

Comment faire face au défi consistant à renforcer l'agriculture familiale tout en favorisant la sécurité alimentaire et nutritionnelle des plus vulnérables ? Cette nouvelle série de WFP montrera la manière dont ces sujets ont été perçus dans le cadre du Programme d'acquisition d'aliments (PAA) au Brésil.

Tout au long du texte, le lecteur comprendra le fonctionnement du PAA, les six modalités d'application, l'historique et le cadre institutionnel. L'annexe de ce premier texte propose une réflexion sur la façon dont un programme d'achats publics peut également être un instrument à même de favoriser le développement local et garantir le droit humain à une alimentation adéquate.

Cette série est organisée en quatre textes :

Texte 1 - Le PAA brésilien : définition, objectifs, public cible et couverture

Texte 2 - Les six modalités du PAA

Texte 3 - PAA : cadre institutionnel et parties prenantes

Texte 4 - Historique du PAA brésilien

## LE PAA BRÉSILIEN : DÉFINITION, OBJECTIFS, PUBLIC CIBLE ET COUVERTURE

Ce texte est une introduction au Programme d'acquisition d'aliments (PAA) brésilien. Les objectifs principaux, le public cible et la couverture du programme y sont présentés. En outre, des données relatives à la portée du programme sont fournies afin d'appuyer la discussion et de permettre de cerner la dimension et la couverture du programme au Brésil.

Mis en place par le gouvernement fédéral brésilien depuis 2003, le PAA s'est développé autour de deux grands axes : la promotion de l'accès à la nourriture et l'encouragement de l'agriculture familiale<sup>1</sup>. D'une part, le PAA prévoit l'achat des produits directement auprès des agriculteurs familiaux, sans passer par les appels d'offres<sup>2</sup>. D'autre part, ces produits sont destinés à des personnes en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi qu'à tous ceux qui sont pris en charge par le réseau d'assistance sociale à travers des établissements d'alimentation et de nutrition (restaurants populaires, cuisines communautaires et banques alimentaires) et par d'autres institutions.

Le programme met également l'accent sur le renforcement des circuits locaux et régionaux et des réseaux de commercialisation, la valorisation de la biodiversité et la production d'aliments biologiques, la promotion de saines habitudes alimentaires et l'encouragement à la création de coopératives et d'associations.

Le PAA est un instrument d'organisation du pouvoir d'achat de l'État afin de donner la priorité aux couches les plus vulnérables de la population. L'interaction entre les thèmes de la pauvreté rurale et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle permet de prendre des mesures structurelles visant à stimuler la production par l'accès au marché institutionnel avec des actions d'urgence de lutte contre la faim

1 Pour les textes de cette série, « agriculture familiale » et « agriculteur familial » renvoient à des activités pratiquées dans le milieu rural dans des minifundia ou de petites exploitations, en se basant essentiellement sur une main-d'œuvre familiale dont les revenus sont pratiquement issus des activités économiques liées à l'exploitation elle-même.

2 Dans le cadre d'une procédure administrative simplifiée pour la sélection de propositions appelée Chamada pública (appel d'offres public).

Au Brésil, les agriculteurs familiaux ont la capacité de produire des aliments, mais ne parviennent pas toujours à les vendre à la juste valeur de leur production. Grâce aux moyens mis en place dans le cadre du PAA, il est désormais possible d'acheminer la production de l'agriculture familiale vers les populations en proie à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Le PAA vise à promouvoir l'inclusion productive des agriculteurs familiaux, augmenter la production, garantir l'accès aux marchés et au revenu et réduire la pauvreté rurale.

L'achat d'aliments crus ou peu transformés issus de l'agriculture familiale vise également à promouvoir une alimentation saine en augmentant l'offre de denrées alimentaires pour un régime alimentaire plus adapté aux caractéristiques de chaque localité. Ainsi, le PAA vise à renforcer le lien entre la politique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et la politique agricole.

## Objectifs principaux du PAA

- » Encourager l'agriculture familiale par l'inclusion économique et sociale et la promotion d'une production durable, tout en favorisant la création de revenus ;
- » Stimuler la consommation et la valorisation des aliments produits par les agriculteurs familiaux ;
- » Promouvoir l'accès à la nourriture en quantité, qualité et régularité nécessaires aux besoins des personnes en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle ;
- » Assurer l'approvisionnement alimentaire par des achats d'aliments du gouvernement, y compris pour l'alimentation scolaire ;
- » Constituer des stocks publics d'aliments produits par les agriculteurs familiaux ;
- » Renforcer les circuits locaux et régionaux et les réseaux de commercialisation ;
- » Valoriser la biodiversité et la production d'aliments biologiques ;
- » Encourager de saines habitudes alimentaires au niveau local et régional ;
- » Encourager la création de coopératives et d'associations.

## Modalités du PAA

Le PAA comprend six modalités différentes, qui seront présentées en détails dans le prochain texte de cette série. À titre d'introduction, le Tableau 1 reprend les types existants accompagnés d'une petite description de chaque modalité:

**Tableau 1: Modalités du PAA**

MODALITÉ	BUT
<b>Achat avec don simultané</b>	Achat de denrées alimentaires fournies par les agriculteurs familiaux pour répondre aux demandes locales de personnes en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Les aliments obtenus sont automatiquement distribués aux entités accueillant ces populations.
<b>Achat direct</b>	Acquisition d'aliments, généralement non périssables, dans le but de soutenir la subvention des prix payés aux agriculteurs familiaux. Ces denrées sont stockées dans des entrepôts publics et peuvent être utilisées dans le cadre de programmes d'alimentation.
<b>Constitution de stocks</b>	Il s'agit d'un soutien financier permettant aux organisations d'agriculteurs familiaux de stocker des aliments et d'ajouter, ainsi, de la valeur à la production.

<b>PAA - Lait</b>	Acquisition de lait de vache ou de chèvre. Après pasteurisation, le lait est offert à titre de dons à des familles vulnérables ou des entités d'assistance sociale.
<b>Achat de semences</b>	Achat de semences et de plants auprès d'organisations d'agriculteurs familiaux pour répondre aux besoins d'organismes fédéraux et régionaux concernant les dons offerts dans le cadre de programmes spécifiques.
<b>Achats institutionnels</b>	Ces achats permettent à plusieurs organismes publics d'acquérir des aliments en utilisant leurs propres fonds à travers la procédure des appels publics. Cette modalité n'est pas subventionnée par des fonds du ministère.

Le PAA fonctionne selon deux méthodes de base :

- » À travers des contrats d'adhésion ou des accords signés entre le gouvernement fédéral et les États fédérés / municipalités. Ces entités définissent ensemble toute la procédure d'achat directement auprès de chaque agriculteur familial (en général, un projet d'achat d'un certain aliment est lancé, puis les producteurs sont sélectionnés pour sa fourniture.
- » Par l'intermédiaire de la Compagnie nationale d'approvisionnement (Conab), qui opère grâce à des partenariats établis avec des organisations d'agriculture familiale (des coopératives ou des associations élaborent des propositions d'approvisionnement en aliments à certaines entités d'assistance sociale).

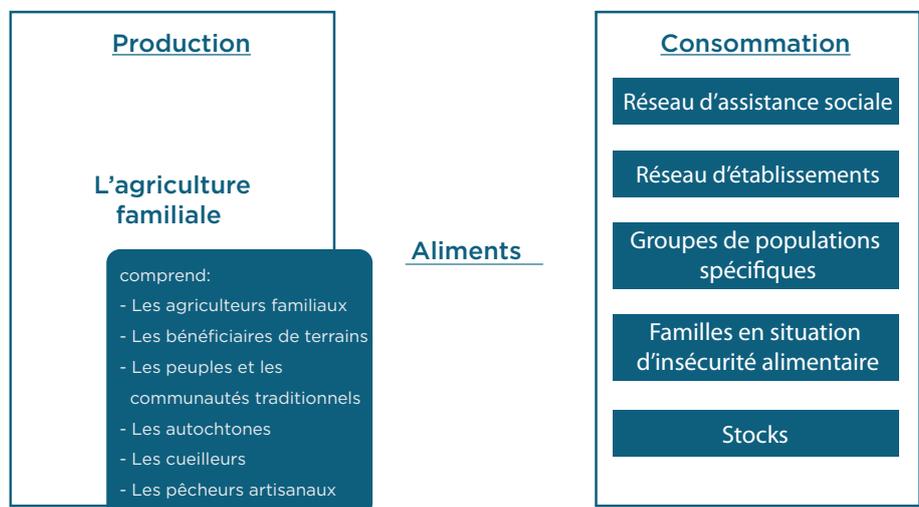
La modalité d'achats institutionnels est la seule à ne pas figurer dans ces deux méthodes, dès lors qu'elle est opérée directement par des organismes publics à travers une procédure d'achat simplifiée au moyen d'appels d'offres publics. Le fonctionnement de chaque modalité sera détaillé au prochain thème de cette série.

## Public cible du PAA

Le programme est destiné à la fois à deux publics différents : les fournisseurs (responsables de l'approvisionnement en aliments) et les consommateurs (populations en situation de vulnérabilité ou d'insécurité alimentaire et nutritionnelle).

Du côté de l'offre, la priorité est à la mise en place d'une structure d'approvisionnement basée sur la production des agriculteurs familiaux et de groupes traditionnels. Du côté de la demande, la prise en charge des personnes vulnérables est axée sur la lutte contre la faim.

**Figure 1 : diagramme de production et de consommation du PAA**



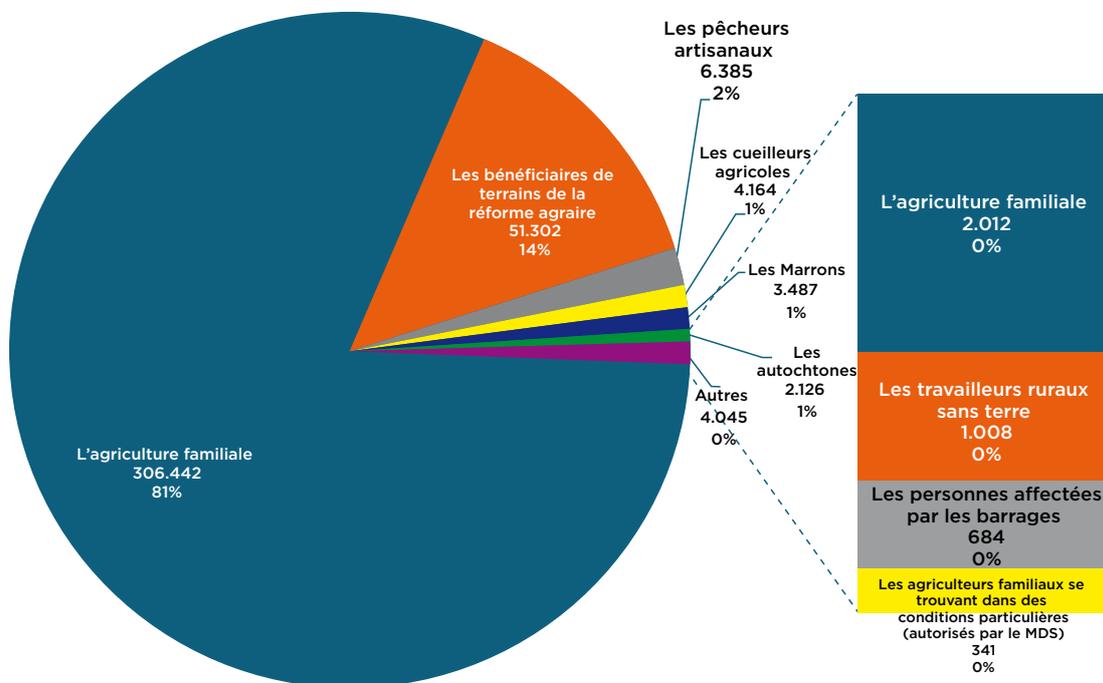
Source : Ministère du Développement social et agraire (MDSA)

## Fournisseurs

Du point de vue de l'offre, les actions du PAA se concentrent sur les agriculteurs familiaux qui ont généralement besoin de soutien pour développer leurs capacités et leurs potentialités de production et de commercialisation.

Selon les règles du programme, la priorité est donnée à des groupes spécifiques comme les Marrons, les autochtones et les populations traditionnelles. Toutefois, la participation de ces derniers reste encore faible, n'atteignant qu'un taux de 5 %. Entre 2011 et 2015, 95 % des participants au PAA étaient des agriculteurs familiaux et des bénéficiaires de la réforme agraire (Figure 1).

**Figure 1 : participation au PAA, selon le registre de l'agriculteur pendant la période allant de janvier 2011 à juin 2015**



Source : site du SAGI PAA, selon le type d'accès au PAA : lait, Conab, États fédérés et municipalités

Pour une sélection adéquate des populations souhaitant rejoindre le PAA, il faut disposer d'un inventaire des agriculteurs familiaux. Au Brésil, les critères de participation veulent que les agriculteurs soient munis d'une Déclaration d'Éligibilité au Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (DAP). Cette déclaration (DAP) fait office de document d'identification de l'agriculteur familial lui permettant d'avoir accès aux politiques de crédit et à l'assurance agricole.

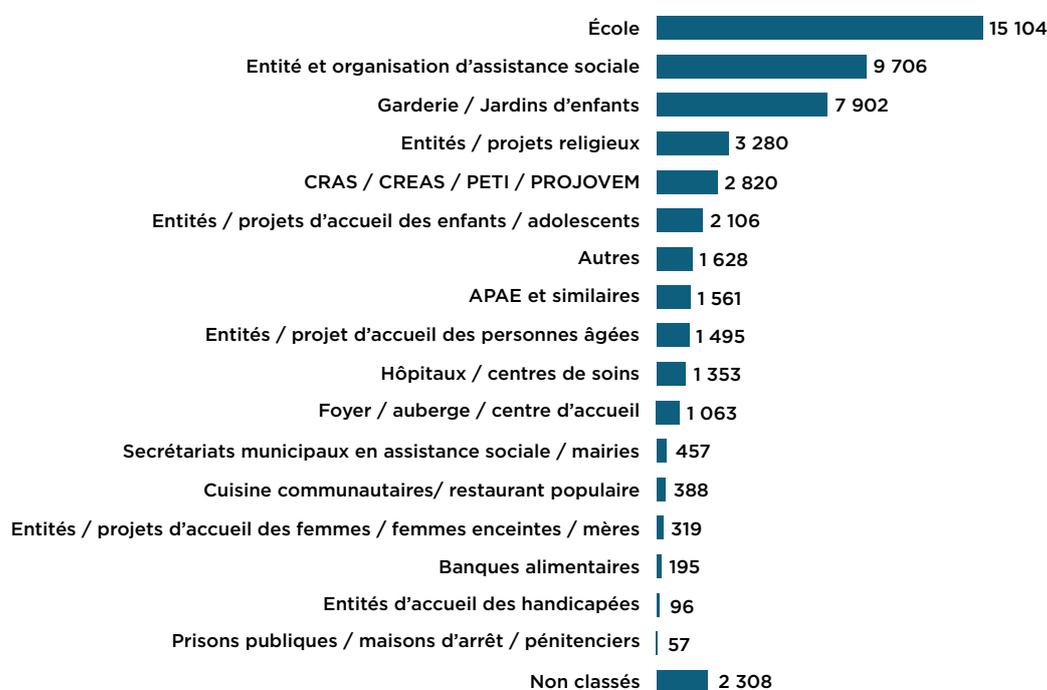
L'un des défis majeurs du programme consiste justement à faire en sorte que les agriculteurs familiaux les plus pauvres et les groupes de populations spécifiques soient en mesure d'obtenir une DAP. Le PAA facilite l'accès d'une grande partie de ce public aux politiques de renforcement de l'agriculture familiale. Malgré les efforts déployés au niveau fédéral pour l'inclusion de ces groupes, des rapports existent encore qui font état des difficultés d'accès découlant des barrières bureaucratiques et opérationnelles en vue de l'obtention de la DAP.

## Consommateurs

Les consommateurs des achats du PAA sont essentiellement des groupes en proie à l'insécurité alimentaire dont l'accès aux denrées alimentaires se fait à travers des entités composant le réseau d'assistance sociale, des établissements d'alimentation et de nutrition (restaurants populaires, cuisines communautaires et banques alimentaires) et d'autres institutions publiques.

La Figure 2 montre un large éventail des entités bénéficiaires des achats du PAA et une concentration plus forte sur les écoles et les institutions du réseau d'assistance sociale. Ces deux catégories représentent 50 % des entités qui reçoivent les aliments achetés à travers le PAA. Ce taux sera de deux tiers si les garderies et les écoles maternelles sont incluses dans ces deux catégories. Entre 2011 et 2015, plus de 50 000 institutions participantes ont été recensées.

**Figure 2 : Brésil. Nombre d'entités prises en charge par type d'institution (accumulé de janvier 2011 à juin 2015)**



Source : site du SAGI PAA, selon le type d'accès au PAA : lait, Conab, États fédérés et municipalités

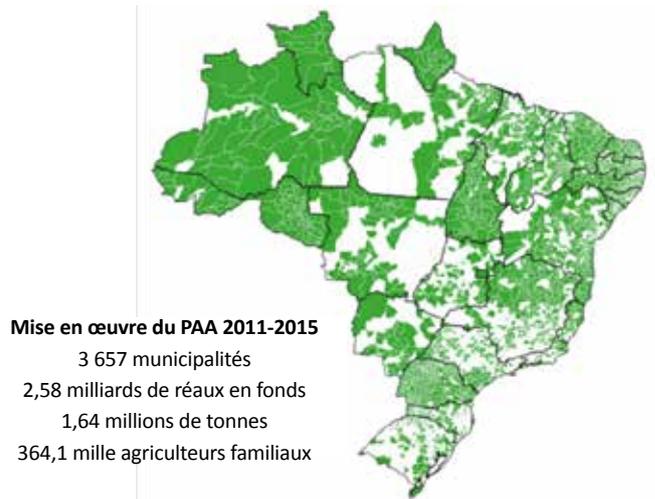
Il convient de souligner que les chiffres de la Figure 2 ne concernent que le nombre d'institutions, et non le volume des aliments reçus.

## Couverture du PAA au Brésil

Les données disponibles sur la mise en œuvre du PAA entre 2011 et 2015 révèlent une large présence du programme sur le territoire national, tel que montré par la Figure 3. Pendant cette période, le programme a touché tous les États fédérés brésiliens et deux tiers des municipalités <sup>3</sup> (3 657 sur un total de 5 570).

<sup>3</sup> Ces chiffres ne signifient pas que toutes les municipalités ont participé au PAA d'une façon continue tout au long de la période en question. En effet, ils renvoient au total des municipalités participantes : quelques-unes ont été incluses plus tard et d'autres ont quitté le programme tout au long de cette période.

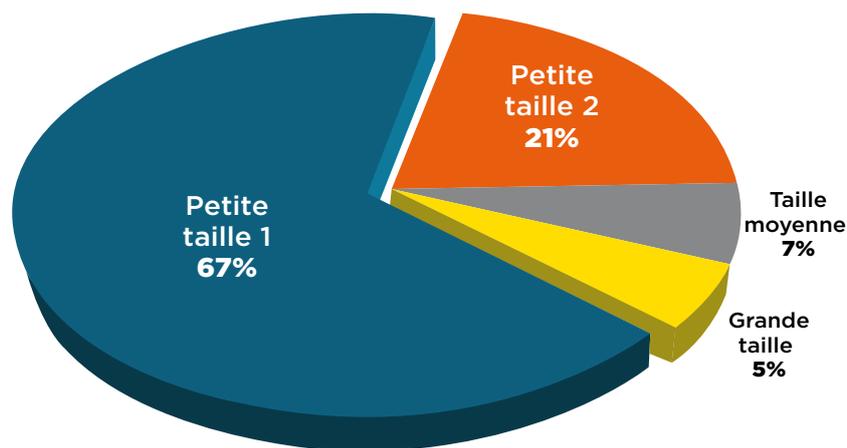
**Figure 3 : carte des municipalités couvertes lors de la mise en œuvre du PAA entre 2011 et 2015**



Source : site du SAGI PAA, selon le type d'accès au PAA : lait, Conab, États fédérés et municipalités

La Figure 4 indique une forte présence du PAA dans les municipalités ayant un maximum de 20 000 habitants, ce qui représente 67 % de toutes les municipalités participantes et 46 % du total des fonds investis pendant la période. Les montants moyens des fonds appliqués sont significatifs (479 mille réaux pour les municipalités de cette taille), ce qui renforce l'idée que le PAA est important pour les agriculteurs familiaux et les économies locales.

**Figure 4 : participation des municipalités pendant la période 2011-2015, selon la distribution par la taille\* de la municipalité.**



Source : site du SAGI PAA, selon le type d'accès au PAA

\* Selon la définition de l'IBGE/2010 :

- a) municipalités de petite taille 1 : jusqu'à 20 000 habitants
- b) municipalités de petite taille 2 : de 20 001 à 50 000 habitants
- c) municipalités de taille moyenne : de 50 001 à 100 000 habitants
- d) municipalités de grande taille : plus de 100 001 habitants

Au cours des quatre dernières années, 41 % des activités du PAA se sont concentrés sur la région Nord-Est, précisément la région la plus pauvre où se concentre le plus grand nombre d'agriculteurs familiaux, ce qui montre une cohérence entre l'allocation des fonds et les besoins. La région du Sud-est occupe la deuxième place, notamment par une importante couverture dans le nord du Minas Gerais qui concentre les municipalités les plus pauvres de la région. Le Tableau 1 montre le nombre d'agriculteurs familiaux participants et la quantité des aliments achetés.

**Tableau 1 : historique de la mise en œuvre annuelle du PAA en nombre d'agriculteurs fournisseurs et quantités d'aliments acquis**

PÉRIODE	N° D'AGRICULTEURS FAMILIAUX PARTICIPANTS	DENRÉES ACQUISES (TONNES)
2003	42.077	135.864
2004	68.576	339.925
2005	87.292	341.755
2006	147.488	466.337
2007	138.900	440.837
2008	168.548	403.155
2009	137.185	509.955
2010	155.166	462.429
2011	160.011	517.922
2012	185.979	529.033
2013	96.912	280.175
2014	113.727	336.156
2015	95.860	289.827
Total général	N/A*	5.053.370
Moyenne 2004 - 2014	122.901,6	388.720,8

Source : de 2003-2010 – bilan de l'évaluation de la mise en œuvre du Programme d'acquisition d'aliments – PAA 2003 à 2010 ; de 2011-2015 – données obtenues du site de la SAGI PAA, selon le type d'accès au PAA : lait, Conab, États fédérés et municipalités

\* Il n'est pas possible de calculer le nombre total des agriculteurs, car il y aura des problèmes de double comptage

Il est intéressant de noter que le nombre annuel moyen des agriculteurs participants représente une infime fraction de l'agriculture familiale brésilienne (environ 3 % du total), ce qui dépasse cinq millions d'établissements.

Les gestionnaires du PAA n'ont pas l'intention d'étendre ses activités vers l'ensemble des exploitations de production familiale. Le défi consiste à assurer l'accès des agriculteurs familiaux à d'autres marchés publics et privés à partir de l'expérience acquise dans le programme.

L'annexe apporte une réflexion sur la façon dont un programme d'achats publics peut stimuler le développement local et garantir le droit humain à une alimentation adéquate.

Le prochain texte de la série apporte plus de détails sur les six modalités du PAA.

## **Annexe : POURQUOI METTRE EN PLACE UN PROGRAMME D'ACHATS PUBLICS D'ALIMENTS ?**

---

Ce texte se propose de discuter des concepts stratégiques de base des achats publics dans le cadre du programme de lutte contre la pauvreté. Les enseignements tirés de la mise en œuvre du PAA brésilien permettent de discuter des innovations par rapport aux politiques publiques traditionnelles et des défis à relever.

La lecture de l'article permettra au lecteur de comprendre comment un programme d'achats publics peut-il être un outil permettant de développer l'agriculture familiale et promouvoir la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population, en plus de stimuler le développement local et garantir le droit humain à une alimentation adéquate.

---

Dans les pays en développement, la pauvreté et son noyau dur, la faim, sont principalement concentrées dans les zones rurales, ce qui renforce le besoin de mettre en place des programmes et des actions qui encouragent la production et qui soient en mesure de promouvoir des afflux plus continus de revenus vers les agriculteurs.

Les achats publics d'aliments effectués directement auprès des agriculteurs familiaux sont à même de stimuler la production interne, développer les économies locales, garantir une nourriture diversifiée aux consommateurs et promouvoir une alimentation saine. En outre, ils servent de référence pour créer d'autres politiques destinées aux populations pauvres des zones rurales.

La priorité aux plus vulnérables, la décentralisation des processus de gestion, la définition de cadres juridiques solides, la recherche d'actions intégrées et la concertation entre les sphères publiques et les organisations d'agriculteurs sont autant d'innovations apportées dans le cadre de la mise en œuvre du PAA, qui peut servir de référence pour d'autres pays souhaitant créer des programmes similaires.

Pour approfondir ce sujet, il est nécessaire de connaître quelques concepts importants : droit humain à une alimentation adéquate, développement local, ouverture d'un marché institutionnel et d'autres éléments pouvant soutenir la mise en œuvre des achats publics.

### **LE DROIT HUMAIN À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE ET À L'AMÉLIORATION DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE DE LA POPULATION**

Il n'est pas recommandé de créer un programme d'achats auprès de l'agriculture familiale d'une manière isolée, singulière, sans rapport avec les stratégies de sécurité alimentaire et nutritionnelle et des principes du droit humain à une alimentation adéquate. Les achats publics doivent être insérés dans le contexte de politiques de promotion de saines habitudes alimentaires et la garantie d'un accès régulier et permanent à une alimentation de qualité en quantité suffisante.

Le droit humain à une alimentation adéquate vise à garantir à toutes les personnes un accès physique et économique aux denrées alimentaires et aux ressources d'une manière continue, que ce soit par le biais d'un emploi ou d'une propriété foncière. Il est important de donner la priorité à ce droit dans les programmes du gouvernement, afin de développer des stratégies visant à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population, en particulier pour les plus pauvres issus des zones urbaines et rurales. Les marchés publics de l'agriculture fami-

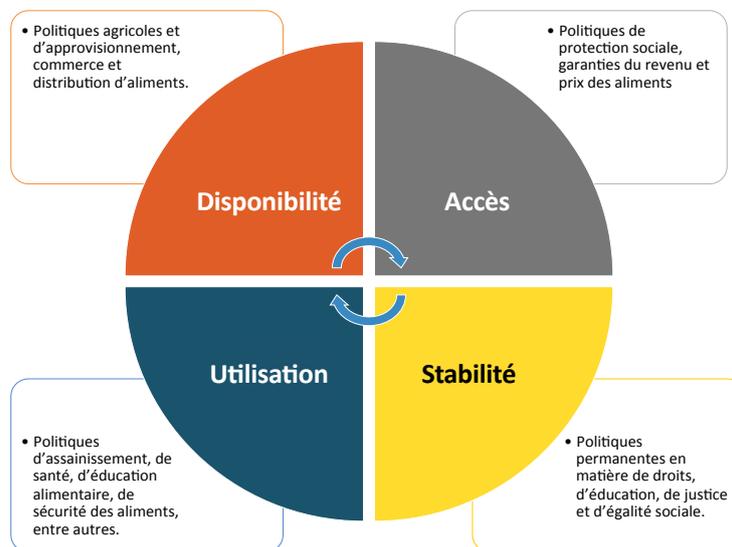
liale renforcent l'idée d'une alimentation, valorisent les traditions alimentaires aux habitudes adéquates et créent des synergies entre les différentes stratégies de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Outre le fait de placer l'individu dans la position d'un sujet de droits, l'incorporation du droit humain à une alimentation adéquate aux stratégies de sécurité alimentaire et nutritionnelle permet à l'État de chercher toujours à relever ce défi à travers la concertation des efforts entre les différents niveaux de gouvernement et de la société.

Lors de leur introduction dans la législation d'un pays, les cadres juridiques du droit humain à une alimentation adéquate ont facilité la mise en œuvre de plusieurs actions, dont les achats publics, que les bénéficiaires considèrent désormais comme un acquis leur permettant surtout de bien se nourrir, au-delà de toute autre considération.

Le droit humain à une alimentation adéquate figure à l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Au Brésil, le droit à l'alimentation a été inclus dans l'article 6 de la Constitution fédérale à travers le projet d'amendement constitutionnel n° 64. Les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle mettant un accent sur le droit humain à une alimentation adéquate doivent être dynamiques et interdisciplinaires, afin de répondre simultanément aux quatre dimensions suivantes : disponibilité, accès, utilisation et stabilité. Ces politiques doivent également être coordonnées avec d'autres politiques publiques (Figure2).

**Figure 2 : les dimensions de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et la relation avec les politiques publiques**



Source : Ministère du Développement social et agricole (MDSA)

---

## LA RÉDUCTION DE LA FAIM AU BRÉSIL

Plusieurs études montrent que le Brésil a réduit la faim, la malnutrition et la sous-alimentation d'une façon expressive au cours des dernières années. Cela n'est pas le fait d'un seul programme, mais plutôt d'une stratégie globale comprenant des actions de sécurité alimentaire et nutritionnelle, de promotion de la production agricole, d'inclusion productive et de transfert de revenu. Les données de l'Enquête nationale par échantillon de domiciles de l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE) montrent que l'insécurité alimentaire grave a diminué de moitié entre 2004 et 2013.

---

## PRIORITÉ AUX PLUS VULNÉRABLES

Encourager l'agriculture familiale est une stratégie importante de réduction de la pauvreté dans la plupart des pays en développement, dès lors que la pauvreté touche plus fortement les aires des petites exploitations agricoles et travailleurs agricoles, qui ont souvent des occupations précaires et sont sous-payés, voire n'ont même pas d'occupation leur garantissant un revenu. Sur l'ensemble de la population mondiale en situation de pauvreté, sachant que le seuil de pauvreté international est de 1,90 dollars par jour en 2013 (environ 767 millions de personnes), 80 % des personnes pauvres se trouvent dans la zone rurale et 64 % travaillent dans l'agriculture (Banque mondiale, 2016).

Les achats publics, capables d'accélérer la lutte contre la faim, reposent sur la circulation locale de denrées alimentaires et la priorité donnée à la consommation des plus vulnérables, aussi bien pour les soutenir afin d'assurer leurs besoins de base que pour les insérer vertueusement dans des processus économiques et sociaux.

La pauvreté n'existe pas dans l'isolement. Partant du fait que c'est au niveau local que le dynamisme économique se produit, la réalisation des achats de l'agriculture familiale dans ces endroits peut stimuler l'organisation, développer des mécanismes pour la construction d'autres possibilités de production, créer un marché et vaincre la pauvreté.

Les achats de produits auprès de l'agriculture familiale peuvent entraîner la stabilité des marchés et la régulation des prix minimums, permettant ainsi la planification de la production et l'expansion du niveau d'organisation économique. L'expérience accumulée dans le cadre du PAA révèle l'importance de l'agriculture familiale en tant que secteur productif, social et économique en démontrant que même les agriculteurs familiaux les plus pauvres sont capables de générer de la production, pourvu qu'ils soient dûment soutenus.

Le défi majeur des achats publics consiste à atteindre ceux qui ont le moins de produits à vendre, concentrer les efforts sur les plus faibles organisations économiques de l'agriculture familiale, soutenir leur renforcement et, dans le même temps, stimuler la quête de nouveaux marchés de façon à ne pas créer une dépendance vis-à-vis de certains marchés existants. Il est également important que sa mise en œuvre soit perçue comme une occasion et une voie à suivre vers l'inclusion productive, et non une faveur aux agriculteurs.

Pour renforcer la qualité et l'efficacité des dépenses sociales, il est important que ces actions soient planifiées avec souplesse afin de remplir leur double rôle dans l'approvisionnement et la consommation, ce qui permet de construire un programme commun entre les institutions et de surmonter la segmentation et la désarticulation. Étant donné que les politiques publi-

ques sont plus facilement appropriées par les couches les plus organisées, il est nécessaire d'élaborer des stratégies pour prévenir la concentration de leurs ressources sur les agriculteurs les plus structurés. Ainsi, au Brésil, des objectifs chiffrés sont établis quant à la participation d'agriculteurs à faible revenu, inscrits au Registre unique ou issus des populations et communautés traditionnelles (autochtones et Marrons, par exemple), ainsi que les agricultrices.

Par ailleurs, les achats publics de l'agriculture familiale constituent une innovation importante du côté de l'offre car ils créent des conditions pour l'achat de produits auprès des segments les plus pauvres des producteurs qui ont des difficultés à structurer la production et à accéder aux marchés. Du côté de la demande, ces achats permettent aux personnes souffrant d'insécurité alimentaire de recevoir des produits d'une meilleure qualité et en plus grande quantité.

## LA CRÉATION DE MARCHÉS ET LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Les achats publics de denrées alimentaires provenant de l'agriculture familiale contribuent à renforcer les capacités au niveau local. Étant réalisés à travers une approche coordonnée et intégrée entre le gouvernement fédéral, les régions, les municipalités et d'autres organismes locaux, ils encouragent la décentralisation des stratégies de développement et mettent la sécurité alimentaire et nutritionnelle au centre des discussions afin de donner plus de visibilité à une couche historiquement exclue : les agriculteurs familiaux. Ainsi, les hommes et les femmes des milieux ruraux, qui jouent déjà un rôle dans l'approvisionnement alimentaire des marchés locaux, contribueront désormais à une meilleure nutrition dans leur communauté et ailleurs, tout en dépassant l'état d'insécurité alimentaire qui affecte souvent leurs propres familles.

Des programmes et des institutions publiques comme les écoles, les hôpitaux et les auberges, qui consomment régulièrement des aliments, mobilisent une quantité considérable de ressources et contribuent de plus en plus à l'augmentation de la volonté de faire de cette demande un instrument de relance de l'agriculture familiale et du développement local. Ainsi, le programme doit s'adapter au défi consistant à répondre à diverses conditions, y compris les spécificités de la population cible, les types et les quantités de nourriture exigées et les périodicités des livraisons. Il est nécessaire donc de mettre en place des dispositifs diversifiés quant aux fournisseurs, aux régions, aux ressources, etc.

Il est également important que la mise en œuvre des achats publics soit faite d'une manière claire quant à leur contribution au développement local, principalement pour leur rôle inducteur dans la planification et l'augmentation de la production de l'agriculture familiale, ce qui crée un certain dynamisme dans les zones rurales incluses. Pour obtenir ces effets, trois points sont fondamentaux :

- » définition des quotas d'approvisionnement exclusifs pour les agriculteurs familiaux ;
- » origine de la production ;
- » les types de produits à acheter.

Grâce à la définition préalable d'un quota spécifique à être fourni par les agriculteurs familiaux, il est possible d'établir quelques règles pour éviter des disputes inégales avec des sociétés spécialisées dans ce type d'approvisionnement. Les achats publics peuvent assurer un flux de ressources continu vers les populations rurales, contribuant ainsi à la réduction des inégalités sociales. La mise en place de plans de production locaux visant à satisfaire les quotas établis permettront aux familles d'agriculteurs de demander des intrants, créer des emplois et sous-traiter différents services. En outre, l'augmentation des revenus leur permettra d'acquérir

plus de biens de consommation, ce qui permet aux ressources de circuler davantage dans la région. Ce processus augmente le dynamisme économique local et promeut un développement plus inclusif et démocratique.

La priorité donnée à l'approvisionnement par des produits nationaux, de préférence locaux, qui répondent aux exigences de qualité, est un autre facteur inducteur de la production. La demande en aliments frais, variés et typiques de l'agriculture familiale peut contribuer à l'augmentation de la production alimentaire dans chaque pays par des systèmes différents et des investissements à même de créer du dynamisme dans les zones rurales. En outre, il est important de travailler pour un marché institutionnel attractif en matière de production et de vente d'aliments.

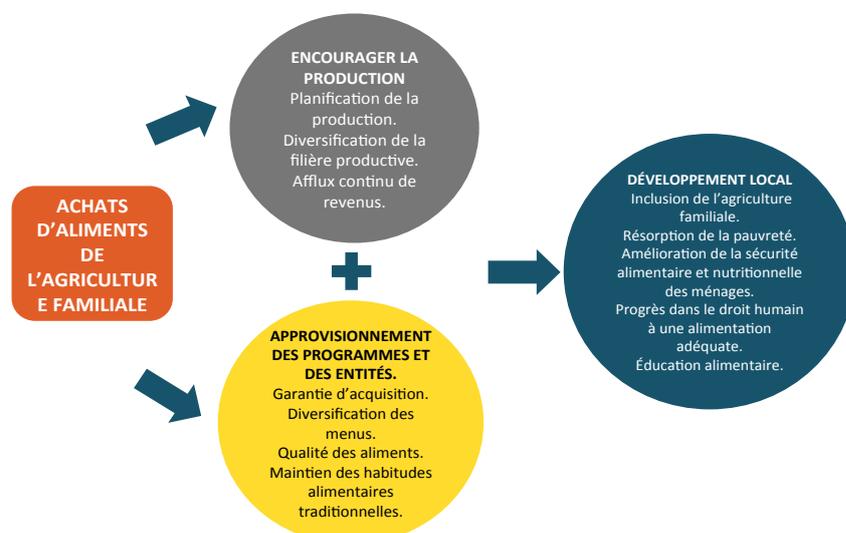
Les achats publics reposent sur des circuits d'approvisionnement relativement courts permettant de fournir des aliments frais et des produits à proximité des lieux de consommation, ce qui contribue à réduire les coûts de transport et, par conséquent, les émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, l'agriculture familiale devient le moteur des actions de lutte contre la faim et le levier d'un développement local durable.

Le PAA brésilien a été un mécanisme précurseur de l'ouverture du marché des institutions publiques aux agriculteurs familiaux. Grâce aux avancées réalisées depuis l'implantation de ce programme, le Brésil a adapté sa législation en matière d'alimentation scolaire en établissant l'obligation d'acheter des denrées alimentaires provenant des exploitations familiales à hauteur d'au moins 30 % du volume des fonds fédéraux destinés aux cantines scolaires.

En 2015, un nouveau règlement est allé au-delà de l'alimentation scolaire : un décret présidentiel a défini l'obligation pour les organismes de l'administration publique fédérale d'acheter au moins 30 % des denrées alimentaires directement auprès des exploitations familiales, élargissant ainsi le potentiel de ce secteur.

La Figure 3 illustre le processus de développement stimulé par les achats publics de l'agriculture familiale. D'une part, les économies rurales sont plus dynamiques en raison de l'augmentation de la production ; d'autre part, la gamme des programmes gouvernementaux est améliorée.

**Figure 3 : les achats de l'agriculture familiale et le développement local**



## Amélioration de l'alimentation

Les processus des achats publics permettent à l'État de se doter d'un instrument lui permettant d'améliorer les régimes alimentaires de la population. Si les achats publics sont insérés dans les processus d'éducation alimentaire et nutritionnelle, il sera possible de valoriser les régimes équilibrés, d'encourager la découverte de différents saveurs et textures et d'accroître l'acceptation de certains aliments. Ainsi, il devient possible de valoriser des habitudes alimentaires saines et de prévenir les risques liés à une forte consommation de produits ultra-transformés - prêts ou presque prêts à la consommation et riches en substances raffinées, additifs chimiques, sel, sucre et graisses - et leurs effets négatifs sur la santé.

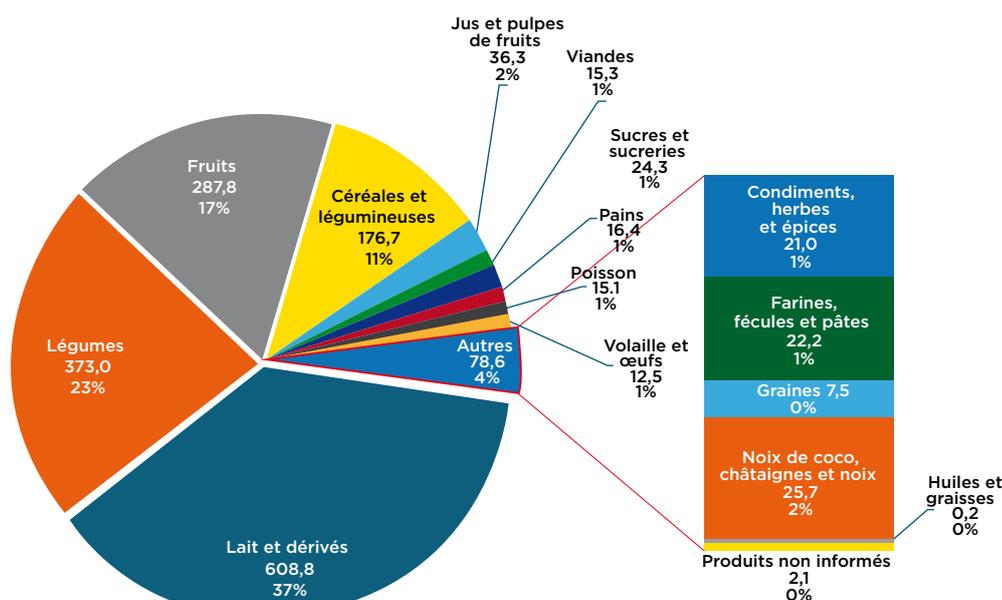
Dans le moyen et long terme, les achats publics peuvent contribuer à générer des changements majeurs dans les modes de vie et les habitudes de consommation des gens. L'utilisation sur une plus grande échelle de produits provenant de l'agriculture familiale correspond bien à l'époque actuelle, caractérisée par une prise de conscience croissante de la nécessité de saines habitudes alimentaires, de la préservation des traditions alimentaires locales et de la production à faible impact environnemental.

### COMMENT LE PAA ENCOURAGE-T-IL LA DIVERSIFICATION DE L'ALIMENTATION

L'élaboration des menus tient compte de la diversité des produits offerts par le PAA, qui stimulent l'amélioration des habitudes alimentaires des bénéficiaires, en particulier les enfants. Plusieurs produits composant le panier du PAA étaient des produits appelés « d'arrière-cour », sans valeur économique dans certains endroits. Désormais, cette production acquiert une plus grande valeur grâce au programme, ce qui contribue à la préservation des cultures vivrières régionales.

La Figure 4 permet de constater cette diversité de l'offre du PAA, au sein duquel la consommation de lait et des produits dérivés est prédominante, ce qui peut être expliqué par l'existence d'une modalité spécifique pour l'acquisition de ce produit dans le Nord-Est du pays. Ce groupe représente 37 % du volume acheté (et 26,7 % de la valeur), suivi par les groupes de légumes, fruits et une longue liste de 16 groupes différents et 677 aliments différents.

**Figure 4 : Brésil. Participation dans la quantité des produits achetés dans le cadre du PAA, par groupe de produits pendant la période allant de 2011 à 2015 (en millions de tonnes)**



Source : site de la SAGI PAA, selon le type d'accès au PAA : lait, Conab, États fédérés et municipalités.