

# LA DEMANDE STRUCTURÉE ET L'AGRICULTURE FAMILIALE AU BRÉSIL :

le Programme d'achats alimentaires (PAA) et le  
Programme national d'alimentation scolaire (PNAE)





# **LA DEMANDE STRUCTURÉE ET L'AGRICULTURE FAMILIALE AU BRÉSIL :**

## le Programme d'achats alimentaires (PAA) et le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE)

### **Équipe de l'IPC-IG :**

Fábio Veras Soares (IPEA/IPC-IG, Coordinateur)

Ryan Nehring (Consultant)

Rovane Battaglin Schwengber (Chercheuse associée)

Clarissa Guimarães Rodrigues (Chercheuse associée)

Guilherme Lambais (Chercheur associé)

### **Équipe du Centre d'Excellence contre la Faim du PAM :**

Daniel Silva Balaban (Directeur et représentant)

Cynthia Jones (Directrice adjointe)

Andrea Galante (Consultante et coordinatrice de projet)

Copyright© 2013  
Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive  
Programme des Nations Unies pour le Développement

**Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive**  
**(International Centre for Inclusive Growth, IPC-IG)**  
Programme des Nations Unies pour le Développement

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar  
70076-900 Brasília, DF - Brasil  
Téléphone : +55 61 21055000

Adresse e-mail : [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) ■ Site internet : [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)

*Le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive bénéficie du soutien conjoint du PNUD et du gouvernement brésilien.*

**Directeur de l'IPC-IG**

Jorge Chediek

**Chercheuse principal**

Diana Sawyer

**Chef de publication**

Roberto Astorino

**Appui éditorial**

Olivia Rauchegger, Paula Simone et Rosa Maria Banuth

**Traduction**

Amélie Courau

**Photos**

Centre d'Excellence contre la Faim du PAM

*Version française - novembre 2014*

**Droits et licences**

Tous droits réservés.

Il est permis d'utiliser le texte et les données contenus dans cette publication à condition d'en citer la source. La reproduction de ce document à des fins commerciales est interdite.

Le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive diffuse les résultats de ses recherches en cours afin d'encourager l'échange de points de vue autour de questions relatives au développement. Ses articles sont signés par leurs auteurs et doivent donc être cités en conséquence. Les résultats, interprétations et conclusions dont ils font état sont ceux de leurs auteurs et ne correspondent pas nécessairement à ceux du Programme de Développement des Nations Unies ni à ceux du gouvernement Brésilien.

Les publications de l'IPC sont disponibles en ligne à l'adresse [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org) et il est possible de s'y abonner en adressant sa demande à [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org)

## REMERCIEMENTS

L'élaboration de ce rapport n'aurait pas été possible sans l'inestimable collaboration de plusieurs membres du FNDE, à savoir Rafael Torino, Albaneide Peixinho, Sara Lopes et Rosane Nascimento. Les discussions menées avec Alesha Black (BMGF, *Bill & Melinda Gates Foundation*), Pedro Bavaresco (MDA), Gustavo Lund Viegas (Conab), Carla Santos (Conab), Juliane Helriguel de Melo Perini (SESAN/MDS), Rafaela de Sá Gonçalves (SESAN/MDS), Dionete de Sousa Sabate (SAGI/MDS) et Ernesto Galindo (IPEA) nous ont elles aussi été d'une immense utilité. Nous souhaiterions également remercier l'IPC-IG pour son soutien, et plus particulièrement Diana Sawyer, Laetícia Souza, Michael MacLennan, Roberto Astorino, Rosa Maria Banuth, Mariana Hoffmann, Marcelo Fraga et Ryan Higgitt, mais aussi le personnel du Centre d'Excellence contre la Faim du PAM, en particulier Nadia Goodman, Flavia Lorenzon, Christiane Buani, Isadora Ferreira et Darana Souza. Toute inexactitude ou erreur d'interprétation présente dans cette étude relève de la seule responsabilité de ses auteurs.



# AVANT-PROPOS

Au fil de la dernière décennie, la communauté internationale a largement reconnu l'efficacité des initiatives de lutte contre la faim et la misère menées au Brésil. L'expérience brésilienne constitue ainsi pour les autres pays une source d'inspiration en matière d'élaboration de politiques et de programmes. Si des études ont été réalisées afin de systématiser ces expériences et d'identifier les fondements du succès brésilien, trop peu de recherches ont toutefois analysé les résultats concrets des programmes brésiliens et leur impact sur la vie de la population.

L'une des clés du succès brésilien vient de la mise en relation de l'offre émanant des petits exploitants agricoles et de la demande institutionnelle en achats alimentaires destinés à approvisionner les programmes de filets sociaux reposant sur l'aide alimentaire. Pour désigner ce mécanisme, la fondation Bill et Melinda Gates a forgé l'expression de « demande structurée ». La demande structurée fonctionne de la façon suivante : elle relie des acteurs dont la demande en produits alimentaires est grande et prévisible à de petits exploitants agricoles ; elle contribue ainsi à faire baisser les risques auxquels ces derniers sont exposés et à améliorer la qualité des produits consommés, entraînant à son tour une consolidation de l'ensemble du système, une hausse des revenus et une réduction de la pauvreté.

Dans la mesure où les programmes de demande structurée du Brésil sont certainement les plus grands de leur genre à l'échelle mondiale, ils constituent une source potentielle d'enseignements. Cette étude s'intéresse au rôle qu'ont joué les deux politiques brésiliennes en la matière, à savoir le Programme d'achats alimentaires (PAA) et le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE) en créant une demande structurée adressée aux petits exploitants pratiquant l'agriculture vivrière. La conjugaison de ces deux initiatives est considérée comme le plus vaste programme d'achats institutionnels au monde à délibérément accorder la priorité aux petits exploitants les plus vulnérables. Ces programmes remplissent également une fonction de filets sociaux dont la vocation est de renforcer la sécurité alimentaire et de garantir que les enfants en âge d'être scolarisés et d'autres populations vulnérables aient accès à la nourriture.

Cet examen de l'expérience brésilienne montre comment ces politiques ont permis d'accroître la sécurité alimentaire et nutritionnelle mais aussi la production agricole et les revenus en zones rurales. Le PAA achète des denrées vivrières pour les stocker, réguler le niveau des prix et fournir une aide alimentaire aux populations vulnérables ; le PNAE investit quant à lui exclusivement dans les repas scolaires dans le but de promouvoir la sécurité alimentaire, de maintenir la fréquentation et les résultats scolaires et de renforcer l'agriculture familiale.

Le PAA a été conçu par le gouvernement brésilien dans l'intention de permettre aux petites exploitations de trouver un marché sur lequel vendre leur production, leur facilitant ainsi l'étape la plus délicate de leur activité productive. Grâce à ce programme, les petits agriculteurs peuvent vendre leurs produits à des institutions publiques locales telles que des hôpitaux, des cantines, des banques alimentaires, des orphelinats ou des associations caritatives sans que celles-ci ne doivent passer par un processus d'appel d'offres public.

Le PAA est la preuve qu'il est possible de créer une demande structurée adressée aux petits exploitants émanant de l'État. En l'espace de dix ans, ce dernier a acquis plus de trois millions de tonnes de denrées alimentaires produites par plus de 200 000 petites exploitations. Son budget initial, dont la valeur était de 143 millions de réaux brésiliens (BRL) en 2003, a augmenté de 600 pour cent et devrait atteindre 1,4 milliard de BRL en 2013, ce qui ne représente malgré tout que 0,0004 pour cent du PIB brésilien.

Le PNAE constitue la seconde source de demande adressée aux petites exploitations brésiliennes. Chaque jour, ce programme nourrit approximativement 45 millions de jeunes Brésiliens inscrits dans des établissements publics et son budget annuel s'élève à 3,5 milliards de BRL (1,75 milliards de dollars). Étant donné que 30 pour cent de ces ressources doivent être employées pour acheter des denrées alimentaires issues de l'agriculture familiale, le PNAE a le pouvoir d'augmenter substantiellement les revenus des petits exploitants et de multiplier leurs débouchés.

La loi stipulant que 30 pour cent des aliments proposés dans les cantines scolaires doivent provenir de la production agricole locale a été approuvée fin 2009. En trois années seulement, de 2010 à 2012, la proportion d'instances responsables de la mise en œuvre de ce programme se fournissant auprès de petits exploitants est passée de 48 à 67 pour cent. Au vu des délais dont ces derniers ont besoin pour se mettre aux normes et des dimensions continentales du Brésil, ces chiffres sont impressionnants.

La valeur de cette demande, financée par les deux plus grands programmes mis en œuvre à l'échelle fédérale, s'élève à plus de 2 milliards de BRL (1 milliard de dollars) par an. Le PAA et le PNAE font partie intégrante de la stratégie alimentaire et nutritionnelle du Brésil ; ils interagissent par ailleurs avec des politiques sociales mises en œuvre dans d'autres domaines (tels que l'éducation et la santé) et plus largement avec les objectifs de réduction des inégalités et de la pauvreté.

De plus amples examens et évaluations d'impact seront nécessaires pour prouver que la demande structurée constitue un instrument efficace de développement et de réduction de la pauvreté. La présente étude signale malgré tout que ces deux programmes pourraient avoir un puissant impact économique sur le niveau de vie des petits exploitants. Le PAA et le PNAE encouragent par ailleurs les petites exploitations à se rassembler en associations et en coopératives et fournissent les incitations et le soutien dont ces dernières ont besoin pour améliorer la qualité de leur production.

Le PNAE crée une demande stable tout au long de l'année tout en garantissant la sécurité nutritionnelle des enfants scolarisés. Ce programme, dont les effets sont à la fois sociaux et économiques, bénéficie à la population la plus vulnérable : les enfants. De plus, il a le potentiel pour entraîner une hausse considérable de la participation des petits exploitants au programme : lorsque les objectifs établis par la législation seront atteints, le budget minimum alloué à l'achat de produits issus de l'agriculture familiale tournera autour d'un milliard de BRL (500 millions de dollars).

---

**Daniel Balaban,**  
**Directeur du Centre d'excellence contre la faim du PAM**



## 1 INTRODUCTION :

# LES AVANTAGES DE LA DEMANDE STRUCTUREE

Dans le monde, les populations pauvres vivent en majorité dans des régions rurales dont la principale activité économique est l'agriculture (IFAD, 2010) ; pour réduire la pauvreté et renforcer l'accès à l'alimentation, il est donc essentiel de promouvoir une croissance agricole inclusive. Pour y parvenir, il faut toutefois que les conditions nécessaires soient réunies pour que les petits exploitants puissent prendre part au processus de développement. Or, pour mettre en place les conditions propices à un développement rural inclusif, plusieurs éléments sont nécessaires : des services de vulgarisation agricole, des infrastructures adéquates, un accès équitable à la terre et des marchés d'intrants et de produits agricoles. Dans les pays en développement, des années de libéralisation économique et une tendance à privilégier l'industrialisation urbaine ont eu pour effet d'exclure un grand nombre de populations rurales du processus de développement (Frank Ellis et Stephen Biggs, 2001). Par le passé, le gouvernement brésilien a en outre aidé de grandes exploitations ou entreprises aux moyens élevés et à forte

intensité de capital dans le cadre d'interventions visant à augmenter la production agricole. Cet objectif restreint, dont le but était d'exploiter les économies d'échelle et de faire baisser les prix alimentaires, a toutefois eu un coût social et environnemental : adoption de mesures encourageant les cultures commerciales plutôt que les cultures vivrières, réduction de la diversité des denrées alimentaires, concentration des terres, exode rural, etc.

Ces constats suggèrent que des interventions gouvernementales telles que la mise en place d'une demande structurée sont nécessaires pour faire émerger une demande nouvelle en produits issus de l'agriculture familiale et/ou pour faire bénéficier les petits exploitants des mécanismes d'aide à la production agricole, jusque là réservés dans une large mesure aux plus gros producteurs. Avec la crise alimentaire mondiale de 2008, les gouvernements ont pris conscience de l'importance d'encourager la production des petits exploitants et ont compris qu'il s'agissait non seulement d'une stratégie

intelligente pour réduire la pauvreté mais aussi pour limiter la volatilité des prix alimentaires et stimuler l'économie nationale. Accroître la production des petits exploitants ancrés dans une économie locale permet par ailleurs de diversifier et de consolider le système alimentaire (Altieri et al., 2002; Robles et Torero, 2010; Nehring et McKay, 2013).

Les défaillances du marché et la pauvreté chronique en milieu rural ont poussé le gouvernement à intervenir au niveau du marché alimentaire national en mettant les petits exploitants en relation avec des marchés caractérisés par leur taille et leur stabilité. Cette initiative est née du constat suivant : dans les zones rurales des pays en développement, la chaîne d'approvisionnement et les possibilités de commercialisation sont bien souvent limitées et la concurrence existante n'est pas suffisante pour répondre à l'offre des petits exploitants. La conjugaison de ces facteurs a plusieurs conséquences : les agriculteurs ne savent pas à quels prix vendre leurs produits sur le marché, des négociants privés achètent leur production à des tarifs excessivement bas et les points de vente susceptibles de proposer de nouvelles variétés ou de revendre une production plus abondante sont rares. Ces constats sont particulièrement vrais pour un sous-groupe précis : celui des petits exploitants pratiquant l'agriculture vivrière. Malgré leur grand nombre, ces derniers tendent en effet à être délaissés par le secteur privé (les investisseurs et la concurrence), qui a tendance à privilégier des cultures plus rentables et à plus forte intensité capitaliste, comme celle du coton ou des biocarburants (Dorward et al., 1998; 2002). Par l'intermédiaire des achats institutionnels, l'État crée une demande structurée et fournit aux petits exploitants un marché stable et des points de référence en matière de prix. Grâce à cette demande, ces derniers gagnent en confiance : ils peuvent dès lors planifier leur production avec moins d'incertitudes, s'organiser collectivement ou avoir l'assurance qu'ils pourront vendre leurs surplus sur le marché.

Ce rapport a pour but d'illustrer l'expérience brésilienne et de montrer que la demande structurée constitue un élément clé de sa politique de sécurité nutritionnelle et alimentaire. Il se concentre sur le Programme d'achats alimentaires (PAA) et le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE), les deux programmes brésiliens visant à faire émerger une demande structurée adressée aux petits exploitants et employant à cette fin les innovations les plus intéressantes. Plus généralement, ces deux programmes constituent des outils essentiels pour mieux comprendre la stratégie brésilienne contemporaine de lutte contre la faim, de réduction de la pauvreté et de promotion du développement rural.

La conception du PAA en 2003 et les réformes récentes du PNAE, depuis la décentralisation des achats en 1994

jusqu'à l'obligation de consacrer au moins 30 pour cent du budget du PNAE aux produits issus de l'agriculture familiale, se fondent sur l'idée selon laquelle les achats institutionnels locaux peuvent contribuer au développement des communautés, renforcer la sécurité alimentaire, faciliter l'accès des petits exploitants au marché et celui des populations vulnérables à l'alimentation tout en renforçant la sécurité alimentaire. Pour l'ancien président brésilien, Luiz Inácio Lula da Silva, la stratégie « Faim zéro » devait se composer de « politiques structurelles » conçues pour redistribuer les ressources, promouvoir la production des petites exploitations, générer de l'emploi et encourager la réforme agraire, tout en poursuivant l'objectif d'éradiquer la faim et la pauvreté (da Silva et al., 2011; 2002: 145).

Dans ce rapport, les expressions « exploitations familiales » et « petites exploitants » seront employées pour désigner les unités de production brésiliennes prenant part à l'activité agricole bénéficiant des politiques de demande structurée. Au Brésil, l'agriculture familiale représente environ 75 pour cent de l'emploi rural et sa production fournit 70 pour cent de la consommation alimentaire nationale (CAISAN, 2011: 16). Malgré l'importance numérique des petits exploitants au Brésil, ces derniers ne reçoivent toutefois que 25 pour cent environ du budget agricole total ; en outre, nombre d'entre eux n'ont pas accès à un marché compétitif et sont contraints de vendre la plus grande partie de leur production à des intermédiaires, plus particulièrement dans le Nord-Est du pays (voir section 6).

Ce rapport est constitué de sept sections. La présente introduction constitue la première d'entre elles. La deuxième contient un exposé détaillé de la logique et de l'évolution du PAA ainsi que les principaux résultats et les limites des évaluations de ce programme. La troisième section explique comment le PNAE est devenu une source majeure de demande structurée au Brésil. À partir de données nationales, la quatrième se penche sur les résultats des instances du PNAE chargées de réaliser les achats auprès des petits exploitants. La cinquième section analyse les synergies des processus de mise en œuvre du PAA et du PNAE. La sixième section se fonde sur les données de l'enquête nationale sur les ménages pour identifier les principales caractéristiques des petites exploitations et de leur évolution entre 2001 et 2011 ; elle s'intéresse également aux changements du proxy pour la demande structurée (coopératives et gouvernement) intervenus sur la même période. La septième section conclut ce rapport en proposant des observations finales.

## 2 LE PAA : LOGIQUE ET EVOLUTION

### 2.1 CONTEXTE

Au Brésil, les petits exploitants n'ont pas eu accès aux instruments traditionnellement employés pour soutenir la production agricole, tels que le crédit subventionné, le crédit au fond de roulement ou la garantie de prix minimum, qui requièrent pour la plupart d'entre eux un capital de départ, des capacités d'emprunt et une organisation collective plus poussée ; autant de conditions que seuls les moyens et gros producteurs sont en mesure de remplir. De plus, ces instruments ont en général favorisé les cultures commerciales (Delgado, 1989).

Après le processus de re-démocratisation du pays, des mouvements sociaux liés aux petits exploitants et au Mouvement des travailleurs sans terre (MST) ont commencé à exiger que les instruments de politique agricole (comme le crédit, la garantie des prix et l'accès au marché) soient étendus et adaptés aux besoins des petits exploitants.

Le lancement du Programme de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF)<sup>1</sup> en 1995-1996 répondait à cette demande étant donné que le PRONAF introduisait expressément des mesures telles que le crédit subventionné, le crédit au fond de roulement ou l'investissement adapté aux besoins des petits exploitants. Quelques années plus tard, en 1999, la création du ministère du Développement agricole (MDA) venait matérialiser l'engagement du gouvernement fédéral à encourager le développement agricole et à accorder une place privilégiée à l'agriculture familiale (Bavaresco et Mauro, 2013; Schneider, Sheiki et Belik, 2010).

Le PRONAF est un programme de crédit exclusivement réservé à l'agriculture familiale. Pour être déclarés éligibles, les petits agriculteurs doivent être enregistrés dans la Déclaration d'aptitude au PRONAF (*Declaração de Aptidão ao PRONAF, DAP*) et répondre aux critères suivants :

- l'activité économique en question doit être réalisée dans un établissement ou un domaine situé en zone rurale et composé de moins de quatre « modules fiscaux » ;<sup>2</sup>
- la main d'œuvre employée doit être majoritairement familiale ;
- l'essentiel des revenus enregistrés doit être généré par la propriété (agriculture, pêche, cueillette, tourisme, etc.) ; et
- l'établissement doit être géré par la famille elle-même.

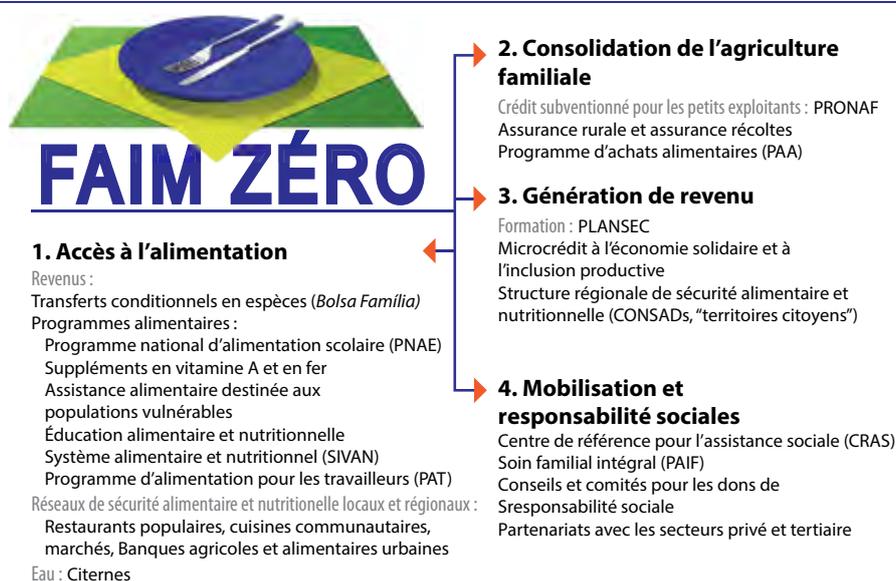
La DAP recense plusieurs catégories correspondant aux différents niveaux de l'agriculture familiale. Le groupe A renvoie aux producteurs les plus vulnérables, à savoir les *Quilombolas* (des descendants d'esclaves), les agriculteurs réinstallés par la réforme agraire, les femmes chefs de ménage et les individus en situation d'extrême pauvreté

(dont le revenu mensuel est inférieur à 70 BRL/35 USD).<sup>3</sup> Les autres groupes (B et A/C) sont déterminés par le degré de sécurité de leurs revenus.<sup>4</sup> Cette classification permet d'identifier les exploitants éligibles à certaines lignes de crédit ainsi que les familles prioritaires pour certains programmes, dont le PAA et le PNAE.

Ce n'est qu'en 2003 que les questions de l'accès au marché et de la garantie des prix ont été mises sur la table, avec la création du PAA, dans le cadre de la stratégie « Faim zéro » lancée par le gouvernement de Lula (Sambuichi et al., 2013). L'objectif principal de cette stratégie était de dynamiser la demande alimentaire de ce pays, dont le niveau des inégalités de revenus était historiquement haut. À cet égard, la stratégie « Faim zéro » conjugue la promotion de la sécurité alimentaire à la plus large question d'un développement économique et social inclusif, en intégrant des programmes nouveaux et existants et en mettant l'accent sur la transversalité et la complémentarité de ces interventions. Elle s'articule autour de quatre axes, comme l'illustre le schéma 1. L'accès à l'alimentation comprend deux types d'interventions : (a) des transferts en espèces (avec le programme *Bolsa Família*) garantissant aux familles des ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins alimentaires et (b) une assistance alimentaire passant par l'alimentation scolaire, la distribution directe d'aliments à certaines populations (la demande adressée aux exploitants) et l'accès à l'eau (construction de citernes dans les régions semi-arides du pays). La consolidation de l'agriculture familiale constituait un axe à part entière de cette stratégie et englobait le PRONAF, dont il a été question plus haut, et le PAA, qui fait l'objet de la présente section.

À partir de l'élection de Lula, le thème de la faim est devenu une priorité pour le gouvernement fédéral brésilien, à tel point qu'un ministère extraordinaire lui a même été consacré : le ministère extraordinaire de la Sécurité alimentaire (MESA). Le Conseil pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) a par ailleurs été réintroduit afin de faciliter les échanges avec la société civile et d'impliquer davantage cette dernière dans la lutte contre la faim. Ce conseil, qui se réunit deux fois par mois, est composé d'un tiers de représentants gouvernementaux et de deux tiers de représentants de la société civile ; les débats qui y sont menés visent à répondre aux demandes de cette dernière en matière d'adoption et de mise en place de politiques de sécurité alimentaire. Son président est directement responsable devant le président brésilien. Le travail du CONSEA a non seulement permis d'identifier les causes profondes de la faim mais aussi de définir une série de droits encadrant les politiques de sécurité alimentaires brésiliennes. Un cadre juridique fondé sur la législation relative au droit à l'alimentation a été créé au niveau

## Schéma 1 La stratégie "Faim Zéro"



Source : *Aranha, 2013.*

fédéral ; il a facilité l'élaboration de politiques garantissant à tous les citoyens brésiliens le droit à une alimentation saine et adaptée aux réalités culturelles. Grâce à la défense de ces droits et à la participation de la société civile brésilienne, le CONSEA a brillé dans sa lutte pour la mise en place de programmes innovateurs ; c'est d'ailleurs à lui que le Brésil doit la conception initiale du PAA et de nombreuses modifications et améliorations qui ont par la suite été apportées au PNAE et au PAA.

## 2.2 L'ÉVOLUTION DU PAA

### 2.2.1 OBJECTIFS

Le PAA a vu le jour en 2003, dans le cadre de la stratégie « Faim zéro », et plus précisément de son volet « consolidation de l'agriculture familiale ». Institué le 2 juillet 2003 par la loi n° 10.696, il constitue l'un des programmes les plus populaires et les plus fondamentaux du pays. Ses objectifs sont de :

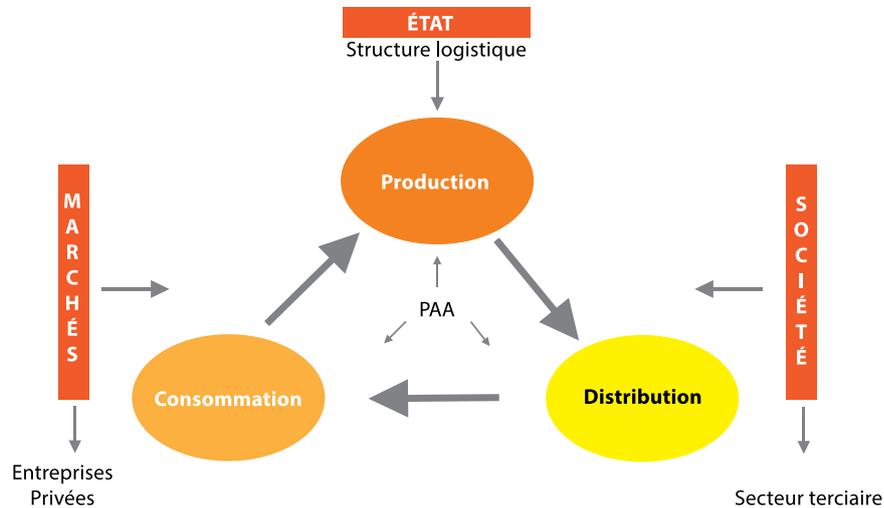
- promouvoir l'inclusion économique et sociale des petites exploitations afin de stimuler leur production en les encourageant à faire croître leurs surplus de façon pérenne, à inclure la transformation des aliments dans leur activité et à augmenter la part des denrées à haute valeur ajoutée ;
- encourager la consommation et la valorisation des produits issus de l'agriculture familiale ;
- garantir aux populations en situation de vulnérabilité alimentaire et nutritionnelle un accès à une alimentation dont la qualité, la quantité et la régularité sont adaptées aux besoins de ces populations, conformément à la législation relative au droit à l'alimentation ;

- constituer des réserves alimentaires publiques à partir de produits issus de l'agriculture familiale ;
- contribuer à la constitution de réserves alimentaires par l'intermédiaire de coopératives agricoles et d'autres types d'organisations liées à l'agriculture familiale ; et
- renforcer les réseaux locaux et régionaux de commercialisation de denrées alimentaires (Brésil, 2003).

Les différentes modalités du PAA sont dispensées du processus d'appel d'offres ; il s'agit là d'une particularité essentielle de ce programme, dans la mesure où elle permet de contourner la législation relative aux adjudications publiques. Celle-ci rend en effet presque impossible une concurrence juste entre les petits exploitants et les plus gros producteurs et entreprises dans le cadre des appels d'offres sur les marchés publics. Bien que le PAA n'ait pas les moyens de payer beaucoup plus cher que les prix pratiqués sur les marchés régionaux, cette dérogation a permis de réduire la charge administrative et de faciliter l'accès des petits exploitants aux marchés publics.

Les objectifs et stratégies du PAA sont multiples, comme il a déjà été dit. Le but de ce programme est, d'une part, de simplifier les procédures afin de soutenir les petits exploitants en matière de production et d'accès au marché et, d'autre part, de fournir aux groupes vulnérables une alimentation dont la qualité, la quantité et la régularité sont adaptées aux besoins de ces populations. Les denrées ainsi acquises peuvent être utilisées dans le cadre de distributions d'aide alimentaire ou d'interventions menées sur le marché lorsque les prix sont trop bas ou les surplus trop abondants.

**Schéma 2**  
**Systemes décentralisés de sécurité alimentaire et nutritionnelle**



Source : Nehring et McKay 2013.

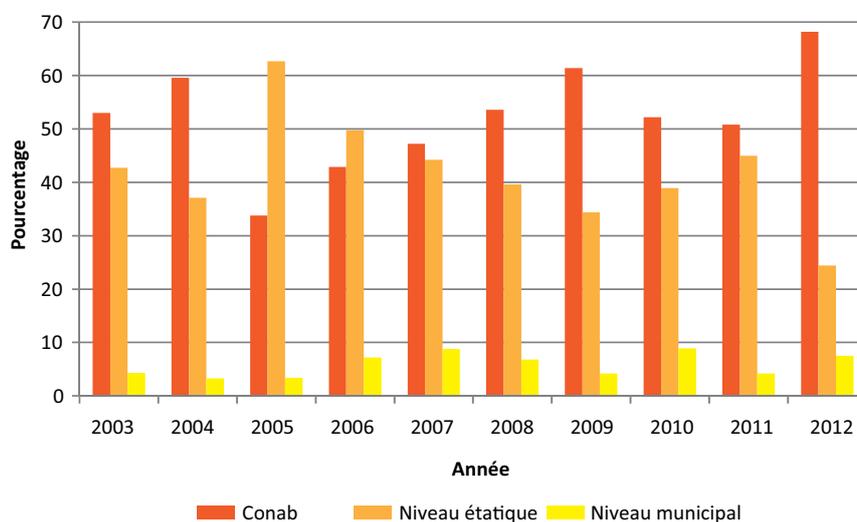
Dans ce dernier cas, les aliments achetés par le PAA servent à constituer des stocks.

**2.2.2 LES DIFFERENTES INSTANCES DU PAA**

Le PAA est doté de plusieurs modalités de fonctionnement lui permettant d'optimiser sa portée et son efficacité sur l'intégralité du territoire brésilien. Bien que financé par le gouvernement fédéral, ce programme fonctionne de façon décentralisée (voir schéma 2).

Les fonds fédéraux sont en effet transférés par le ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim (MDS) à plusieurs institutions et dans des proportions différentes.<sup>5</sup> Parmi celles-ci, la Compagnie nationale d'approvisionnement (Conab) joue un rôle central dans la mesure où elle est chargée d'organiser les achats, de distribuer les produits sur les réseaux de protection sociale municipaux, étatiques et régionaux et de gérer les stocks alimentaires (voir schéma 1).

**Schéma 3**  
**Répartition des dépenses entre les différentes instances du PAA 2003-2012**



Source : Sambuichi et al., 2013.

## ENCADRE 1 : LA CONAB

La Compagnie nationale d'approvisionnement brésilienne (Conab) est l'une des principales institutions chargées de constituer et d'entretenir les réserves alimentaires du pays. La Conab a été créée en 1990, peu après le rétablissement de la démocratie au Brésil, sous le contrôle administratif du ministère de l'Agriculture, du Bétail et de l'Approvisionnement (MAPA). Elle est née de la fusion de trois anciennes institutions : la Compagnie brésilienne d'alimentation (Cobal), la Compagnie de financement de la production (CFP) et la Compagnie de stockage (Cibrazem) (Gandolfi et al., 2010). Sa mission est de faire en sorte que les politiques agricoles et l'approvisionnement alimentaire répondent aux besoins fondamentaux de la société brésilienne tout en maintenant et en stimulant les mécanismes de marché. À l'origine, il était prévu d'atteindre ces objectifs en garantissant un niveau de prix minimum aux agriculteurs et en lançant des programmes d'achats publics limités, mais aucun de ces instruments n'était spécifiquement axé sur les petits exploitants. Une dizaine d'années plus tard seulement, la Conab commençait à travailler sur l'agriculture familiale et les programmes sociaux, conjointement avec le ministère du Développement agricole (MDA) et le ministère du Développement social (MDS) (Ibid.). La crise alimentaire de 2008 conféra un poids accru à la Conab, à qui il incomba de garantir des réserves alimentaires suffisantes afin d'atténuer la hausse des prix mondiaux et de maintenir une demande suffisante, à la fois du côté de la production agricole familiale et de celui de la consommation des ménages. Presque tous les États du Brésil disposent d'un bureau de la Conab dont la vocation est de garantir aux agriculteurs et aux organisations agricoles un accès à l'assistance institutionnelle en matière d'achats publics, de prix et de réserves alimentaires spécifiques, selon les régions. Dans de nombreuses zones vulnérables et marginalisées du pays, le rôle de cette structure a été central dans la mise en œuvre et l'extension de la couverture des politiques de demande structurée.

Dans certains cas de figure, les fonds peuvent toutefois être directement versés aux États ou aux municipalités. Le schéma 3 illustre la répartition des dépenses entre les différentes instances ; il montre que la Conab est la principale instance en charge de la mise en œuvre du PAA et que l'implication directe des municipalités est très faible. Dans la mesure où les États sont les seuls organes chargés de gérer la modalité relative à la production et à la consommation de lait, uniquement mise en œuvre dans les régions semi-arides, ils reçoivent une part substantielle du budget alloué au PAA.

Un grand nombre de ces modalités sont inspirées des instruments mis au point par la Conab pour garantir aux agriculteurs un niveau de prix minimum ; c'est particulièrement vrai pour les modalités dont les achats servent à la constitution de stocks. La modalité la plus innovatrice du PAA est celle instituant la possibilité d'acheter des denrées destinées à être redistribuées immédiatement et gratuitement ; grâce à celle-ci, les exploitants ou coopératives peuvent en effet proposer de livrer leurs produits à des populations vulnérables qu'ils ont eux-mêmes identifiées (crèches, hôpitaux publics, écoles, cantines communautaires, etc.). Ces exploitants sont rémunérés une fois les denrées sont livrées.

### 2.2.3 L'EXPANSION DU PAA

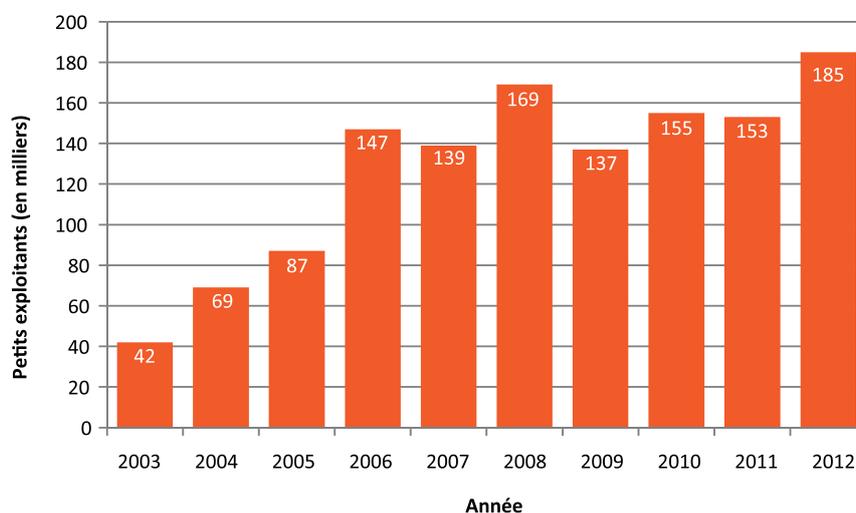
Le succès de la mise en œuvre du PAA est perceptible à travers sa rapide expansion dans tout le pays ; il peut se mesurer par la hausse du nombre de bénéficiaires, le volume d'achats réalisables auprès de chaque exploitant et le budget global alloué à ce programme entre 2003 et 2012. Comme le montre le schéma 4, le nombre de bénéficiaires du PAA est passé de 42 000 à 185 000 entre 2003 et 2012.

Dix ans après son lancement, ses dépenses ont dépassé les trois milliards de dollars (valeur réelle), comme le montre le tableau 1. Entre 2003 et 2012, elles sont passées de 125 millions à 450 millions de dollars (en valeur réelle et en parité de pouvoir d'achat obtenue à partir du convertisseur de PPA de la Banque mondiale). Sur cette période, le PAA a acheté plus de 3,5 millions de tonnes d'aliments et approvisionne aujourd'hui plus de vingt millions d'individus en produits alimentaires (Bavaresco et Mauro, pas de date). Malgré sa réévaluation, le budget du PAA représente moins de 0,0004 pour cent du PIB brésilien ; de même, malgré l'extension de la couverture du PAA, celui-ci ne concerne que cinq pour cent des quatre millions de petits exploitants identifiés par le dernier recensement agricole (IBGE, 2006). Ces chiffres signifient que, pour rendre le PAA plus efficace et en améliorer la conception, il faudra cibler les agriculteurs les plus pauvres. Il s'agit là de l'un des objectifs clé de l'« inclusion productive », l'un des axes de la stratégie actuelle de développement social du MDS, baptisée « Brésil sans misère » (*Brasil sem Miséria*).

En ce qui concerne la répartition des dépenses, les données relatives aux trois dernières années montrent que c'est le Nord-Est du pays qui a le plus bénéficié du programme (schéma 5). Cette situation s'explique en grande partie par le fait que le volet « lait » du PAA ne concerne que la région semi-aride, essentiellement située dans le Nord-Est du pays. En 2012, la région Sud est venue se placer au second rang en matière de ressources reçues du PAA,<sup>6</sup> dépassant ainsi la région Sud-Est. C'est en effet dans le Nord-Est et le Sud du Brésil que se trouve concentrée la majorité des petits exploitants du pays.

En 2003, l'année du lancement du PAA, les petits exploitants ne pouvaient vendre au programme que 2 500 BRL (1 250 USD) de marchandises par an.

**Schéma 4**  
**Nombre de petits exploitants bénéficiaires du PAA, 2003-2012**



Source : Sambuichi et al., 2013.

En 2013 toutefois, la modalité dotée de la limite la plus basse (les achats directs redistribués immédiatement et gratuitement) a vu son plafond relevé à 5 500 BRL (2 750 USD). Pour augmenter leurs ventes sur le marché des institutions, les exploitants ont d'ailleurs la possibilité de participer à plusieurs modalités<sup>7</sup> (décret n° 8.026 ; A. Sanches Peraci et G. B. Alceu, 2011: 201). Dans la mesure

où d'autres modalités sont limitées à 8 000 BRL, un exploitant peut vendre au PAA pour un montant maximal annuel de 24 000 BRL (12 000 USD) par DAP. Une mesure a en outre été adoptée pour encourager les agriculteurs à opérer une transition agroécologique : en 2011, la loi n° 12.512 a en effet ajouté une disposition au PAA instituant sur le marché institutionnel une hausse de

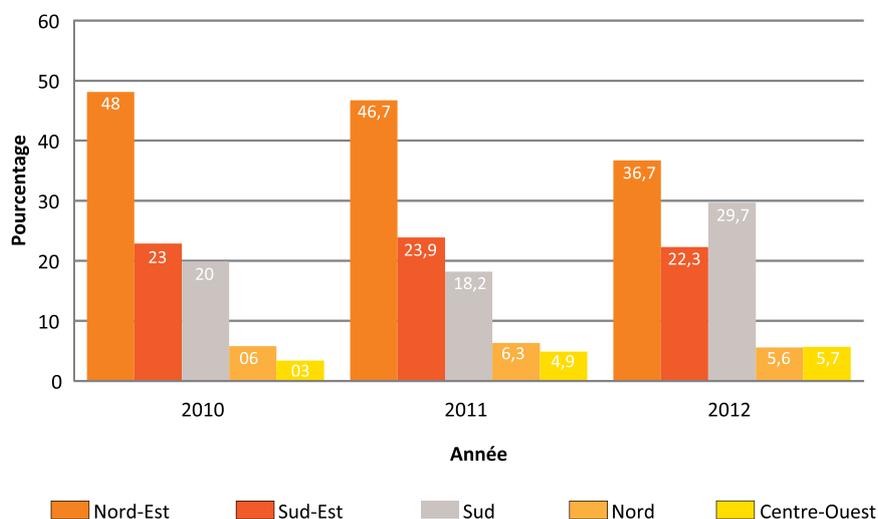
**Tableau 1**  
**Répartition des ressources financières du PAA, 2003-2012**

Année	Ressources financières (en millions)		
	Valeur nominale (BRL)	Valeur réelle (BRL)	PPP (USD)
2003	145	233	125
2004	180	272	146
2005	333	471	253
2006	492	667	359
2007	461	603	324
2008	509	630	339
2009	591	698	375
2010	681	765	412
2011	665	701	377
2012	838	838	451

N.B. : Les valeurs réelles ont été calculées à partir de la moyenne annuelle de l'Indice des prix à la consommation (IPCA) ; année de base : 2012 ; convertisseur de devises : PPA USD 2012.

Source : Tableau élaboré pour les fins de la présente étude à partir des données collectées dans Sambuichi et al., 2013.

**Schéma 5**  
Répartition des ressources du PAA par région, 2010-2012



Source : Sambuichi et al., 2013.

30 pour cent du prix d'achat des denrées certifiées biologiques ou produites de façon agroécologique.

En plus de relever le volume maximal d'achats annuels du PAA par DAP, le gouvernement fédéral a également introduit en 2011 une nouvelle modalité majeure au système du PAA (loi n° 12.512). Celle-ci n'implique aucune allocation supplémentaire de ressources au budget fédéral du PAA mais étend le processus d'approvisionnement de ce programme à d'autres niveaux de gouvernement, permettant ainsi aux petits exploitants de contourner certaines des barrières juridiques qui les empêchaient d'être compétitifs face à de plus gros acteurs.

Grâce à cette nouvelle modalité intitulée « Achat institutionnel », des institutions telles que des hôpitaux, des prisons ou des bases militaires peuvent employer leur budget pour s'approvisionner auprès de petits exploitants. De plus, les municipalités et les États désireux de compléter le Programme d'alimentation scolaire avec leurs propres ressources peuvent elles aussi se servir de cette nouvelle modalité pour acquérir chaque année jusqu'à 8 000 BRL (4 000 USD) de marchandises par DAP.

## 2.2.4 LES MODALITES DU PAA : ASSISTANCE ALIMENTAIRE ET MARCHES STRUCTURES

Comme il a été expliqué plus haut, le PAA se fournit en produits agricoles auprès de petits exploitants par le biais de différents mécanismes, dont plusieurs ont été inspirés par l'expérience préalable de la Conab, le principal acteur du PAA. Le PAA compte actuellement cinq modalités :

- l'Achat direct ;
- la Constitution de stocks ;
- l'Achat direct destiné à être redistribué

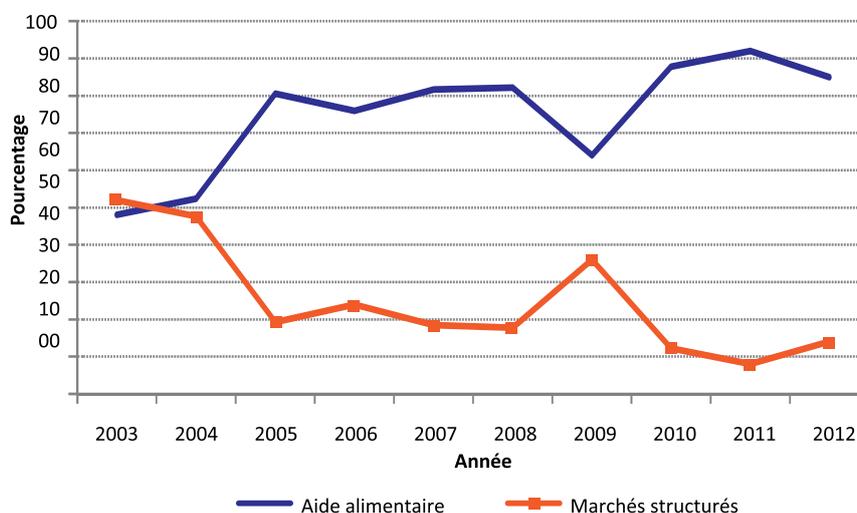
- immédiatement et gratuitement ;
- l'Encouragement à la production et à la consommation de lait ; et
- l'Achat institutionnel.

Pour mettre en évidence l'articulation des objectifs du PAA et de ces modalités, celles-ci ont été classées dans deux catégories :<sup>8</sup>

- l'Assistance alimentaire : elle englobe les modalités du PAA dans le cadre desquelles les produits sont donnés à des populations en situation d'insécurité alimentaire, des écoles ou d'autres institutions d'assistance sociale. Modalités concernées : Achat direct destiné à être redistribué immédiatement et gratuitement et Encouragement à la production et à la consommation de lait ; et les Marchés structurés : ils comprennent les modalités employées pour réguler les prix et l'offre et pour aider à la commercialisation ; ce sont eux qui approvisionnent les stocks destinés à être vendus ou distribués à des populations en situation d'insécurité alimentaire. Modalités concernées : Achats directs, Constitution de stocks et Achat anticipé (modalité supprimée en 2005).

La part de l'Assistance alimentaire a augmenté au fil des années pour représenter 85 pour cent des ressources allouées au PAA en 2012. Inversement, la part du mécanisme des Marchés structurés a diminué pour atteindre les 14 pour cent en 2012 (schéma 6). Selon Sambuichi et al. (2013), les composantes du PAA destinées à soutenir le marché devraient connaître des évolutions différentes. Tandis que l'Achat direct n'est utilisé que lorsque les prix sont trop bas ou qu'il y a un excès de surplus (des phénomènes qui n'ont

**Schéma 6**  
**Pourcentage de ressources du PAA selon la destination du produit, 2003-2012S**



*N.B. : L'Assistance alimentaire regroupe l'Achat direct destiné à être redistribué immédiatement et gratuitement ainsi que l'Encouragement à la production et à la consommation de lait. Le Soutien au marché regroupe quant à lui l'Achat direct, la Constitution de stocks et l'Achat anticipé (modalité supprimée en 2005).*

*Source : Graphique élaboré pour les fins de la présente étude à partir des données collectées dans Sambuichi et al., 2013.*

pas été observés depuis un moment), la Constitution de stocks est en revanche appelée à gagner en importance dans la mesure où elle est associée à l'assistance technique fournie par le MDA aux coopératives. Cette dernière modalité a pour vocation de soutenir les coopératives de petits exploitants afin de permettre à ces derniers d'être mieux armés face aux fluctuations des prix du marché et d'améliorer leur capacité globale de gestion.

### 2.2.5 LES DEFIS DU PAA

Le PAA s'est heurté à différents problèmes que le MDS et le MDA ont essayé de résoudre. La première difficulté a consisté à mettre au point un mécanisme de paiement rapide et efficace (Chmielewska et Souza, 2010). Avec l'introduction de la carte de débit du PAA, le but est de faire en sorte que les virements bancaires soient effectués dès la livraison du produit. L'autre difficulté est liée à la question du transport utilisé pour acheminer les marchandises. Dans les régions les plus pauvres du Brésil, l'infrastructure et les moyens de transport auxquels ont accès les agriculteurs sont insuffisants. (Chmielewska et Souza, 2010; Nehring et McKay, 2013). Malgré la complexité de la question du transport, le budget du PAA n'affecte aux frais de transport qu'un à cinq pour cent du coût total de chaque projet. Ces fonds sont transférés à l'instance chargée de la mise en œuvre du PAA, c'est-à-dire la Conab, une coopérative ou le Secrétariat municipal de l'Agriculture.

La mise en œuvre du PAA est une expérience politique unique qui démontre qu'il est possible et bénéfique de

faire communiquer la demande locale et la production issue de l'agriculture familiale. Il est essentiel de comprendre le rôle de l'État dans ce processus : c'est lui qui établit et coordine cette mise en relation, vu les frais élevés de transaction payés par les négociants privés pour acquérir des marchandises produites par des petits exploitants sur les marchés agricoles (Dorward et al., 1998). Grâce au PAA, les exploitants ont la garantie qu'ils pourront vendre leurs surplus et disposent de prix de référence sur lesquels se fonder au moment de conclure un accord avec des négociants privés. De plus, le PAA incite les producteurs à s'associer et à travailler avec des représentants des gouvernements locaux sur des projets du PAA (Nehring et McKay, 2013). Cette structure de base peut être obtenue par la collectivisation des ressources de production et de transport et leur mise en relation avec les coopératives et associations existantes. Si ces retombées positives n'étaient pas initialement prévues dans la conception du PAA, elles démontrent néanmoins les bienfaits générés par la promotion d'une demande structurée adressée aux petits exploitants.

### 2.2.6 EXAMEN DE LA DOCUMENTATION DISPONIBLE AU SUJET DE L'IMPACT DU PAA SUR LE MODE DE VIE DES PETITS EXPLOITANTS

Les politiques brésiliennes de renforcement de l'agriculture familiale font figure d'exemple en matière de création de marchés institutionnels permettant à de nombreux petits producteurs dotés d'un important

potentiel de production de jouir d'un meilleur accès au marché (Altieri et al., 2002). Outre le fait que les revenus des petites exploitations sont souvent faibles (voir la section 6), celles-ci emploient des membres de leur famille pour l'essentiel de leur production et exploitent souvent la main-d'œuvre disponible au sein de leur propre ménage pour assurer la reproduction sociale (Chayanov, 1986). Très peu d'études significatives ont été menées pour évaluer les principales politiques brésiliennes de demande structurée ; celles qui ont été publiées suggèrent néanmoins que le PAA a largement contribué à stimuler les revenus, la production et l'organisation collective des petits exploitants mais aussi à diversifier les cultures. Cette section se penche sur quelques uns des travaux ayant analysé les effets du PAA.

La fonction fondamentale du PAA est de s'attaquer directement au principal problème de l'agriculture familiale : la commercialisation de ses produits (Vogt et Souza, 2009). Les petits exploitants sont particulièrement exposés à la fragilité des marchés alimentaires et à la volatilité des prix, dans la mesure où les négociants et les investissements privés tendent à privilégier les cultures commerciales par rapport aux cultures vivrières (Dorward et al., 1998 ; 2002). Une intervention étatique visant à faire augmenter la demande de produits alimentaires issus de l'agriculture familiale peut entraîner l'émergence de nouveaux marchés et permettre de faire face aux variations régionales de la production alimentaire liées aux particularités régionales ou à d'autres facteurs. Le PAA enrichit les divers régimes alimentaires locaux en apportant des denrées issues de petites exploitations où il est possible de diversifier les cultures. Un tel mécanisme ne pourrait pas exister sur le marché privé étant donnée la présence croissante des supermarchés dans le pays, un facteur qui a contribué à limiter la chaîne d'approvisionnement et en a évincé les petits producteurs. C'est d'ailleurs au Brésil que l'on trouve la proportion la plus élevée de supermarchés d'Amérique latine : ces derniers y représentent en effet 75 pour cent des détaillants alimentaires (Reardon et Berdegué, 2002 : 374).

La demande structurée incite les exploitations familiales à diversifier leur production en leur garantissant la stabilité du marché et des prix pour toute une série de marchandises. Selon M. Doretto et E. Michellon (2007), le PAA a relancé la production de nombreuses cultures qui avaient disparu dans de nombreuses régions du Brésil, assurant ainsi des entrées d'argent continues pour les agriculteurs plutôt qu'un ou deux paiements par an effectué au moment des récoltes. Ces auteurs ont étudié la situation des bénéficiaires et non bénéficiaires du PAA dans trois municipalités de l'État de Paraná afin d'observer l'impact des politiques d'achat public sur les revenus des petites exploitations. Ils ont montré que les familles ayant eu accès au crédit « agriculture familiale » avaient vu leur revenu croître de 25,2 pour cent tandis que ceux qui n'y avaient pas eu accès (les exploitations dont la surface et les revenus étaient les plus limités) avaient enregistré une hausse de revenus de 43 pour cent (Ibid. : 128-129).

L'étude a également révélé qu'un tiers de l'échantillon de bénéficiaires observé avait augmenté sa surface cultivée et que deux tiers avaient modernisé leurs moyens de production (Ibid. : 126-127). L'évolution des facteurs suivants : revenu, surface cultivée et technologie ont permis aux exploitations de mieux répartir le travail au sein des ménages, permettant ainsi à leurs membres de mener une activité professionnelle parallèle et de diversifier leurs sources de revenu. Dans deux des municipalités étudiées, un tiers des familles observées ont déclaré percevoir des revenus liés à des activités non agricoles.

S. P. C. Vogt et R. S. Souza (2009 : 12-13) ont montré qu'en encourageant une diversification de la production, le PAA contribue à élargir les canaux de distribution des agriculteurs, que ce soit en redynamisant les marchés locaux existants ou par le biais d'autres politiques. Ils ont en outre réalisé une étude qualitative de cas en se concentrant sur deux municipalités de la région de Celeiro, située dans l'État de Rio Grande do Sul. Leur étude a mis en évidence la capacité du PAA à ajouter une dimension et une structure sociales aux marchés et canaux de distribution locaux des agriculteurs dotés de ressources limitées. C'est grâce à son travail en régulière et étroite relation avec le marché que le PAA a pu jouer un rôle central dans l'expansion de la production des familles bénéficiaires (Ibid. : 16).

Selon G. Sparovek et al. (2007), les achats réalisés par le biais du PAA ont tissé de nouvelles relations entre les petits exploitants, les intermédiaires, les autorités locales et les consommateurs ; celles-ci ont modifié la viabilité des circuits alimentaires locaux. Leur étude se base sur un échantillon de deux cent cinquante questionnaires distribués dans six États différents du Nord-Est brésilien. La majorité des agriculteurs interrogés étaient plutôt âgés (73 pour cent d'entre eux avaient entre trente-et-un et soixante ans) et syndiqués (91 pour cent d'entre eux militaient dans un mouvement social). Cette étude montre que les revenus des bénéficiaires du programme étaient généralement trois fois supérieurs à ceux des non-bénéficiaires (Ibid.), et ceci pour deux raisons principales : d'une part, les participants bénéficient d'entrées financières supplémentaires liées aux ventes réalisées dans le cadre du PAA et, de l'autre, les non-participants pratiquent pour beaucoup d'entre eux l'agriculture de subsistance et consomment donc la plus grande partie de leur production.

Dans la mesure où le PAA supprime les intermédiaires de la chaîne d'approvisionnement, il contribue également à fixer un prix de référence pour des agriculteurs qui, sans le marché du PAA, n'auraient pas accès à un marché privé compétitif acquérant leur production à un « prix équitable ». J. P. Agapto et al. (2013) ont démontré à partir d'une enquête réalisée à Campinas, une municipalité de l'État de São Paulo, que les prix proposés par le PAA étaient 45,9 pour cent plus élevés que ceux proposés par les intermédiaires.<sup>9</sup> Ils ont par ailleurs montré que ce prix de référence incitait également les producteurs à cultiver des denrées à plus haute valeur ajoutée, entraînant ainsi une hausse des revenus (Ibid. : 18).

Lucena et Luiz (2009) se sont intéressés à des exploitations réinstallées par la réforme agraire dans l'État de Rio Grande do Norte et y ont étudié la hausse des prix à la production générée par le PAA. Dans le cadre de ce dernier, les agriculteurs n'ont affaire qu'à un seul intermédiaire, ce qui a eu pour effet de doubler les sommes perçues pour leurs marchandises. À partir d'un échantillon de sept bénéficiaires du PAA, E. K. Lucena et J. M. Luiz ont estimé que les revenus avaient crû de 43 pour cent en moyenne et que cette hausse s'échelonnait de 3,9 à 184,5 pour cent (Ibid. : 15). Il est essentiel en effet pour les petits exploitants de disposer d'un prix de référence au moment de négocier sur le marché privé ou avec des intermédiaires. Rocha et al. (2007) ont quant à eux mené des entretiens dans trois municipalités de l'État de Bahia, révélant ainsi que chaque bénéficiaire du PAA dépendait exclusivement d'un seul intermédiaire jusqu'au moment où il commençait à vendre ses produits au PAA.

D'autres études ont également observé une hausse de la production totale de l'agriculture familiale spécialement destinée à être vendue au PAA, du fait de la méthode de paiement directe et assurée de ce programme (Momberg de Camargo et al., 2013 ; Agapto et al., 2013 ; Doretto et Michellon, 2007 ; Cordeiro, 2007 ; Müller et al., 2007).

Il a également été démontré que le PAA incite les agriculteurs à s'associer et à entrer en contact avec les autorités locales et les consommateurs. L'approvisionnement du PAA dépend des associations d'agriculteurs, qui vendent leur production par le biais des modalités du PAA ; ce programme contribue donc à renforcer la capacité de réponse de ces associations à la demande structurelle du PAA ou leur capacité à s'organiser pour vendre leur production par le biais du PAA (Vogt et Souza, 2009).

Enfin, une enquête récente portant sur l'évaluation du PAA, dont il est question dans l'ouvrage de Sambuichi et al. (2013), a montré que, sur un total de 29 études, 35 effets positifs du PAA ont été recensés, soit au moyen

de données récoltées auprès de petits échantillons (comme ceux dont il est question plus haut) soit au moyen d'entretiens qualitatifs avec des bénéficiaires, des non-bénéficiaires et des responsables politiques. La diversification de la production a été la conséquence la plus largement observée ; il en a été question dans 72 pour cent des études. Viennent ensuite l'amélioration de la qualité des produits, la consolidation de l'organisation collective et la hausse des revenus, tous trois cités dans 52 pour cent des réponses. Il s'agit de dimensions essentielles pour la durabilité du PAA et pour ses effets à long terme dans la mesure où elles représentent non seulement un gain de bien-être à court terme généré par la hausse des revenus, mais poussent également les agriculteurs à améliorer la qualité de leur production et à mieux s'organiser, deux conditions essentielles pour faciliter l'accès des exploitants au marché, au-delà de la demande structurée/institutionnelle.

Bien qu'aucune évaluation nationale de grande envergure n'ait été réalisée, la mise en œuvre d'un système de suivi de ces modalités est envisagée via la Conab.<sup>10</sup> Il est également possible de consulter des données relatives à toutes les modalités du programme sur le site du MDS.<sup>11</sup> Les évaluations réalisées jusqu'à présent se sont fondées sur des études de cas et sur de petites études portant sur une à cinq municipalités. Si la plupart de ces évaluations témoignent de l'impact profond du PAA sur l'articulation et la gestion des circuits alimentaires locaux, il est toutefois difficile d'analyser les effets de ce programme au niveau national.

La presque totalité des études témoigne par ailleurs d'une dynamisation de la productivité, de l'organisation collective et des revenus des petits exploitants, apportant ainsi une preuve supplémentaire de l'efficacité du PAA au niveau de la demande. La conduite d'une évaluation d'impact au niveau national permettrait toutefois de comprendre de façon systématique les principaux effets du PAA sur les petits exploitants et sur leur communauté, au niveau des régions et en matière d'économies d'échelle.

## 3 LE PNAE : LE PROGRAMME NATIONAL D'ALIMENTATION SCOLAIRE

### 3.1 INTRODUCTION

Le programme brésilien d'alimentation scolaire (PNAE) constitue la principale source de demande structurée reçue par les petits exploitants. Chaque jour, les écoles publiques brésiliennes nourrissent autour de 45 millions de bouches ; l'alimentation scolaire représente par conséquent un marché institutionnel de taille pour les producteurs. Doté d'un budget de 3,5 milliards de BRL (1,75 milliards de dollars), le PNAE a le potentiel pour tirer les revenus de l'agriculture familiale vers

le haut et multiplier les débouchés commerciaux des petits exploitants. (FNDE, 2013).

Si l'on prend pour référence le budget actuel du PNAE, la part minimum de 30 pour cent devant être allouée à l'approvisionnement auprès de petites exploitations représente presque à elle seule le budget total du PAA pour l'année 2013 (1,3 milliards de BRL, soit 650 millions de dollars). Le PNAE a donc permis de doubler les fonds fédéraux disponibles sur les marchés institutionnels. À eux deux, les deux plus gros programmes fédéraux financeraient

ainsi une demande structurée de produits issus de l'agriculture familiale dont la valeur globale annuelle dépasserait les 2 milliards de BRL (un milliard de dollars).

La dimension locale de la mission du PNAE a permis à ce dernier de réorienter les objectifs associés aux achats publics : plutôt que de ne viser que des résultats en matière de prix alimentaires, il a mis en valeur d'autres aspects tels que la qualité des produits alimentaires, leur acceptabilité sociale, leur disponibilité et la périodicité saisonnière de leur production au niveau local. Comme nous le verrons plus tard, le diététicien scolaire joue un rôle essentiel consistant à garantir que les menus scolaires soient culturellement et nutritionnellement adaptés à la population concernée. C'est lui en effet qui élabore les menus et fournit la liste des aliments devant être achetés auprès de petits exploitants par le biais d'appels d'offre publics passés au niveau local.<sup>12</sup> Ce processus permet d'embrasser la diversité des habitudes alimentaires et culturelles du Brésil, contrairement à l'approche consistant à imposer des normes standardisées à l'ensemble des régions du pays. L'obligation de se fournir auprès de petits exploitants promeut en outre le développement local tout en leur apportant un complément de revenus (Otsuki, 2010).

Il n'en a toutefois pas toujours été ainsi. Le Brésil a une longue tradition en matière de programmes d'alimentation scolaire qui remonte aux années 1940. Depuis lors, une série de réformes politiques majeures ont été adoptées pour atteindre la couverture actuelle du PNAE, qui englobe l'enseignement public, depuis l'école maternelle (de six mois à cinq ans) au secondaire (17-18 ans), tout en englobant les étudiants adultes inscrits dans un parcours spécialisé (l'EJA, ou « Enseignement pour les jeunes et les adultes ») dispensant toutes les matières relevant de l'enseignement fondamental.

L'objectif de la règle des 30 pour cent du PNAE est similaire à celui du PAA : renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des consommateurs, dans ce cas des élèves inscrits dans le système public, afin de créer une demande structurée adressée à l'agriculture familiale. Dans la mesure où cette demande se caractérise par sa prévisibilité et ses normes de qualité, elle est capable de réduire les risques et les incertitudes, en particulier la volatilité des prix, permettant ainsi aux petits exploitants de mieux planifier leurs investissements, de diversifier leurs cultures et d'améliorer la qualité de leur production afin de répondre aux exigences de santé et d'hygiène du PNAE.

En plus d'apporter une réponse à la question de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des écoles publiques, le PNAE peut également être considéré comme une intervention de protection sociale complète contribuant à encourager la scolarisation et la fréquentation scolaire et à renforcer le statut de la santé infantile. Les objectifs officiels du PNAE sont les suivants :

- répondre aux besoins nutritionnels des enfants en leur fournissant un repas par jour ;
- encourager à l'adoption d'habitudes

alimentaires saines et dispenser une éducation nutritionnelle ;

- renforcer les capacités d'apprentissage des élèves ; et
- prévenir le décrochage scolaire et le redoublement.

Il convient en effet de souligner qu'il existe peu de programmes de protection sociale capables de générer tant de bénéfices multisectoriels.

### 3.2 LE PNAE : BREF APERÇU DE SON ÉVOLUTION DEPUIS 1945

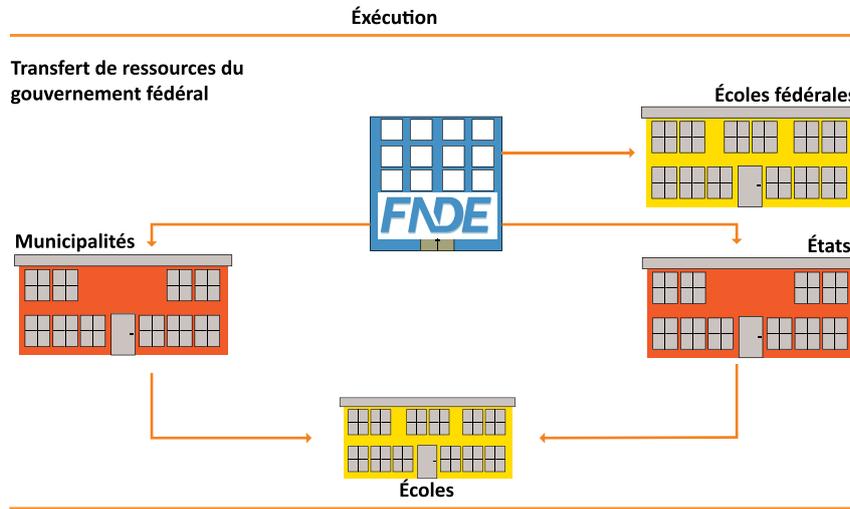
Les premiers programmes gouvernementaux d'alimentation scolaire remontent à 1945. À cette époque, la faim et la malnutrition constituent des problèmes de santé publique majeurs. Cette même année est créée la Commission nationale à l'alimentation (*Comissão Nacional de Alimentação*, CNA), suivie presque dix ans plus tard par la Campagne nationale pour l'alimentation scolaire (CNAE), établie à partir de dons alimentaires faits par la communauté internationale (Peixinho, 2013).

C'est entre 1955 et 1970 qu'émerge un programme national d'alimentation scolaire à portée nationale, placé sous la responsabilité du gouvernement fédéral. Pendant cette période, l'orientation des interventions en matière d'alimentation scolaire mises en œuvre au Brésil est conditionnée par des partenariats conclus avec des organisations internationales dont les principales préoccupations sont l'alimentation et la nutrition, avant tout parce que celles-ci sont liées à la santé infantile. On peut identifier deux phases principales. La première concerne les années 1950, caractérisées par la prévalence des ressources du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF). Pendant les années 1960, la presque totalité des aliments consommés dans les établissements scolaires brésiliens couverts par des projets d'alimentation scolaire proviennent de *Food for Peace*, un programme de l'Agence américaine pour le développement international (USAID). Pendant cette seconde période, les aliments dont cette agence finance l'acquisition sont produits aux États-Unis ou par le Programme alimentaire mondial (Peixinho et al., 2010 ; Vasconcelos, 2005).

Sa couverture, prévue pour être nationale, laisse en outre à désirer et la fréquence de l'approvisionnement alimentaire des écoles est très irrégulière. De plus, aucune attention n'est prêtée au besoin de fournir des repas adaptés à la réalité culturelle et l'on se préoccupe guère de savoir s'ils vont être acceptés ou non par la population (Peixinho, 2013).

Les années 1970 marquent un tournant dans cette évolution dans la mesure où, à partir de là, les denrées alimentaires importées ou données sont remplacées par des aliments achetés à des entreprises nationales par le programme d'alimentation scolaire. Les produits alimentaires transformés commencent alors à entrer dans la composition des menus scolaires brésiliens (Peixinho, 2013).

**Schéma 7**  
**Flux des ressources du FNDE**



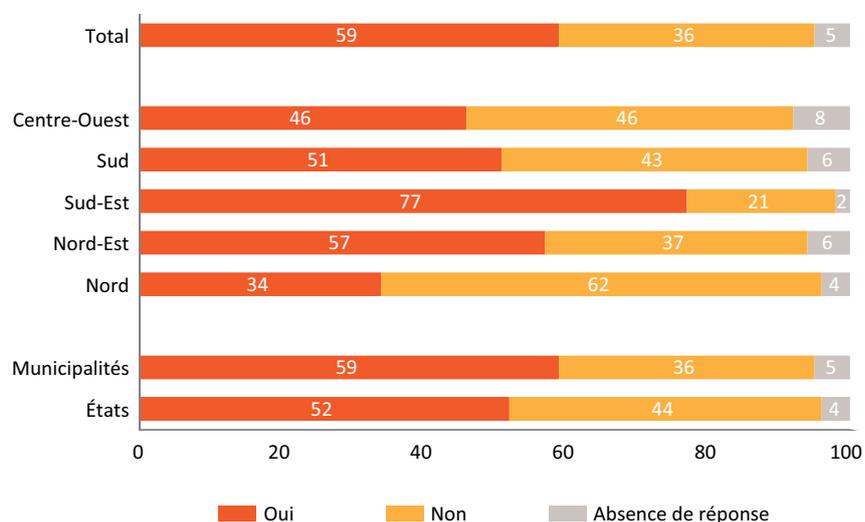
Source : FNDE.

En 1976, le CNAE est intégré au Second programme national d'alimentation et de nutrition (II PRONAN). L'objectif de cette campagne est de fournir des suppléments alimentaires aux élèves des écoles publiques (à l'exception du secondaire) et aux enfants d'âge préscolaire qui en présentent le besoin. Ces suppléments sont censés couvrir 15 pour cent des besoins nutritionnels quotidiens recommandés tout au long de l'année scolaire. En 1979, la CNAE est rebaptisée Programme

national d'alimentation scolaire (PNAE). Géré par l'Institut national pour l'alimentation et la nutrition (ministère de la Santé), le PNAE constitue entre 1976 et 1984 l'une des interventions clé du programme II PRONAN.

Le II PRONAN englobe une large série d'interventions, dont la distribution de suppléments alimentaires, non seulement aux enfants mais aussi aux travailleurs, aux mères et aux jeunes enfants, en particulier dans les

**Schéma 8**  
**Une partie des ressources fédérales destinées à l'alimentation scolaire servent-elles à acheter des denrées produites par des exploitants locaux ?**



Source : ASBRAN, 2007.

régions les plus pauvres du pays. De plus, ce programme introduit une série d'innovations telles que la coordination interministérielle, des mesures d'incitation à la production de produits alimentaires de base, la réglementation de la chaîne alimentaire, l'achat de denrées vivrières auprès des petits exploitants et un mécanisme garantissant des prix plus bas et plus concurrentiels (MS/INAN, 1976). Quelques évaluations du II PRONAN suggèrent que le manque de soutien politique et budgétaire, le clientélisme et les fréquents retards ont exacerbé les défauts du programme dans certains domaines, plus particulièrement celui du soutien aux producteurs locaux (Schmitz et al., 1997).

L'échec partiel de ce programme peut s'expliquer par le caractère centralisé du processus d'achats publics. Le gouvernement fédéral prévoyait alors un même menu pour toutes les régions du pays, sans tenir compte des habitudes alimentaires ni des pratiques et préférences alimentaires régionales. Cette centralisation a généré une série de complications, dont des problèmes d'ordre logistique d'acheminement et de stockage des produits alimentaires aboutissant généralement à la perte des denrées achetées, du fait des retards de livraison (Bavaresco et Mauro, 2013). De plus, cette centralisation a bénéficié à de grandes entreprises spécialisées dans la transformation alimentaire<sup>13</sup> permettant aux produits d'être conservés plus facilement et plus longtemps, au lieu de bénéficier aux producteurs locaux capables de fournir des produits frais, mais à une échelle locale plus réduite.

L'adoption de la Constitution de 1988 marque un tournant pour la politique d'alimentation scolaire au Brésil. L'article 208 consacre le droit à l'alimentation scolaire universelle pour les élèves inscrits dans les écoles primaires du système public. Ce même article stipule que l'État est responsable de garantir le respect de ce droit. « L'État » fait ici référence aux niveaux de gouvernement fédéral, étatique et municipal. Il doit faire en sorte que tous les élèves inscrits dans l'enseignement primaire brésilien aient accès à des repas scolaires (Brazil, 1988). Cette Constitution se caractérise par un haut degré de décentralisation des services sociaux en général, et plus particulièrement de l'éducation. La possibilité de décentraliser le processus d'achats publics du PNAE ne date que de la moitié des années 1990, où furent introduites des réformes majeures.

En juillet 1994, la loi n° 8.913 décentralise le financement des repas scolaires. À partir de cette date, ce sont les départements chargés de l'éducation au niveau des municipalités, des États et du District fédéral, qui héritent de la responsabilité de dépenser les ressources fédérales allouées à l'alimentation scolaire ; ces entités ne sont autres que les instances chargées de la mise en œuvre du PNAE. En 1998, la gestion du programme incombe à un organe du gouvernement fédéral, le Fonds national pour le développement de l'éducation (FNDE) (décret provisoire n° 1784, 14 décembre 1998). L'une de ses tâches est de réguler les dépenses des instances PNAE. Chaque année, ces dernières doivent élaborer un rapport concernant leurs

dépenses et le soumettre au FNDE. Ce décret provisoire introduit un autre changement majeur : la réduction de la quantité d'aliments transformés ou faciles à préparer figurant sur la liste des produits pouvant être achetées avec des ressources fédérales (FNDE, 2009).

Le 28 juin 2001, un nouveau décret provisoire introduit l'obligation de consacrer 70 pour cent des ressources du FNDE allouées à l'alimentation scolaire à l'achat de produits alimentaires de base, en tenant compte des habitudes alimentaires locales et régionales et de la disponibilité des cultures locales, et ce dans le but de promouvoir le développement local en renforçant la nécessité d'acheter des produits alimentaires locaux pour les repas scolaires. De plus, la résolution n° 15 (16 juin 2003) du FNDE établit des critères et des modalités règlementant le transfert des ressources du FNDE aux instances du PNAE, à savoir les départements chargés de l'éducation des municipalités et des États (schéma 7).

L'introduction de ce rapport mentionne l'adoption en 2003 (la première année du premier mandat du président Lula) de la stratégie « Faim zéro », dont l'objectif était de combattre la faim et la pauvreté par différents moyens articulés autour de quatre axes. À cette époque, d'importantes mesures sont prises pour renforcer le PNAE. Pour apporter une solution à l'insécurité alimentaire, le Système de sécurité alimentaire et nutritionnelle du gouvernement forge les concepts de « culture alimentaire » et de « solution locale », qui poussent le PNAE à renforcer le besoin de s'approvisionner auprès de petits exploitants.

L'institution des Conseils d'alimentation scolaire (CAE) au niveau municipal, chargés de superviser et d'assurer le suivi des achats alimentaires, et la création d'un poste de diététicien responsable d'élaborer les menus scolaires en tenant compte des habitudes et des produits alimentaires locaux. Ces mesures encouragent la participation et la responsabilité sociales et jouent un rôle essentiel dans le renforcement de la demande de produits locaux.

En 2007, le FNDE demande à ce qu'une enquête soit réalisée afin d'évaluer la mise en œuvre du PNAE. Entre autres indicateurs, cette enquête cherche à déterminer si les instances chargées de la mise en œuvre du PNAE (les départements d'éducation des municipalités et des États) se fournissent bien auprès des petits producteurs locaux. Le schéma 9 montre que c'est bien le cas pour environ 59 pour cent de ces départements. La région Sud-Est arrive en tête, avec 77 pour cent des instances respectant cette consigne, suivie par le Sud, avec 51 pour cent, et enfin par le Centre-Ouest et le Nord, avec 46 et 34 pour cent respectivement.

Ces chiffres montrent que ces instances procèdent bel et bien à un approvisionnement local, qui constitue l'un des objectifs centraux des réformes lancées en 1994. Toutefois, ces achats locaux ne sont pas tous effectués auprès de petits exploitants, comme le prévoit pourtant le concept utilisé pour la conception et la mise en œuvre du PAA. L'incidence des achats locaux sur les différentes régions, contredit dans une certaine mesure ce qu'avaient

révélé d'autres sources d'informations selon lesquelles les régions du Nord-Est et du Sud comptaient le plus grand nombre de petits exploitants.

Parallèlement, des débats sont menés au niveau du gouvernement fédéral (ils enregistrent une importante participation de la société civile par le biais du CONSEA) dans le but d'étendre le cadre juridique défini par le PAA pour règlementer les achats effectués auprès des petits exploitants, mais aussi pour renforcer la demande structurée de produits issus de l'agriculture familiale. Le MDS et le MDA ont joué un rôle clé dans ce processus, dans la mesure où tous deux ont déjà participé à la mise en œuvre du PAA, qui a démontré qu'il était possible de s'approvisionner auprès des petits exploitants tant que les lois relatives aux achats publics à condition que la législation en matière d'achats institutionnels soit adaptée. L'expérience du PAA montre également que la demande structurée encourage les producteurs à s'organiser (en coopératives ou en associations) afin d'être mieux armés pour fournir des produits alimentaires de haute qualité, conformément aux critères du PNAE.

Après ce long processus de décentralisation, pendant lequel la priorité a été accordée aux producteurs locaux, une nouvelle loi relative au PNAE est introduite (la loi n° 11.947). Elle institue l'obligation de composer les repas scolaires à partir d'au moins 30 pour cent de produits alimentaires issus de petits producteurs ou d'organisations de petits exploitants. Ce cadre juridique impose également que la préférence soit accordée aux petits exploitants réinstallés par la Réforme agraire, aux communautés traditionnelles telles que les Quilombolas (des descendants d'esclaves) et aux peuples indigènes. À l'image des critères définis par le PAA, les menus scolaires doivent en outre privilégier les aliments biologiques et ceux produits de façon agroécologique.

Grâce à son nouveau cadre juridique englobant à la fois la loi n° 11,947 et les résolutions 38/2009 et 26/2013, le PNAE est devenu un outil essentiel pour renforcer la demande structurée de produits issus de petits exploitants locaux.

## 4 LES ACHATS DU PNAE/FNDE

Le tableau 2 retrace l'évolution des ressources financières allouées au PNAE (en valeur nominale et réelle, en réaux brésiliens et en dollars, obtenus grâce au convertisseur de PPA de la Banque mondiale) et celle du nombre de bénéficiaires de ce programme entre 1995 et 2010. En 1995, les dépenses du PNAE ont tourné autour de 973,2 millions de dollars (PPA) et ont bénéficié à 33,2 millions d'étudiants, contre près de deux milliards de dollars (PPA) et 45,6 millions d'étudiants en 2010 (Albaneide, 2013). L'essentiel de cette expansion est intervenu après 2008, et plus particulièrement en 2010, du fait de deux changements : (a) l'extension en 2009 de la couverture du PNAE aux

### 3.3 REGLES ET PROCEDURES DU PNAE CONCERNANT L'ACHAT AUPRES DES PETITS EXPLOITANTS

Comme ce fut le cas avec le PAA, la plus grande innovation induite par cette série de nouvelles lois fut l'abolition de la concurrence dans le processus d'achats publics, dont le seul critère était en général le prix. En effet, les règles de procédure traditionnelles rendaient presque impraticable la concurrence entre les petits producteurs et les grandes entreprises dans le processus d'appel d'offres. À son adoption, cette loi établissait comme dans le cadre du PAA une valeur maximale d'achats pouvant être effectués auprès d'un même petit exploitant, initialement fixée à 9 000 BRL (4 5000 USD) par an et par DAP, puis réévaluée à 20 000 BRL (10 000 USD) depuis 2012. Ce plafond a pour vocation d'éviter que les achats ne se concentrent sur un petit nombre de producteurs et permet de faire participer un plus grand nombre d'exploitants (potentiellement regroupés en coopératives ou en associations). Il est intéressant de noter que le maximum fixé par le PNAE est presque deux fois plus élevé que celui en vigueur pour les différentes modalités du PAA ; cette proportion traduit le compromis dégagé entre la diversification des fournisseurs d'une part et, de l'autre, le besoin de disposer d'un seuil minimum de produits alimentaires afin de répondre à la demande régulière des écoles, particulièrement dans les moyennes et grandes villes.

Contrairement au PAA, qui procède en faisant une moyenne des prix observés dans trois municipalités, le PNAE offre des prix similaires à ceux pratiqués sur les marchés locaux, au niveau municipal. Même lorsque les coûts de transport couvrant leur livraison jusqu'aux écoles est pris en compte, ces prix demeurent inchangés afin d'inciter les petits exploitants à participer au PNAE. (Saraiva et al., 2013). L'encadré numéro 2, élaboré à partir des données fournies par Saraiva et al. (2013), décrit toutes les étapes que doivent suivre les instances du PNAE pour mettre correctement en œuvre le processus d'achats publics auprès des petits exploitants.

établissements secondaires et aux cursus spéciaux (pour adultes, par exemple) et (b) le passage du montant par tête de 0,22 à 0,30 BRL pour les établissements allant du pré-scolaire au lycée, de 0,22 à 0,60 BRL pour la crèche, de 0,44 à 0,60 BRL pour les élèves quilombolas et de 0,66 à 0,90 BRL pour les écoles participant au programme « Plus d'éducation » (*Mais Educação*).<sup>14</sup>

Comme il a été dit précédemment, en 2010 est entrée en vigueur l'obligation de consacrer 30 pour cent des ressources du PNAE aux petits producteurs, ce qui représente un budget de presque 500 millions de dollars

## ENCADRE 2. PROCEDURES DU PNAE POUR L'APPROVISIONNEMENT AUPRES DES PETITS EXPLOITANTS

### Étape 1 : Budget

- ◇ Identifier le montant que le gouvernement fédéral doit transférer à l'école en prenant l'année antérieure comme base ;
- ◇ Estimer la proportion d'achats auprès de petits exploitants à effectuer pour l'année à venir.

### Étape 2 : Menu

- ◇ Le diététicien responsable de l'élaboration des menus scolaires doit (a) inventorier les denrées produites par les petits exploitants ; (b) établir un menu à partir de ces produits en tenant compte des exigences nutritionnelles ; et (c) informer la municipalité de la valeur à acheter pour chaque produit.

### Étape 3 : Liste des prix

- ◇ La municipalité doit s'informer des prix pratiqués sur le marché local pour les différents produits et y intégrer les coûts de transport afin de faire livrer ces denrées aux écoles.

### Étape 4 : Appel d'offres public

- ◇ Avant tout achat, l'instance du PNAE fait connaître la liste de produits, de prix et de quantités dont elle a besoin par le biais d'un appel d'offres public.

### Étape 5 : Proposition de vente

- ◇ Les petits exploitants répondent à cet appel par une proposition de vente détaillant le volume de production qu'ils sont à même de fournir en se basant sur les exigences spécifiées dans l'appel d'offre et en se conformant au plafond annuel de 20 000 de BRL par DAP.

### Étape 6 : Réception des propositions

- ◇ Pour que la proposition soit recevable, une série de documents doit y être annexés (résolution 23/2012 du FNDE) :
  - Groupes informels : DAP individuel et CPF (numéro de Registre des personnes physiques) de chaque producteur, proposition de vente ;
  - Groupes formels : DAP coopératif (DAP juridique), CNPJ (numéro de Registre des personnes morales), intégralité des documents prouvant (a) que la coopérative exerce légalement ses activités et (b) proposition de vente.

### Étape 7 : Contrôle qualité des échantillons

- ◇ **Les produits alimentaires doivent être conformes aux normes et réglementations des agences suivantes :**
  - Agence brésilienne de surveillance sanitaire (Anvisa/ministère de la Santé) ;
  - Système des soins de santé pour l'agriculture et le bétail (Suasa/ministère de l'Agriculture et du Bétail).

### Étape 8 : Sélection et évaluation des projets

- ◇ La municipalité sélectionne les projets en fonction de la situation géographique de chaque producteur, selon l'ordre de priorité suivant : producteur établi dans (1) la municipalité ; (2) la région ; (3) la zone rurale ; et (4) le pays.<sup>15</sup>

*À l'intérieur de ces groupes, les exploitants réinstallés par la Réforme agraire, les communautés indigènes et les Quilombolas doivent être considérés comme prioritaires, selon les différentes catégories de DAP, comme il est dit dans la section de cette étude consacrée au PAA.*

### Étape 9 : Signature du contrat/Projet

- ◇ La municipalité et les petits exploitants ou les coopératives signent la proposition de vente, qui doit également préciser le calendrier des livraisons et les dates de paiement.

### Étape 10 : Livraison du produit

- ◇ Le petit producteur ou la coopérative livre les produits selon le calendrier inclus dans la proposition de vente.

**Tableau 2**  
**Répartition des ressources financière et couverture des étudiants**  
 (PNAE, 1995–2010)

Année	Ressources financières (en millions)			Couverture
	Valeur nominale (BRL)	Valeur réelle (BRL)	PPP (USD)	(en millions)
1995	590.1	1810	973.2	33.2
1996	454.1	1203	695.6	30.5
1997	672.8	1667	963.9	35.1
1998	785.3	1886	1090	35.3
1999	871.7	1997	1154	36.9
2000	901.7	1929	1115	37.1
2001	920.2	1843	1065	37.1
2002	848.6	1567	905.8	36.9
2003	954.2	1536	887.9	37.3
2004	1025	1548	894.7	37.8
2005	1266	1789	1034	36.4
2006	1500	2034	1176	36.3
2007	1520	1989	1150	35.7
2008	1490	1845	1067	34.6
2009	2013	2377	1374	47.0
2010	3034	3410	1971	45.6

*N. B. : Les valeurs du réal brésilien ont été calculées à partir de la moyenne annuelle de l'Indice national des prix à la consommation. Année de base : 2012. Convertisseur de devises: PPA USD 2012.*

*Source : Tableau élaboré pour les fins de la présente étude à partir des données du FNDE.*

(PPA), une somme supérieure au budget total du PAA en 2010. Afin de déterminer le délai d'entrée en conformité des instances du PNAE avec la législation, deux bases de données ont été fusionnées pour retracer l'évolution des commandes passées auprès des petits exploitants et financées par les ressources du PNAE/FNDE. Les chiffres de 2010 (la première année de mise en œuvre effective de la loi n° 11.947 de 2009) sont basés sur les informations fournies par le Rapport financier annuel (*Demonstrativo Sintetico anual, DSA*) que les instances du PNAE doivent soumettre au FNDE. Un champ y est spécialement prévu pour que celles-ci y déclarent le montant des fonds fédéraux alloués aux repas scolaires et dépensés auprès des petits exploitants. Ces données ont été collectées par CECANE/UnB et analysées par E. B. Saraiva et al. (2013).

De même, afin de disposer de chiffres comparables pour les années suivantes (2011 et 2012), une base de données a été générée à partir des informations disponibles sur le nouveau système informatique développé par le FNDE. Les instances du PNAE doivent y mettre en ligne leur rapport annuel de dépenses pour en permettre le suivi et l'évaluation. Cette base de données inclut des informations

concernant les dépenses faites auprès des petits exploitants et doit permettre de déterminer si les acteurs du PNAE respectent ou non l'obligation légale des 30 pour cent. L'indicateur de cette base de données est la proportion des achats totaux faits auprès des petits producteurs par rapport aux ressources du FNDE transférées aux institutions du PNAE (municipalités et États).

Il n'existe toutefois aucune base de données couvrant l'ensemble des 5 565 municipalités du Brésil, ses vingt-six États et le District Fédéral. Celle de 2010 contient des informations concernant 5 255 institutions du PNAE (États et municipalités), contre 5 157 et 5 081 respectivement pour 2011 et 2012. Les bases de données de 2011 et 2012 n'ont pas encore été finalisées puisque les instances du PNAE ont encore la possibilité de rendre compte de leurs dépenses. La publication d'une base de données consolidée est prévue pour novembre 2013.

Le schéma 9 porte sur la totalité du territoire brésilien pour les années 2010 à 2012 et montre que la majorité des instances du PNAE ayant soumis leur rapport financier emploient les fonds du PNAE pour s'approvisionner auprès de petits exploitants. En 2012, environ 67 pour cent d'entre eux ont acheté des produits issus de

l'agriculture familiale pour nourrir les écoliers inscrits dans les établissements relevant de leurs compétences.

En ce qui concerne les régions, le schéma 9 montre que les performances des instances du PNAE ont été excellentes dans le Sud du Brésil. Là, les petits exploitants jouissent en effet d'un meilleur capital physique et social et présentent un taux d'adhésion aux coopératives plus élevé que dans d'autres régions, et ce dès la première année de mise en œuvre de la nouvelle législation. Environ 72 pour cent d'entre elles se sont en effet approvisionnées auprès de petits producteurs en 2010 et ce chiffre est passé à 87 pour cent en 2012. Entre 2010 et 2012, cette proportion a crû dans toutes les régions mais le niveau de conformité du Sud est si élevé que toutes les autres régions se trouvent en réalité en dessous de la moyenne nationale, située à 67 pour cent. Il convient en outre de préciser que c'est dans le Nord du pays que cette proportion a le plus faiblement évolué entre 2010 et 2012, passant de 51 à 60 pour cent.

Le schéma 10 montre le pourcentage moyen des ressources totales du FNDE réellement dépensées par les instances du PNAE auprès de petits exploitants. Au niveau national, cette proportion est passée de 22 à 29 pour cent entre 2010 et 2012, atteignant presque le seuil minimum de 30 pour cent exigé par la législation du PNAE.

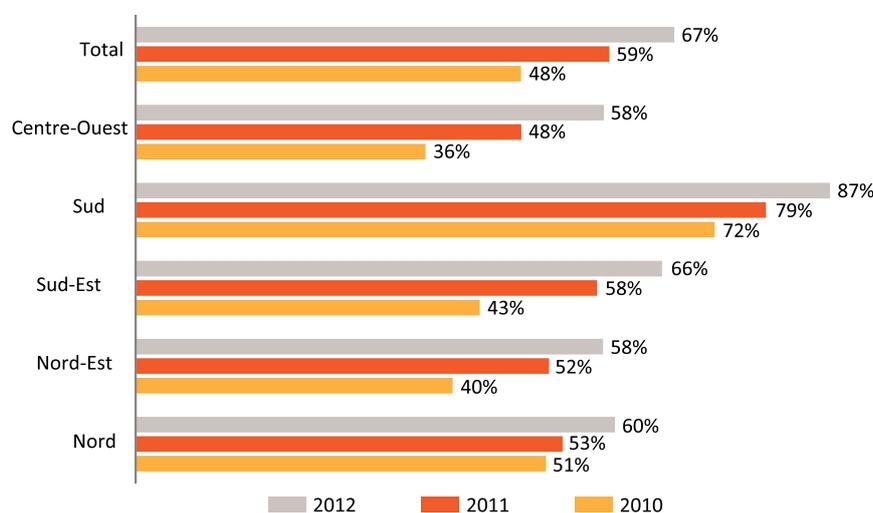
Le Sud remporte encore une fois la première place. Il s'agit en effet de la seule région où les instances du PNAE dépassent de loin le pourcentage minimum obligatoire, avec 37 pour cent en 2012. Dans le Nord et le Nord-Est, ces instances ont beaucoup de mal à faire augmenter ce pourcentage et les chiffres ont à peine évolué sur les trois années analysées ici. Le Centre-Ouest a peu progressé lui aussi, passant de 21 à 24 pour cent. De façon générale,

ce sont le Sud-Est et le Sud qui ont tiré les performances nationales vers le haut, avec une augmentation de 10 points de pourcentage pour chacune de ces régions entre 2010 et 2012. Les performances du Sud-Est ont elles aussi été impressionnantes : cette région, lanterne rouge en 2010, a en effet vu son pourcentage passer de 18 à 28 pour cent en l'espace de deux ans.

Le schéma 11 renvoie à la proportion d'instances du PNAE respectant l'exigence des 30 pour cent. Il montre que la proportion de municipalités ayant atteint ce chiffre est passée de 30 pour cent en 2010 à 45 pour cent en 2011-2012. Comme en témoignent les schémas 9 et 10, c'est le Sud qui présente le plus haut niveau de conformité. En 2012, environ 69 pour cent des instances du PNAE s'étant approvisionnées auprès de petits producteurs ont respecté la règle des 30 pour cent. Bien qu'il soit le meilleur élève en la matière pour l'année 2010, avec une conformité de 44 pour cent, le Sud enregistre entre 2010 et 2012 une progression inférieure à celle du Sud-Est, premier au niveau national.

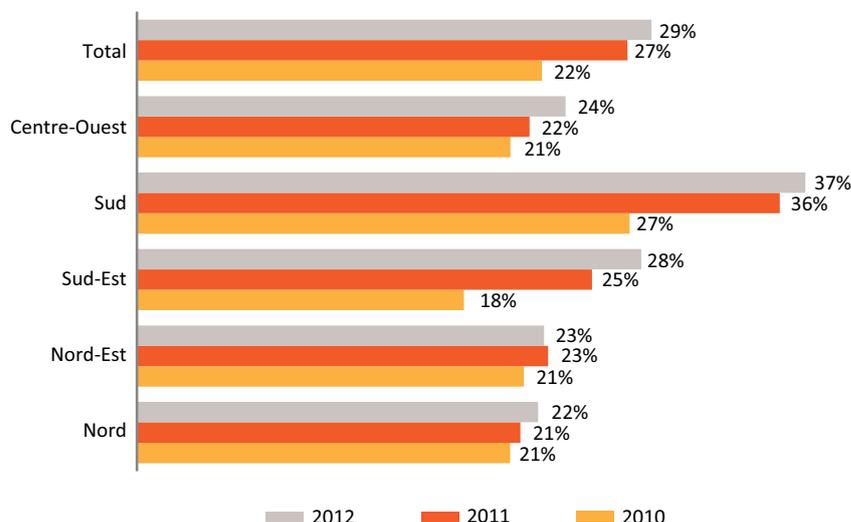
La plus forte progression enregistrée entre 2010 et 2012 est celle du Sud-Est, qui atteint les 45 pour cent en 2012. Elle s'explique dans une large mesure par le faible niveau de son taux de conformité initial (19 pour cent en 2010) qui lui offrait une marge de progression considérable. Le Centre-Ouest a quant à lui gagné 7 points de pourcentage, même si ses performances ont été bien plus modestes que celles du Sud-Est et du Sud. Notons toutefois que l'essentiel des progrès réalisés dans ces régions a été observé entre 2010 et 2011 et que l'évolution enregistrée entre 2011 et 2012 a été très limitée.

**Schéma 9**  
Pourcentage d'instances du PNAE par région se fournissant auprès de petits exploitants, 2010-2012



Source : Tableau élaboré pour les fins de la présente étude à partir des données du FNDE.

**Schéma 10**  
**Pourcentage moyen de ressources du PNAE/FNDE dépensées en achats faits auprès d'exploitations familiales, 2010-2012**



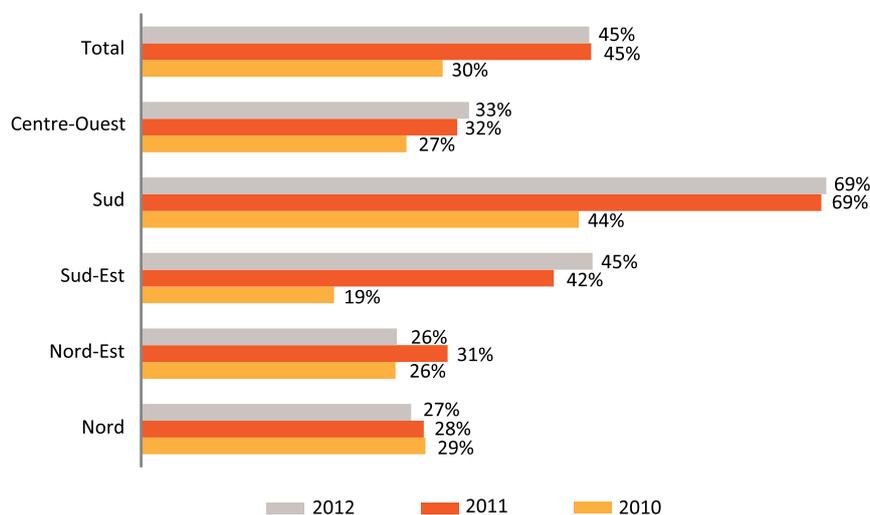
Source : Tableau élaboré pour les fins de la présente étude à partir des données du FNDE.

À la différence des autres régions, le Nord et le Nord-Est enregistrent des chiffres trahissant les difficultés rencontrées par leurs instances pour atteindre le minimum requis de 30 pour cent, bien que celles-ci aient commencé à se fournir davantage auprès des petits producteurs entre 2010 et 2012.

E. B. Saraiva et al. (2013) analysent la justification avancée par le Conseil par l'alimentation scolaire (CAE)

concernant l'impossibilité à atteindre l'objectif des 30 pour cents en 2010. Il est frappant de constater que le motif le plus fréquemment invoqué (25 pour cent des réponses données, bien plus que pour les autres régions) dans le cas du Nord et du Nord-Est est l'impossibilité de garantir un approvisionnement régulier en produits issus de l'agriculture familiale pour répondre aux besoins des écoles. Selon les auteurs, afin de surmonter le défi de la régularité de l'approvisionnement, l'offre

**Schéma 11**  
**Pourcentage d'instances du PNAE respectant l'obligation de se fournir à hauteur de 30 pour cent minimum auprès de petits exploitants, 2010-2012**



Source : Tableau élaboré pour les fins de la présente étude à partir des données du FNDE.

(les petits exploitants) et la demande (les acteurs du PNAE) doivent ouvrir un débat pour identifier les goulets d'étranglement qui entravent cette progression. Les écoles devraient notamment profiter de la variété des cultures alimentaires pratiquées dans leur région pour concevoir leurs menus ; elles devraient également

tenir compte du caractère saisonnier des récoltes et de la possibilité de retard de certaines cultures provoqué par d'éventuels événements climatiques.

## 5 SYNERGIES ENTRE LE PNAE ET LE PAA

Bien que l'approvisionnement local visant au développement local ne privilégie pas nécessairement les petits exploitants (comme il a été constaté précédemment), quelques municipalités utilisaient le PAA pour financer une partie de leur programme d'alimentation scolaire et compléter les achats réalisés avec les ressources du PNAE, et ce même avant de l'introduction de la règle des 30 pour cent. Ce constat mena à la publication du décret n° 6.447, le 7 mai 2008. Ce dernier vient préciser la loi à l'origine de la création du PAA (loi n° 10.696, 2003) en instaurant deux nouvelles modalités visant à inclure les écoles aux bénéficiaires potentiels du PAA : l'Achat direct destiné à être distribué gratuitement et immédiatement (PAA/CDS) et la Constitution de stocks. Le 4 juillet 2012, ce décret fut remplacé par un autre en vertu duquel le PAA pouvait être utilisé pour l'approvisionnement alimentaire des écoles ; ce nouveau décret (n° 7.775) met l'accent sur le caractère « complémentaire » du PAA.

Certains éléments montrent que ce processus a probablement commencé dès 2005 ; les municipalités utilisaient dans certains cas leurs propres ressources, en plus de celles du PAA. À partir de l'analyse des données du Prix pour la gestion efficace de l'alimentation scolaire (*Prêmio gestor eficiente da merenda escolar*) organisé par l'ONG Action Faim Zéro (*Ação Fome Zero*), M. E. Turpin (2009) a découvert que quelques municipalités se fournissaient auprès de petits producteurs locaux pour approvisionner les établissements scolaires avant l'adoption du décret de 2008 relatif au PAA (dont il est question plus haut), et probablement avant la loi de 2009 sur le PNAE.

Cette analyse date de 2005, un an avant l'entrée en vigueur du PAA ; elle montre que 35 des 346 municipalités s'efforçant à améliorer par des moyens innovateurs les conditions de vie des petits producteurs locaux par le biais d'achats alimentaires destinés aux écoles employaient déjà les ressources du PAA pour financer les programmes d'alimentation scolaire. De plus, sur ces 346 municipalités, environ 209 employaient leurs ressources propres pour s'approvisionner directement auprès de petits producteurs locaux et/ou de coopératives/associations.<sup>16</sup> Bien que cet échantillon ne soit peut-être pas représentatif, dans la mesure où il est constitué de municipalités participant à un concours national de gestion innovatrice en matière de lutte contre la faim, il témoigne toutefois de la conscience du besoin d'intégrer

les petits exploitants à la chaîne d'approvisionnement des repas scolaires, et ce dans un double objectif : améliorer la qualité des aliments servis aux élèves de la localité et offrir aux petits producteurs une source de demande plus prévisible. Selon l'auteur, certaines municipalités utilisaient le budget du PAA pour acheter et puis distribuer des aliments à leurs écoles et suivaient par ailleurs la consigne de servir des repas adaptés aux habitudes et à la culture locales. L'auteur explique par ailleurs qu'en plus d'assurer des revenus plus élevés et réguliers aux petits exploitants, ce processus a également donné aux écoles un accès à des fruits et légumes plus frais que ceux achetés à l'extérieur.

Dans cette même étude, N. E. Turpin fait également état des obstacles à l'augmentation de la participation des petits exploitants à l'approvisionnement alimentaire scolaire : la conformité avec la valeur de la transaction initialement conclue entre l'école et le petit exploitant, le respect des exigences en matière de santé et d'hygiène et l'obligation d'obtenir une certification et une homologation officielle pour leur production. Ils s'agit des mêmes obstacles rencontrés par les municipalités en 2010, la première année de mise en œuvre de la règle des 30 pour cent (Saraiva et al., 2013). N. E. Turpin fait toutefois observer que ces mesures d'incitation ont également encouragé les petits producteurs à mieux s'organiser et à rejoindre ou créer des associations ou coopératives afin de profiter d'économies d'échelle et de surmonter, du moins partiellement, certaines des entraves décrites ci-dessus.

Le tableau 3 fournit un panorama plus général du vaste usage fait du PAA dans le cadre des programmes d'alimentation scolaire. Il précise le nombre de municipalités ayant effectivement employé les ressources du PAA pour fournir un service d'alimentation scolaire. Il a été élaboré à partir des listes établies par la Conab recensant les écoles, les maternelles et les crèches ayant reçu entre 2009 et 2012 des fonds des modalités du PAA/CDS. En 2009, dans 597 des 5 565 municipalités du Brésil, au moins une école a reçu un approvisionnement alimentaire par le biais du PAA/CDS. Ce chiffre est passé à 973 en 2010, l'année d'entrée en vigueur de la règle des 30 pour cent du PNAE, pour ensuite demeurer assez stable (961 municipalités) et retomber à 815 en 2012. Il n'est pas possible de déterminer la valeur et la fréquence de ces livraisons ni de connaître leur lien avec les menus établis ; toutefois, la baisse enregistrée entre 2010 et 2012

**Tableau 3**  
**Nombres de municipalités dont les établissements scolaires ont reçu des produits alimentaires du PAA/CDS**

Année	Nombre
2009	597
2010	973
2011	961
2012	815

Source : Tableau élaboré pour les fins de la présente étude à partir des données du CONAB.

peut probablement s'expliquer par le fait que le PAA joue désormais un rôle complémentaire.

Penchons-nous à présent sur l'hypothèse selon laquelle la mise en œuvre du PAA par les municipalités au niveau local, directe ou par le biais du Conab, a pu permettre aux municipalités de commencer à s'approvisionner auprès de petits exploitants immédiatement après l'introduction du seuil minimum des 30 pour cent. Deux mécanismes sont possibles, l'un direct et l'autre indirect. Dans le premier cas, la municipalité a déjà réalisé des achats auprès de petits exploitants ou de coopératives et associations au moyen des fonds et outils fournis par le PAA. Ce savoir-faire dans la mise en œuvre du PAA a pu permettre la réalisation d'achats PNAE auprès de petits exploitants au niveau municipal. Dans le second cas de figure, le PAA a été mis en œuvre par la Conab et ce mécanisme a eu des retombées positives. Il a notamment encouragé les petits exploitants à fonder ou à rejoindre des organisations collectives (coopératives et associations) afin d'augmenter leur échelle de production et d'être mieux informés sur les marchés institutionnels. De plus, les petits exploitants ou les coopératives ayant déjà vendu leur production par le biais du PAA sont mieux préparées à répondre aux critères de fréquence et de qualité propres aux procédures d'approvisionnement des programmes d'alimentation scolaire. L'accélération de la mise en œuvre des achats du PNAE auprès de petits exploitants au niveau municipal a pu être facilitée par deux

facteurs clé : une plus grande échelle de production et une amélioration de la qualité des produits, tous deux facilités par une expérience préalable du PAA.

À partir de données fournies par la Matrice d'information sociale du MDS au niveau local, il est possible de déterminer si les 1 407 municipalités participant au PAA en 2009 ont utilisé les ressources du PNAE pour s'approvisionner auprès de petits exploitants en 2010, l'année de l'entrée en vigueur de la règle des 30 pour cent.

Le tableau 4 montre que la probabilité pour que les municipalités participant au PAA en 2009 aient utilisé les ressources du PNAE pour se fournir auprès de petits exploitants en 2010 était plus élevée (12 points de pourcentage). Environ 54,4 pour cent des municipalités bénéficiaires du PAA en 2009 se sont en effet fournies auprès de petits producteurs, contre 42 pour cent des municipalités non-bénéficiaires. Le test du chi carré prouve que ces deux phénomènes sont bel et bien liés : la participation d'une municipalité au PAA en 2009 se répercute sur sa capacité à s'approvisionner en produits alimentaires auprès de petits exploitants dans le cadre du PNAE (Chi carré (1) = 67.35, valeur p. = 0.0000). En répétant cet exercice à partir des données du PNAE pour 2011 et 2012, nous avons encore une fois obtenu un résultat positif, passant toutefois de 13 à 10 points de pourcentage.

**Tableau 4**  
**Répartition des municipalités membres du PAA en 2009 et du PNAE en 2010**

Achats réalisés auprès de petits exploitants en 2010 avec des ressources du PNAE?	Achats PAA en 2009?		Total
	Non	Oui	
NON	58.08	45.49 <sup>17</sup>	54.9
OUI	41.92	54.51	45.1
Total	100	100	100

Source : Tableau élaboré pour les fins de la présente étude à partir des données du FNDE et des MIS/SAGI/MDS.

## 6 QUE REVELENT LES DONNEES NATIONALES SUR LES PETITS EXPLOITANTS ET LEUR ACCES A LA DEMANDE STRUCTUREE ?

### 6.1 INTRODUCTION

Cette partie décrit les principales caractéristiques des petits exploitants brésiliens et s'intéresse à l'évolution de leur source de demande en se fondant sur les données de l'enquête nationale annuelle sur les ménages (Pnad) pour la période 2001-2011. Dans les deux cas, il est nécessaire d'utiliser des *proxies*.

La vocation de l'enquête socio-économique du Pnad n'est pas de s'intéresser à la production des entreprises en général, ni à celle des petits exploitants en particulier. Elle ne recense donc pas les interventions ayant trait à la demande, comme le PAA et du PNAE. Pour que cette enquête nous informe sur de telles interventions, il faudrait y inclure des questions spécialement conçues pour savoir si les petits exploitants ont ou non approvisionné des programmes, indépendamment de la valeur de ces ventes.

Le Pnad demeure malgré tout la principale source d'informations disponibles pour l'estimation des revenus des ménages brésiliens, y compris pour ceux vivant dans les zones rurales du pays (Del Grossi and Graziano da Silva, 2002). La catégorie socio-professionnelle « travailleur indépendant dans le domaine de l'agriculture, de l'élevage ou des industries extractive et forestière » (ci-après désignée par l'expression « travailleurs agricoles ») utilisée par le Pnad a précisément été forgée pour désigner les petits exploitants, dans la mesure où le recours à des travailleurs familiaux non rémunérés et à des employés non rémunérés constitue une composante fondamentale de la définition officielle du « petit exploitant » au Brésil. Malheureusement, comme il n'est pas possible d'identifier les municipalités dans le registre du Pnad, il n'est pas non plus possible de perfectionner l'échantillon afin de n'étudier que les travailleurs agricoles indépendants cultivant (ou exploitant à des fins économiques) une terre d'une surface maximum de quatre modules fiscaux. En effet, la taille des modules fiscaux (mesurée en hectares) varie selon les municipalités ; il est donc essentiel d'identifier la municipalité concernée afin de savoir si le travailleur agricole indépendant entre bien dans la catégorie des petits exploitants. De plus, les échantillons étudiés contiennent certainement des petits exploitants ayant engagé d'autres travailleurs et se considérant donc eux-même comme des « employeurs » plutôt que comme des « indépendants » ; s'ils se sont déclarés « employeurs » pour l'enquête du Pnad, ces petits exploitants sont inévitablement passés au travers des mailles de notre filet. De même, certains petits producteurs n'ayant généré aucun bénéfice financier/surplus de production

ont été classés par le Pnad pour le mois de référence dans la catégorie « travailleurs administrant leur propre exploitation de subsistance ».

Notre étude commence en 2001, avant le lancement du PAA et l'instauration de la règle des 30 pour cent ; elle constitue à ce titre une référence fiable permettant d'identifier l'évolution longitudinale des caractéristiques socio-démographiques des petits exploitants et celle des acheteurs de produits issus de l'agriculture familiale.

Le Pnad fournit des informations relatives à deux variables susceptibles de nous aider par le biais des *proxies* à suivre l'évolution récente de la demande structurée au Brésil et ses retombées sur le mode de vie des petits exploitants. Il s'agit : (1) du revenu mensuel et (2) de l'identité du principal client de l'exploitation familiale (qu'il acquière l'essentiel ou l'intégralité de la production de l'exploitation). Le Pnad cherche à évaluer le revenu brut généré par la principale activité économique de chaque personne ayant participé à l'enquête. En ce qui concerne les « travailleurs agricoles indépendants », le revenu associé à un individu donné peut être fixé en valeur monétaire ou renvoyer à la valeur en nature de ses récoltes.

Ce client principal est à l'origine de la demande de l'essentiel ou de l'intégralité de la production agricole d'une exploitation donnée. La variable relative à ce client se subdivise en sept catégories différentes : (1) entreprise privée, (2) coopérative, (3) gouvernement, (4) propriétaire terrien (métayage), (5) intermédiaire, (6) consommateur direct et (7) autres.

Pour analyser la demande structurée, il est nécessaire de se pencher sur les petits exploitants (travailleurs agricoles indépendants) dont la production a principalement été acquise soit par une coopérative, soit par le gouvernement (dans la plupart des cas, il s'agit de la municipalité la plus proche de l'exploitation). Si, en plus du gouvernement, on inclut ici les coopératives, c'est parce que celles-ci facilitent l'accès au marché pour de nombreux petits producteurs. Leur objectif explicite est de soutenir la production des petits exploitants en permettant la réalisation d'économies d'échelle et d'économies de gamme et en renforçant le pouvoir de négociation de leurs membres. Certaines coopératives brésiliennes utilisent également des mécanismes de couverture et des contrats à long terme pour réduire l'incertitude du marché et ainsi fournir une source stable de demande. De plus, de nombreuses coopératives ont ce que l'on appelle un « DAP d'entreprise », tandis qu'au moins 60 pour cent des membres de coopératives

en ont également un et sont éligibles aux processus d'achats spéciaux du PAA et du PNAE. La demande du gouvernement peut donc également se refléter dans la demande des coopératives en produits issus de l'agriculture familiale.

## 6.2 PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES PETITS EXPLOITANTS BRÉSILIENS

Dans l'introduction de ce rapport, il est question de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Au Brésil, la demande structurée est en effet considérée comme un moyen constructif pour contribuer à la réduction de la pauvreté et à la stratégie de sécurité alimentaire. Elle permet non seulement de faciliter l'accès des populations vulnérables aux produits alimentaires (assistance alimentaire), mais aussi de garantir une source régulière de revenus aux petits exploitants pauvres (ou exposés à la pauvreté). Elle établit également des conditions plus propices à l'accès des exploitants aux marchés, en réduisant par exemple leur dépendance aux intermédiaires, qui contribuent évidemment à faire baisser les prix. Le tableau 5 dépeint l'évolution de la proportion de travailleurs agricoles indépendants en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté par rapport à la population totale. Le seuil de pauvreté (140 BRL/70 USD) et celui de l'extrême pauvreté (70 BRL/ 35 USD) ont été définis par les critères d'éligibilité du programme *Bolsa Família*.

Il est frappant de constater combien la pauvreté et l'extrême pauvreté ont diminué pendant cette période. Les travailleurs agricoles indépendants demeurent toutefois sur-représentés dans ces deux catégories. Tandis que l'extrême pauvreté touche 6,5 pour cent de la population totale, cette proportion est en effet de 8,4 pour les travailleurs agricoles en 2011 ; en ce qui concerne la pauvreté, les chiffres sont de 13,2 pour la population totale et de 21,8 pour cent pour les travailleurs agricoles indépendants. Une politique ciblée sur les travailleurs agricoles indépendants est donc susceptible de bénéficier du même coup à la population pauvre, dans la mesure où elle cible le quintile le plus défavorisé de cette tranche spécifique de la population brésilienne.

Le tableau 5 montre que le taux de pauvreté a baissé dans une même proportion pour la population générale et pour les travailleurs agricoles indépendants (48-49 pour cent environ) ; en ce qui concerne l'extrême pauvreté, en revanche, cette baisse a été bien plus prononcée du côté des travailleurs indépendants (60 pour cent contre 39 pour cent pour la population générale). Il semble donc que les travailleurs agricoles en situation d'extrême pauvreté aient bénéficié des politiques publiques (et plus généralement des progrès économiques), ce qui a pu leur permettre de voir leurs revenus augmenter et éventuellement de sortir de l'extrême pauvreté. Les politiques d'assistance sociale telles que le programme *Bolsa Família* et la demande structurée ont vraisemblablement joué un rôle déterminant dans ce processus, dans la mesure où cette tranche de la

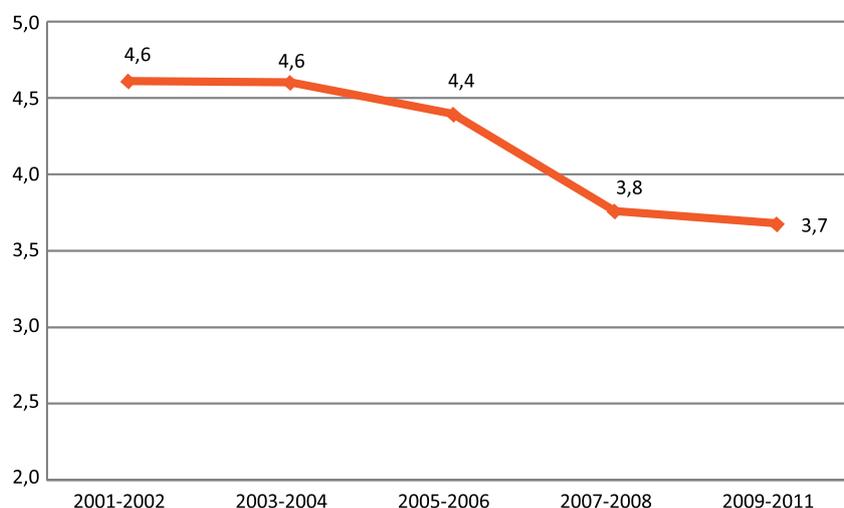
**Tableau 5**  
**Incidence de la pauvreté et de l'extrême pauvreté, 2001-2011**

	Population totale		Autoentrepreneurs agricoles	
	70 BRL	140 BRL	70 BRL	140 BRL
	Ménages dont le salaire par tête est inférieur à:			
2001	10.6	25.4	21.0	42.6
2002	8.6	23.9	18.5	40.4
2003	9.7	25.4	18.4	40.1
2004	8.4	23.0	16.5	37.3
2005	7.5	21.4	16.0	36.5
2006	6.4	17.6	13.9	31.1
2007	6.5	16.8	11.5	28.7
2008	5.5	14.7	9.4	24.8
2009	5.6	14.2	9.8	23.5
2011	6.5	13.2	8.4	21.8

N. B. : (1) Les valeurs nominales de septembre 2011 ont servi de référence pour ajuster les données relatives aux revenus des autres années ; (2) Aucune donnée n'est disponible pour 2010, car le Pnad ne va pas sur le terrain lorsqu'il y a un recensement de la population.

Source : Tableau élaboré pour les fins de la présente étude à partir des données du Pnad.

**Schéma 12**  
**Rapport entre le revenu moyen de l'ensemble de la population et celui des autoentrepreneurs agricoles, 2001-2011**



Source : Tableau élaboré pour les fins de la présente étude à partir des données du Pnad.

population a peu de chance de bénéficier directement de la politique de salaire minimum puisqu'elle n'est pas salariée, bien que ses revenus aient pu augmenter sous l'effet de prestations reçues par d'autres membres du ménage (des retraités, par exemple).

Parallèlement à la réduction de l'extrême pauvreté chez les travailleurs agricoles indépendants, le rapport entre le revenu moyen de la population active et celui des travailleurs agricoles indépendants a lui aussi baissé.

Le schéma 12 montre en effet que ce rapport était de 4,6 pour cent en 2001-2002 et de 3,7 pour cent en 2009-2011. Cette tendance signifie que le revenu moyen des travailleurs agricoles indépendants a évolué plus rapidement que celui de la population active globale, bien que la moyenne totale soit toujours 3,7 fois plus élevée que celle de cette catégorie professionnelle.

Vue l'important recul de l'extrême pauvreté pour les travailleurs agricoles indépendants, il serait intéressant de

**Tableau 6**  
**Caractéristiques personnelles des autoentrepreneurs agricoles, 2001-2011**

Année	Âge	Homme	Chef de ménage	Nombre d'années d'études
2001	47.3	89.9	86.6	2.4
2002	47.4	90.2	86.6	2.5
2003	47.3	90.5	86.2	2.6
2004	47.2	90.0	86.4	2.8
2005	47.4	90.0	86.2	2.8
2006	47.4	89.9	85.2	3.1
2007	48.1	89.1	84.4	3.2
2008	48.3	88.7	83.4	3.4
2009	48.6	88.3	83.5	3.5
2011	48.8	85.5	78.2	3.7

Source : Tableau élaboré pour les fins de la présente étude à partir des données du Pnad.

se demander si les caractéristiques démographiques de ce groupe ou sa composition ont elles aussi changé. Il convient de garder à l'esprit que la catégorie « travailleurs agricoles indépendants » a connu une modeste augmentation entre 2001-2002 et 2009-2011, mais que sa proportion relative au sein de la population active brésilienne a chuté de 4,6 pour cent à 3,7 pour cent sur la même période.

Le tableau 6 retrace l'évolution de quatre caractéristiques démographiques des travailleurs agricoles indépendants sur la période 2001-2011. Cette catégorie a légèrement vieilli (48,8 ans) et étudiée en moyenne 1,3 an de plus. Il semble toutefois que les séniors et les personnes dotées d'un niveau d'éducation très faible soient encore sur-représentés au sein de ce groupe. De même, l'agriculture à petite échelle est essentiellement une activité masculine, ce qui se traduit en un plus grand nombre de chefs de ménages. Toutefois, ces deux dernières caractéristiques ont connu des évolutions inattendues. La proportion de femmes se déclarant « travailleuses agricoles indépendantes » a en effet augmenté à partir de 2005-2006, passant de 10 à 14 pour cent. Parallèlement, la proportion de chefs de ménage chez les indépendants a baissé de 3 points de pourcentage sur la même période. La première évolution est édifiante et peut en partie s'expliquer par l'existence de politiques de promotion de l'égalité des sexes liées au PAA et à d'autres politiques, telles que la délivrance de titres de propriété non discriminatoires concernant les colonies instaurées par la Réformes agraire. Selon la Conab<sup>18</sup>, malgré la faible proportion de femmes parmi les fournisseurs du PAA, le nombre de petites exploitantes (identifiées par leur DAP) est passé de 11 500 à 30 300 de 2009 à 2010. De plus, un

certain nombre de mesures ont été prises afin pérenniser l'augmentation de la participation féminine aux diverses modalités du PAA.

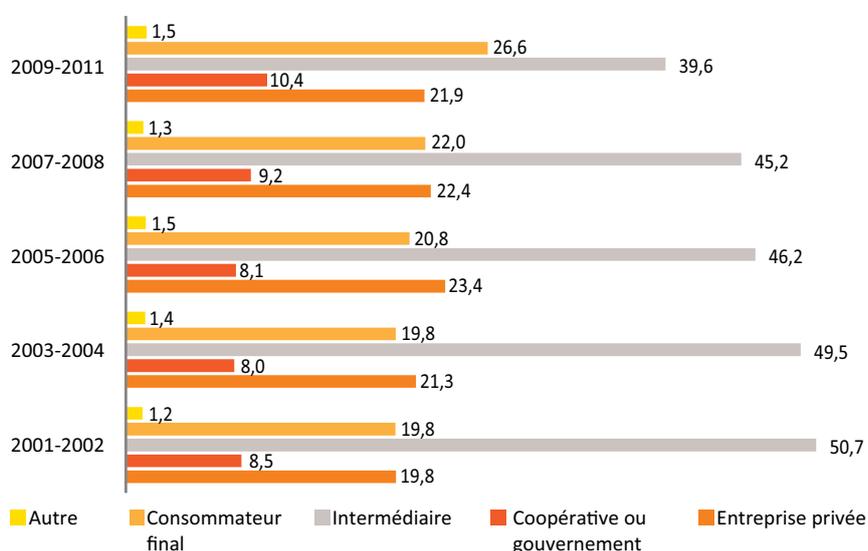
Un bémol, toutefois : ces travailleurs agricoles ont un très faible niveau d'éducation. Cette caractéristique peut sérieusement entraver leur accès aux politiques de demande structurée telles que le PAA et le PNAE. C'est particulièrement vrai dans le cas du PNAE, qui exige que les participants répondent aux appels d'offres lancés par les instances du PNAE par la remise d'un projet écrit.

## 6.3 DEMANDE ADRESSEE AUX TRAVAILLEURS AGRICOLES INDEPENDANTS

En ce qui concerne la demande reçue par les travailleurs agricoles indépendants, l'enquête du Pnad ne récolte que des informations relatives au principal client de chaque exploitation. La demande structurée alimentée par le PAA et le PNAE n'est en aucun cas susceptible de devenir la principale source de demande de la majorité des petites exploitations, avant tout parce que ces deux programmes sont plafonnés et que leur couverture est limitée, comme il a été expliqué plus haut.

Les données du Pnad révèlent toutefois une progression des gouvernements et coopératives dans ce classement entre 2001 et 2011. La part de la demande gouvernementale est minime. Dans la mesure où l'échantillon est trop réduit et le coefficient de variation trop élevé, il est préférable de ne pas mentionner l'indicateur de cette catégorie isolément, c'est pourquoi le schéma 13 ne fait état que d'un indicateur global

**Schéma 13**  
**Quels sont les principaux acheteurs de la production des exploitants individuels ? (pourcentages de 2001-2011)**



Source : Tableau élaboré pour les fins de la présente étude à partir des données du Pnad.

intitulé « coopérative ou gouvernement ». De plus, afin d'éviter que l'indicateur ne soit faussé par la volatilité liée à la faible fréquence de certaines catégories, ce schéma présente des périodes de deux ans, ce qui permet de mieux visualiser les possibles tendances. La catégorie « coopérative ou gouvernement » représente 8 pour cent de la clientèle de base des travailleurs agricoles indépendants sur la période 2001-2006. À partir de 2005-2006 toutefois, cette proportion a augmenté sur chaque période de deux ans pour atteindre 10,4 pour cent en 2009-2011. Il semble donc que les coopératives ou gouvernements (notre proxy pour la demande structurée) soient en bonne voie pour devenir les principaux clients des travailleurs agricoles indépendants

À la question « Qui achète l'essentiel de votre production ? », la réponse prédominante demeure « les intermédiaires ». Le statut de ce groupe est toutefois passé de 51 à 40 pour cent entre 2001-2002 et 2009-2011. Cette chute a été dans une faible mesure contrebalancée par l'expansion du groupe « coopérative ou gouvernement », de celui des entreprises privées, et dans une large mesure par l'expansion du groupe des consommateurs finaux, dont la part est passée de 20 à presque 27 pour cent.

Le tableau 7 se penche sur le revenu des travailleurs agricoles indépendants généré par leur principal acheteur. Il montre que les petits exploitants dont les principaux clients sont les coopératives et gouvernements enregistrent des revenus moyens plus élevés, ce qui suggère que ces individus se distinguent des petits exploitants moyens. Ce constat suggère également que l'organisation de ces travailleurs en coopératives et la promotion d'une demande plus structurée constituent probablement un moyen de faire grimper le salaire des travailleurs agricoles indépendants. Notons ici que les petits exploitants qui gagnent le moins sont ceux dont les principaux acheteurs sont les consommateurs directs ou les intermédiaires.

Les producteurs agricoles indépendants vendant directement leur production à des entreprises privées enregistrent eux aussi des revenus moyens bien plus élevés que ceux vendant à d'autres « marchés », ce qui prouve que les entreprises privées peuvent elles aussi constituer une source de demande structurée. Au contraire, les intermédiaires et les consommateurs finaux représentent un marché plus précaire, dont les prix ne permettent pas aux producteurs de dépasser le salaire minimum.

**Tableau 7**  
**Revenu moyen généré par le principal client d'un autoentrepreneur agricole, 2001-2011**

Client principal	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2011
Entreprise privée	782	946	924	1073	1312
Coopérative ou gouvernement	1080	1038	1012	1146	1361
Intermédiaire	415	388	394	493	493
Consommateur final	336	355	338	429	444
Autres	406	574	487	707	619

Source : Pnad.

## 7 OBSERVATIONS FINALES

Ce rapport a analysé les deux principales formes de demande structurée émanant du gouvernement au Brésil : le PAA et le PNAE. Ces deux programmes font partie intégrante de la stratégie nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, fondée sur le droit à une nourriture suffisante. Ils interagissent avec d'autres politiques sociales dans le domaine de l'éducation et de la santé, notamment, et tendent par ailleurs à atteindre des objectifs plus larges, tels que la réduction de la pauvreté et des inégalités. La demande structurée couvre la demande alimentaire des groupes de population en situation d'insécurité alimentaire (PAA). Grâce au PNAE, cette demande structurée permet également de

dispenser une éducation nutritionnelle, de stimuler la fréquentation scolaire et de soutenir de manière indirecte les résultats scolaires. Par ailleurs, la demande structurée fournit un marché alternatif sur lequel les exploitants peuvent écouler leur production. La demande structurée de ces programmes peut également encourager les petits exploitants à se regrouper en coopératives ou associations, par le biais de mesures d'incitation et d'une série d'activités complémentaires conçues pour soutenir et encourager les producteurs à améliorer la qualité de leurs produits afin d'être en mesure de répondre aux critères de santé et de productivité permettant d'entrer sur des marchés plus structurés du secteur privé.

Les progrès réalisés au fil des trois dernières années concernant l'objectif des 30 pour cent d'aliments achetés auprès de petits producteurs et/ou d'organisation agricoles montrent que ce processus est réalisable. Il montre par ailleurs que les disparités régionales doivent être résorbées afin d'atteindre cet objectif sur l'intégralité du territoire. En l'espace de seulement trois ans, plus des deux tiers des instances du PNAE dans les régions du Sud y sont parvenues, contre moins de la moitié de leurs homologues des autres régions. Il existe quelques éléments de réponse expliquant ce phénomène. Le FNDE a récemment pris des mesures visant à supprimer certains de ces obstacles, en augmentant notamment le plafond annuel des achats effectués auprès de petits exploitants. Il est essentiel de surmonter ces difficultés afin de garantir l'exploitation optimale du budget potentiellement disponible pour ce genre d'achats.

Dans un tel contexte, l'examen de la documentation disponible montre bien qu'il y a un manque d'évaluations d'impact du PAA et du PNAE réalisées au moyen d'une méthodologie solide. Il est essentiel de combler cette lacune afin de mieux informer les responsables de ces programmes, les acteurs nationaux et la communauté internationale du degré de succès multisectoriel et des nombreux bénéfices mis en évidence par d'innombrables études de cas et évaluations qualitatives de ces programmes. Entre le PNAE et le PAA, c'est ce dernier qui a été le plus largement étudié afin de déterminer son impact sur le mode de vie des producteurs. Cet intérêt peut aussi s'expliquer par le fait que l'inflexion majeure visant à bénéficier aux petits exploitants, à savoir le processus d'achats publics du PNAE, est bien plus récent (il a été lancé en 2010).

Fournir des preuves plus solides des bénéfices de ces programmes pourrait jouer en leur faveur et pousser à l'augmentation des ressources disponibles pour de tels programmes. Cela pourrait également apporter des éléments de réponse aux questions fondamentales concernant la meilleure distribution possible des fonds allouables à de tels programmes : ces programmes devraient-ils augmenter leur plafond annuel d'achats auprès d'un même exploitant par DAP, au risque de limiter leur couverture ? Ou devraient-ils commencer par étendre leur couverture aux dépenses du volume des ventes de ces exploitants par le biais de ce processus d'achat spécifique ? Serait-il souhaitable de mettre en place un système à deux vitesses dans lequel le PAA (et plus particulièrement le PAA/CDS) se concentrerait sur les exploitants les plus défavorisés, tandis que le PNAE se concentrerait sur les plus aisés, probablement déjà rattachés à des coopératives ? Les petits exploitants qui approvisionnent le PAA et le PNAE pendant longtemps finissent-ils par être capables d'accéder à d'autres marchés ? Finissent-ils par mieux s'organiser ? La qualité de leur production s'améliore-t-elle ? Par quels canaux passent ces processus ? Telles sont les questions centrales partiellement abordées par les évaluations disponibles à ce jour sur les deux programmes analysés dans ce rapport.

Il est en outre essentiel de reconnaître le processus de perfectionnement constant de ces deux programmes, largement déterminé par la demande et fondé sur la contribution des organisations de la société civile à la conception du programme, canalisé par le Conseil national pour la sécurité nutritionnelle et alimentaire (CONSEA). La capacité à réagir relativement rapidement face aux difficultés surgissant sur le terrain est une caractéristique que l'on retrouve rarement dans d'autres politiques publiques.

Les données du Pnad analysées dans le présent rapport montrent que les petits exploitants constituent vraisemblablement la population la plus exposée à la pauvreté au sein de la société brésilienne. Ce groupe n'est pas directement affecté par les politiques salariales mais plutôt par la demande que celles-ci sont susceptibles de générer au niveau local ; il est donc nécessaire de le soutenir pour lui permettre d'augmenter sa capacité productive et d'accéder aux marchés. Il a également été prouvé qu'un faible niveau d'éducation peut entraver l'accès aux politiques conçues pour soutenir cette catégorie de la population. Il convient donc d'encourager le renforcement de l'organisation collective afin de réduire les coûts de participation au processus d'achats publics.

Il est frappant de constater que c'est dans le Nord-Est que les revenus moyens des travailleurs agricoles indépendants sont le plus faible. C'est également dans cette région que les coopératives ou gouvernements constituent le plus rarement la principale source de demande de l'agriculture familiale. Ce constat met en évidence la pertinence de la distribution des ressources du PAA, qui a pour objectif de réduire la pauvreté et accorde la priorité au Nord-Est. De plus, environ 43 pour cent des fournisseurs du PAA/CDS (la principale modalité du PAA, avec près de 85 pour cent des ressources) sont inscrits dans le Registre unique (*Cadastro Único*) et la plupart d'entre eux sont également bénéficiaires du programme de protection sociale *Bolsa Família*. Rien de surprenant donc à ce que le PAA soit devenu la composante essentielle du pilier « production inclusive rurale » du plan *Brasil sem Miséria*, la politique phare du gouvernement brésilien actuel, présidé par Dilma Rousseff.

La récente évolution institutionnelle et budgétaire du PAA et du PNAE laisse clairement transparaître l'engagement des acteurs impliqués dans leur conception et leur mise en œuvre ; l'objectif de ces derniers est en effet de garantir que ces programmes soient adaptés à la fois aux besoins des petits exploitants (l'offre) et à ceux des consommateurs finaux de leur production (la demande). Ces programmes ont vu leur nombre de bénéficiaires et le budget d'achat disponible pour chaque exploitant augmenter ; les ressources allouées au PAA et au PNAE ont elles aussi crû pour s'ajuster à cette évolution. Le PAA permet aux petits exploitants d'écouler leur surplus, au niveau local principalement, en petits volumes et de façon régulière.

Le PNAE a, quant à lui, le pouvoir de stimuler les bienfaits du PAA, dans la mesure où il génère une demande importante et régulière, bien qu'il représente un défi plus difficile à relever pour les petits exploitants, puisqu'il leur impose d'augmenter leur capacité productive afin de satisfaire aux normes d'approvisionnement alimentaire scolaire. La conjugaison de ces deux programmes

constitue un outil prometteur qui pourrait permettre d'améliorer non seulement les conditions de vie des petits exploitants, mais aussi de garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle du pays tout entier.

## NOTES

1. Le Programme national de consolidation de l'agriculture familiale (PRONAF) est un programme de crédit créé au milieu des années 1990 et réservé aux petits exploitants. Il offre plusieurs lignes de crédit et des taux d'intérêt fixes selon le groupe de DAP. Le groupe A bénéficie par exemple d'un taux plus bas que le groupe E. Des lignes de crédit ont par ailleurs été développées spécialement pour différents types d'investissements, réalisés par exemple par des jeunes ou des femmes chefs de ménage. De plus, les organisations agricoles peuvent elles aussi contracter un emprunt par le biais du PRONAF ; l'une d'entre elles, baptisée « plus d'aliments » (Mais Alimentos), leur permet notamment d'emprunter jusqu'à 500 000-750 000 BRL (250,000–375,000 USD) pour l'achat d'intrants agricoles. Depuis 2003, plus de dix millions de contrats PRONAF ont ainsi été signés, mettant autour de 52 milliards de réaux brésiliens (26 milliards de dollars) à la disposition des petits exploitants (Del Grossi, 2011: 310).

2. La taille d'un module fiscal, déterminée par chaque municipalité, varie beaucoup selon les régions.

3. Pour des questions graphiques, les valeurs ont été converties en dollars américains en utilisant comme référence le taux de change de mai 2013 (1.00 USD équivalent à 2.00 BRL).

4. La liste complète des groupes du PRONAF est disponible à l'adresse suivante : <<http://www.bcb.gov.br/?PRONAFFAQ>>.

5. Pour avoir le détail du fonctionnement d'une modalité, consulter Nehring et McKay, 2013.

6. La sous-section suivante fournit davantage de détails sur les différentes modalités du PAA.

7. Pour les commandes passées par les organisations (par le biais des coopératives ou associations), le plafond individuel est passé à 8 000 BRL (4 000 USD) dans le cas où 50 pour cent au moins des membres de l'organisation sont inscrits dans le Registre unique du gouvernement fédéral pour les programmes sociaux (Cadastro Único) ou dans le cas d'une production biologique ou agroécologique. Pour tous les autres types d'achats, le plafond est passé à 6 500 BRL (décret n° 8.026, 6 Juin 2013).

8. La modalité « achats institutionnels » n'est pas incluse ici, dans la mesure où elle n'a été instaurée qu'en 2013.

9. L'enquête se base sur six types de cultures différentes ; le seul prix inférieur à celui du marché (de 5,2 pour cent) offert par le PAA concernait les tomates cerises (Agapto et al., 2012: 18).

10. Voir : <<http://www.conab.gov.br/imprensa-noticia.php?id=29464>>.

11. Pour consulter les données du PAA : <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi\\_paa\\_geral/pg\\_principal.php?url=abertura](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura)> ou la Matrice d'informations sociales : <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi\\_social.php](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php)>.

12. Voir l'encadré 2 pour plus de détails sur ce processus.

13. Selon Fialho (2009), deux entreprises fournissaient 48 pour cent des produits alimentaires achetés par le PNAE en 1993.

14. Ce programme accorde des ressources supplémentaires aux écoles pour leur permettre de dispenser à leurs élèves des journées d'étude complètes. La plupart des écoles brésiliennes proposent en effet trois créneaux (le matin, l'après-midi, et parfois le soir). Les écoles bénéficiant du programme de transfert en espèces *Bolsa Família* sont majoritaires et sont prioritaires pour ce programme, dont la couverture n'est pas universelle.

15. Les achats doivent être faits en priorité dans la municipalité concernée ou dans les régions voisines avant de sortir de cette « circonscription ». Les grandes zones métropolitaines, où la demande est forte et la production agricole limitée, sont plus susceptibles de s'approvisionner dans d'autres régions de l'État auquel elles appartiennent, ou dans d'autres États.

16. Il convient de souligner la différence entre les achats faits auprès de petits producteurs locaux et ceux faits auprès de petits exploitants, bien que ces deux catégories se recoupent parfois. La seconde a été définie de manière précise et légale dans le contexte des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle brésiliennes. En 2005, le programme d'alimentation scolaire n'avait pas encore inclus cette définition dans ses normes et procédures et le concept de la promotion du développement local par les achats locaux prévalait encore largement.

17. Il convient de noter que la proportion de municipalités s'approvisionnant en 2010 auprès de petits exploitants au moyen des fonds du PNAE figurant dans le tableau 5 (45 pour cent) est légèrement inférieure à celle figurant dans le tableau 2 (48 pour cent). Cette variation peut s'expliquer par l'utilisation de différents dénominateurs : dans le tableau 5, il s'agit du nombre de municipalités ayant soumis leur rapport de dépenses et, dans le tableau 3, du nombre total de municipalités que compte le pays (5 565).

18. Voir : <<http://www.conab.gov.br/imprensa-noticia.php?id=29303>>.

## RÉFÉRENCES

- Agapto, J.P., R.S. Borsatto, V.F. de S. Esquerdo et S.M.P.P. Bergamasco (2012). 'Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Campina do Monte Alegre, Estado de São Paulo, a partir da percepção dos agricultores', *Informações Econômicas*, 42(2): 13–21.
- Aranha, A.V. (20130). 'Fome Zero: a experiência brasileira de combate à fome' Pontes 9(7), Zero Hunger — The Brazilian Development Strategy: Economic Growth with Social Inclusion', site internet UNSCN, <<http://ictsd.org/i/agriculture/175129/http://www.unscn.org/layout/modules/conferences/files/Brazile.pdf>>. (Référence consultée le 20 septembre 2013).
- Bavaresco, P. et F. Mauro (2013). 'Agricultura familiar brasileira no Programa Nacional de Alimentação Escolar: garantia de mercado aos agricultores e de segurança alimentar e nutricional aos alunos da rede pública de ensino'. Mimeo, <[http://www.rlc.fao.org/fileadmin/templates/fondobrasil/documentos/Foro\\_expertos/Articulos/Artigo\\_Pedro\\_Bavaresco.pdf](http://www.rlc.fao.org/fileadmin/templates/fondobrasil/documentos/Foro_expertos/Articulos/Artigo_Pedro_Bavaresco.pdf)> (Référence consultée le 20 septembre 2013).
- Becker, C., F. Sacco dos Anjos et A.J.A. Bezerra (2009). 'O Impacto do Programa de Aquisição Alimentos da Agricultura Familiar na Segurança Alimentar e no Desenvolvimento Rural', étude présentée devant la Société brésilienne d'économie, d'administration et de sociologie rurale, Campo Grande, 25–29 juillet 2009.
- Brésil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Sénat fédéral.
- Brésil (1994). 'Loi n° 8.913, 12 juillet 1994 sur la municipalisation du repas scolaire'. Brasília, Senat federal, <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8913.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8913.htm)> (consulte le 20 septembre 2013).
- Brésil (2011). 'Loi n° 12.512 (14 octobre 2011) instituant le Programme de soutien a la protection de l'environnement et le programme de promotion des activités productives rurales et modifiant les lois n° 10.696 (2 juillet 2003), n° 10.836 (9 janvier 2004) et n° 11.326 (24 juillet 2006). Brasília, Sénat fédéral, <[http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12\\_03\\_16\\_11\\_15\\_15\\_Lei\\_n\\_12512\\_de\\_14\\_de\\_outubro\\_de\\_211\\_-\\_paa.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_03_16_11_15_15_Lei_n_12512_de_14_de_outubro_de_211_-_paa.pdf)> (Référence consultée le 20 septembre 2013).
- Bresil (2013). 'décret n° 8.026 (6 juin 2013) modifiant les décrets n° 7.775 (4 juillet 2012) règlementant le PAA ; n° 5.996 (20 decembre 2006) disposant sur la création du Programme de garantie des prix pour l'agriculture familiale ; n° 7.644 (16 decembre 2011) règlementant le Programme de promotion des activités rurales, et d'autres dispositions'. Brasília, Sénat fédéral, <[http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13\\_06\\_07\\_10\\_29\\_36\\_decreto\\_n\\_8026-06jun2013.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_06_07_10_29_36_decreto_n_8026-06jun2013.pdf)> (Référence consultée le 20 septembre 2013).
- CAISAN (2011). *Plano nacional de segurança alimentar e nutricional—2012/2015*. Brasília, Chambre interministerielle de sécurité alimentaire et nutritionnelle.
- Chayanov, A.V. (1986). *Theory of the Peasant Economy*. Madison, WI, Presse de l'Université du Wisconsin.
- Chmielewska, D. et D. Souza (2010). 'Market Alternatives for Smallholder Famers in Food Security Initiatives: Lessons from the Brazilian Food Acquisition Programme', *Working Paper de l'IPC-IG*, n° 64. Brasília, Centre international de politiques pour la croissance inclusive (IPC-IG).
- Coimbra, M., J.F.P. Meira et M.B.L. Starling (1982). *Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil*. Belo Horizonte, MEC, INAE.
- Conti, I.L. (org.) (2010). *Programa de Aquisição Alimentos*. Passo Fundo, REDESAN.
- CORDEIRO, A. Resultados do programa de aquisição de alimentos – PAA: a perspectiva dos beneficiários. Brasília: CONAB, 2007.
- da Silva, M.G. et S.P. Silva (2011). 'Para Além do Acesso: uma Análise da Relação entre Mercados Institucionais e Empreendimentos de Economia Solidária no Meio Rural', *Mercado de Trabalho*, 49: 87–93.
- Delgado, G.C., J.C.P.R. da Conceição et J.J. de Oliveira (2005). 'Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)', *Texto para Discussão*, n° 1145. Brasília, IPEA.
- Del Grossi, M.E. (2011). 'Poverty Reduction: From 44 Million to 29.6 Million People', in J. Graziano da Silva, M.E.

Del Grossi et C. Galvão de França (eds), *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*. Brasília, ministère du Développement agricole.

Del Grossi, M.E. et J. Graziano da Silva (2002). 'O uso das PNADs para as áreas rurais', *IPEA Working Paper*, n° 874. Brasília, IPEA.

Doretto, M. et E. Michellon (2007). 'Avaliação dos Impactos Econômicos, Sociais e Culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná', dans F.B.B. Filho et A.D. de Carvalho (eds.), *Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos*, 27e édition. Brasília, UnB/CEAM/NER: 107–138.

Dorward, A., J. Kydd et C. Poulton (eds.) (1998). *Smallholder Cash Crop Production under Market Liberalisation*. Wallingford, CAB International.

Dorward, A., S. Fan, J. Kydd, H. Lofgren, J. Morrison, C. Poulton, N. Rao, L. Smith, T. Hardwick, S. Thorat, I. Urey et P. Wobst (2004). 'Institutions and Policies for Pro-Poor Agricultural Growth', *Development Policy Review*, 22(6): 611–622.

do Socorro, M. (2013). Entretien personnel, ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim, 11 juillet 2013.

Ellis, F. and Biggs, S. (2001), Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s. *Development Policy Review*, 19: 437–448. doi: 10.1111/1467-7679.00143.

FNDE (2009). 'Alimentação Escolar, Histórico'. Brasília, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico?>> (Référence consultée le 20 septembre 2013).

FNDE (2013). 'Repasados R 356,8 milhões para alimentação e transporte escolar'. Brasília, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, <[www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/4725-repassados-r-356,8-milhoes-para-alimentacao-e-transporte-escolar?](http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/4725-repassados-r-356,8-milhoes-para-alimentacao-e-transporte-escolar?)> (Référence consultée le 20 septembre 2013).

Graziano da Silva, J., W. Belik et M. Takagi (eds.) (2002). *Combate à fome e à Pobreza Rural*. Brasília, Institut de la citoyenneté.

Graziano da Silva, J., M.E. Del Grossi et C. Galvão de França (eds.) (2011). *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*. Brasília, ministère du Développement agricole.

IFAD (2010). Rural Poverty Report 2011. Rome, Fonds international pour le développement agricole, <<http://www.ifad.org/rpr2011/report/e/rpr2011.pdf>> (Référence consultée le 20 septembre 2013).

Leão, M.M. et R.S. Maluf (2012). *Effective Public Policies and Active Citizenship: Brazil's experience of building a Food and Nutrition Security System*. Brasília, Abrandh.

Lucena, E.K. et J.M. Luiz (2009). 'Uma Avaliação da Importância do Programa de Aquisição de Alimentos', étude présentée devant la Société brésilienne d'économie, d'administration et de sociologie rurale, Porto Alegre, 26–30 juillet 2009.

Ministère du Développement social (2013). 'Programa de Aquisição de Alimentos teve investimento de R\$ 5 bilhões em 10 anos'. Brasília, ministère du développement social et de la lutte contre la faim, <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2013/julho/programa-de-aquisicao-de-alimentos-teve-investimento-de-r-5-bilhoes-em-10-anos>> (Référence consultée le 20 septembre 2013).

Momberg de Camargo, E.A. de O., S. Gomes, R. Raggio, B. Carolina de Meira et R. Serra Borsatto (2013). 'Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como Instrumento de Fortalecimento de Assentamentos Rurais: o caso do assentamento 23 de Maio, Itapetininga, Estado de São Paulo', *Informações Econômicas*, 43(1): 18–28.

MÜLLER, A. L. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Porto Alegre: UFRGS, 2007 (dissertação de mestrado).

Nehring, R. et B. McKay (2013). 'Scaling up Local Development Initiatives: Brazil's Food Acquisition Programme', *Working Paper de l'IPC-IG*, n° 106. Brasília, Centre international de politiques pour la croissance inclusive (IPC-IG).

Nehring, R. et B. McKay (publie prochainement). 'Sustainable Agriculture: An assessment of Brazil's family farm programmes in scaling up agroecological food production', *Working Paper de l'IPC-IG*. Brasília, Centre international de politiques pour la croissance inclusive (IPC-IG).

Otsuki, K. (2011). 'Sustainable partnerships for a green economy: A case study of public procurement for home-grown school feeding', *Forum sur les ressources naturelles*, 35: 213–222.

Peixinho, A.M.L. (2013). 'A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional', *Ciência e saúde coletiva*, Vol. 18, n° 4: 909–916, <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=pt&nrm=iso)> (Ressource consultée le 20 septembre 2013).

Reardon, T. et J. Berdegue, (2002). 'The rapid rise of supermarkets in Latin America: Challenges and opportunities for development', *Development Policy Review*, 20: 371–88.

Rocha, A.G.P., Patrícia da Silva Cerqueira, Vanessa Pfeifer Coelho, 2007. Um panorama do Programa de Aquisição de Alimentos no estado da Bahia: estudos de caso em Boa Vista do Tupim, Tapiramutá e Vitória da Conquista. Brasília: Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural, vol 1, num 1.  
Available at: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/24/18>>

Sambuichi, R.H.R., E.P. Galindo, M.A.C. de Oliveira et A.M. de Magalhães (2013). 'Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)'. Mimeo. Brasília, IPEA.

Sanches Peraci, A. et G.B. Alceu (2011). 'Family Farming and Price Guarantee Programs in Brazil: The Food Acquisition Program (PAA)', dans J. Graziano da Silva,

M.E. Del Grossi et C. Galvão de França (eds.), *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*. Brasília, ministère du Développement agricole.

Saraiva, E.B. et al. (2013). 'Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar', *Ciência e saúde coletiva*, Vol. 18, n° 4, avril, <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232013000400004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400004&lng=pt&nrm=iso)> (Référence consultée le 20 septembre 2013).

Schmitz, B.A.S., M.E.D.V. Heyde, I.P. Cintra, S. Franceschini, J.A.C. Taddei et D. Sigulem (1997). 'Políticas e Programas Governamentais de Alimentação e Nutrição no Brasil e sua Involução', *Cadernos de Nutrición*, 13: 39–54.

Sparovek, G., A.E.P. Ludwig et R.F. Maule (2007). 'Estudo Comparativo das Diferentes Modalidades do PAA – Região Nordeste', *Revista Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n° 5. Brasília, ministère du Développement social et de la lutte contre la faim.

Turpin, M.E. (2009). 'A Alimentação Escolar como Fator de Desenvolvimento Local por meio do Apoio aos Agricultores Familiares', *Segurança Alimentar e Nutricional*, 16(2): 20–42.

Vaitsman, J. et R. Paes-Souza (2007). *Evaluation of MDS Policies and Programs—Results*, Brasília, MDS-SAGI.

Vasconcelos, F.A.G. (2005). 'Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula', *Revista de Nutrição*, 18 (Supl. 4): 439–457.

Vogt, S.P.C. et R.S. de Souza (2009). 'Mercados Institucionais Locais como Instrumento de Fortalecimento da Agricultura Familiar: uma Análise do Programa de Aquisição de Alimentos na Região Celeiro, RS', étude présentée devant la Société brésilienne d'économie, d'administration et de sociologie rurale, Porto Alegre, 26–30 juillet 2009.

Banque mondiale (2007). *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington, DC, Banque mondiale.



**Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG)**

Programme des Nations Unies pour le Développement

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar

70076-900 Brasília, DF - Brésil

Téléphone: +55 61 2105 5000

Adresse e-mail : [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) ■ Site internet : [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)

---