

L'échelle des achats alimentaires publics et le rôle de ces politiques dans la promotion d'une croissance agricole inclusive

Rovane Battaglin Schwengber,¹ Eduardo Pontual Ribeiro,² Fábio Veras Soares¹ et Rodrigo Octávio Orair³

Au Brésil, la pauvreté a fortement reculé mais son incidence et sa sévérité demeurent plus élevées chez les familles rurales, *a fortiori* lorsque le chef de ménage exerce une activité agricole.⁴ Si l'agriculture familiale ne concerne que 24 pour cent de l'ensemble des terres agricoles, elle englobe toutefois 84 pour cent des exploitations agricoles du pays. En 2013 par exemple, 9 pour cent de la population rurale se trouvait en situation d'extrême pauvreté, contre 4 pour cent de l'ensemble de la population ; chez les ménages dont le chef exerçait une activité principalement rurale, ce pourcentage grimpeait à 11 pour cent (Schwengber et al. 2015). Les politiques de demande structurée emploient les ressources du gouvernement comme un outil permettant de fournir à la production des petits exploitants des références en matière de prix et un accès stable au marché.

Le Centre international de politiques pour la croissance inclusive a estimé le volume global de la demande alimentaire structurée du gouvernement brésilien, en y incluant tous les niveaux de gouvernement. Il a également mesuré les achats alimentaires du gouvernement fédéral exclusivement réalisés auprès des petits exploitants par le biais du Programme d'achats alimentaires (PAA) et du Programme national d'alimentation scolaire (PNAE), qui constituent les deux plus grands programmes d'achats alimentaires et reposent sur des fonds réservés à des achats ciblant les petits exploitants et leurs organisations.

L'échelle des achats institutionnels publics (AIP) a été mise au point à partir de données tirées des Comptes nationaux de l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE) pour 2003 à 2009. Ces chiffres ont ensuite été extrapolés afin de générer des estimations pour la période 2010-2013. Le volume total des AIP nationaux directs et indirects réalisés en 2013 auprès de l'ensemble des petits producteurs a ainsi été estimé à 6 milliards de réaux brésiliens (1,37 pour cent de la production agricole totale) ; pour la même année, l'ensemble des achats nationaux réalisés auprès de l'industrie agroalimentaire a quant à lui été évalué à 12,5 milliards de réaux environ (1,49 pour cent de la production agroalimentaire totale).

Le rôle des achats indirects

Le gouvernement achète des produits alimentaires transformés et semi-transformés, classés comme des produits agroalimentaires, qui requièrent des intrants et des produits agricoles. L'étude évalue la part des ressources allouées aux achats institutionnels qui échoit effectivement à l'agriculture, en se fondant sur un niveau constant de besoins en produits agroalimentaires. Pour chaque million de réaux dépensés en achats alimentaires, la demande en intrants agricoles se situe autour de 400 000 à 500 000 réaux. Ces chiffres varient avec le temps, en fonction de l'évolution et du profil de la demande, mais aussi des progrès technologiques. Tandis que les achats alimentaires directement effectués auprès des exploitants (970 millions de réaux) représentent autour d'un sixième de l'ensemble des achats directs réalisés auprès de l'industrie agroalimentaire, le volume total des achats directs et indirects (6 milliards de réaux) met toutefois en évidence le rôle des aliments transformés dans le processus des achats gouvernementaux.

La vocation de la demande structurée consiste à mettre les petits producteurs en relation avec des sources importantes et prévisibles de demande en produits agricoles, réduisant ainsi les risques liés à la production, permettant aux exploitants d'améliorer la qualité de leurs produits et générant un impact positif sur les revenus agricoles et la réduction de la pauvreté. Si les achats gouvernementaux représentent moins de 2 pour cent de l'ensemble de la production agricole nationale, les principaux programmes d'achats institutionnels du pays (le PAA et le PNAE) sont toutefois à l'origine d'achats directs auprès de petits exploitants (ou d'organisations du secteur de l'agriculture familiale) d'une valeur annuelle d'un milliard de réaux environ pour la période



2011-2013, selon les archives de ces programmes. Des mécanismes ont été mis en place pour accroître les ressources consacrées aux achats gouvernementaux, bien qu'il soit nécessaire d'en améliorer les performances afin d'élargir l'accès des petits exploitants au marché de la demande structurée. Si on la compare à la taille du groupe cible, la couverture des petits exploitants par ces deux programmes peut certes sembler modeste ; pour l'étendre, il pourrait s'avérer nécessaire de mettre en place un système à deux niveaux : l'un destiné aux exploitants capables de fournir une offre constante et l'autre destiné à l'agriculture de subsistance, dont la production n'est pas encore excédentaire.

L'impact de la demande structurée sur les agriculteurs va au-delà des achats directs de produits alimentaires. Au Brésil, l'effet des achats gouvernementaux sur l'agriculture est avant tout indirect et s'opère par le biais de la demande en aliments transformés. Cet effet indirect pourrait s'intensifier si les agriculteurs participaient à la transformation d'aliments de base, telle que la transformation du riz, l'extraction des haricots ou l'emballage, par le biais de coopératives. L'étude soulève l'importante question de la capacité des petits exploitants à atteindre l'industrie agroalimentaire, qui pourrait constituer la clé d'un revenu durable. En permettant que les moyens et grands exploitants soient les seuls à approvisionner l'industrie agroalimentaire, on passe en effet à côté de la précieuse occasion d'atteindre les petits exploitants par l'intermédiaire de la demande structurée, qui pourrait représenter une source majeure de génération de revenus pour les petits producteurs agricoles.

Bibliographie:

Schwengber, Rovane et al. 2015. *Scale of Institutional Food Procurement in Brazil*. IPC-IG Working Paper No. 134. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth and Centre of Excellence against Hunger of the World Food Programme.

Notes:

1. Centre international de politiques pour la croissance inclusive (IPC-IG).
2. Institut d'économie, Université fédérale de Rio de Janeiro (IE-UFRJ).
3. Institut de recherche en économie appliquée (Ipea).
4. La population rurale englobe les ménages vivant en milieu rural selon l'Enquête nationale brésilienne auprès des ménages. La situation de pauvreté (revenu inférieur à 140 réaux *per capita*) et l'extrême pauvreté (revenu inférieur à 70 réaux *per capita*) sont définies par rapport au seuil de pauvreté administratif et utilisées pour déterminer l'éligibilité au programme *Bolsa Família*.