

Expansion d'initiatives de développement local : le programme d'achats alimentaires du Brésil

Ryan Nehring et Ben McKay, Centre international de politiques pour la croissance inclusive

Le Brésil s'est fixé l'objectif d'éradiquer l'extrême pauvreté par le biais de deux mesures : l'expansion des politiques d'inclusion productive d'une part et l'intégration de tous les ménages en situation d'extrême pauvreté au sein du programme national de protection sociale non contributif d'autre part. Le plan « Brésil sans misère » (*Brasil sem Miséria*) cible la population brésilienne située sous le seuil de l'extrême pauvreté (70 réaux brésiliens/35 dollars mensuels), soit 16,2 millions de citoyens (gouvernement du Brésil, 2012). Selon l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE), près de 47 pour cent de cette population vit en milieu rural et la région Nord-Est du pays est également celle qui présente le taux d'extrême pauvreté le plus élevé.

Nehring et McKay (2013) ont étudié le Programme d'acquisition alimentaire (*Programa de Aquisição de Alimentos*, PAA), le soutien que celui-ci apporte à l'agriculture familiale et l'amélioration de la sécurité alimentaire qu'il rend possible en consolidant les marchés alimentaires locaux. Le PAA est un programme souple doté de nombreuses modalités et structures de mise en œuvre qui s'échelonnent du niveau municipal au niveau fédéral ; il permet également au gouvernement brésilien de garantir l'accès à une alimentation dont la quantité, la qualité et la fréquence soient adaptées aux besoins des populations vivant en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle, mais aussi de promouvoir l'inclusion sociale dans les régions rurales en consolidant l'agriculture familiale (Chmielewska et Souza, 2010). Dans cette optique, l'objectif de Nehring et McKay a donc consisté à examiner la conception et le fonctionnement du programme, mais aussi les acteurs impliqués dans sa conception, sa mise en œuvre et son suivi ; ils ont également étudié le potentiel d'expansion du programme au niveau national et les possibilités de promouvoir l'échange de connaissances Sud-Sud.

Les auteurs se sont servis de données secondaires quantitatives et qualitatives, mais aussi de des données primaires recueillies lors de recherches menées sur le terrain en avril 2012, dans le Nord-Est du Brésil (dont le taux d'extrême pauvreté est le plus élevé du pays et où un ménage rural sur quatre ne dispose que d'un dollar par mois pour vivre, soit 35 dollars) (gouvernement du Brésil, 2012). Nehring et McKay se sont avant tout intéressés à la mise en œuvre et l'éventuelle expansion de la modalité d'« achat direct pour une donation simultanée » (*Compra para Doação Simultânea*, CDS), qui représente 80 pour cent de la totalité des achats du PAA (Nehring et McKay, 2013). Ils ont étudié cette modalité dans les États du Piauí et du Ceará (région Nord-Est), dont les niveaux de pauvreté et d'inégalités rurales figurent parmi les plus élevés du pays, et ont interrogé une palette d'acteurs allant des décideurs politiques opérant au niveau fédéral aux producteurs locaux vendant leurs produits au PAA. Au niveau étatique, les auteurs ont pris part à la mise en œuvre du programme et interagi avec des agents municipaux et des institutions approvisionnées en aliments par le biais du PAA.

Si la plupart des ressources du programme semblent bénéficier aux producteurs, le PAA a généré de nombreux autres effets qui ont contribué à consolider l'économie locale et la participation municipale. Les auteurs ont remarqué que la participation du gouvernement local à l'organisation du programme produisait un impact positif sur la coopération entre les agriculteurs, sur la participation des municipalités et sur la connaissance du marché. Le PAA est en outre doté d'un mécanisme de gouvernance qui permet de faire communiquer les

populations en situation d'insécurité alimentaire et leur gouvernement municipal, mais aussi de favoriser la participation des producteurs locaux au programme, créant ainsi des ponts entre les différents acteurs (milieu urbain/milieu rural, citoyens/décideurs politiques). De plus, en fixant un prix de référence, le PAA permet aux producteurs de connaître les tarifs pratiqués au niveau local et d'organiser leur production autour d'un marché stable et garanti, réduisant ainsi l'incertitude de leur activité.

À partir de ces constats, Nehring et McKay mettent en avant quatre dimensions qu'il convient de considérer avec soin et rigueur pour procéder non seulement à l'expansion du PAA, mais aussi à celle d'autres programmes d'achats alimentaires : (1) le ciblage et la couverture, (2) la ponctualité du versement des bénéficiaires, (3) l'organisation des capacités des agriculteurs et (4) le transport. Au niveau collectif comme individuel, ces dimensions ont été identifiées comme des faiblesses communes à ces programmes par les petits exploitants et les dirigeants des communautés participant au PAA dans le Nord-Est du Brésil.

Si le PAA ne dispose que d'un budget annuel relativement faible (autour de 500 millions de dollars), il constitue malgré tout un outil tout à fait viable pour permettre au gouvernement de consolider la production des petits exploitants et d'intégrer ces derniers à l'économie locale et même nationale. L'expansion actuellement menée dans le cadre du plan « Brésil sans misère » a introduit une nouvelle méthode de paiement qui permet de résoudre certains problèmes liés aux délais de paiement, à savoir la carte de débit ; de plus, le budget du programme croît d'année en année. Cette expansion pourrait permettre d'accentuer l'exposition du programme, voire d'intégrer ce programme à la chaîne nationale d'approvisionnement alimentaire qui détermine l'intégration locale de la production et de la consommation.

Pour procéder à l'expansion du programme, Nehring et McKay recommandent trois approches différentes, toutes susceptibles de générer des synergies et des complémentarités : une expansion « horizontale », qui impliquerait la couverture de nouvelles zones ; une expansion « verticale », qui renforcerait les capacités institutionnelles aux niveaux local, étatique et national ; et une expansion « fonctionnelle », qui entraînerait la création de nouvelles modalités et/ou le renforcement de modalités existantes afin d'accroître la participation au programme.

L'expansion du PAA constitue une priorité actuelle et future du pilier « inclusion productive » du plan « Brésil sans misère » ; elle vise à lutter contre la faim et la malnutrition, mais aussi à renforcer les capacités productives des petits exploitants et la mise en place de systèmes alimentaires plus viables et résilients.

Références:

Chmielewska, D. et Souza, D. (2010). 'Market Alternatives for Smallholder Farmers in Food Security Initiatives: Lessons from the Brazilian Food Acquisition Programme', *IPC-IG Working Paper No. 64*, Brasília, Centre international de politiques pour la croissance inclusive.

Gouvernement fédéral du Brésil (2012). "Busca Ativa" in Plano Brasil sem Miséria, Brasília Brazil. Consulté à l'adresse suivante : <<http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/videos/busca-ativa>>.

Nehring, R. et McKay, B. (2013). 'Scaling-up Local Development Initiatives: Brazil's Food Procurement Programme' *IPC-IG Working Paper No. 106*, Brasília, Centre international de politiques pour la croissance inclusive.

Traduit par Amélie Courau.