

La demande institutionnelle : raccorder la protection sociale au potentiel de l'approvisionnement public

Ryan Nehring, Cornell University, Ana Carla Miranda et Andrew Howe, consultants

La volonté d'accroître la productivité des petits exploitants à travers le monde se heurte à des obstacles et des risques associés à la faiblesse des marchés des pays en développement. La demande institutionnelle se définit comme tout type d'intervention visant à coordonner la participation des petits exploitants aux marchés par le biais d'achats de denrées alimentaires destinées à être distribuées à l'échelle régionale. Au fil des deux dernières décennies, l'essor des politiques de demande institutionnelle s'est traduit par l'instauration de programmes nationaux et par un soutien croissant de la part des bailleurs internationaux en faveur d'une aide alimentaire locale et/ou régionale (de Schutter 2014).

La demande institutionnelle peut fournir une protection sociale aux populations vulnérables (qu'il s'agisse de producteurs ou de consommateurs) à travers quatre composantes principales :

- **La stabilité des prix** se trouve favorisée par l'achat direct d'une production excédentaire de cultures convenues, en combinaison avec l'établissement d'un prix de référence régional destiné à faciliter l'accès aux informations à des fins de négociation ;
- **La répercussion de prix rémunérateurs sur les revenus** crée un environnement économique favorable pour les exploitants, qui peuvent vendre leur production, participer aux marchés et investir dans leurs capacités de production en se fondant sur leur connaissance du marché ;
- **La sécurité alimentaire** se trouve directement renforcée par l'achat de denrées alimentaires destinées à être redistribuées à des populations vulnérables, mais aussi par la hausse de la demande en produits agricoles, qui incite à produire à une échelle adaptée aux marchés locaux et régionaux ; et
- **Les organisations d'agriculteurs** jouent un rôle central, dans la mesure où elles facilitent les achats et fournissent un espace d'apprentissage coordonné en matière de production, de commercialisation, de ventes et de livraisons.

L'identification de ces avantages repose sur un examen à grande échelle de programmes d'approvisionnement et d'assistance alimentaires élaboré par Nehring et al. (2017). Cet examen démontre que les effets escomptés de la demande institutionnelle sont hautement tributaires du modèle d'approvisionnement. Le ciblage et l'inscription des producteurs (et de leurs organisations) contribuent à garantir que les fonds sont efficacement utilisés et bénéficient aux populations les plus démunies ainsi qu'aux exploitants désireux et capables de vendre leur production sur les marchés institutionnels. Il s'avère par ailleurs nécessaire de coordonner la distribution de ces denrées pour s'assurer que celles-ci parviennent effectivement aux populations en situation d'insécurité alimentaire ou qu'elles servent à constituer des stocks alimentaires en prévision d'éventuels chocs.

Au Brésil, le programme d'achats alimentaires (PAA) et le programme national d'alimentation scolaire figurent parmi les exemples les plus cités de succès en matière de conception et de mise en œuvre de demande institutionnelle (voir Soares et al. 2013). Le modèle brésilien a même été exporté en Afrique dans le cadre d'un programme de coopération Sud-Sud intitulé « PAA Afrique ». Enfin, les programmes d'alimentation scolaire approvisionnés auprès de producteurs locaux (Home-Grown School Feeding, HGSF) contribuent à stimuler la demande en denrées alimentaires produites par de petits exploitants en vue de servir des repas scolaires frais et sains aux écoliers.



Il ne s'agit pas pour autant de considérer la demande institutionnelle comme une panacée capable de faire des miracles en matière de protection sociale et de développement social. Elle ne constitue en effet qu'une démarche politique intersectorielle destinée à répondre aux préoccupations des populations marginalisées. Le degré d'efficacité de telles démarches dépend de leur conception, qui doit donc tenir compte de différents éléments de base du système d'approvisionnement :

- **Les objectifs** : la demande institutionnelle vise à réaliser des progrès en matière d'objectifs de protection sociale et de développement rural. Il est essentiel d'identifier des synergies et des compromis.
- **L'échelle** : l'échelle de la demande aura différents effets sur le marché et influera sur les chaînes logistiques agricoles, du niveau local au niveau global.
- **Les règles et réglementations** : les règles d'adjudication qui se trouvent à la base des systèmes bureaucratiques sont susceptibles de limiter la capacité des petits exploitants à participer à des processus d'approvisionnement institutionnel.
- **La gestion de la qualité des aliments** : s'il est essentiel de disposer de normes en matière de sûreté alimentaire et de qualité des aliments, ces dernières peuvent toutefois être à l'origine de systèmes d'inscription très stricts et bureaucratiques dont les exigences sont trop élevées pour les petits exploitants.

Depuis les crises de 2007-2008 et de 2011, les gouvernements cherchent à mettre au point de nouvelles stratégies destinées à stimuler la production agricole nationale et à compléter les objectifs de développement social. Pour y parvenir, il est essentiel de soutenir l'agriculture nationale aux mains des petits exploitants. La pauvreté est un phénomène largement rural, dans la mesure où 70 pour cent de la population mondiale vit en milieu rural, où la plupart des habitants dépendent de la production agricole pour assurer leur subsistance (FIDA 2011). Les réformes agraires, l'assistance technique et les crédits agricoles sont autant de politiques à poursuivre pour consolider les moyens d'existence des populations rurales. Il convient toutefois de se pencher également sur les entraves à l'entrée des petits exploitants sur le marché afin d'éviter que des intermédiaires privés ne monopolisent les marchés ruraux sous-développés et n'en excluent certaines populations. Il est essentiel de disposer de politiques d'approvisionnement locales et régionales pour fournir des conditions de marché favorables aux petits exploitants (par ex. : accès, conditions équitables, etc.) et pour contribuer à l'établissement d'un réseau de protection sociale plus résilient qui soit propice au développement rural par le biais de l'intervention de l'État.

Références :

De Schutter, O. 2014. "The Power of Procurement : Public Purchasing in the Service of Realizing the Right to Food." *Briefing Note 8*. Genève : Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation.

FIDA. 2011. *Rural Poverty Report 2012*. Rome : Fonds international de développement agricole (FIDA).

Nehring, R., A.C. Miranda, et A. Howe. 2017. "A Case for Institutional Demand as Effective Social Protection : Supporting Smallholders through Procurement and Food Assistance Programmes." *Working Paper* de l'IPC-IG No. 157. Brasília : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.

Soares, F.V., R. Nehring, R.B. Schwengber, C.G. Rodrigues, G. Lambais, D.S. Balaban, C. Jones, et A. Galante. 2013. "La Demande Structurée et L'Agriculture Familiale au Brésil : le Programme d'achats alimentaires (PAA) et le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE)." *Technical Paper* de l'IPC-IG No. 7. Brasília : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.