

## HISTORIQUE DU PAA BRÉSILIEN

Ce texte présente l'historique du Programme d'acquisition d'aliments (PAA) brésilien en mettant l'accent sur les mesures prises pour sa mise en œuvre et sa consolidation.

Le PAA a été créé par une loi fédérale en **2003** dans le but d'encourager l'agriculture familiale, notamment par la distribution d'aliments aux personnes en situation d'insécurité alimentaire et la constitution de stocks stratégiques par l'achat de la production des agriculteurs familiaux, des bénéficiaires de terrains de la réforme agraire et des communautés traditionnelles. Grâce au PAA, ces acquisitions n'ont plus besoin de passer par les appels d'offres publics et sont obtenues au prix du marché avec une méthode définie par le groupe de gestion du PAA (GGPAA)<sup>1</sup>, l'organisme responsable des lignes directrices opérationnelles du programme.

Le PAA a été mis en place grâce aux efforts de coordination entre le Conseil de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (Consea) et le gouvernement fédéral à travers une action structurante et intersectorielle dans le cadre des stratégies du programme Faim zéro. La relation et la coordination avec d'autres initiatives relevant du programme de lutte contre la faim, définies comme prioritaires par le gouvernement, ont permis d'assurer le soutien politique nécessaire à l'apport des ressources requises pour la mise en œuvre du PAA, en plus de l'institutionnalité et de la légitimité nécessaires à l'adhésion des opérateurs et l'augmentation de la portée et de l'importance du programme.

### EN SAVOIR PLUS

Le PAA a été lancé en même temps que le *1<sup>er</sup> plan de récolte de l'agriculture familiale*, qui prévoit plusieurs améliorations dans la politique de crédit pour l'agriculture familiale et crée d'autres actions telles que le programme de garantie de récolte, qui consiste en une petite assurance destinée aux agriculteurs des familles pauvres dont le revenu familial est inférieur à un salaire minimum.

Le programme *Faim zéro* s'est inscrit dans une stratégie du gouvernement fédéral de promotion de l'accès à la nourriture par l'expansion de la production et la consommation d'aliments sains. Grâce à des programmes tels que le *Bolsa Família* et le PAA, les politiques de garantie de revenu, de résorption immédiate de la faim et de sécurité alimentaire et nutritionnelle deviennent les principaux volets du programme *Faim Zéro*.

Les premières acquisitions d'aliments du PAA ont eu lieu à la ferme Itamaraty, appartenant aux agriculteurs bénéficiaires de terrains de la réforme agraire, dans l'État du Mato Grosso do Sul. Les premières opérations concernaient les modalités d'achat direct, d'achat anticipé<sup>2</sup> et du PAA-Lait. La modalité d'achat direct avec don simultané a été opérée par la Compagnie nationale d'approvisionnement (Conab) et les premiers accords d'opération de la modalité d'achat direct local<sup>3</sup> ont été signés (suivant les mêmes règles de l'achat avec don simultané, à la différence qu'elle était exploitée par les États fédérés et les municipalités).

1 Au départ, le GGPAA était composé de représentants du ministère du Développement social (MDS), des Finances (MF), de la Planification et du Budget (MPOG), de l'Agriculture, Élevage et d'Approvisionnement (MAPA), du Développement agraire (MDA) et plus tard du ministère de l'Éducation (MEC).

2 Consultez l'encadré 1 pour plus de détails sur l'achat anticipé.

3 Lors du lancement du PAA, il y avait une différence de nomenclature entre les modalités d'acquisition et de distribution immédiate d'aliments au public bénéficiaire, selon l'opérateur responsable. En effet, lorsque ce dernier était le gouvernement de l'État fédéré ou la municipalité, le nom attribué était l'achat direct local ; en revanche, si l'opérateur était la Conab, on l'appelait achat avec don simultané. Plus tard, ces termes ont été unifiés sous le nom Achat avec don simultané, indépendamment de l'opérateur.

En **2004**, le cabinet du ministre d'État extraordinaire, chargé de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (MESA) et responsable de la création et du fonctionnement du PAA a été déchu, laissant la place au nouveau ministère du Développement social (MDS) pour reprendre ses fonctions. La deuxième conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle a eu lieu la même année. Les opérations relevant de la modalité de l'achat anticipé ont été suspendues (encadré 1).

#### **ENCADRÉ 1 : MODALITÉ D'ACHAT ANTICIPÉ DE L'AGRICULTURE FAMILIALE**

L'achat anticipé a été introduit pendant les premières années de réalisation du PAA et prévoyait l'anticipation des fonds pour la plantation. Cette modalité était destinée aux agriculteurs familiaux qui n'étaient pas bénéficiaires du crédit à la production.

L'objectif consistait à permettre aux agriculteurs de produire des aliments avec les fonds anticipés, puis rembourser le montant reçu en produits au moment de la récolte. La modalité était justement destinée aux agriculteurs familiaux les plus pauvres dont beaucoup n'avaient pas de titre de propriété des terres cultivées.

Cette modalité a été suspendue en 2004 en raison du niveau élevé d'insolvabilité dans les contrats signés. On estime que cette dernière était liée à quelques problèmes dans la conception de l'opération, qui a prévu la possibilité d'établir des contrats dans des groupes informels où chacun des agriculteurs participants serait solidaire avec la dette des autres. En d'autres termes, si un agriculteur ne règle pas ses dettes, tous les autres devenaient insolvable.

D'autres problèmes opérationnels ont également été constatés suite à la disponibilité des fonds pour les agriculteurs après la période de plantation idéale. Bon nombre d'agriculteurs qui ont planté ont perdu leur production. Il semblerait que certains n'ont même pas réalisé de plantations et ont fini par utiliser les fonds reçus pour subvenir à leurs besoins en alimentation et payer d'autres dépenses familiales. Les dettes de ces agriculteurs ont été renégociées, mais le groupe de gestion du PAA a décidé de suspendre la signature de nouveaux contrats.

L'**année 2006** a été particulièrement importante pour l'agriculture familiale et la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil, notamment par la publication des deux lois suivantes:

- » "Loi de l'agriculture familiale" (Loi n° 11.326/06) portant définition du public bénéficiaire du PAA ;
- » "Loi organique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (LOSAN)" (Loi n° 11.346/06) portant création du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN) dont la structure comprend le PAA.

En outre, le budget du ministère du Développement agricole (MDA) pour les opérations des modalités *Constitution de stocks et Achat direct*, opéré par la Conab, a également été défini cette année.

En **2008**, une modalité destinée à l'acquisition d'aliments pour l'alimentation scolaire a été créée. Cependant, elle n'a pas été opérée en raison des changements survenus l'année suivante dans la loi du programme national d'alimentation scolaire (Loi 11.947/2009), qui prévoit l'acquisition d'un minimum de 30 % des denrées alimentaires auprès de l'agriculture familiale.

En **2010**, le droit à l'alimentation a été constitutionnalisé comme un droit fondamental. Dans la même année, la loi organique de 2006 a été réglementée par un décret portant institution de la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle et établissement de paramètres

pour l'élaboration du Plan national de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Une rencontre a également eu lieu avec les pays africains pour discuter du PAA-Afrique, dont la mise en œuvre a commencé en 2012.

L'année suivante, **2011**, a été marquée par des changements importants dans le PAA, avec des améliorations dans son mode de fonctionnement et l'établissement du système d'adhésion et de paiement direct aux fournisseurs. Le programme est devenu un élément important de la stratégie d'inclusion productive rurale prévue dans le plan *Brésil sans misère*.

L'année **2012** a été marquée par l'expansion des objectifs du programme et le changement de la conception de certaines modalités, l'ouverture de la possibilité d'achat de semences et l'introduction de changements dans le processus de gestion du PAA (par décret). Cette même année a vu l'adhésion des premiers États fédérés et municipalités suite au lancement des premières opérations de la modalité d'achat avec don simultané, convenues après la conclusion des accords d'adhésion. En outre, la modalité d'achat institutionnel a été mise en place la même année.

En raison de la sécheresse prolongée en **2013**, la loi prévoyant la possibilité d'acheter des produits pour l'alimentation animale et la vente avec un rabais (prix plus bas) pour les agriculteurs dans le cadre du PAA a été promulguée. Le ministère du Développement social a également démarré les paiements directs aux agriculteurs par des virements directs sur leurs cartes bancaires.

L'année 2013 a été également marquée par le lancement d'une opération de la police fédérale brésilienne appelée *Agrofantasma* pour enquêter sur des irrégularités et des détournements de fonds dans les opérations du Conab dans certains endroits. L'opération a affecté la mise en œuvre du programme pendant cette année-là, débouchant sur la révision de certaines procédures d'exploitation et de mécanismes de contrôle.

L'année **2014** a été marquée par la tenue de la réunion commémorative des 10 ans du PAA et le lancement de la modalité d'achat de semences, tandis que certaines définitions supplémentaires ont été adoptées pour l'achat institutionnel dans le but d'élargir son champ d'application. L'identification de nouvelles irrégularités a entraîné l'annonce de nouvelles exigences dans la répartition des aliments achetés par le PAA et la réécriture du manuel des opérations de la Conab en réglemant divers aspects de l'exécution de la modalité d'achat avec don simultané. En outre, les règles des modalités de constitution de stocks et d'acquisition des semences ont été modifiées par le renforcement des exigences de réalisation des deux modalités.

En **2015**, un décret présidentiel a instauré l'obligation pour les organismes du gouvernement fédéral d'acheter au moins 30% des denrées alimentaires directement auprès de l'agriculture familiale, élargissant ainsi les potentialités de ce public.

## Considérations finales

Le PAA a considérablement évolué au cours des dernières années, au point d'inspirer d'autres programmes d'achats publics au Brésil et à l'étranger. Nous avons cherché à travers cette série de textes de montrer que le PAA repose sur diverses modalités et différents modes de mise en œuvre dans des milliers de municipalités. Plusieurs perceptions et rapports positifs attestent du rôle du PAA dans le renforcement de l'agriculture familiale et sa contribution à la sécurité alimentaire. Toutefois, ces résultats doivent être dimensionnés de façon plus précise par de nouvelles évaluations pour une meilleure compréhension des effets réels du programme sur la réalité brésilienne.