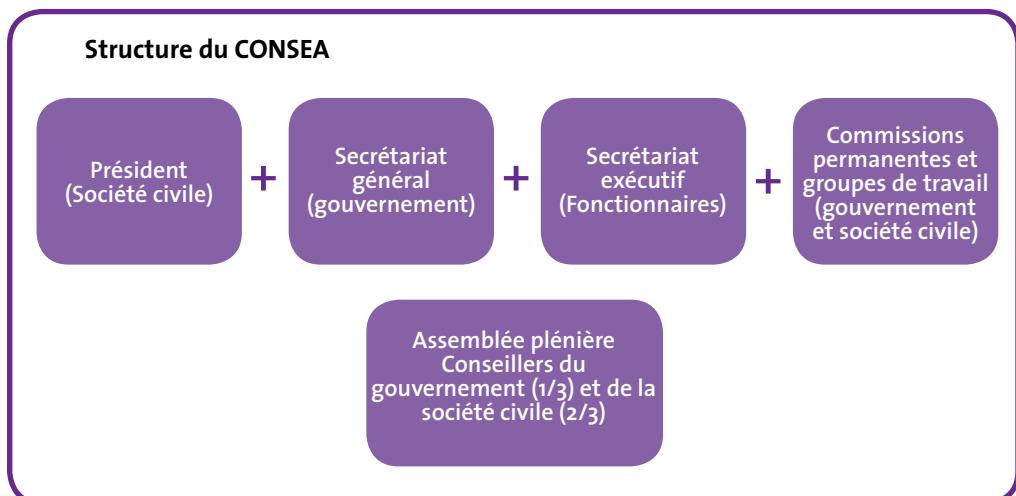
- Commission permanente 6 : Sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations indigènes.

- Commission permanente 7 : Consommation, nutrition et éducation.

En plus de ces commissions, le CONSEA comprend une Commission permanente des présidents des CONSEA des États qui est le lien essentiel entre les échelons national et étatique du SISAN et, par ce biais, l'échelon municipal du SISAN.

La définition des commissions permanentes est un exercice périodique visant l'amélioration de la structure du Conseil afin de créer des espaces de discussion où les sujets peuvent être approfondis et traités de manière particulière, sans toutefois sectoriser l'approche. Les propositions du Conseil reflètent ainsi la perspective intersectorielle tout en répondant aux défis et priorités de la politique et du plan national de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Figure 7



Instruments d'intervention dans les politiques publiques

Conformément à la Résolution interne⁸ approuvée par le CONSEA, les décisions collégiales, pour être approuvées par l'assemblée plénière, étaient formulées au moyen des instruments suivants :

Résolution : lorsqu'il s'agit d'une délibération à propos des orientations, des politiques, des plans d'action, des projets et du règlement intérieur du CONSEA dans le cadre de la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les résolutions concernent également les stratégies d'articulation et de mobilisation des conseils régionaux, des États et municipaux et de la société civile organisée. Toutes les résolutions approuvées par l'assemblée plénière sont publiées au Journal officiel de l'Union.

Recommandation : lorsqu'il s'agit d'une proposition relative à la législation, d'initiatives législatives et d'orientations, de programmes, projets et actions du gouvernement fédéral, des entreprises, des universités, des entités et ONG traitant de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Exposé des motifs (EM) : instrument de communication directe avec le(a) Président(e) de la République, où les manifestations, critiques, reconnaissances relatives à un fait précis sont faites, en expliquant toujours les propositions concrètes suggérées par le CONSEA. Il s'agit du principal instrument qui matérialise la fonction de conseiller auprès de la Présidence de la République.

Le rôle des conseillers et conseillères du CONSEA

Les débats contradictoires sur des sujets polémiques afin de développer des stratégies qui permettent de traiter ces sujets sont toujours très enrichissants pour tous les concernés. L'exercice de la démocratie participative consiste, avant tout, à mener des négociations entre les parties, et c'est ce que l'on attend des conseillers d'un conseil public. L'ensemble des conseillers sont animés par une perspective commune : la faim et la pauvreté sont les principales causes de violation des droits de l'homme. En outre, assurer un environnement politique, social et économique stable et favorable à la mise en œuvre des meilleures stratégies visant à éradiquer la faim et la pauvreté, fondé sur la participation sociale active et éclairée des détenteurs de droits et la responsabilisation des porteurs d'obligations, constitue la mesure la plus efficace pour la pleine réalisation du droit à une alimentation adéquate au Brésil.

8. Résolution nº 3 du 7 juin 2005. Disponible à l'adresse : <http://www4.planalto.gov.br/consea/legislacao/resolucao-no-3-de-07-de-junho-de-2005/view>. Accès au 27 juillet 2012.

Pour une action dynamique et éclairée au sein des conseils publics, les recommandations⁹ suivantes ont été formulées:

- **Connaître la réalité de votre communauté par le détail** : pour ce faire, rechercher les données, études et indicateurs apportant la preuve des violations des droits (diagnostic de la situation). Connaître et discuter avec les organisations et mouvements sociaux.

- **Identifier les groupes vulnérables** : chercher à savoir quels sont les segments les plus vulnérables de la société, les quartiers et communautés qui souffrent le plus des violations de leurs droits, et leur accorder la priorité sur tous les autres membres de la société. Comme nous le savons, les droits de l'homme sont universels, mais en situation de catastrophe et d'extrême pauvreté, les politiques publiques et les services doivent être dirigés en premier vers ces personnes (par exemple, les enfants, les femmes enceintes et les personnes âgées).

- **Identifier les politiques publiques qui doivent atteindre votre communauté**: le premier aspect consiste à connaître les détenteurs de droits des politiques publiques. Les autorités ont l'obligation de fournir des données actualisées quant aux politiques publiques, ce qui inclut des rapports sur la réalisation des objectifs, des quotas et des critères d'assistance. L'Internet peut être un allié de taille dans ce processus d'information. La transparence publique est un droit de la société et elle est réglementée au Brésil par la Loi sur l'accès aux informations¹⁰.

- **Améliorer la formation et les informations concernant le budget public** : pour influencer et présenter des propositions réelles, il est nécessaire de connaître le budget public. Il faut aller à la recherche d'informations auprès des entités ou agents qui travaillent sur ce thème. Il est important de rappeler que le budget public doit toujours être autorisé par le pouvoir législatif qui, à travers une loi, détermine le montant de l'argent public et comment il peut être dépensé. Pour influencer le budget, il est nécessaire de respecter les délais d'élaboration et de vote.

- **Exiger de l'État l'investissement permanent dans le développement des capacités de ses responsables** et de leurs conditions de travail afin qu'ils puissent remplir leurs obligations et responsabilités. Exiger que les conseillers gouvernementaux participent activement aux travaux du conseil.

- **Être attentif aux problèmes économiques circonstanciels et urgents de votre communauté** : parfois, il peut surgir au sein de certaines communautés des situations critiques qui exigent l'intervention immédiate des pouvoirs publics, comme par exemple des inondations, des catastrophes naturelles, de la violence urbaine, des conflits agraires, entre autres.. Le CONSEA peut être un des organes pouvant demander que des mesures immédiates soient prises pour préserver le droit à la vie des personnes concernées.

9. Résolution nº 3 du 7 juin 2005. Disponible à l'adresse : <http://www4.planalto.gov.br/consea/legislacao/resolucao-no-3-de-07-de-junho-de-2005/view>. Consulté le 27 juillet 2012.

10. Des informations plus détaillées à propos de la Loi sur l'accès aux informations sont disponibles (en portugais) à l'adresse : <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov>. Consulté le 27 juillet 2012.

• **Contrôler les processus d'adhésion au SISAN et de sa mise en œuvre dans votre localité** : il est nécessaire de connaître l'ensemble de la législation relative à ce système ; une bonne maîtrise de tous ces instruments juridiques est impérative pour que ces « lois » deviennent réalité.

• **Valoriser de nouveaux langages et de nouvelles formes de participation sociale**, comme les symboles des différentes cultures et ethnies, l'art et la musique. Prendre en compte l'énorme potentiel de la participation par le biais des nouveaux médias sociaux. Ces langages peuvent largement contribuer aux processus de mobilisation sociale et de dialogue entre les pouvoirs publics et la société.

L'inégalité entre les sexes et la sécurité alimentaire et nutritionnelle

Nous avons constaté que les femmes et les enfants sont les plus affectés par les conditions de vulnérabilité sociale. Il convient donc de mentionner en particulier comment cette question a été inscrite sur l'agenda du mouvement social pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil. La reconnaissance générale de l'inégalité entre les sexes ne conduit pas, d'elle-même, à entreprendre des initiatives pour la surmonter. L'intégration des droits des femmes aux programmes publics, ainsi qu'à l'agenda des mouvements sociaux, exige une pression et des efforts permanents pour créer des cadres de référence conceptuels et des instruments adéquats. Ces références et instruments couvrent un large éventail allant de la reconnaissance de la responsabilité et des différents rôles des femmes dans le domaine de l'alimentation et la nutrition (sans négliger le fait que les questions d'alimentation doivent être la préoccupation de toute la société), jusqu'à leur participation à la prise de décisions, en tant qu'acteurs politiques et détentrices de droits (SILIPRANDI, 2008).

Les questions liées au genre ont commencé à polariser l'attention dès les premiers moments de la réactivation du CONSEA en 2003, et lors des I^e et II^e Conférences nationales sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle qui ont suivi en 2004 et 2007. Les questions liées au genre ont été intégrées sous la forme de critères de représentation au sein du Conseil et des Conférences, et de propositions d'actions spéciales dans des programmes publics, comme la Bourse familiale qui consiste en des transferts monétaires directs aux femmes et le Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF) qui offre une ligne de crédit spécifique aux femmes.

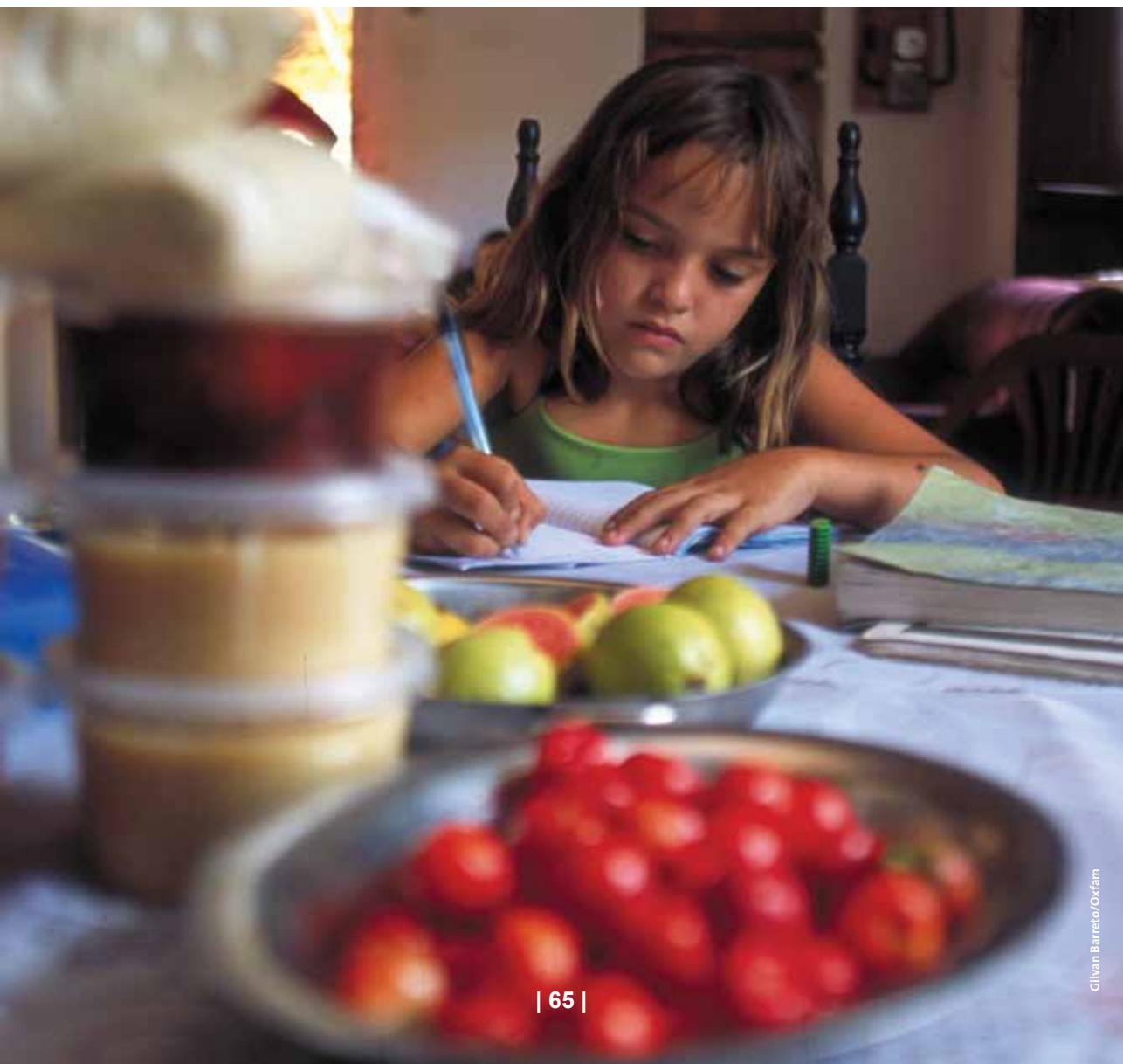
L'un des premiers résultats les plus significatifs de cette initiative a été l'intégration, parmi les produits de la IV^e Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (2011), de la Charte politique du séminaire « Les femmes bâtissant la souveraineté et la sécurité alimentaire et nutritionnelle ». L'intégralité de ce document se trouve dans le rapport final de la IV^e Conférence, disponible à l'adresse : www.presidencia.gov.br/consea. De son contenu, l'on peut relever : la

critique des valeurs patriarcales du modèle de développement ; l'articulation avec la perspective du développement ethnique ; la reconnaissance du rôle des femmes dans la production des aliments ainsi que l'adoption de l'approche agro-écologique ; la demande de visibilité du rôle de la femme comme acteurs politiques essentiel dans la conception de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle ; l'existence d'indicateurs d'inégalité et d'instruments de suivi de l'élaboration des politiques d'égalité des sexes.

Toutefois, ce n'est qu'en 2010/2011 que la décision de commencer à traiter systématiquement ces questions dans le cadre du CONSEA a été prise, avec la création d'un Groupe de travail (GT) sur l'égalité des sexes et la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Bien qu'il soit spécifiquement axé sur la discussion des droits des femmes et de la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles, le groupe de travail doit veiller à ce que l'existence de cet espace spécifique pour la discussion des questions de genre n'exempte pas les différentes instances du Conseil de la responsabilité d'inclure cette perspective dans leurs propres agendas.

5

La sécurité alimentaire et nutritionnelle : concepts et opinions au Brésil



La construction brésilienne contemporaine, s'inspirant de contributions issues des débats internationaux sur la faim, a cherché à inclure la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les objectifs des actions et politiques publiques liées à l'alimentation et la nutrition, qu'elles soient gouvernementales ou non gouvernementales. La construction de cette approche au Brésil, comme ailleurs dans le monde, a associé le développement conceptuel de l'alimentation et la nutrition avec sa reconnaissance et sa diffusion en tant qu'objectif des actions et politiques publiques. La construction collective au sein du SISAN et l'articulation de la société civile avec les secteurs progressistes du gouvernement et du Congrès sont parvenues à modifier la Constitution brésilienne, en y incluant le droit à une alimentation saine et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La mise en œuvre de la sécurité alimentaire et nutritionnelle a pour noyau la formulation de politiques publiques avec la participation sociale des organes d'État, mais implique également des actions à caractère public à l'initiative de la société civile.

La sécurité alimentaire et nutritionnelle est sujette à des définitions et des interprétations différentes, y compris sur les moyens nécessaire à sa mise en œuvre, débouchant potentiellement sur des conflits lorsqu'elle est utilisée pour éclairer des propositions de politique publique. La diversité des compréhensions et les conflits qui peuvent en découler impliquent notamment des gouvernements, des organisations internationales, des représentants des secteurs productifs, des organisations de la société civile et des mouvements sociaux. Les différences de vue n'empêchent toutefois pas de parvenir à des consensus ou accords, même partiaux, afin de mettre en œuvre des actions et politiques publiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle, comme c'est déjà le cas au Brésil.

Le tableau ci-dessous présente la définition de la sécurité alimentaire et nutritionnelle inscrite dans la Loi organique adoptée en 2006 et réglementée en 2010 par le Décret présidentiel n° 7272. Cette définition est issue d'une rencontre en 2003 au Forum brésilien de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, approuvée par la suite par la 1^{re} Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle qui s'est tenue en 2004 à Olinda (PE). Elle réunit des contributions des mouvements sociaux et des gouvernements tout au long du processus d'élaboration du concept au Brésil qui a commencé dans les années 1980.

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE

La sécurité alimentaire et nutritionnelle est la concrétisation du droit de chacun à un accès régulier et permanent à une nourriture de qualité, en quantité suffisante, sans compromettre l'accès à d'autres besoins essentiels, fondée sur des pratiques alimentaires saines qui respectent la diversité culturelle et sont socialement, économiquement et écotologiquement durables.

Ainsi définie, la « sécurité alimentaire et nutritionnelle » devient un objectif public, stratégique et permanent, et ces caractéristiques la placent au centre des options de développement d'un pays. Dès le début, la formulation brésilienne a ajouté l'adjectif « nutritionnel » à l'expression la plus couramment utilisée pour désigner la « sécurité alimentaire ». Ainsi, l'on a cherché à relier les approches socioéconomique, sanitaire et nutritionnelle qui ont conduit à l'évolution de ce concept en exprimant la perspective intersectorielle. Une autre particularité est la réunion de deux dimensions en fait inséparables – la disponibilité d'aliments et leur qualité – en un seul concept, sans faire de distinction entre la disponibilité physique (sécurité alimentaire) et la qualité des aliments en termes de consommation sans danger (sécurité des aliments). L'association de ces deux dimensions permet de s'interroger sur les modèles dominants de production et de consommation et les références à une alimentation saine.

La sécurité alimentaire et nutritionnelle est comprise comme un objectif d'actions et de politiques publiques dont la formulation, la mise en œuvre et le contrôle doivent refléter deux principes fondamentaux qui sont le droit à une alimentation adéquate et saine et la souveraineté alimentaire. En associant à ces principes la nature intersectorielle des actions cette approche se différencierait des utilisations courantes du terme « sécurité alimentaire » par nombre de gouvernements et d'organisations internationales et, en particulier, des représentations commerciales liées aux grandes sociétés de fabrication et de transformation des aliments.

La notion de « sécurité alimentaire et nutritionnelle » s'inscrit dans le droit de chaque citoyen et citoyenne d'être à l'abri en matière d'alimentation et de nutrition, concernant les aspects liés à la quantité (protection contre la faim et la malnutrition), la qualité (prévention des maladies associées à la malnutrition) et l'adéquation (par rapport aux conditions sociales, environnementales et culturelles). Un régime alimentaire est adéquat lorsqu'en plus d'être « équilibré sur le plan nutritionnel » il contribue au développement d'êtres humains en bonne santé, conscients de leurs droits, de leurs devoirs et de leurs responsabilités par rapport à l'environnement et à la qualité de vie de leurs descendants.

Le droit à une alimentation adéquate doit être assuré par des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle, c'est à dire qu'il ressort de la responsabilité de l'État et de la société.

LE DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE

« L'alimentation adéquate est un droit humain fondamental, inhérent à la dignité humaine et indispensable à la réalisation des droits inscrits dans la Constitution brésilienne, et les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre les politiques et actions qui peuvent être nécessaires pour promouvoir et assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population. » (LOSAN, art. 2º, 2006.)

Le gouvernement brésilien et la société ont des obligations envers les règles juridiques internationales relatives au droit à l'alimentation. Relevons trois d'entre elles : a) le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé en 1966 et ratifié par le Brésil ; b) l'Observation générale n° 12 (« Le droit à une nourriture suffisante ») adoptée par le Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme en 1999 ; c) les directives volontaires sur le droit à l'alimentation, adoptées en 2004 par le Conseil de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Cependant, l'on ne dispose toujours pas d'instruments efficaces pour la promotion, la surveillance et la reddition de compte pour le respect de ces obligations, une limite bien connue des accords internationaux dans divers domaines. Le respect des divers engagements pris lors du Sommet mondial de l'alimentation en 1996 et au cours de sa réunion d'évaluation cinq ans plus tard, est tout aussi limité.

Lorsque l'on examine l'ordre international, l'objectif de sécurité alimentaire et nutritionnelle est confronté aux questions de souveraineté, habituellement abordées sous l'angle national. Bien qu'elle soit importante, cette référence est insuffisante pour différencier les intérêts qui coexistent au sein des pays (après tout, ce ne sont pas des blocs homogènes) ou pour répondre aux défis posés par la construction d'un système alimentaire mondial. La notion de souveraineté alimentaire qui a été propagée principalement par les mouvements sociaux depuis le milieu des années 1990 est plus prometteuse. Elle a exprimé le progrès en matière d'articulation sociale au niveau international, en réponse à l'organisation d'un système alimentaire mondial sous le contrôle de grandes entreprises, dans un contexte où les États-nations perdaient la capacité de formuler des politiques agroalimentaires souveraines.

Le Forum mondial sur la souveraineté alimentaire qui s'est tenu à La Havane (Cuba) en 2001 définit la souveraineté alimentaire en ces termes :

SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE

« ... le droit des peuples à définir leurs propres politiques et stratégies durables de production, de distribution et de consommation d'aliments qui garantissent le droit à l'alimentation à toute la population, sur la base de la petite et moyenne production, en respectant leurs propres cultures et la diversité des modèles paysans et indigènes de production agricole, de pêche, de commercialisation et de gestion des espaces ruraux, dans lesquels la femme joue un rôle fondamental ».

La Loi organique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle a pris en compte la perspective de la souveraineté alimentaire, comme indiqué ci-dessous.

« La réalisation du droit humain à une alimentation adéquate et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle exige le respect de la souveraineté, qui confère aux pays la primauté de leurs décisions sur la production et la consommation d'aliments ». (LOSAN, art. 5^o, 2006.)

La promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle requiert ainsi l'exercice en toute souveraineté de politiques relatives à l'alimentation et la nutrition, qui transcendent la logique strictement commerciale (c'est-à-dire, la régulation privée) et intègrent le point de vue du droit fondamental à l'alimentation. Dès lors, la relation entre un objectif d'actions et de politiques publiques (sécurité alimentaire et nutritionnelle) et le principe (la souveraineté alimentaire) qui le qualifie, est établie. La souveraineté alimentaire implique également que les politiques adoptées en son nom, notamment par les pays en mesure de le faire, ne compromettent pas la souveraineté des autres pays.

Ce risque est présent dans les accords internationaux (relatifs au commerce, aux investissements, à la propriété intellectuelle, à la biodiversité, etc.) et dans le démantèlement des politiques de promotion et de protection de secteurs nationaux et du patrimoine national. Le commerce international n'est pas nécessairement une source fiable pour la promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et son rôle doit être lié aux stratégies de développement des pays.

La sécurité alimentaire et nutritionnelle est un objectif qui exprime un droit concernant toute la population, de nature stratégique et devant être recherché de manière continue en se basant sur l'exercice de politiques souveraines. Les processus de développement économique sont liés à la question alimentaire pour des raisons d'ordre éthique, économique et politique, et cette question influence de manière certaine la structure de l'équité sociale d'une société. La façon dont les pays font face aux différentes composantes de la question alimentaire peut faciliter ou entraver ces processus dans la promotion de l'équité sociale et l'amélioration durable de l'alimentation et de la qualité de vie de leurs populations.

Quand l'approche de sécurité alimentaire et nutritionnelle, vise à accroître l'accès aux aliments, tout en questionnant la structure inadéquate de consommation alimentaire, alors elle préconise des moyens de production et de commercialisation des aliments plus équitables, plus sains et plus durables et inclue des actions ciblant des groupes vulnérables ou ayant des exigences alimentaires spécifiques. Ces trois lignes d'action font de la quête de sécurité alimentaire et nutritionnelle un paramètre important pour les stratégies de développement d'un pays, conjointement avec le développement durable et l'équité sociale.

L'accès aux aliments implique non seulement de manger régulièrement, mais également de bien manger, avec des aliments de qualité et adéquats pour les habitudes culturelles, en se fondant sur des pratiques saines qui préservent

le plaisir associé à la nourriture. Cette perspective s'applique également aux personnes ou aux groupes présentant une plus grande vulnérabilité à la faim, car il ne s'agit pas simplement de leur assurer n'importe quelle alimentation. En outre, l'accès régulier aux aliments peut ne pas représenter une condition de la sécurité alimentaire et nutritionnelle si leur coût compromet l'accès aux autres éléments d'une vie décente, comme l'éducation, la santé, le logement et les loisirs. C'est là une question pertinente dans les pays présentant de fortes inégalités sociales comme le Brésil.

Du côté de l'offre alimentaire, la production de grandes quantités d'aliments et un approvisionnement adéquat ne constituent pas la preuve que le pays respecte les exigences de sécurité alimentaire et nutritionnelle, tant à très court qu'à long terme. Tout dépend de la façon dont les aliments sont produits, commercialisés et consommés, sachant que l'approche de la sécurité alimentaire et nutritionnelle tient compte de facteurs locaux, sociaux, culturels et environnementaux impliqués dans ces processus. L'offre d'aliments n'est pas dissociée de la condition sociale des populations et des relations qu'elles entretiennent avec la culture et l'environnement.

« Dans notre vie quotidienne, nous agissons selon un concept qui cherche à rendre compte de trois dimensions et d'une perspective méthodologique. D'abord, la dimension alimentaire qui concerne la production et la disponibilité des aliments, en quantité suffisante, de manière continue et selon une perspective durable ; ensuite, la dimension nutritionnelle qui concerne la qualité des aliments, leur préparation adéquate et des soins de santé appropriés ; enfin, la souveraineté alimentaire qui garantit à chaque pays le droit de concevoir des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle pour sa population. Méthodologiquement, cela se construit par un processus d'intersectorisation à l'intérieur et à l'extérieur de l'action gouvernementale, avec la participation effective de la société civile ».

Naidison de Quintella Baptista, coordinateur exécutif de l'ASA, membre du Mouvement de l'organisation communautaire (MOC) et conseiller de la société civile au sein du CONSEA national

6

De la stratégie « Faim Zéro » au programme « Brésil sans misère »



Le lien entre l'objectif de sécurité alimentaire et nutritionnelle et les stratégies de développement, qui est typique de l'approche brésilienne, vise à la soustraire du domaine des politiques purement compensatoires ou sectorielles pour la convertir en une politique d'État. L'important est d'éliminer la faim en même temps que les conditions génératrices d'inégalité sociale, telles que le faible niveau de scolarité, le manque d'accès aux services de santé, au logement, à la terre, à l'électricité, à l'eau et à l'assainissement, entre autres conditions de vie essentielles de la société dans laquelle nous vivons. Le gouvernement du Président Lula, installé en 2003, a représenté une période politique opportune, faisant apparaître une large gamme d'opportunités qui a permis la rencontre des intérêts de la société civile avec les objectifs d'un plan gouvernemental qui se proposait d'intégrer cette perspective. La création du ministère extraordinaire de la Sécurité alimentaire et de la Lutte contre la Faim – MESA (actuel ministère du Développement social et de la Lutte contre la Faim – MDS) a symbolisé l'instauration de la lutte contre la faim comme priorité de l'État, et s'est traduite par un ensemble de mesures et politiques transversales organisées dans tous les ministères. L'agenda de la société civile, historiquement construit au sein du processus de mobilisation sociale et politique, a trouvé dans la stratégie Faim Zéro un terreau fertile pour le dialogue avec la participation de divers secteurs sociaux à sa construction.

Transformé en programme gouvernemental depuis la première administration du Président Lula (2003-2010), le programme Faim Zéro a organisé l'action de l'État selon quatre axes : l'accès aux aliments, la génération de revenus, le renforcement de l'agriculture familiale et l'articulation, la mobilisation et le contrôle social.

En adoptant l'approche de la « vulnérabilité à la faim » ou « l'exposition à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle » mesurée en fonction du niveau de revenu, le programme Faim Zéro a estimé son public potentiel à 44 millions de personnes (27,8 % de la population totale du pays). Étant donné les difficultés à mesurer la faim, la misère et la pauvreté, il a été décidé d'établir une estimation de la « population vulnérable à la faim » en fonction du revenu disponible, à partir des données 1999 de la PNAD¹⁰. on a ainsi estimé à 9,2 millions le nombre de familles (21,9 % du total) réparties dans les zones métropolitaines (19,1 %), les zones urbaines non métropolitaines (25,2 %) et les zones rurales (46,1 %) ; 64 % des chefs de famille étaient mulâtres ou noirs (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

10. La méthodologie détaillée peut être consultée dans l'étude commandée spécialement pour le projet Faim Zéro : « Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil » - de Takagi, Del Grossi et Graziano da Silva (2001).

Le tableau ci-dessous montre les principes généraux et intersectoriels qui ont guidé la stratégie Faim Zéro :

Axes, programmes et actions de la stratégie « Faim Zéro »

1. Accès aux aliments

- Accès à un revenu : Bourse familiale

Accès à l'alimentation : Alimentation scolaire (PNAE), Distribution de vitamine A et de fer, Nourriture pour des groupes de population spécifiques, Éducation alimentaire et nutritionnelle, Système de surveillance alimentaire et nutritionnelle (SISVAN), Programme d'alimentation des travailleurs (PAT)

- Réseaux locaux et régionaux de sécurité alimentaire et nutritionnelle : Restaurants populaires, Cuisine communautaires, Foires, Agriculture urbaine et Banques alimentaires

- Accès à l'eau : Citernes

2. Renforcement de l'agriculture familiale

- Financement de l'agriculture familiale (PRONAF) : Assurance agricole et Assurance récolte
- Programme d'acquisition d'aliments (PAA)

3. Génération de revenus

- Qualification sociale et professionnelle
- Économie solidaire et Inclusion productive
- Microcrédit productif orienté
- Grappes régionales de la sécurité alimentaire et nutritionnelle : Conseils de développement rural ; CONSAD ; Territoires de la citoyenneté

4. Articulation, mobilisation et contrôle social

- Centres de référence de la sécurité sociale (CRAS) et Programme de prise en charge intégrale pour les familles (PAIF)
- Conseils de politiques publiques (CONSEA et autres Conseils et Comités de contrôle social)
- Éducation citoyenne et mobilisation sociale
- Subventions
- Partenariats avec des entreprises et entités

Source : ARANHA, AV. Fome Zero : a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. (Faim Zéro: la construction d'une stratégie de lutte contre la faim au Brésil). In : Coleção FOME ZERO: uma história brasileira, vol. I. Brasília, 2010, p. 74-95.

Parmi les programmes sociaux, l'on relève le programme Bourse familiale, un programme de transfert de revenus¹² conditionnel, le Programme national d'alimentation scolaire, déjà mentionné, et tout un ensemble d'installations publiques pour l'alimentation et la nutrition comme les restaurants populaires, les banques alimentaires, les cuisines communautaires et des actions spécifiques pour les petits agriculteurs.

Les évaluations du programme Bourse familiale indiquent que les familles aidées dépensaient principalement leur revenu en alimentation. Les données témoignent aussi de son efficacité en termes d'augmentation de la fréquentation scolaire, y compris dans l'enseignement secondaire, mais aussi une hausse des examens pré-nataux et de la réduction des inégalités. Le CONSEA reconnaît le rôle important du programme dans la promotion du droit à une alimentation appropriée.

Parmi les programmes de soutien à la production figurent le Programme d'acquisition d'aliments (PAA) et le PRONAF.

Le PAA a été créé en 2003 sur une recommandation du CONSEA, en tant qu'instrument de politique publique qui resserre les relations entre producteurs et consommateurs d'aliments. Ses principaux objectifs consistent à soutenir la commercialisation des produits d'agriculture et d'élevage familiaux, stimulant ainsi la production d'aliments et facilitant l'accès à ces produits aux familles en situation d'insécurité alimentaire¹³.

Le programme prévoit l'achat direct de produits alimentaires auprès des agriculteurs familiaux, des exploitants des zones de réforme agraire et des peuples et communautés traditionnels, afin d'approvisionner les programmes gouvernementaux d'aide aux populations en situation d'insécurité alimentaire. Il a permis de promouvoir des actions de distribution alimentaire à la population la plus socialement vulnérable et de constituer des stocks stratégiques.

Le PRONAF du ministère du Développement agraire est administré par les banques publiques et finance des projets individuels ou collectifs des agriculteurs familiaux et des nouveaux exploitants dans le cadre de la réforme agraire. Il se décline en une série de modalités qui répondent à la diversité environnementale brésilienne. Il est également le reflet du niveau d'organisation des mouvements de l'agriculture familiale.

L'arrivée en 2011 du gouvernement de Dilma Rousseff a permis d'élargir la portée des actions gouvernementales qui, focalisées sur l'élimination de la faim dans le gouvernement Lula, se sont lancées dans l'éradication de la pauvreté ou

12. Les transferts de revenu comprennent les dépenses du gouvernement fédéral par le versement de prestations de sécurité sociale, d'assurance chômage, de primes salariales, telles que définies par la Loi organique sur l'aide sociale (LOAS) et le Programme Bourse famille.

13. Le PAA dispose de ressources du ministère du Développement social et de la Lutte contre la Faim et du ministère du Développement agraire. Il est exécuté par le Gouvernement fédéral en partenariat avec la Compagnie nationale d'approvisionnement alimentaire, les États et les municipalités.

la misère au Brésil. Ainsi, dès les premiers jours du nouveau gouvernement, les actions de la nouvelle stratégie dénommée « programme Brésil sans pauvreté » ont été annoncées. Le programme est axé sur des actions ciblant la classe des extrêmement pauvres qui ne sont toujours pas parvenus à sortir de cette situation, malgré tous les efforts de la stratégie Faim Zéro. La pauvreté comporte de multiples facettes et se manifeste sous diverses formes, de sorte que l'univers de ceux pouvant être considérés comme pauvres au Brésil, ou dans toute autre société, est très hétérogène. Il est important de souligner que l'accès à la nourriture doit toujours être une priorité, car les conditions d'accès à l'alimentation feront toujours partie des paramètres qui mesurent les conditions d'existence des personnes, des familles ou des groupes sociaux, en particulier ceux en situation d'extrême pauvreté.

L'on espère que le nouveau programme s'illustrera par la légitimité sociale et l'expérience de l'intégration aux politiques publiques déjà atteinte au Brésil, grâce à la promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle selon les principes de la souveraineté alimentaire et du droit humain à une alimentation adéquate et saine. Le Plan national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, lancé par le gouvernement Dilma en août 2011 à partir d'un décret présidentiel signé par l'ex-président Lula, entrera en vigueur pour la période 2012-2015.

Le CONSEA a proposé trois types de contributions en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle pour l'éradication de l'extrême pauvreté, à partir des constats suivants :

D'abord, selon la méthodologie de l'échelle brésilienne de l'insécurité alimentaire, le supplément PNAD sécurité alimentaire 2009 a montré que le nombre de ménages en situation d'insécurité alimentaire est tombé de 34,9 % à 30,2 % entre 2004 et 2009. Les ménages classés en situation d'insécurité sont ceux dont les membres souffraient d'une certaine privation de nourriture ou, à tout le moins, avaient des préoccupations quant à la possibilité d'en souffrir à cause du manque de ressources pour acquérir des aliments (IBGE, 2010). Proposition : généraliser les transferts de revenus à travers le Programme Bourse familiale et la Sécurité sociale ainsi que l'accès à l'éducation et à la santé, associés à des politiques spécifiques destinées aux groupes de population tels que les peuples indigènes et autres communautés traditionnelles, populations rurales du Nord et du Nord-est, populations vivant dans la rue ou souffrant d'autres formes de pauvreté urbaine.

Ensuite, le Brésil manque d'une politique d'approvisionnement dans laquelle l'État joue un rôle actif et articule, de manière décentralisée, l'élargissement de l'accès à une alimentation adéquate et saine par la promotion de la production familiale agro-écologique. Proposition : promouvoir de profonds changements dans les modes de production, de commercialisation et de consommation alimentaire, y compris le contrôle de l'utilisation des pesticides dans un pays qui est devenu le plus grand marché mondial pour ces produits ; promouvoir une agriculture diversifiée

en encourageant les pratiques agro-écologiques ; protéger la socio-biodiversité ; défendre les droits des agriculteurs familiaux ; assurer la réforme agraire et l'accès à la terre et à l'eau. Les familles rurales sont ainsi à la fois un groupe social à forte incidence d'extrême pauvreté et des producteurs d'aliments.

La troisième contribution, fondamentale, concerne le renforcement de la participation sociale et du contrôle des programmes et initiatives, tel que noté dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et dans d'autres domaines de l'action publique au Brésil. Il est possible et souhaitable que l'engagement pris à l'élaboration du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, à travers un accord entre les trois échelons de gouvernement et la représentation sociale, vienne soutenir la réalisation de l'objectif visant à éradiquer l'extrême pauvreté dans notre pays. Les espaces de participation intersectoriels comme les CONSEA (national, d'État et municipal) offrent un mécanisme particulièrement utile d'articulation entre les secteurs gouvernementaux, les trois échelons de gouvernement, et entre le gouvernement et la société civile.

Dans toutes les actions proposées, les enfants, les personnes âgées et les femmes réclament une attention particulière, notamment les femmes travaillant en milieu rural et les paysannes, plus vulnérables à la pauvreté et ayant un accès plus difficile aux politiques publiques. L'on sait que l'agriculture familiale brésilienne fournit près de 70 % des aliments qui arrivent sur la table de la population et que cette production n'existerait certainement pas sans le travail des femmes. Historiquement, le travail des paysannes n'a aucune visibilité et présente d'importantes asymétries par rapport au travail de leurs homologues masculins. En général, la paysanne assure les aliments de la famille parce qu'elle les cultive directement dans des exploitations ou des jardins, mais aussi parce que la responsabilité des tâches ménagères et l'éducation des enfants lui incombe. L'organisation et la production d'aliments sains par les paysannes ont permis, qualitativement, d'intensifier la lutte pour la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles par le biais d'une production alimentaire diversifiée et saine.

Par ailleurs, la promotion de l'alimentation adéquate et saine nécessite des actions éducatives liées à la prévention et à la lutte contre les problèmes de santé causés par une mauvaise alimentation, à travers les soins nutritionnels au sein du Système national de santé et la réglementation de la publicité des aliments. Les données officielles de 2009 font apparaître que le surpoids parmi la population adulte atteint 50,1 % des hommes et 48 % des femmes ; l'obésité touche 12,5 % des hommes et 16,9 % des femmes. Parmi les adolescents, le surpoids affecte 21,5 % des garçons et 19,4 % des filles. Les progrès importants enregistrés à ce jour en matière de faim et de malnutrition ont été accompagnés par l'incorporation de ces problèmes médicaux et d'autres problèmes de santé publique qui, faut-il le noter, se concentrent fortement chez les plus pauvres.

La récente crise alimentaire internationale place l'alimentation et l'agriculture au centre des débats mondiaux. La forte volatilité des prix internationaux des produits agricoles et la tendance à la hausse des prix des denrées alimentaires dans de nombreuses parties du monde, notamment au Brésil, confirment le besoin de renforcer le rôle régulateur de l'État et la production familiale, en les intégrant au Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle prévu par la loi n° 11.346/2006. L'éradication réussie de l'extrême pauvreté ne peut se faire lorsque les prix des denrées alimentaires sont à la merci de la spéculation et de la logique privée.

Le Brésil a également des responsabilités à assumer dans la promotion de la souveraineté et de la sécurité alimentaires et nutritionnelles de la population, et pas uniquement comme bénéficiaire de l'accroissement de ses exportations agro-alimentaires. De fait, le Brésil est devenu l'un des principaux pays donateurs au monde dans le cadre de la coopération internationale dans ce domaine, à destination de diverses régions du monde, mais de manière plus accentuée vers l'Amérique latine, les Caraïbes et l'Afrique. Certaines données indiquent la dimension de cette coopération : en 2008, 45 000 tonnes de riz, 2 000 tonnes de lait en poudre et 500 kg de semences de légumes ont été donnés au Programme alimentaire mondial (PMA) et à la FAO pour Cuba, Haïti, le Honduras et la Jamaïque ; en 2010, le total des ressources prévues au budget de la coopération humanitaire était de 95,5 millions de dollars US et, en 2011, les dons prévus pour l'aide humanitaire internationale se situaient à un demi-million de tonnes d'aliments achetés auprès de l'agriculture familiale brésilienne (riz, haricots, maïs et lait en poudre), en plus d'autres actions et ressources financières (CGFOME, 2010). La coopération qui s'est installée entre les organisations de la société civile brésilienne et étrangère, sous la forme d'une participation à des espaces internationaux comme le mécanisme de la société civile dans le cadre du modèle de l'agriculture soutenue par la communauté (CSA), ou à travers des activités conjointes au Brésil et à l'étranger, n'en n'a pas été moins importante. La participation sociale par le biais du CONSEA a également suscité un intérêt international croissant et a donné lieu à l'échange d'expériences entre les acteurs de la société civile.

Pour utopique que puisse être la perspective de l'élimination complète de l'inégalité sociale dans une société qui génère des inégalités dans les relations privées et dans l'appropriation des largesses de l'appareil d'État, il est tout à fait possible d'extirper les manifestations extrêmes qui refusent à une grande partie de la population la possibilité de mener une vie un tant soit peu décente. Pour cela, des engagements clairs sont exigés non seulement du gouvernement fédéral, mais également des trois échelons de gouvernement et d'autres pouvoirs, conjointement avec la participation sociale et le contrôle social décisifs.

7

Leçons tirées de l'expérience brésilienne



Gilvan Barreto/Oxfam

Parmi les nombreux facteurs jalonnant la longue trajectoire brésilienne, les faits saillants suivants méritent d'être mentionnés en tant que leçons apprises en ce qui concerne les réalisations et les défis qui restent à relever :

- L'enracinement social des concepts et principes fondés sur des processus participatifs englobant les acteurs des différents secteurs sociaux et domaines thématiques, non-gouvernementaux et gouvernementaux, inscrits par la suite dans les cadres juridiques et institutionnels ;
- Le développement d'une approche intersectorielle et systémique de la souveraineté et de la sécurité alimentaires et nutritionnelles et du droit à l'alimentation, afin de concevoir des programmes et des actions intégrés qui traitent les multiples facteurs déterminant la situation alimentaire et nutritionnelle des personnes, des familles et des groupes sociaux ;
- La décision politique du gouvernement fédéral, suivie par divers gouvernements des États et certaines municipalités, visant à inscrire la faim et la sécurité alimentaire et nutritionnelle parmi les priorités absolues de l'ordre du jour du Gouvernement, en plaçant le CONSEA au niveau supra-ministériel (ou supra-sectoriel) et offrant un soutien budgétaire et institutionnel aux programmes publics respectifs ;
- La participation sociale à l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et le contrôle des politiques publiques, surmontant les approches technocratiques traditionnelles tout en renforçant les capacités des organisations de la société civile pour leur permettre d'aller au-delà des demandes et projets spécifiques. La possibilité de participation sociale a contribué au dépassement progressif de la vision myope que les organisations de la société civile n'étaient pas en mesure de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques publiques, et que celles-ci devaient être exclusivement du ressort de l'État, par le biais de ses représentants élus ;
- Donner de la visibilité aux conflits sociaux et aux différents points de vue concernant les aspects divers, parfois controversés, de la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles et du droit à l'alimentation, a permis à ces questions ainsi qu'au CONSEA en tant qu'espace public de concertation sociale d'acquérir une légitimité et une reconnaissance sociale et politique, malgré l'implication différentiée des secteurs gouvernementaux et leurs actions parfois contradictoires ;

- L'organisation autonome de la société civile en réseaux sociaux comme, par exemple, le Forum brésilien de souveraineté et de sécurité alimentaires et nutritionnelles et ses successeurs dans les sphères de l'État et des municipalités, a renforcé la capacité des organisations de la société civile à peser sur la définition des agendas des CONSEA, des Conférences et autres espaces participatifs, en associant la participation institutionnelle à la mobilisation sociale et aux autres instruments légitimes de revendication ;
- La recherche permanente de la transparence et de la responsabilité, pour laquelle la volonté politique et la formation technique ont été fondamentales, a assuré la surveillance et le contrôle social des actions publiques, comme le montrent les méthodologies d'indicateurs développés au sein du CONSEA concernant la réalisation du droit à l'alimentation, le suivi budgétaire et la conception et la gestion des programmes ;
- L'importance d'aborder la question de l'accès des organisations sociales aux fonds publics, en toute transparence et avec un contrôle social, en raison du rôle stratégique rempli par les organisations de la société civile dans la mise en œuvre de programmes publics et le soutien aux expériences significatives menées par les organisations sociales.



Penser le futur

À propos de la construction brésilienne

Malgré les progrès indéniables accomplis dans le domaine social en général, et de l'alimentation et la nutrition en particulier, le Brésil a toujours une dette sociale incompatible avec son niveau actuel de développement économique. Beaucoup de personnes vivent encore en dessous du seuil d'extrême pauvreté dans ce pays qui présente des niveaux d'inégalité parmi les plus élevés au monde, et où des millions de familles n'ont pas encore accès aux programmes publics, entraînant une violation quotidienne de leur droit à une alimentation adéquate. En outre, l'on s'aperçoit que les secteurs conservateurs déploient des efforts répétés visant la fragilisation et la criminalisation des organisations et mouvements sociaux luttant pour une justice sociale, ce qui contribue à saper la démocratie brésilienne.

Les succès ne devraient pas, sous la pression d'autres agendas, désaccentuer la priorité politique d'éradiquer la faim et la pauvreté, ce qui non seulement exige une vigilance permanente du fait du risque avéré de recul, mais également présente plusieurs domaines non encore explorés. Le Plan national de sécurité alimentaire et nutritionnelle s'est fixé des objectifs importants à fort potentiel d'amélioration des conditions de vie de la population brésilienne qui voit encore son droit à une alimentation adéquate violé. Surveiller la réalisation des objectifs fixés par ce plan est une tâche urgente et collective de la société civile et du gouvernement.

En ce qui concerne l'institution du SISAN, des progrès sont à faire dans l'engagement effectif des gouvernements des États et des municipalités, renforcé pourtant par l'adoption par le Congrès national de l'amendement constitutionnel n° 64/2010, incluant l'alimentation parmi les droits sociaux prévus à la Constitution fédérale. Cette importante réalisation doit être suivie par la création, le renforcement et la garantie de mécanismes d'exigibilité du droit à une alimentation adéquate, en coordination avec le système de politiques publiques des droits de l'homme, favorisant une culture de ces droits au Brésil.

À propos de la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles dans le monde

La période critique que traverse le monde compromet la réalisation du droit à une alimentation adéquate pour de larges segments de la population dans diverses régions, tant par l'impact des prix internationaux et nationaux élevés des denrées alimentaires, que par l'apparition de la crise économique et financière qui a fini par éclipser le débat sur la question.

Le diagnostic établi par le CONSEA indique une crise du modèle mondial de production et de consommation alimentaires qui compromet la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles des peuples, le droit à l'alimentation et les initiatives d'inclusion sociale d'importantes sections des populations défavorisées. Plus grave encore, la nature systémique de la crise alimentaire se manifeste aussi dans ses interfaces avec les crises économique, environnementale (climat) et énergétique, alors que l'interconnexion des réponses apportées à chacune d'elles exige une vision d'ensemble.

Les responsabilités nationales et internationales découlant de la réputation acquise dans le domaine alimentaire et nutritionnel exigent du Brésil, et naturellement de l'ensemble de la communauté internationale, bien plus qu'une réponse mercantile aux gains commerciaux offerts par la conjoncture économique. Les propositions des mouvements sociaux brésiliens, recueillies par le CONSEA, se sont développées sur les axes suivants :

- Promouvoir de nouvelles bases durables pour le modèle de production et de consommation ;
- Soutenir l'agriculture familiale fondée sur l'agro-écologie ;
- Assurer l'expansion de la production alimentaire diversifiée avec mise en valeur de la biodiversité agricole ;
- Assurer et élargir l'accès aux politiques publiques essentielles qui garantissent les droits à la santé, à l'éducation, au revenu minimum, parmi d'autres ;
- Renforcer la culture et les habitudes alimentaires régionales ;
- Démocratiser l'accès à la terre (intensification de la politique nationale de réforme agraire), à l'eau et aux autres ressources naturelles.

Les propositions préconisent la restauration de la capacité régulatrice de l'État et la mise en œuvre de politiques nationales souveraines d'approvisionnement qui élargissent l'accès aux aliments de qualité en se basant sur des systèmes durables et décentralisés. Ces politiques doivent articuler les différentes actions de la production à la consommation et faire face aux problèmes de santé découlant d'une mauvaise alimentation.

En ce sens, les actions de l'aide humanitaire internationale doivent contribuer à améliorer la dynamique multidisciplinaire et participative de la coordination entre les organes gouvernementaux et la société civile. Ces actions doivent dépasser les

formes traditionnelles d'aide alimentaire afin de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques souveraines de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les pays demandeurs de coopération.

Dans le même temps, l'action internationale doit soutenir la construction d'une gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle qui doit être guidée par les principes du droit à une alimentation adéquate, de participation sociale, de responsabilité commune, tout en préservant les différences et en cultivant la prudence et le respect du multilatéralisme. Ces perspectives doivent être présentes au sein des négociations commerciales agricoles et autres accords internationaux qui concernent la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles. Au Brésil, l'action au niveau régional est considérée comme importante, tant au sein du MERCOSUL que de l'UNASUL, en plus des opérations en Afrique et dans les pays CPLP (Communauté des pays de langue portugaise). Il est important de noter que le niveau d'exposition des pays de la région observé lors de la récente crise alimentaire a mis en lumière les perspectives offertes par la construction d'une stratégie régionale de sécurité alimentaire et nutritionnelle avec une participation importante des organisations et réseaux sociaux latino-américains. Les pays CPLP ont formé un groupe de travail sur la sécurité alimentaire, dont la première réunion s'est tenue en juillet 2012 à Maputo, au Mozambique ; le Brésil devrait y jouer un rôle de premier plan, étant donné son expérience en la matière.

Consacrer les principes

Enfin, les progrès obtenus par le Brésil dans la lutte contre la faim et la pauvreté sont le résultat de la lutte sociale et la décision politique de mettre en œuvre des politiques publiques adéquates, qui comprennent la perspective d'amélioration de la démocratie brésilienne et réaffirment les principes suivants :

- L'alimentation adéquate et saine reconnue comme droit de la personne et obligation de l'État ;
- La souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles reconnues comme un axe stratégique du développement socio-économique du pays ;
- La participation de la société civile assurée par la création d'espaces formels de dialogue social ;
- Le renforcement du rôle régulateur de l'État, qui doit placer la protection des droits de l'homme au-dessus des intérêts du marché ;
- La pratique de l'intersectorisation (dialogue permanent entre les secteurs) dans la conception et la gestion des politiques publiques en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle ;
- Le rôle stratégique des femmes dans la lutte pour garantir la souveraineté alimentaire, et dans la conservation et la gestion durable des ressources naturelles ;

- Le respect et la garantie des principes du développement ethnique dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle, universelles ou spécifiques, pour les indigènes, les populations noires et les communautés traditionnelles ;

- L'élaboration et la mise en œuvre de politiques d'action positive contre le racisme et la discrimination, en particulier celles qui sont destinées à l'élimination des inégalités sociales, régionales, ethniques, raciales et de sexe.

La paix, le bien-être social, l'éradication de la faim, de la pauvreté et de toutes les formes de discrimination et de racisme dépendent de l'affermissement de la démocratie participative et d'une meilleure redistribution des revenus et du pouvoir, condition nécessaire pour garantir le droit à une alimentation adéquate, ainsi que la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles d'une nation.

Références bibliographiques

ABRANDH. Action brésilienne pour la nutrition et les droits de l'homme. *Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*. Valéria Burity et al. Brasilia, 2010.

_____. Action brésilienne pour la nutrition et les droits de l'homme. In : *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. Contenus de cours à distance disponibles sur la plate-forme de l'enseignement à distance. Brasilia, 2012.

ARANHA, A. V. Faim Zéro : la construction d'une stratégie de lutte contre la faim au Brésil. Collection FAIM ZÉRO : une histoire brésilienne, vol. I. Brasilia, 2010, p. 74-95.

BRÉSIL. Institut de recherche économique appliquée (IPEA). *Mudanças recentes na pobreza brasileira*. Communiqué n° 111, Brasilia, août 2011.

BRÉSIL. Ministère de la santé. Fondation nationale de la santé (FUNASA) | *Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas*. Consortium ABRASCO (Association brésilienne d'études supérieures en santé) et Institut d'études ibéro-américaines, Université de Göteborg, Suède. Brasilia, 2009.

BRÉSIL. Ministère de la santé. Secrétariat de la gestion stratégique et participative. *A construção do SUS: histórias da reforma sanitária e do processo participativo*. Brasilia, 2006.

BRÉSIL. Ministère des affaires étrangères. *Coordination générale des actions internationales de lutte contre la faim* (CGFOME). Cooperação Humanitária Internacional: balanço 2006-2010. Brasilia.

BRÉSIL. Présidence de la République. Secrétariat chargé des affaires stratégiques (SAE). Barros, R, Mendonça, R et Tsukada, R. *Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza, no Brasil*. Brasilia, 2011.

CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome*. 5^e édition. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2005.

CONSEA. Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle. *A segurança alimentar e nutricional e o direito à alimentação adequada no Brasil*. Indicateurs et surveillance : de la Constitution de 1988 à nos jours. Brasilia, 2010.

IBGE. Institut brésilien de géographie et de statistique. PNAD. *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio. Supplément de sécurité alimentaire*. Rio de Janeiro, 2010

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, 2001.

LEÃO, M. M.; CASTRO, I. Politiques publiques d'alimentation et nutrition. *Epidemiologia Nutricional*. Org. Kac, G et al. Fiocruz et Atheneu. Rio de Janeiro, 2007.

MALUF, R. *Construção do SISAN, Mobilização e Participação Social*. Collection FAIM ZÉRO : une histoire brésilienne, vol. II. Brasilia, 2010, p. 27-37.

MENEZES, F. *Mobilização social e participação da sociedade civil*. Collection FAIM ZÉRO : une histoire brésilienne, vol. I. Brasilia, 2010, p. 120-32.

PAIM, J. S. *Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica*. Salvador : Eduufba/Rio de Janeiro : Fiocruz, 2008.

PELIANO, A. M. *Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil*. Collection FAIM ZÉRO : une histoire brésilienne, vol. I. Brasilia, 2010, p. 26-41.

SILIPRANDI, E. *Políticas de segurança alimentar e relações de gênero*. Cadernos de Debate. Campinas, SP, v. XI, p. 38-57, déc. 2004.

_____. *Políticas de alimentação e papéis de gênero: desafios para uma maior equidade*. Cadernos. SOF 64.109, 2008.

SILVA, L. I.; SILVA, J.G. *Política Nacional de Segurança Alimentar*. São Paulo, Governo Paralelo, 1991.

TAKAGI, M. *A implantação do programa FOME ZERO do governo Lula*. Collection FAIM ZÉRO : une histoire brésilienne, vol. I. Brasilia, 2010, p. 54-73.

Sigles

- ABRANDH - Action brésilienne pour la nutrition et les droits de l'homme (*Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos*)
- ANA - Organisation nationale d'agro-écologie (*Articulação Nacional de Agroecologia*)
- APN - Représentants noirs de la pastorale (*Agentes de Pastoral Negros*)
- APOINME - Organisation des peuples indigènes du Nord-est, de Minas Gerais et d'Espírito Santo (*Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo*)
- ASA - Organisation du semi-aride brésilien (*Articulação no Semi-Árido Brasileiro*)
- ASSEMA - Association en zones de peuplement dans l'État du Maranhão (*Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão*)
- CAISAN - Chambre interministérielle de sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional*)
- CFN - Conseil fédéral des nutritionnistes (*Conselho Federal de Nutricionistas*)
- CGFOME - Coordination générale des actions internationales de lutte contre la faim (*Coordenação Geral das Ações Internacionais de Combate à Fome*)
- CNA - Confédération nationale de l'agriculture (*Confederação Nacional da Agricultura*)
- COEP - Réseau national de mobilisation sociale (*Rede Nacional de Mobilização Social*)
- COIAB - Coordination des organisations indigènes de l'Amazonie brésilienne (*Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira*)
- CONAQ - Coordination nationale des communautés rurales noires Quilombolas (*Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas*)
- CONSEA - Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*)
- CONTAG - Confédération nationale des travailleurs agricoles (*Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura*)
- CPCE - Commission permanente des présidents des CONSEA d'État (*Comissão Permanente de Presidentes de Consea s Estaduais*)
- CPLP - Communauté des pays de langue portugaise (*Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*)
- CRAS - Centres de référence pour l'aide sociale (*Centros de Referências em Assistência Social*)
- CSA - Comité de la sécurité alimentaire de la FAO (*Comitê de Segurança Alimentar da FAO*)
- CUT - Centrale unique des travailleurs (*Central Única dos Trabalhadores*)
- DHAA - Droit à une alimentation adéquate (*Direito Humano à Alimentação Adequada*)
- FAO - Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
- FBSSAN - Forum brésilien de la souveraineté et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional*)

FENACELBRA - Fédération nationale des associations des intolérants au gluten du Brésil (*Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil*)

FETRAF - Fédération nationale des travailleurs de l'agriculture familiale du Brésil (*Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil*)

FIAN - Réseau d'information et d'action pour le droit à s'alimenter (*FoodFirst Information and Action Network*)

FNRU - Forum national pour la réforme urbaine (*Fórum Nacional de Reforma Urbana*)

FUNASA - Fondation nationale de la santé (*Fundação Nacional de Saúde*)

GT - Groupe de travail

IDEC - Institut brésilien de protection au consommateur (*Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor*)

INESC - Institut d'études socio-économiques (*Instituto de Estudos Socieconômicos*)

IPEA - Institut de recherche économique appliquée (*Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada*)

LOSAN - Loi organique de sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional*)

MDS - Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (*Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*)

MERCOSUL - Marché commun du Sud (*Mercado Comum do Sul*)

MESA - Ministère exceptionnel de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la faim (*Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome*)

MMC - Mouvement des paysannes (*Movimento de Mulheres Camponesas*)

OMC - Organisation mondiale du commerce (*Organização Mundial do Comércio*)

ONU - Organisation des Nations unies

PAA - Programme d'acquisition d'aliments (*Programa de Aquisição de Alimentos*)

PAIF - Programme d'attention intégrale aux familles (*Programa de Atenção Integral às Famílias*)

PAT - Programme d'alimentation des travailleurs (*Programa de Alimentação dos Trabalhadores*)

PIDESC - Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (*Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*)

PLANSAN - Plan national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*)

PMA - Programme alimentaire mondial (*PAM*)

PNAE - Programme national d'alimentation scolaire (*Programa Nacional de Alimentação Escolar*)

PNAN - Politique nationale de l'alimentation et de la nutrition (*Política Nacional de Alimentação e Nutrição*)

PNSAN - Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*)

PRONAF - Programme de financement de l'agriculture familiale (*Programa Financiamento da Agricultura Familiar*)

RENAS - Réseau évangélique national d'action sociale (*Rede Evangélica Nacional de Ação Social*)

SAN - Sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Segurança Alimentar e Nutricional*)

SISAN - Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*)

SISVAN - Système de surveillance alimentaire et nutritionnelle (*Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional*)

SUS - Système national de santé (*Sistema Único de Saúde*)

UNASUL - Union des nations sud-américaines (*União de Nações Sul-Americanas*)

Liste des graphiques

Graphique 1 : Évolution chronologique de l'extrême pauvreté : Brésil, 1990 à 2009

Graphique 2 : Différences des prévalences d'insuffisance de taille par rapport à l'âge (en %) chez les enfants de moins de 5 ans, en fonction de la situation pour la population générale et de la région Nord, les peuples indigènes, les communautés Quilombolas et les bénéficiaires du programme « Bourse-familiale ».

Liste des figures

Figure 1 : Chronologie des diverses approches de la lutte contre la faim au Brésil

Figure 2 : Les Conférences nationales de sécurité alimentaire et nutritionnelle (1986 à 2011) : la construction sociale du SiSAN au Brésil

Figure 3 : Instruments juridiques pour le droit à une alimentation appropriée

Figure 4 : Interrelation entre la politique, le plan et le système

Figure 5 : Structure du système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle

Figure 6 : Cadre réglementaire au DhAA au Brésil

Figure 7 : Structure du CONSEA

Annexe - Composition du CONSEA national

SOCIÉTÉ CIVILE (38 REPRÉSENTANTS)

Populations et communautés traditionnelles (4 représentants)

- Mineurs
- Pêcheurs-aquaculture
- Communautés traditionnelles « de terreiro »
- Quilombolas

Peuples indigènes (2 représentants)

Agriculture familiale, travailleurs et réforme agraire (4 représentants)

Région semi-aride (1 représentant)

Population noire (1 représentant)

Personnes ayant des besoins particuliers (1 représentant)

Centrales syndicales et associations professionnelles (3 représentants)

Réseaux nationaux à caractère religieux (3 représentants):

- Pastorales sociales
- Réseau évangélique national
- Pastorale de l'enfant

Organes de représentation professionnelle et d'études (1 représentant)

Réseaux et forums thématiques nationaux (10 représentants):

- Agro-écologie
- Économie solidaire
- Éducation citoyenne
- Réseau national de mobilisation sociale (COEP)
- Forum brésilien de la souveraineté et de la sécurité alimentaire (FBSSAN) (3 représentants)
- Secteurs urbains
- Action citoyenne
- Consommateurs

Experts et chercheurs (4 représentants) :

- Santé collective
- Nutrition et politiques de la SAN
- Approches socio-politiques
- Indicateurs et suivi

Entités du droit à l'alimentation (2 représentants)

Entités commerciales (2 représentants) :

- Agriculture non-familiale
- Industrie alimentaire et de l'approvisionnement

CONSEILLERS REPRÉSENTANTS DU GOUVERNEMENT (19 REPRÉSENTANTS)

1. Secrétariat général de la Présidence de la République
2. Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement
3. Ministère des sciences, de la technologie et de l'innovation
4. Ministère de l'éducation
5. Ministère des finances
6. Ministère de l'intégration nationale

7. Ministère de la pêche et de l'aquaculture
8. Ministère de la santé
9. Ministère des villes
10. Ministère des affaires étrangères
11. Ministère du développement agraire
12. Ministère du développement social et de la lutte contre la faim
13. Ministère de l'environnement
14. Ministère de la planification, du budget et de la gestion
15. Ministère du travail et de l'emploi
16. Secrétariat aux droits de l'homme
17. Secrétariat des politiques de promotion de l'égalité raciale
18. Secrétariat des politiques pour les femmes
19. Secrétariat général de la Présidence de la République

ENTITÉS INVITÉES ET OBSERVATRICES (28 organisations)

1. Actionaid Brasil
2. Conseiller spécial auprès de la Présidence de la République
3. Caixa Econômica Federal
4. Confédération des femmes brésiliennes
5. Conseil de développement économique et social (Cdes)
6. Conseil national d'aide sociale (CNAS)
7. Conseil national pour le développement rural durable (Condraf)
8. Conseil national d'économie solidaire (CNES)
9. Conseil national de la santé
10. Conseil National pour l'environnement (Conama)
11. Front parlementaire pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale
12. Fondation Banco do Brasil
13. Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef)
14. Heifer do Brasil
15. Institut inter-américain de coopération pour l'agriculture (IICA)
16. Itaipu Binacional
17. Ministère public fédéral
18. Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco)
19. Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
20. Organisation panaméricaine pour la santé (Opas)
21. Oxfam International
22. Programme des Nations unies pour le développement (Pnud)
23. Rapporteur du droit à la terre, au territoire et à l'alimentation
24. Service brésilien d'aide aux micro et petites entreprises (Sebrae)
25. Service national pour la formation rurale (Senar)
26. Service social de l'industrie (Sesi)
27. Service social du commerce (Sesc)
28. Talher Nacional

Source : Consea

