

# PROGRAMME FAIM ZÉRO

## L'expérience brésilienne

“ 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 quiconque. Le Brésil ne peut plus continuer à vivre au milieu de tant d'inégalité. Nous devons vaincre la faim, la misère et l'exclusion sociale. C'est d'une guerre qu'il s'agit – non pas une guerre pour tuer, mais une guerre pour sauver des vies. ”

*Luiz Inácio Lula da Silva,  
Président de la République  
Discours d'investiture (1<sup>er</sup> janvier 2003)*



### Une approche du développement centrée sur l'éradication de la faim

Dans les années 30, Josué de Castro était parvenu à la conclusion que la faim au Brésil était la conséquence de distorsions entraînées par un modèle de développement qui exploitait les pauvres et leur barrait l'accès aux avantages économiques. À la fin du vingtième siècle, l'économie brésilienne était en pleine expansion mais le fossé entre riches et pauvres ne cessait de se creuser et, sur une population de 170 millions d'habitants, 44 millions étaient pris dans l'engrenage de la faim. Trop pauvres pour acheter les aliments indispensables à une vie saine, ces personnes n'avaient aucune possibilité de participer à la prospérité croissante du pays.

Le programme Faim Zéro a été lancé par le Président Lula en 2003, dans le but d'améliorer cette situation grâce à l'introduction d'un nouveau modèle de développement, centré sur l'éradication de la faim et l'inclusion sociale et s'appuyant sur la jonction de la politique macroéconomique, de la politique sociale et de la politique de production. Il s'efforça de conférer à cette initiative un véritable caractère national, en s'assurant la participation la plus vaste possible de la population brésilienne.

Pour d'autres pays, le Brésil est devenu une source d'enseignements, un exemple de la lutte contre la faim et l'insécurité alimentaire et pour la réduction de la pauvreté. Le succès du programme Faim Zéro relève principalement de cinq facteurs:

- › **Un engagement politique au plus haut niveau:** du jour où il a pris ses fonctions, le Président Lula a placé l'éradication de la faim et la réduction de la pauvreté au cœur même du développement de son pays. Il a engagé tous ses ministères techniques et tous les niveaux du gouvernement, ainsi que la société brésilienne tout entière, dans un effort massif et concerté pour assurer la réalisation de ces objectifs.
- › Les objectifs du **programme Faim Zéro** ont été pris en compte dans les politiques macroéconomiques nationales.
- › Mise en œuvre d'une **politique nationale intégrée en matière d'alimentation et de nutrition** qui a été formulée puis étayée, dans un deuxième temps, par un nouveau cadre juridique et institutionnel. Cette action portait du principe qu'il incombait au Gouvernement de veiller à ce que tous les Brésiliens puissent jouir du droit à une alimentation adéquate.
- › **Une action sur deux fronts:** les politiques favorisant l'augmentation de la production ont été reliées aux politiques de promotion de l'inclusion sociale, afin d'en renforcer l'efficacité. Le pouvoir d'achat engendré par les mesures de protection sociale a été utilisé pour stimuler

la production vivrière des petits exploitants, eux-mêmes pauvres, renforçant ainsi l'économie des communautés auxquelles ils appartenaient.

- **L'initiative Faim Zéro a tiré les leçons d'autres expériences:** s'appuyant sur les résultats des politiques locales et nationales mises en œuvre au Brésil, elle s'est également tournée vers d'autres sources d'inspiration. Le programme de transferts d'espèces est inspiré du système de bons d'alimentation adopté aux États-Unis dans le sillage de la crise de 1929, tandis que l'instauration d'un cercle vertueux entre la production et la consommation locales est fondée sur des expériences menées en Californie.

Le programme Faim Zéro, pendant ses dix années de mise en œuvre, a montré qu'il est possible de combiner une croissance économique rapide avec une meilleure répartition des revenus. Il prouve que, loin d'être une simple mesure d'assistance, la protection sociale est un solide investissement dans le capital humain, capable non seulement de venir à bout de la misère, des souffrances et des pires injustices, mais aussi de stimuler la croissance en aidant les individus à réaliser leur potentiel créatif et productif. Grâce à cela, les bénéficiaires de la protection sociale engendrent une nouvelle demande de biens et services, dont les aliments font partie.

Au Brésil, cette approche du développement a inspiré des politiques de nouvelle génération et, fort des succès remportés dans ce cadre, le pays s'est fixé un objectif encore plus ambitieux, incarné par le plan Un Brésil sans misère.

## Les principaux éléments

Le programme Faim Zéro visait à améliorer la nutrition dans de brefs délais tout en luttant contre les causes sous-jacentes de la faim et de la malnutrition, notamment l'inégalité des revenus, les problèmes d'accès à la terre, et la médiocrité des infrastructures et des services dans les zones rurales.

Le programme comprenait 30 séries de mesures conçues pour se renforcer mutuellement, applicables aux niveaux national et local, ainsi que de façon sectorielle:

- Au niveau national, les réformes des politiques ont porté principalement sur la création d'emplois et de revenus, la protection sociale, le soutien à l'agriculture familiale et l'accélération de la réforme foncière.
- Les mesures sectorielles liées à l'alimentation et à la nutrition comprenaient: les bons d'alimentation, l'alimentation d'urgence, garantie par des réserves publiques de vivres; la sécurité sanitaire des aliments; la nutrition maternelle et infantile; les repas scolaires et l'éducation nutritionnelle.
- Au niveau local, les politiques ont tenu compte des différences de besoins entre les villes et les campagnes, s'employant à améliorer, selon les besoins, les services en faveur des petits agriculteurs, les banques alimentaires, les structures d'entreposage des aliments, la contribution des supermarchés à la bonne gestion des produits alimentaires, l'agriculture urbaine, et ainsi de suite.

Au fil du temps, le poids relatif accordé à ces différentes mesures a évolué et quatre composantes principales se sont affirmées:

### 1 Les transferts d'espèces

Le programme de bons d'alimentation a été fusionné avec d'autres programmes afin de créer la *Bolsa Familia*, un programme national de transfert conditionnel d'espèces, géré centralement au moyen d'un registre unique des ménages bénéficiaires tandis que le suivi était assuré avec la participation de la société civile. L'allocation familiale mensuelle – d'une valeur moyenne de 30 dollars USD (indexée sur l'inflation des prix des aliments) – était créditée sur une carte de retrait magnétique, établie de préférence au nom d'une femme de la famille. Ce programme compte aujourd'hui plus de 13 millions de ménages bénéficiaires, qui reçoivent chacun 75 dollars par mois en moyenne.

### 2 Le programme d'achats d'aliments

Le Gouvernement a mis en œuvre un programme d'achats directs de vivres, qui vise à couvrir la quasi-totalité des besoins des organismes et programmes d'alimentation d'urgence publics, par approvisionnement auprès des petits producteurs, le plus souvent moyennant des contrats à terme.

## 3 Les repas scolaires

Le programme de repas scolaires en vigueur a été étendu à tous les enfants d'âge préscolaire et scolaire (47 millions au total). Pour 30 pour cent de la valeur de leurs approvisionnements alimentaires, les écoles doivent s'adresser aux petits agriculteurs locaux, en passant par le programme gouvernemental d'achats direct de vivres.

## 4 Le soutien à la petite agriculture

Les services de crédit agricole et d'assistance technique aux petits exploitants ont été étendus considérablement, afin de permettre aux agriculteurs d'augmenter leur production et de satisfaire le surcroît de demande lié au programme *Bolsa Familia*, aux repas scolaires et autres programmes d'achats de vivres.

### La gestion du programme

Le programme Faim Zéro a été initié et dirigé par un ministère extraordinaire de la sécurité alimentaire, créé pour appliquer le programme et en coordonner l'exécution durant la première année. Après cette période, la direction en a été confiée au Ministère du développement social.

Un Secrétariat exécutif, qui est responsable devant le Président, coordonne les interventions de l'État. Un Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, composé aux deux tiers de représentants de la société civile et, pour le tiers restant, de représentants de l'État, donne au Président des avis en matière de stratégies et assure le suivi. Le Conseil est ramifié au niveau des États et des municipalités.

Afin d'assurer la pérennité des mesures instaurées par le programme Faim Zéro, son cadre juridique a été progressivement renforcé, notamment par le vote d'une loi nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, en 2006, et par l'inscription du droit à l'alimentation dans la Constitution brésilienne, en 2010.

### Les résultats

L'application du programme Faim Zéro et des mesures connexes (par exemple la loi sur le salaire minimum) a permis au Brésil, dès 2010, de remplir l'Objectif du Millénaire pour le développement consistant à diminuer de moitié la faim et la pauvreté. La tendance à l'inégalité croissante entre les riches et les pauvres a été inversée; l'indice de Gini, par exemple, est tombé de 58,7 en 2003 à 51,9 en 2012. Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans a baissé de 45 pour cent en 11 ans et la proportion des personnes souffrant de malnutrition modérée ou avancée est passée de 16,9 pour cent en 2004 à 11,5 pour cent en 2009.

### Suggestions

Même si les circonstances et les possibilités varient d'un pays à l'autre, l'expérience brésilienne fournit quelques enseignements utiles à la formulation de stratégies efficaces de sécurité alimentaire:

- › Partir de l'idée que tout citoyen doit pouvoir jouir du droit à l'alimentation.
- › Savoir que les deux objectifs que sont l'élimination de l'extrême pauvreté et l'éradication de la faim et la malnutrition sont différents et peuvent nécessiter des actions distinctes.
- › Garder à l'esprit que de nombreux aspects de la sécurité alimentaire touchent toute la population et pas seulement les pauvres.
- › Définir des limites réalistes pour l'action à mener, en tenant compte des compétences et des contraintes institutionnelles et en s'efforçant de surmonter ces dernières.
- › Chaque fois que possible, adopter des objectifs audacieux et appliquer les mesures à l'échelle nationale dès le début.

### L'expérience du programme Faim Zéro suggère:

- › Qu'un *programme de transfert de revenus*, ciblé et d'envergure nationale, destiné à relever le pouvoir d'achat des plus pauvres, sera le plus efficace dans l'immédiat pour réduire la faim chronique. Que son impact sera renforcé par l'octroi d'allocations aux ménages chaque fois que possible par

l'entremise des femmes, et en faisant participer les organismes de la société civile à la sélection des bénéficiaires et au suivi.

- ▶ Que l'impact nutritionnel des transferts de revenus peut être renforcé par des *programmes d'éducation alimentaire et nutritionnelle* relayés par les médias et au moyen d'*interventions de santé et de nutrition s'adressant à des groupes spécifiques* (par exemple les mères et leur nourrisson, les écoliers, les populations autochtones, les communautés de descendants d'esclaves, et les pauvres qui échappent aux institutions établies – sans abris, enfants des rues, personnes dépourvues d'un certificat de naissance). Une action doit être menée en particulier contre les carences en vitamines et minéraux.
- ▶ Que l'*effet multiplicateur* des transferts de revenus peut être renforcé par des programmes de soutien aux petits exploitants (services techniques, crédit, achats institutionnels, et infrastructures rurales, y compris l'accès à de l'eau propre et l'élimination des déchets dans de bonnes conditions), afin de leur permettre de répondre à la demande supplémentaire d'aliments et de jouir d'un niveau de vie acceptable. Ces programmes peuvent comporter une aide spéciale à l'amélioration des avantages nutritionnels des produits de l'agriculture de subsistance.
- ▶ Que ces interventions auront des effets d'autant plus durables qu'elles seront complétées par des ajustements aux politiques macroéconomiques, en particulier par des mesures visant de façon continue à réduire les inégalités de revenu (salaire minimum, réduction des restrictions sur les marchés du travail, par exemple) et à élargir l'accès aux ressources naturelles (réforme agraire, par exemple). Ces diverses mesures devraient aboutir à ce que chacun puisse se nourrir convenablement sans qu'on ait besoin d'interventions spéciales.

## Trois étapes utiles pour l'élaboration du programme

1. Rédaction d'un projet préliminaire (diagnostic, cibles, ressources à prévoir, stratégies) confiée à des experts nationaux bénéficiant, s'il y a lieu, d'un soutien au plan international.
2. Promotion de mécanismes de consultation participatifs pour examiner, affiner, mettre à jour et améliorer continuellement le programme.
3. Mise au point de mécanismes de gestion et de coordination dotés des pouvoirs et des ressources nécessaires.

## Réduire les risques

Les principaux risques sont liés à l'attrait politique considérable des programmes d'éradication de la faim et aux attentes qui en découlent, lesquelles peuvent être déçues en raison de la faiblesse des institutions, du manque de moyens financiers ou de la corruption.

Pour contrer ces risques, il est important de concevoir au départ des programmes simples, de renforcer les capacités institutionnelles, notamment au niveau local, de limiter au maximum le recours à des intermédiaires pour le transfert des fonds (transferts électroniques ou par téléphone), de coordonner les interventions de l'État à tous les échelons et d'encourager activement la participation de la société. Autre point essentiel: il faut constamment ajuster le programme en fonction des résultats du suivi.

Le risque que le programme ne perdure pas peut être réduit grâce à un cadre juridique fondé sur le droit à l'alimentation.

### POUR PLUS DE RENSEIGNEMENTS, S'ADRESSER À:

Rodrigo Castañeda  
Rodrigo.Castaneda@fao.org  
Chef de la Sous-Division des partenariats et des activités de plaidoyer  
Bureau de la communication, des partenariats et des activités de plaidoyer  
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture,  
Viale delle Terme di Caracalla  
00153 Rome, Italie

