

PAA : CADRE INSTITUTIONNEL ET ACTEURS IMPLIQUÉS

Ce texte porte sur le cadre institutionnel régissant la mise en œuvre d'un système d'achats publics de l'agriculture familiale et du Programme d'acquisition d'aliments (PAA). On y découvre les principaux aspects liés au modèle de gestion et aux acteurs responsables du programme.

Pour l'État, les achats auprès des agriculteurs familiaux représentent un apprentissage pour la conception / mise en œuvre de politiques publiques destinées aux couches sociales les plus défavorisées et constitue une possibilité d'innovation dans la capacité de gestion.

Il est essentiel que les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre du programme discutent ensemble des questions concrètes pour la mise en œuvre du PAA comme, par exemple, les publics prioritaires, les aliments à acheter, la périodicité de livraison des aliments, l'infrastructure nécessaire, la méthode adoptée pour la fixation des prix adoptés, le contrôle sanitaire et fiscal des produits et le contrôle social, entre autres.

Il existe plusieurs possibilités de conception. Au Brésil, le PAA a été proposé par le gouvernement fédéral comme une politique intersectorielle qui doit être mise en œuvre principalement au niveau local. Ainsi, la coordination entre les organismes du gouvernement fédéral (ministères, départements, entreprises publiques, etc.) et entre les différents niveaux de gouvernement (État et municipalités) avec la société civile était nécessaire.

Les marchés publics contribuent à créer, à recréer et à établir des liens entre les politiques publiques, en particulier celles concernant la sécurité alimentaire et nutritionnelle, en plus du renforcement de l'agriculture familiale et l'inclusion sociale de la population. L'État doit s'y préparer d'une manière coordonnée pour apporter des réponses à ces demandes.

Le dispositif institutionnel doit prévoir que les responsabilités opérationnelles, y compris la décision sur qui doit acheter quoi, soient réalisées au niveau local, chez les organisations les plus proches de la production et de la consommation des aliments. En d'autres termes, les décisions de normalisation peuvent être prises dans d'autres sphères, mais les définitions en vue de l'opération doivent intervenir en aval du processus.

Le modèle de gestion adopté vise à équilibrer les deux aspects essentiels du PAA :

- » Formulation et élaboration des lignes directrices par le gouvernement fédéral (centralisées)
- » Exécution au niveau local (décentralisée).

D'une part, cette équation visait à établir des lignes directrices / procédures pour assurer une orientation uniforme dans la mise en œuvre des modalités et des éléments de surveillance. D'autre part, le dispositif visait à doter le PAA de la capillarité nécessaire pour opérer l'acquisition des agricultures familiales dispersées à travers le vaste territoire brésilien et assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations pauvres, y compris dans les endroits les plus reculés.

Les **processus centralisés** du PAA concernent principalement les stratégies, la réglementation et la gestion des ressources ¹, notamment pour établir des priorités, garantir la normalisation des procédures et apporter de la rapidité à la surveillance et au contrôle.

Par ailleurs, le groupe de gestion (GGPAA) est l'organe délibérant chargé de la formulation des lignes directrices et du suivi de leur mise en œuvre, ce qui représente l'un des points forts du processus de gestion.

Le groupe de gestion du PAA, qui relève du ministère du Développement social et agricole, est formé par des membres des ministères chargés des politiques sociales, agraires, agricoles, éducatives, économiques et de planification. Ce groupe compte sur un conseil consultatif qui, en plus des représentants du gouvernement, réunit des représentants des agriculteurs familiaux et du Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (Consea). Ainsi, le dialogue avec la société est garanti et élargi à travers une relation directe avec les conseils locaux dans la mise en œuvre de certains programmes.

EN SAVOIR PLUS

La représentation des différents organismes du groupe de gestion du PAA est importante pour la résolution des diverses questions qui se posent dans la mise en œuvre des achats, le renforcement de la vision intersectorielle, la participation et la légitimité du processus de prise de décision.

La **mise en œuvre décentralisée** part du principe que la commune est le lieu idéal pour promouvoir la relation entre l'offre et la demande en produits alimentaires, ce qui facilite les relations directes entre les producteurs et les populations bénéficiaires des dons. Dans ce sens, le processus de déploiement du PAA s'ouvre à la création de divers dispositifs institutionnels ² afin de développer les capacités d'achats des agricultures familiales dans toutes les régions du pays, même dans les endroits où l'organisation économique est précaire. Les acteurs participants s'organisent de différentes manières par rapport au contexte social et institutionnel et la modalité en cours d'exécution.

L'opération décentralisée est réalisée en partenariat avec les gouvernements des États fédérés, les municipalités, les directions régionales (Suregs) de la Compagnie nationale d'approvisionnement (Conab) et implique, entre autres, les organisations de l'agriculture familiale, le réseau d'assistance sociale et les établissements publics d'alimentation et de nutrition, de sorte à composer avec la disponibilité des ressources humaines, financières et technologiques, principalement pour les achats qui tiennent compte des objectifs préétablis.

Les processus locaux devraient également promouvoir la participation des syndicats de travailleurs ruraux, des mouvements sociaux, des organismes non-gouvernementaux, des institutions d'assistance technique et des mairies, ainsi que des conseils ou des instances de contrôle social, composés de représentants du gouvernement et de la société.

1 À l'exception de la modalité des achats institutionnels où les opérateurs du programme gèrent des fonds propres.

2 Ici entendu comme l'ensemble des institutions intervenant dans la mise en œuvre du PAA dans certains endroits.

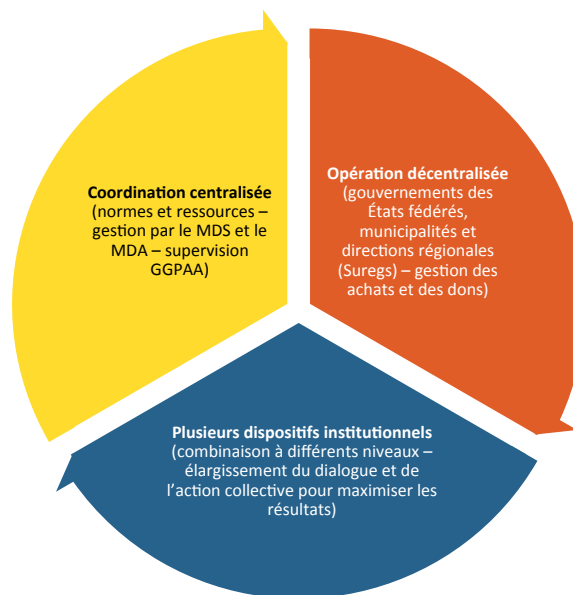
EN SAVOIR PLUS

Le dialogue élargi et les actions collectives entre les acteurs et les politiques publiques augmentent les potentialités productives, économiques et sociales en vue du développement local. Il est important d'attirer la participation d'autres sphères du gouvernement pour renforcer la capacité opérationnelle et encourager l'ouverture de marchés institutionnels pour l'agriculture familiale.

L'objectif de ce modèle de gestion est la résolution efficace des problèmes opérationnels, en conformité avec la modalité du PAA mis en œuvre et les conditions objectives existantes.

Le grand nombre d'acteurs impliqués dans la planification, la mise en œuvre et le suivi du PAA exige de l'organisation et de l'engagement pour que l'opération soit réussie (figure 1).

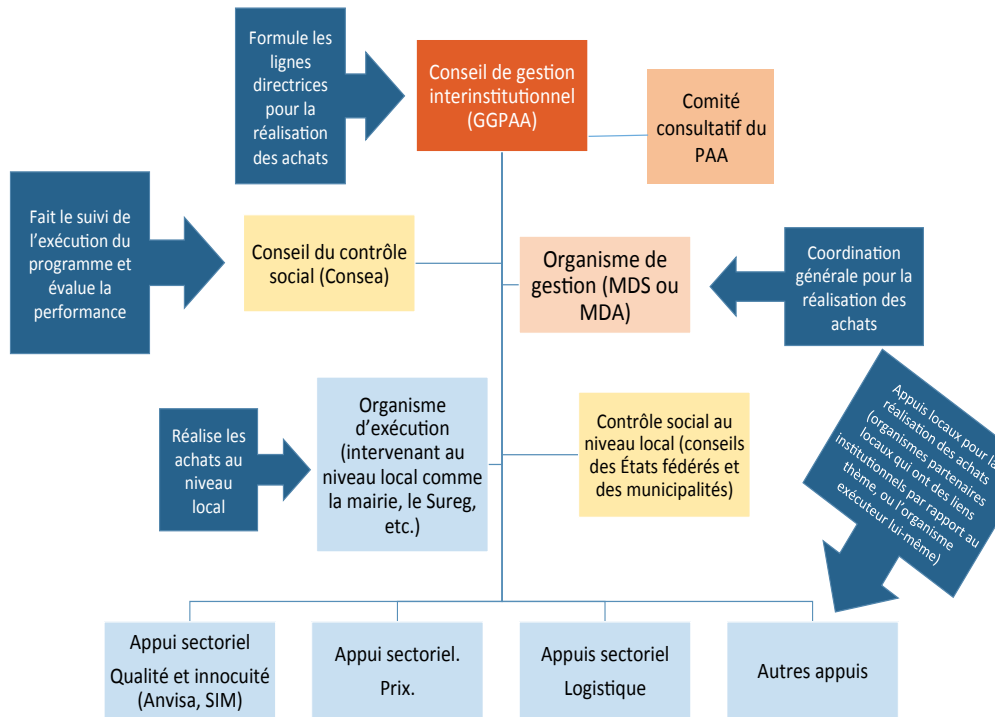
Figure 1 : combinaison d'éléments de coordination, d'opération et de cadres institutionnels pour la mise en œuvre du PAA.



Source : Ministère du Développement social et agricole (MDSA)

Comme le montre la figure 2, la mise en œuvre du PAA est intégrée, coordonnée et inclusive et repose sur la participation de tous les organismes qui peuvent élargir le dialogue et l'intégration en matière de politiques publiques. La mise en place d'instances collégiales comme le GGPA pour établir des lignes directrices et accompagner la mise en œuvre du programme est un moyen efficace pour garantir l'intersectorialité et la transversalité dans la mise en œuvre du PAA. L'opération décentralisée permet une interaction appropriée entre la production et la consommation au niveau local.

Figure 2 : fonctionnement et attributions des organismes dans la mise en œuvre du PAA.



Source : Ministère du Développement social et agricole (MDSA)

La décision sur le modèle de gestion à adopter est liée aux options de chaque pays, sa réalité et les conditions objectives pour réaliser des achats auprès de l'agriculture familiale. Donc, ce n'est pas seulement une question de choix entre les formats centralisés ou décentralisés, mais plutôt la mise en place du meilleur dispositif institutionnel permettant de combiner la disponibilité des ressources humaines, financières et technologiques, de façon à ce que les achats de l'agriculture familiale puissent être mis en œuvre de manière satisfaisante.

Lorsque des pays mettent en place des programmes d'acquisition d'aliments, il est important qu'ils désignent une entité chargée de la coordination du processus et constituent un comité intersectoriel chargé de la formulation de lignes directrices et du suivi de leur mise en œuvre.

Dans le dernier texte de cette série, un bref historique du PAA brésilien sera présenté pour montrer l'évolution du programme depuis 2003.