

WORKING PAPER

working paper **numéro 134**
octobre, 2015

ISSN 1812-108x

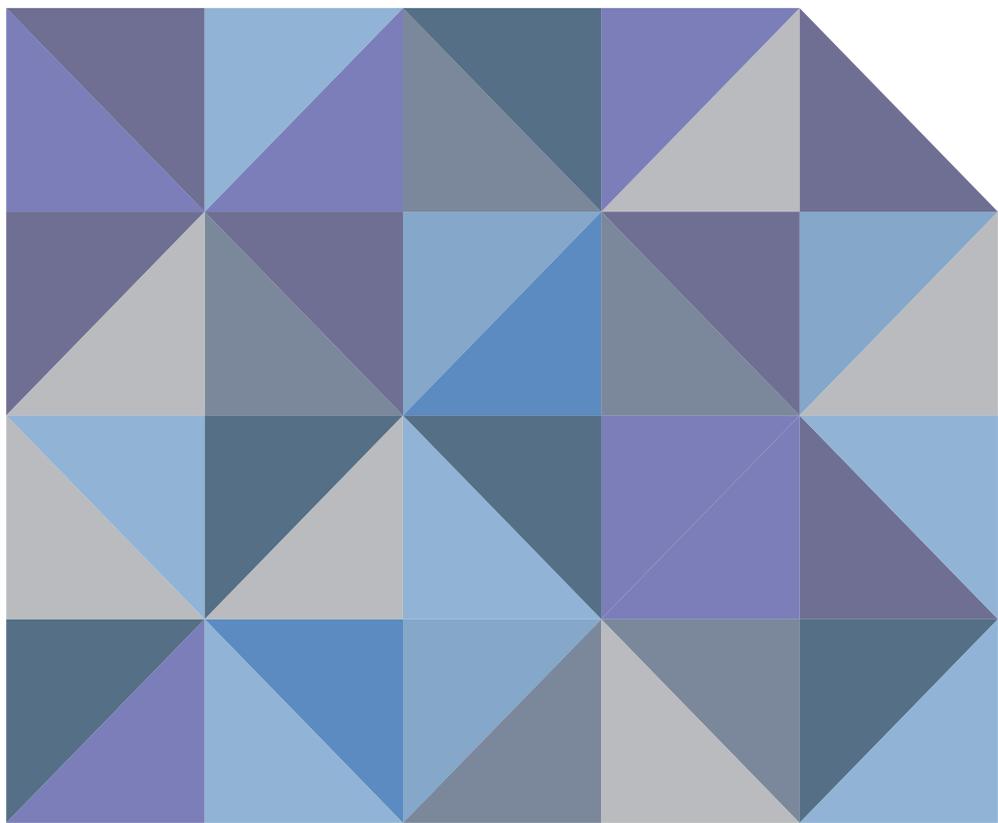
L'échelle des achats alimentaires effectués par des institutions publiques au Brésil

Rovane Battaglin Schwengber, Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG)

Eduardo Pontual Ribeiro, Université fédérale de Rio de Janeiro (UFRJ)

Fábio Veras Soares, Université fédérale de Rio de Janeiro (UFRJ)

Rodrigo Octávio Orair, Institut de recherche en économie appliquée (Ipea)



Copyright© 2015
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

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipc-undp.org

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

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 et il est possible de s'y abonner en adressant sa demande à ipc@ipc-undp.org

ISSN: 1812-108X

L'ÉCHELLE DES ACHATS ALIMENTAIRES EFFECTUÉS PAR DES INSTITUTIONS PUBLIQUES AU BRÉSIL¹

Rovane Battaglin Schwengber,² Eduardo Pontual Ribeiro,³
Fábio Veras Soares⁴ et Rodrigo Octávio Orair⁵

1 INTRODUCTION : LOGIQUE DES ACHATS INSTITUTIONNELS AU BRÉSIL

Au Brésil, la majorité des habitants vivant en zone rurale tirent leurs moyens de subsistance de l'agriculture. Investir dans l'agriculture familiale en promouvant des systèmes alimentaires locaux et diversifiés pourrait donc redonner un souffle durable à la production agricole. Une croissance agricole inclusive permet effet de faire reculer la pauvreté rurale, d'atténuer les effets de la volatilité des prix alimentaires mondiaux et de stimuler l'économie nationale (IPC-IG, 2013).

Les achats d'aliments réalisés par des institutions publiques et axés sur les petits exploitants ont joué un rôle central dans la promotion d'une croissance agricole inclusive dans le pays. Instaurés par la stratégie « Faim Zéro », lancée en 2003 par le gouvernement brésilien, les achats institutionnels publics ont permis de fournir à la production des petits exploitants des références en matière de prix et un accès stable au marché. Cette stratégie se composait plus largement de « politiques structurelles » visant à redistribuer les revenus, à promouvoir la production des petits exploitants, à générer des emplois et à encourager une réforme agraire dans le but d'éradiquer la faim et la pauvreté (da Silva et al. 2011; da Silva et al. 2002).

1. L'élaboration de ce rapport n'aurait pas été possible sans le soutien de Diana Sawyer (coordinatrice de recherche en chef de l'IPC-IG) et de Rafael Osorio (coordinateur de recherche de l'IPC-IG). Nos remerciements vont également aux équipes de communication et de publication de l'IPC-IG, à Fernando Gaiger (Ipea) pour ses commentaires et conseils précieux, au comité de pilotage du Centre d'excellence du PAM pour ses remarques, à Gabriel Specht pour son soutien et sa participation à ce projet et à Israel Klug (FAO) pour sa contribution. Nous souhaitons par ailleurs exprimer notre gratitude envers Melissa Lima, qui a participé en 2014 au programme de stage de l'IPC-IG. Les données administratives à jour qui nous ont été fournies par des institutions gouvernementales brésiliennes nous ont par ailleurs été essentielles ; nous remercions Rafaela de Sá Gonçalves, Juliane Perini et Hétel Leepkain dos Santos (ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim, MDS), Gustavo Lund Viegas et Carla Viana (Compagnie nationale d'approvisionnement) et Igor Teixeira (ministère du Développement agricole) pour leur soutien constant. Cette étude a été réalisée dans le cadre du projet de recherche intitulé 'Achats alimentaires publics auprès de l'agriculture familiale au Brésil', mené par le Centre d'excellence contre la faim du Programme alimentaire mondial des Nations Unies.

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

3. Université fédérale de Rio de Janeiro (UFRJ).

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

5. Institut de recherche en économie appliquée (Ipea).

Au Brésil, l'agriculture familiale représente actuellement 84,4 pour cent des exploitations agricoles⁶ 74 pour cent de l'ensemble des emplois agricoles et 33,2 pour cent du produit intérieur brut (PIB) (Bacha et Stege, 2014) ; malgré cette prévalence, les petits exploitants brésiliens n'ont bénéficié que de 13,37 pour cent du budget gouvernemental alloué au Plan saisonnier pour l'agriculture familiale 2013-2014 (*Plano Safra da Agricultura Familiar*).

Le présent rapport analyse le mécanisme d'achats alimentaires effectués par des institutions publiques au Brésil en s'arrêtant sur les principaux programmes et méthodes employés à cette fin et sur des données récemment publiées. Le présent document décrit les deux principaux programmes d'achats institutionnels du pays, à savoir le Programme d'achats alimentaires (PAA) et le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE). À eux deux, ces programmes constituent la première source de « demande structurée » reçue par les petits exploitants brésiliens. Forgé par la Bill and Melinda Gates Foundation, le concept de « demande structurée » renvoie à l'accès des petits exploitants à des sources de demande prévisibles et de grande ampleur ; un tel accès réduit les risques liés à la production, permet aux producteurs d'améliorer la qualité de leurs produits et entraîne un impact positif sur le revenu agricole et le recul de la pauvreté. Dans le contexte brésilien, ce concept renvoie aux acquisitions gouvernementales régulières plafonnées de vivres auprès des agriculteurs familiaux afin de stimuler l'activité économique de ces derniers (IPC-IG, 2013).

Ce rapport fournit en outre une estimation de l'échelle globale des achats gouvernementaux de produits agricoles, tout en tenant compte des effets directs et indirects de tels achats. Étant donné que les achats institutionnels concernent également des produits alimentaires semi ou intégralement transformés, cette étude évalue aussi les achats réalisés auprès de l'industrie agroalimentaire. Elle fournit en outre une estimation de l'ensemble de la demande alimentaire susceptible de profiter d'une meilleure intégration entre l'agriculture familiale et l'industrie agroalimentaire.

Le présent rapport se compose de quatre sections, dont la présente introduction. La seconde section énumère brièvement les principales caractéristiques de l'agriculture familiale au Brésil en se fondant sur la définition fournie par le gouvernement et décrit la participation des ces agriculteurs à la production agricole totale. La troisième section se penche sur la nature des achats alimentaires institutionnels effectués auprès de petits exploitants par le biais des programmes du PAA et du PNAE, dans la mesure où la conception du PAA et les récentes réformes du PNAE (2009) ont mis en place un quota d'achats devant être réalisés exclusivement auprès de l'agriculture familiale. La quatrième section cherche à estimer l'échelle des achats alimentaires gouvernementaux. La dernière section s'intéresse enfin aux implications politiques liées aux achats alimentaires institutionnels brésiliens et formule quelques suggestions en faveur d'une possible amélioration des politiques d'achats publics. Elle souligne l'importance de garantir la capacité des petites exploitations à générer une valeur ajoutée (en procédant par exemple, au travers des coopératives, à une transformation de base des aliments) et souligne également l'importance de garantir aux agriculteurs la possibilité d'approvisionner l'industrie agroalimentaire.

2 L'AGRICULTURE FAMILIALE AU BRÉSIL

La définition brésilienne de l'exploitation familiale date des années 1960, une décennie qui a accordé une certaine reconnaissance juridique aux « propriétés familiales ». ⁷ Cette définition est toutefois limitée, dans la mesure où elle se fonde principalement sur la taille du domaine possédé. Ce n'est que dans les années 1990⁸ que l'on a commencé à tenir compte de la définition des « petits propriétaires » dans la conception de politiques de soutien à l'agriculture (Delgado et al. 2013). La législation actuelle contenant la définition de l'agriculture familiale a évolué parallèlement aux programmes d'achats institutionnels ; elle se fonde sur la Loi No. 11.326/2006, qui définit les exploitations familiales en les associant aux critères suivants :

- l'activité économique en question doit être réalisée dans un établissement ou domaine situé en zone rurale et composé de moins de quatre « modules fiscaux » (dont la superficie peut varier entre 20 et 440 hectares, en fonction des caractéristiques locales) ;⁹
- la main d'œuvre employée doit être majoritairement familiale ;
- un pourcentage minimum des revenus familiaux doit être généré par la propriété (agriculture, pêche, cueillette, tourisme, etc.) ; et
- l'établissement doit être géré par la famille elle-même.

Selon le recensement agricole de 2006, le Brésil compte plus de 4 millions de familles répondant à ces critères ; celles-ci représentent 84 pour cent du total des exploitations rurales (2 187 131) et sont pour la plupart situées dans la région Nord-Est du pays. Le tableau 1 indique la répartition régionale de l'ensemble des exploitations rurales, ventilée entre exploitations familiales et non familiales, et précise également la superficie moyenne des terres possédées. Dans toutes les régions, les exploitations familiales l'emportent en nombre sur les exploitations non familiales. La différence de superficie des terres possédées par ces deux catégories est frappante : les exploitations familiales s'étendent en moyenne sur 18 hectares, contre 313 hectares pour les exploitations non familiales, un chiffre qui peut atteindre 955 hectares dans la région Centre-Ouest. La propriété foncière demeure en outre inégale : les petites exploitations occupent 24,3 pour cent de la totalité des terres agricoles, alors qu'elles sont bien plus nombreuses que les exploitations non familiales (IBGE, 2006).

TABLEAU 1

Nombre d'exploitations et superficie moyenne (exprimée en hectares)
des exploitations familiales au Brésil, 2006

	Agriculture familiale		Agriculture non familiale	
	Nombre d'exploitations	Superficie moyenne (ha.)	Nombre d'exploitations	Superficie moyenne (ha.)
Brésil	4 366 267	18,3	809 369	313,3
Nord	412 666	40,3	63 112	616,8
Nord-Est	2 187 131	12,9	266 929	178,9
Sud-Est	699 755	18,3	222 342	189,6
Sud	849 693	15,4	156 510	183,5
Centre-Ouest	217 022	43,1	100 476	955,5

Source : Recensement agricole, IBGE (2006).

Au Brésil, le secteur de l'agriculture familiale a généré 33,2 pour cent de la production agricole brute en 2006. C'est dans le Sud du pays que les petites exploitations présentent la plus forte productivité : l'agriculture familiale y a en effet généré 38,7 pour cent de la production agricole brute. Bien que le Nord-Est dispose d'un plus grand nombre d'exploitations familiales que les autres régions (y compris le Sud), il n'a généré quant à lui que 25 pour cent de la production agricole brute (Bacha et Stege, 2014).

Le ministère du Développement Agraire (l'organisme fédéral responsable des politiques agricoles destinées aux exploitations familiales) a alloué un budget de 21 milliards de réaux brésiliens à l'agriculture familiale par le biais de la ligne de crédit du Programme national de consolidation de l'agriculture familiale (PRONAF) pour l'année agricole 2013-2014. Selon les chiffres du gouvernement, ce budget représente une hausse de 400 pour cent par rapport à celui de 2003 (MDA, 2013) ; il convient toutefois de souligner qu'il ne représente que 13,37 pour cent de la totalité des crédits ruraux, alors que la majorité des exploitations rurales brésiliennes sont des exploitations familiales. Le Plan 2013-2014 pour l'agriculture et l'élevage a quant à lui fourni un budget de 136 milliards de réaux brésiliens sous forme de crédits ruraux destinés à l'agrobusiness et financés par le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement (l'organisme fédéral responsable de l'agriculture non familiale) (MAPA, 2013).

Pour pouvoir participer à des programmes d'achats institutionnels tels que le PAA et le PNAE, les petits exploitants doivent d'abord s'inscrire sur une base de données en remplissant un formulaire intitulé « Déclaration d'aptitude au programme de consolidation de l'agriculture familiale (PRONAF) », ou « DAP ». Le PRONAF est le programme de crédit mentionné ci-dessus ; il est exclusivement réservé aux petits exploitants. Le tableau 2 indique le total de petits exploitants titulaires d'un numéro de DAP par région. Le PRONAF a établi quatre catégories d'exploitations agricoles pouvant être utilisées pour cibler les familles les plus pauvres et vulnérables qui les composent. Les catégories A et A/C regroupent les exploitants réinstallés par la réforme agraire ainsi que les bénéficiaires de crédits agraires (bénéficiaires du Plan national pour la réforme agraire, PNRA, ou du Programme national de crédit foncier, PNCF). La catégorie B est constituée des petites exploitations qui n'entrent ni dans le groupe A, ni dans le groupe A/C, mais dont le revenu annuel brut est inférieur à 20 000 réaux brésiliens. La dernière catégorie se compose des petits agriculteurs dont le revenu annuel brut est supérieur à 20 000 et inférieur à 360 000 réaux brésiliens. La DAP concerne également des catégories spécifiques, telles que les populations autochtones, les quilombolas (communautés traditionnelles de descendants d'esclaves afro-brésiliens), les pêcheurs et les cueilleurs (Ordonnance du MDA/SAF No. 26, 9 mai 2014). Cette typologie permet de déterminer les groupes éligibles à chaque ligne de crédit ainsi que l'ordre de priorité d'accès des exploitations familiales à des programmes spécifiques.

En 2013, on a dénombré 5 101 692 exploitations familiales titulaires d'un numéro de DAP valide, ce qui représente une hausse de 735 425 par rapport au recensement de 2006. Les programmes d'achats institutionnels publics accordent la priorité aux agriculteurs dont les revenus sont faibles ; les groupes A, A/C et B y sont donc éligibles. Parmi les exploitations ainsi concernées, 3 291 163 figurent dans le groupe cible des programmes d'achats publics d'aliments (A, A/C et B).

TABLEAU 2

Exploitations familiales titulaires d'un numéro de DAP, par groupe, 2014

	Groupe A		Groupe A/C		Groupe B		Autres (C/D/E/V)	
Brésil	180 943	3,5%	37 556	0,7%	3 072 664	60,2%	1 810 529	35,5%
Nord	33 619	0,7%	3 656	0,1%	227 221	4,5%	234 070	4,6%
Nord-Est	107 244	2,1%	21 719	0,4%	2 516 995	49,3%	498 247	9,8%
Sud-Est	13 635	0,3%	5 096	0,1%	193 035	3,8%	383 639	7,5%
Sud	9 179	0,2%	1 794	0,0%	97 994	1,9%	591 401	11,6%
Centre Ouest	17 266	0,3%	5 291	0,1%	37 419	0,7%	103 172	2,0%

Source : SAF/MDA (2014).

Malgré les bons résultats récemment obtenus par le Brésil en matière de croissance inclusive et de réduction de la pauvreté, les petits exploitants figurent toujours parmi les groupes de population les plus pauvres du pays. L'estimation du niveau de pauvreté des petits exploitants par rapport à la population totale repose sur des données relatives aux revenus tirées de l'Enquête nationale annuelle auprès d'un échantillon de ménages (PNAD), qui contient des informations portant sur les ménages ruraux (Del Grossi et Graziano Silva, 2002). Les données de la PNAD emploient des critères d'identification des petits exploitants différents de ceux employés par le recensement agricole de 2006, qui se fondait sur la définition officielle de l'exploitation familiale. Il est toutefois possible de comparer la pauvreté rurale à la pauvreté totale d'une part, et la pauvreté rurale à l'incidence de la pauvreté au sein des ménages dont le chef travaille principalement dans le secteur agricole. S'il est vrai que cette classification est assez vaste, elle peut toutefois fournir des informations indicatives sur les petits exploitants, dans la mesure où elle comprend les catégories de « travailleurs indépendants dans l'agriculture, l'élevage ou l'extraction forestière » et de « travailleurs dans une exploitation de subsistance », bien qu'elle parle également d'« employés » et d'« employeurs ».

ENCADRÉ 1

La Déclaration d'Aptitude : un instrument permettant d'identifier les petits exploitants au Brésil

La DAP identifie chaque Unité familiale de production rurale (UFPR). Il s'agit d'un numéro unique attribué au chef de ménage ou à son/sa partenaire, considérés comme co-signataires de l'exploitation rurale en question. L'inscription est gratuite et se fait auprès des municipalités. Le registre du PRONAF utilise une plateforme en ligne pour récolter des informations relatives aux exploitants, telles que le revenu, la superficie des terres cultivées, l'origine ethnique et l'accès aux politiques publiques en matière de réforme agraire et de crédit. Ce registre recense les exploitants et leurs organisations (associations ou coopératives). Au moins 60 pour cent des membres des organisations de petits exploitants doit posséder un numéro de DAP, qui peut être émis par plus de 20 institutions, dont des organismes fédéraux tels que l'Institut national de la colonisation et de la réforme agraire (INCRA) et par des institutions non gouvernementales. En 2014, ce registre recensait 26 787 détenteurs de DAP sur l'ensemble du territoire. Les informations récoltées par le biais du formulaire de la DAP ont une validité maximale de trois ans. La DAP est réglementée et gérée par le Secrétariat du MDA à l'agriculture familiale (MDA, 2014).

Le tableau 3 montre l'évolution de la pauvreté au Brésil (population totale) et l'incidence de la pauvreté au sein de la population rurale et des ménages dont le chef exerce principalement dans l'agriculture. Selon la classification de la PNAD, le concept de « population rurale » renvoie aux ménages vivant en milieu rural. Les ménages en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté¹⁰ y sont définis par rapport au seuil administratif de pauvreté, conformément aux critères d'éligibilité du programme *Bolsa Família*.

Le tableau 3 montre clairement que la pauvreté et l'extrême pauvreté ont considérablement reculé. Les citoyens ruraux restent toutefois sur-représentés parmi la population vivant en situation de pauvreté, a fortiori lorsque le chef de ménage exerce principalement dans l'agriculture. En 2013 par exemple, 9 pour cent de la population rurale vivait en situation d'extrême pauvreté ; lorsque le chef de ménage travaillait principalement dans l'agriculture, ce chiffre passait à 11 pour cent.

TABLEAU 3

Taux de pauvreté et d'extrême pauvreté au sein de la population, par région et par secteur d'activité du chef de ménage, Brésil, 2006–2013

Année	Population totale		Population rurale		Chef de ménage travaillant dans l'agriculture	
	Pauvreté	Extrême pauvreté	Pauvreté	Extrême pauvreté	Pauvreté	Extrême pauvreté
2006	17,3%	5,8%	37,9%	15,1%	44,2%	19,3%
2009	13,5%	4,7%	29,6%	11,5%	35,6%	14,7%
2011	11,0%	4,4%	27,5%	11,3%	33,0%	13,4%
2013	9,0%	4,0%	22,9%	9,2%	28,3%	11,4%

Source : PNAD (2006–2013).

3 ACHATS ALIMENTAIRES EFFECTUÉS PAR DES INSTITUTIONS PUBLIQUES AUPRÈS D'EXPLOITATIONS FAMILIALES

L'approvisionnement alimentaire du gouvernement brésilien se fait directement auprès des exploitations familiales au travers de deux principaux programmes : le PAA et le PNAE. En se penchant sur l'évolution de ces programmes, on peut relever des exemples intéressants d'innovations récentes en matière de demande structurée fondée sur des achats publics auprès de petits exploitants. D'une façon plus générale, ces deux programmes, accompagné d'autres politiques de protection sociales – dont la réforme agraire – constituent d'importants outils de redistribution des revenus, de promotion constituent d'importants outils de redistribution des revenus, de promotion de la production issue de l'agriculture familiale et de stimulation de l'emploi rural, au même titre que d'autres politiques de protection sociale brésiliennes, dont la réforme agraire. À terme, ces programmes visent à éradiquer la faim et la pauvreté.

Le PAA a été lancé en 2003 avec l'objectif clair de soutenir les petits exploitants par le biais de la demande structurée ; le PNAE a ensuite pris le relais, de façon plus marquée après la transition législative de 2009. Cette nouvelle législation a établi un quota : au moins 30 pour cent des achats destinés à l'alimentation scolaire doivent être réalisés auprès de l'agriculture familiale. La logique du PAA et de la récente réforme du PNAE repose sur la capacité des achats alimentaires à renforcer le développement communautaire, à faciliter l'accès au marché des

petits exploitants et à améliorer l'accès à l'alimentation des populations en situation d'insécurité alimentaire.

Ces deux programmes ont ainsi mis en place un marché institutionnel ; les achats réalisés sur ce marché entre 2011 et 2013 auprès des petits exploitants ont généré des dépenses annuelles supérieures à un milliard de réaux (en prix constants). Le tableau 4 indique les dépenses générées par les achats effectués auprès des petites exploitations entre 2011 et 2013, exprimées en valeurs nominales et en réaux brésiliens (BRL), mais également en parité de pouvoir d'achat (USD)¹¹. Sur cette période, les dépenses du PAA ont baissé, passant de 699 à 466 millions de réaux entre 2011 et 2013 ; à l'inverse, les achats réalisés dans le cadre du PNAE auprès des petits exploitants ont augmenté de 307 millions de réaux. Les parts de ces deux programmes sur ce marché se sont équilibrées en 2013, dans la mesure où la contribution du PNAE est passée à 55 pour cent, alors que le PAA était auparavant responsable de 70 à 75 pour cent de l'ensemble des achats.

TABLEAU 4

Achats alimentaires du gouvernement auprès de petits exploitants au Brésil, 2011-2013 (en millions)

Année	PAA		PNAE		Total	
	Valeur nominale (BRL)	PPA (USD)	Valeur nominale (BRL)	PPA (USD)	Valeur nominale (BRL)	PPA (USD)
2011	699	475	235	160	934	635
2012	847	542	366	234	1 214	776
2013	466	283	564	342	1 030	625
Total	2 012	1 300	1 165	736	3 178	2 036

Source des données : FNDE, Conab et PAA /MDS.

Note : facteur de conversion PPA, PIB, Banque mondiale, année de référence : 2011.

Il existe des synergies entre la demande structurée des deux programmes et une stratégie similaire d'achats publics reposant sur l'assouplissement des réglementations en matière d'adjudication et de ciblage des petits exploitants. Ces deux programmes suivent toutefois des règles qui leur sont propres ; les sections suivantes s'arrêteront plus en détail sur l'évolution et le fonctionnement de ces programmes.

3.1 LE PROGRAMME D'ACHATS ALIMENTAIRES (PAA)

Le PAA a été instauré par l'article 19 de la Loi No. 10.696 (2 juillet 2003). D'emblée, son objectif principal a consisté à soutenir la production des petits exploitants, à faciliter l'accès de ces derniers au marché en les soumettant à des procédures d'achats publics simplifiées et à distribuer des aliments aux populations en situation d'insécurité alimentaire en respectant des critères de quantité, de qualité et de régularité.

Ces missions ont été mises à jour et détaillées par le Décret No. 7.775 (4 juillet 2012) afin d'englober des objectifs plus larges, tels que la promotion de la biodiversité et la garantie du droit à une alimentation adéquate. Le PAA a été inclus dans le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN), dont les objectifs sont les suivants :

- Encourager la production des petits exploitants en promouvant l'inclusion économique et sociale des ces derniers par une hausse durable des excédents, la transformation des aliments et l'expansion d'une production à valeur ajoutée ;
- Consolider la consommation et la valorisation de la production issue de l'agriculture familiale ;
- Promouvoir l'accès à l'alimentation en s'adaptant aux conditions de quantité, de qualité et de régularité requises par les populations vivant en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle, conformément à la législation relative au droit à l'alimentation ;
- Promouvoir un approvisionnement alimentaire passant par des achats gouvernementaux (notamment l'approvisionnement des cantines scolaires aux niveaux de la municipalité, de l'État, du district et de la fédération) et établir des domaines régis par des consortiums publics ;
- Constituer des stocks publics alimentés par l'agriculture familiale ;
- Soutenir la constitution de stocks alimentaires par le biais de coopératives agricoles et d'autres types d'organisations liées à l'agriculture familiale ;
- Renforcer les réseaux locaux et régionaux de commercialisation alimentaire ;
- Promouvoir la biodiversité, une production biologique et des aliments agro-écologiques et encourage des habitudes alimentaires saines aux niveaux local et régional ; et
- Promouvoir l'organisation des petits exploitants par le biais de coopératives et d'associations (Brésil, 2012).

Le programme considère les producteurs et les consommateurs comme des bénéficiaires. Du côté de l'offre alimentaire, il accorde la priorité aux petits exploitants les plus vulnérables, tels que les agriculteurs réinstallés par la réforme agraire ou les bénéficiaires de crédits agraires (bénéficiaires du PNRA ou du PNCF), les cueilleurs, les pêcheurs, les artisans, les populations autochtones et les quilombolas. Il encourage également la production féminisme, qu'elle soit vendue individuellement ou par l'intermédiaire d'organisations de femmes. Du côté de la demande, l'aide alimentaire bénéficie principalement aux populations exposées à l'insécurité alimentaire et à la famine, aux ménages en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté inscrits dans le registre unique à l'usage des programmes sociaux et aux ménages dirigés par des femmes ; il bénéficie également aux institutions fournissant des services d'aide sociale, aux écoles publiques et aux institutions du SISAN, telles que des banques alimentaires, des restaurants subventionnés (*restaurants populares*) en milieu urbain et des cuisines communautaires.

Dans la mesure où il concerne à la fois des acteurs situés du côté de l'offre (les producteurs) et de la demande (les consommateurs), le PAA, est financé par deux ministères différents ; son budget provient en effet du ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim (responsable des politiques de protection sociale) et du ministère du Développement agraire. L'exécution globale du programme recouvre toutefois un plus grand nombre de domaines et d'acteurs. L'une des étapes essentielles de la mise en œuvre du PAA a été la création d'un groupe de gestion (le GGPAA) responsable de la réglementation et des règles de fonctionnement du programme (Résolution No. 63 du GGPAA, 2013). Cet organe est

composé de représentants d'autres ministères du gouvernement fédéral, couvrant des domaines tels que l'éducation, l'agriculture (à travers la Compagnie nationale d'approvisionnement, ou Conab), la finance, la planification et le développement social et agricole. Le GGPAA est compétent en matière d'établissement des prix alimentaires, de critères de ciblage des bénéficiaires et d'instauration de règles destinées au contrôle de la qualité et à la définition de l'assistance alimentaire.

La société civile a elle aussi influencé la conception du PAA par le biais de contributions réalisées par le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) (CONSEA, 2009), qui joue un rôle consultatif auprès du président du Brésil dans l'élaboration de politiques publiques et la définition de principes nationaux visant à garantir le respect de toutes les dimensions du droit à une alimentation adéquate et saine en réalisant un suivi des politiques et des programmes publics en matière de sécurité alimentaire. Son rôle consiste également à garantir la redevabilité sociale du programme (Leão et Maluf, 2012). Ce modèle peut en outre être répliqué aux niveaux régional et local par l'établissement de conseils de sécurité alimentaire et nutritionnelle afin de garantir la transparence et la redevabilité par la participation de la société civile. L'encadré 2 fournit de plus amples informations sur le CONSEA.

ENCADRÉ 2

Participation sociale

Le CONSEA facilite le dialogue entre les décideurs politiques et les organisations de la société civile afin de proposer des principes directeurs destinés à la prise de décision en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il siège tous les deux mois et se compose d'un tiers de représentants du gouvernement et de deux tiers de représentants de la société civile. Le CONSEA évalue les causes sous-jacentes de la faim et participe aux discussions portant sur la conception d'un cadre des politiques de sécurité alimentaire fondé sur le droit. La législation en matière de droit à l'alimentation a permis de créer un cadre juridique fédéral qui a facilité l'adoption de mesures visant à garantir le droit de tout Brésilien à une alimentation saine et culturellement adaptée. En défendant ces droits et en permettant la participation de la société civile brésilienne, le CONSEA a promu des programmes novateurs de soutien aux petits exploitants. Il est en outre à l'origine de la conception initiale du PAA et de plusieurs changements et améliorations du PNAE et du PAA depuis leur création.

Dépenses du PAA

La régularité du flux des ressources du PAA depuis le lancement de ce dernier témoigne de l'engagement du gouvernement en faveur de la consolidation des politiques publiques en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le tableau 5 indique les dépenses publiques générées par le PAA en valeur nominale (BRL) et en parité de pouvoir d'achat (USD) entre 2003 et 2013, avec un pic de 847 millions de réaux en 2012.

Le graphique 1 illustre les dépenses du PAA par région de 2010 à 2013. Le statut de la région Nord-Est, qui a reçu le plus de ressources, peut s'expliquer par le fait que l'une des modalités du PAA (le « PAA lait », décrit plus en détail dans la section suivante) n'existe que dans la région semi-aride, majoritairement située dans le Nord-Est du pays.

TABLEAU 5

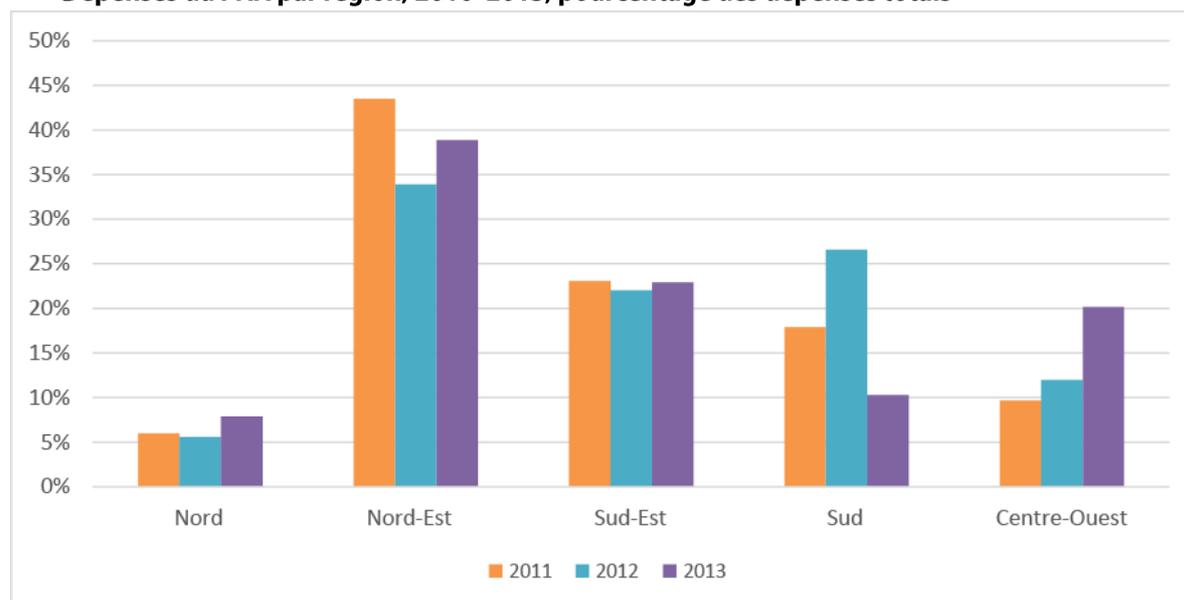
Allocation des ressources financières du PAA, 2003–2013

Année	Ressources financières (en millions)	
	Valeur nominale (BRL)	PPA (USD)
2003	145	149
2004	180	174
2005	333	306
2006	492	440
2007	461	392
2008	509	407
2009	591	454
2010	681	491
2011	699	475
2012	847	542
2013	466	283

Source : Sambuichi et al. (2013), données du PAA/MDS et Conab (2011–2013).

Note : facteur de conversion PPA, PIB, Banque mondiale, année de référence : 2011.

GRAPHIQUE 1

Dépenses du PAA par région, 2010–2013, pourcentage des dépenses totales

Source : graphique élaboré par les auteurs à partir des données fournies par Sambuichi et al. (2013), données du PAA /MDS et Conab.

Description des modalités du PAA

Le fonctionnement du PAA repose sur différentes modalités dont l'objectif consiste à étendre la portée et l'efficacité du programme sur l'ensemble du territoire. Cette section fournit une vision d'ensemble des principes de fonctionnement de ces modalités. Les modalités de fonctionnement du PAA sont les suivantes : achats destinés à être immédiatement distribués, promotion de la production et de la consommation du lait (« PAA lait »), achat direct, constitution de stocks, achats institutionnels et achats de semences. Le tableau 6 fournit une brève description des caractéristiques de chaque modalité.

TABLEAU 6

Description des modalités du PAA

Modalité	Description	Plafond annuel		Organe responsable	Type d'accès	Prix
		Petits exploitants	Organisation			
Achats destinés à être immédiatement redistribués	Achats réalisés auprès de petits exploitants destinés à être distribués à des institutions ou entités du réseau d'assistance sociale	6 500 BRL (8 000 BRL lorsque la vente se fait par le biais d'une organisation)	2 millions de BRL	Conab, États et municipalités	Individus, coopératives/ associations ou groupes informels**	Moyenne de 3 prix de vente en gros pratiqués au cours des 12 mois antérieurs
Mesures d'incitation pour la production et la consommation de lait (PAA lait)	Achat de lait destiné à être distribué à des familles vivant en région semi-aride exposées à l'insécurité alimentaire	8 000 BRL (4 000 BRL par semestre)	Non applicable	États de la région semi-aride	Individus, coopératives/ associations	Moyenne des prix payés par les agriculteurs pendant les 3 mois antérieurs dans chaque État
Achat direct	Achat de produits déterminés/de produits destinés à maintenir le niveau des prix ; rôle central dans la réglementation des prix et de l'offre	8 000 BRL	0,5 million de BRL	Conab	Individus, coopératives/ associations ou groupes informels	Prix de référence de la Conab
Constitution de stocks	Soutien financier à la constitution des stocks des organisations de producteurs ; fournit des outils de soutien à la commercialisation	8 000 BRL	1,5 million de BRL	Conab	Coopératives/ associations	Prix de référence de la Conab
Achats institutionnels	Au moins 30 pour cent des ressources des institutions publiques destinées à l'achat de denrées alimentaires doivent être dépensés auprès de petits exploitants	20 000 BRL par institution	6 millions de BRL par institution	Gouvernement fédéral, États et municipalités	Coopératives/ associations	Appel à propositions fondé sur une recherche de prix (au moins 3) pratiqués sur le marché local ou régional ou prix de référence du PNAE
Achat de semences	Achat de semences non transgéniques destinées à être redistribuées	16 000 BRL	6 millions de BRL par organisation	Conab	Coopératives/ associations	Moyenne de 3 devis du marché local ou régional pour des semences similaires, en tenant compte des frais de logistique

Notes : * Le plafond passe à 8 000 BRL lorsque les achats passent par des organisations.

** Au moins 40 pour cent des achats sont réalisés auprès de femmes.

Source : tableau élaboré par les auteurs à partir de la législation du MDS et de la Conab.

La modalité la plus largement employée dans le cadre du PAA est l'achat destiné à être immédiatement redistribué. Cette modalité permet aux petits exploitants d'accéder au marché et fournit une aide alimentaire aux populations vulnérables ; elle est en outre associée à une large couverture, dans la mesure où elle dispose de trois partenaires d'exécution (la Conab, les gouvernements des états et les municipalités). Elle encourage la constitution de coopératives, la participation des femmes (qui représentent 40 pour cent des petits exploitants) et deux de ses partenaires d'exécution proposent même un système de paiement simplifié (par carte de débit). Pour une description détaillée du fonctionnement de cette modalité, consulter Mehring et McKay (2013). Il convient de mentionner que la diversification des produits constitue également une caractéristique centrale de cette modalité, qui se fonde sur une liste de plus de 400 produits frais ou transformés. Lorsque la Conab¹² applique cette modalité, le bon de livraison porte des informations concernant la qualité, la quantité et le prix des produits distribués. Ces documents ainsi qu'une facture sont transmis à la Conab, qui les analyse avant de régler l'exploitant ou l'organisation.

ENCADRÉ 3

Conab

La Compagnie nationale d'approvisionnement (Conab) est une institution centrale chargée de constituer et de maintenir les stocks alimentaires du pays. Sa création remonte à 1990, peu après le retour du pays à la démocratie ; elle est née de la fusion de trois autres institutions, à savoir la Compagnie alimentaire brésilienne (Cobal), la Compagnie de financement de la production (CFP) et la Compagnie brésilienne de stockage (Cibrazem) (Gandolfi *et al.* 2010). La mission de la Conab consiste à gérer les politiques agricoles et l'offre alimentaire afin de répondre aux besoins fondamentaux de la société brésilienne tout en préservant et en encourageant les mécanismes du marché. Ces objectifs ont principalement été atteints en établissant des garanties de prix destinées aux agriculteurs et des programmes d'achats limités, même si aucun de ces objectifs ne ciblait précisément les petits exploitants. Un peu plus de dix ans plus tard, la Conab a commencé à se concentrer sur l'agriculture familiale et les programmes sociaux, en partenariat avec le MDA et le MDS (*ibid.*). La crise alimentaire de 2008 a mis en évidence la nécessité de renforcer le rôle de la Conab dans la constitution de stocks alimentaires suffisants pour atténuer la volatilité des prix mondiaux et le maintien à un certain niveau de la demande de produits issus de l'agriculture familiale et de consommation des ménages. La presque totalité des États brésiliens dispose d'un bureau de la Conab dont la fonction consiste à fournir une assistance institutionnelle aux agriculteurs et à leurs organisations sur des questions telles que les processus d'approvisionnement, les garanties de prix et les stocks alimentaires locaux. Cette institution est essentielle pour appliquer les politiques de demandes structurées et en étendre la couverture à de nombreuses populations vulnérables et marginalisés du pays.

La modalité du « PAA lait » arrive en seconde position en terme de ressources. Le lait est acheté auprès de petits exploitants puis pasteurisé et distribué aux bénéficiaires. Il s'agit de la seule modalité limitée à la région semi-aride¹³ du Brésil. Ses bénéficiaires sont des institutions ou des groupes vulnérables, tels que les jeunes enfants, les femmes enceintes ou les personnes âgées.

La Conab est le seul partenaire d'exécution des modalités d'achat direct, de constitution de stock et d'achat de semences. L'achat direct a pour objectif de régler les prix et de garantir l'existence de stocks alimentaires publics fondés sur une liste de produits

préalablement établie par le GGPA. Le soutien financier fourni aux organisations d'agriculteurs pour la constitution de stocks permet à ces derniers de revendre les stocks ainsi constitués, entraînant un retour des ressources vers le gouvernement ou un retour des produits vers le maintien de stocks publics.

L'achat institutionnel est une nouvelle modalité du PAA qui a été adoptée relativement récemment (en octobre 2011) et ne prélève aucune ressource financière supplémentaire dans le budget du PAA, dans la mesure où il étend la simplification du processus d'appel d'offres à une série d'institutions gouvernementales. Cette modalité plus récente soumet des institutions telles que des hôpitaux, des prisons et des bases militaires à l'obligation d'allouer au moins 30 pour cent de leur budget à des achats alimentaires auprès de petits exploitants, conformément aux règles et principes inscrits en 2015 dans la législation du programme.

L'achat de semences constitue la modalité la plus récente (août 2014). Celle-ci ajoute au cadre légal et à la portée du programme l'achat de semences et de plants destinés à être distribués à certains bénéficiaires. Cette modalité est entrée en vigueur en janvier 2015. La Conab reçoit des demandes de semences et de plants d'institutions candidates ; elle procède ensuite aux achats en passant un appel d'offres « souple ». Les institutions candidates sont quant à elles chargées de sélectionner les bénéficiaires et de garantir la livraison ; parmi elles figurent le MDA, l'INCRA, la Fondation nationale pour les populations autochtones (FUNAI), la fondation culturelle Palmarès, l'Institut Chico Mendes et les États. La priorité doit être accordée aux bénéficiaires appartenant aux catégories suivantes : exploitants réinstallés par la réforme agraire, populations autochtones, quilombolas et familles vulnérables.¹⁴ Il convient de noter que le PAA n'autorise pas l'achat de semences transgéniques.

En 2003, l'année du lancement du PAA, les agriculteurs ne pouvaient vendre leur production au programme que pour un montant maximal de 2 500 BRL par an. Depuis lors, ce plafond a rehaussé pour atteindre aujourd'hui 6 500 à 20 000 BRL par agriculteur, en fonction des modalités appliquées. Une telle contrainte permet d'éviter la concentration des achats auprès d'un petit nombre de producteurs et de répartir au contraire les acquisitions entre un plus grand nombre de petits exploitants (rassemblés de préférence en coopératives agricoles ou en associations officielles). Les agriculteurs peuvent désormais participer à plusieurs modalités afin d'augmenter leurs ventes institutionnelles, dans les limites imposées par chacune d'entre elles. Les organisations d'agriculteurs (coopératives et associations) doivent également respecter une limite annuelle dans le cadre de chaque modalité.

Les achats alimentaires doivent proposer des prix compatibles/comparables aux prix pratiqués sur les marchés locaux ou régionaux, conformément au Décret No. 7.775/2012. La méthode employée pour fixer les prix est déterminée par le GGPA et se fonde généralement sur les prix des marchés locaux. Il existe également une mesure encourageant les producteurs à passer à une production agro-écologique : les aliments agro-écologiques ou biologiques peuvent en effet être vendus à un prix situé au-dessus de la normale, sans toutefois dépasser une marge de 30 pour cent. Les prix pratiqués par le PAA pour des produits biologiques et agro-écologiques peuvent donc s'avérer supérieurs aux prix courants (Loi No. 12.512/ 2011).

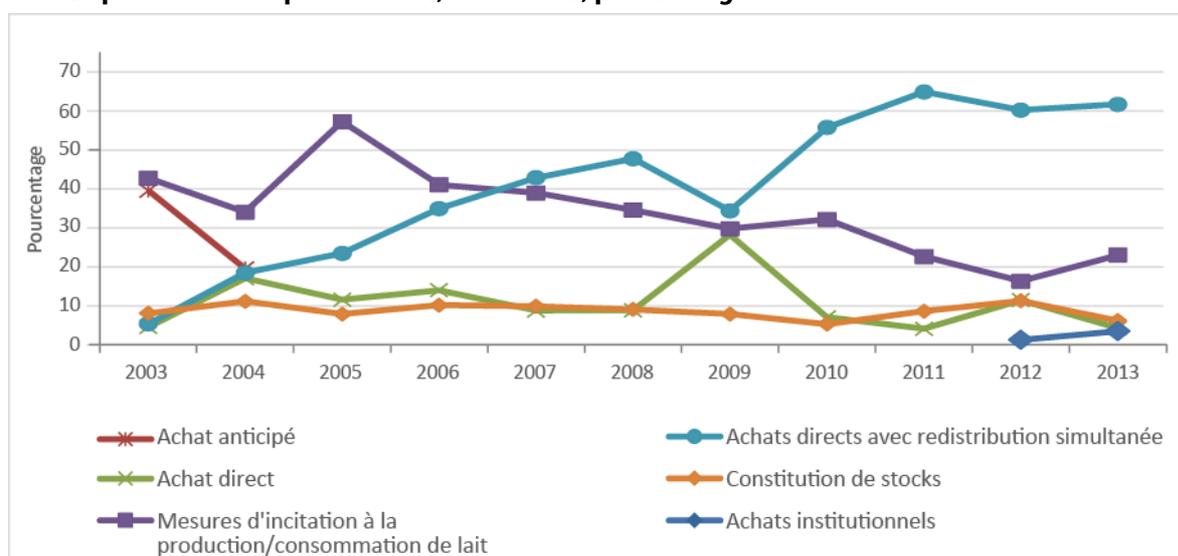
Les produits commercialisés sur le marché du PAA doivent respecter certaines normes et réglementations lorsqu'il s'agit de légumes ou de produits d'origine animale ; les produits transformés doivent quant à eux respecter les normes et réglementations fixées par l'Agence brésilienne de contrôle sanitaire (Anvisa/ministère de la Santé) et par le Système de santé de l'agriculture et de l'élevage (Suasa/ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de

l'Approvisionnement alimentaire). Ces normes et réglementations doivent donc être respectées tout au long du processus d'achats du PAA. Des normes portant sur les cas précis de produits d'origine animale ou végétale et sur la transformation alimentaire seront élaborées en 2015 afin de répondre aux besoins des petits exploitants (Décret No. 8.471, 22/06/2015). Les produits frais tels que les fruits et les légumes sont quant à eux inspectés lors de leur livraison.

Pour renforcer la sécurité alimentaire, il est essentiel de minimiser les pertes alimentaires. Au Brésil, l'ensemble de ces pertes représente 10 à 30 pour cent de la production totale de fruits et légumes, selon des estimations antérieures (Fehr *et al.* 2001). Ce constat ne précise pas toutefois le stade du système d'approvisionnement auquel la perte a eu lieu et le programme ne rend pas explicitement compte des pertes occasionnées entre la récolte et l'emballage.

Le graphique 2 illustre l'évolution des ressources financières du programme en fonction des différentes modalités. Entre le lancement du programme et 2006, c'est le « PAA lait » qui a consommé le plus de ressources ; après 2007, l'achat destiné à être immédiatement redistribué l'a devancé. Dans l'ensemble, les dépenses générées par les autres modalités sont restées stables sur cette même période, à l'exception de l'achat direct en 2009. La baisse des ressources allouées au PAA en 2013 s'est faite sentir dans le cas de toutes les modalités, à l'exception des achats institutionnels, dont les dépenses ont augmenté en 2013. Le budget de ces achats institutionnels n'est pas lié au budget total du programme, dans la mesure où les ressources allouées aux achats auprès des petits exploitants proviennent des institutions acheteuses elles-mêmes. Il est intéressant de noter que la modalité des achats destinés à être immédiatement redistribués est celle dont la progression a été la plus forte au fil des années, au point de constituer aujourd'hui la modalité phare du PAA, qui absorbe 60 pour cent des ressources totales consommées par le programme.

GRAPHIQUE 2

Dépenses du PAA par modalité, 2003–2013, pourcentage

Note : Les achats anticipés se sont terminés en 2005, tandis que les achats institutionnels ont commencé en 2011.

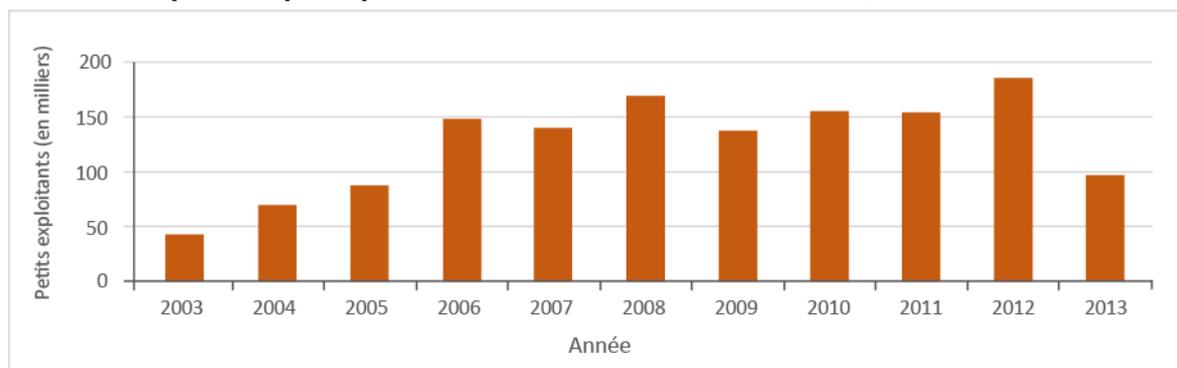
Source : Sambuichi *et al.* (2013), données du PAA /MDS and Conab (2011–2013).

Les petits exploitants bénéficiaires

Le nombre de petits exploitants couverts par le PAA est passé de 42 000 à 185 000 entre 2003 et 2012 ; il a ensuite décliné pour atteindre 96 533 en 2013, comme l'illustre le graphique 3. Cette couverture est bien loin de l'objectif des 3 millions d'exploitants (un chiffre qui recouvre les titulaires d'un numéro de DAP A, A/C ou B en 2014).

GRAPHIQUE 3

Petits exploitants participant au PAA, toutes modalités confondues, 2003–2013



Source : graphique élaboré par les auteurs à partir de Sambuichi et al. (2013) et des données du PAA/MDS 2011-2013.

3.2 PROGRAMME NATIONAL D'ALIMENTATION SCOLAIRE (PNAE)

Les interventions en matière d'alimentation scolaire au Brésil remontent aux années 1940. Depuis lors, un certain nombre de réformes politiques majeures ont été adoptées jusqu'à ce que le PNAE atteigne sa couverture actuelle de l'enseignement de base, qui recouvre le cycle élémentaire (de six mois à cinq ans) et le cycle secondaire (17-18 ans), mais également des cours spéciaux destinés à des jeunes et des adultes (« Éducation des jeunes et des adultes », EJA). Au Brésil, les cantines scolaires alimentent autour de 45 millions d'étudiants dans tout le pays, offrant ainsi un marché institutionnel de taille aux producteurs de denrées alimentaires (MEC, 2013).

En 2003 fut lancée la stratégie « Zéro faim » avec l'objectif de lutter contre la faim et la pauvreté. L'un des objectifs centraux de cette stratégie consistait à renforcer le PNAE. Le Système gouvernemental de sécurité alimentaire et nutritionnelle a alors introduit les concepts de « culture alimentaire » et de « solutions locales » destinées à répondre à l'insécurité alimentaire, renforçant ainsi la nécessité pour le PNAE de s'approvisionner auprès de producteurs locaux. La participation et la responsabilité sociales par le biais des Conseils d'alimentation scolaire (CAE) au niveau municipal (dont la mission consiste à superviser les achats alimentaires) et l'élaboration des menus scolaires par des nutritionnistes (chargés d'y introduire des produits locaux et d'encourager de bonnes habitudes alimentaires) ont joué un rôle clé dans l'augmentation de la demande en produits locaux.

Après ce long processus de décentralisation qui a accordé la priorité aux fournisseurs locaux, une nouvelle loi relative au PNAE (Loi No. 11.947/2009) a introduit en 2009 l'obligation juridique de consacrer au moins 30 pour cent du budget gouvernemental alloué aux repas scolaires au financement d'achats alimentaires réalisés auprès de petits exploitants et/ou d'organisations de l'agriculture familiale. Ce cadre juridique exigeait en outre que la priorité soit accordée aux petits exploitants réinstallés par la réforme agraire et aux communautés

traditionnelles telles que les quilombolas et les populations autochtones (catégorie A de la DAP). Les denrées biologiques et produites de façon agro-écologique devaient également être privilégiées dans les menus scolaires, conformément à des critères similaires de priorité mis au point par le PAA. Grâce à son nouveau cadre juridique (Loi No. 11.947 et résolutions 38/2009 et 26/2013 du FNDE), le PNAE est devenu un outil fondamental permettant de renforcer la demande en aliments produits par l'agriculture familiale locale.

Outre son principal objectif (qui consiste à garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle des enfants), le PNAE soutient également l'éducation en répondant à certains besoins des élèves, auxquels il fournit un repas par jour, stimulant ainsi des habitudes nutritionnelles saines, dispensant une éducation nutritionnelle et améliorant les capacités et résultats d'apprentissage.

Budget du PNAE

Le gouvernement fédéral alloue un budget annuel de 3 539 milliards de réaux aux achats alimentaires du PNAE, qui dispose donc des ressources nécessaires pour faire grimper en flèche les revenus de l'agriculture familiale et en multiplier les débouchés commerciaux. La gestion des ressources financières consacrées à l'alimentation scolaire incombe aux services municipaux chargés de l'éducation, aux États et au District Fédéral ; elle repose sur une législation décentralisée adoptée en 1994 (Loi No. 8.913). Le gouvernement fédéral alloue des ressources destinées aux repas scolaires aux organismes d'exécution en se fondant sur le nombre d'étudiants inscrits lors de l'année antérieure, une donnée fournie par le recensement de l'éducation.

Le tableau 7 montre l'évolution du montant total transféré par le gouvernement fédéral pour permettre aux organismes d'exécution d'effectuer des achats alimentaires dans le cadre du PNAE, entre 2003 et 2013 (valeurs nominales exprimée en réaux et PPA exprimées en dollars américains). En 2003, le PNAE a dépensé autour de 954 millions réaux, une somme qui a crû d'année en année depuis lors. Cette hausse a surtout eu lieu après 2008 et s'est considérablement accrue à partir de 2010, sous l'effet de deux facteurs : l'extension en 2009 de la couverture du PNAE aux étudiants du secondaire et aux étudiants suivant des cours spéciaux (comme l'éducation des jeunes et des adultes) et l'augmentation du transfert per capita (par étudiant), dont la valeur est passée de 0,22 à 0,30 réal pour le préscolaire et le lycée, de 0,22 à 0,60 pour la garderie et de 0,66 à 0,90 pour les écoles participant au programme Mais Educação (« Plus d'éducation ») (Albaneide, 2013).¹⁵

La règle des 30 pour cent du PNAE poursuit un double objectif : renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des consommateurs (dans le cas présent, celle des étudiants) et adresser une demande structurée aux petits exploitants. La plus grande innovation générée par cette nouvelle législation (similaire au cadre juridique du PAA) a été de dispenser les exploitants d'observer les lois fiscales et de passer par le processus d'approvisionnement officiel ; la plupart du temps, le processus traditionnel d'approvisionnement, généralement fondé uniquement sur les prix et la compétitivité, empêche en effet les petits exploitants d'être compétitifs face aux grandes entreprises dans le cadre d'appels d'offres. La réglementation traditionnelle en matière d'approvisionnement octroie des contrats fondés sur le critère du plus bas prix et sur de grandes quantités ; le mécanisme d'achats du PNAE auprès des petits exploitants fixe à l'inverse les prix et octroie les contrats en fonction des capacités de production des agriculteurs.

TABLEAU 7

Ressources annuelles allouées par le gouvernement fédéral au PNAE, 2003–2013

Année	Ressources financières (en millions)	
	Valeur nominale (BRL)	PPA (USD)
2003	954,2	979
2004	1 025	991
2005	1 266	1 165
2006	1 500	1 342
2007	1 520	1 294
2008	1 490	1 191
2009	2 013	1 545
2010	3 034	2 188
2011	3 051	2 074
2012	3 306	2 116
2013	3 539	2 146

Note : Facteur de conversion PPA, PIB, Banque mondiale, année de référence : 2011.

Source : tableau élaboré par les auteurs à partir des données du FNDE.

Les prix pratiqués dans le cadre du PNAE sont similaires à ceux observés sur le marché local (de préférence sur le marché des agriculteurs locaux, s'il n'en existe pas au niveau municipal). Indépendamment des prix du marché, les prix des aliments biologiques ou produits de façon agro-écologique peuvent être jusqu'à 30 pour cent supérieurs aux prix des produits normaux. Le coût de transport et de livraison des denrées dans les écoles est également pris en compte au moment de fixer les prix afin d'encourager les petits exploitants à participer à ce processus. Le Fonds national pour le développement de l'éducation (FNDE), qui dépend du ministère de l'Éducation, est responsable de la gestion du programme. Le FNDE a publié une brochure intitulée « l'acquisition des produits issus de l'agriculture familiale destinés à l'alimentation scolaire » ; celle-ci décrit la marche que devraient suivre les organismes d'exécution pour mettre en place un processus d'approvisionnement auprès des petits exploitants en dix étapes, décrites dans l'encadré 4 (d'après Saravan et al., 2013).

En tant qu'administrateur du PNAE, le FNDE contrôle et supervise les dépenses du programme au niveau de chaque organisme d'exécution (municipalité, État et district fédéral). Chaque année, ces organismes soumettent des rapports de dépenses à des fins de suivi et d'évaluation par le biais d'un système en ligne développé par le FNDE. Ce rapport contient également des informations sur les montants dépensés auprès des petits exploitants permettant d'évaluer si les organismes d'exécution respectent ou non leur obligation juridique de se fournir à hauteur de 30 pour cent auprès de petits exploitants. L'indicateur sur lequel se fonde cette base de données est la proportion de dépenses cumulées auprès des exploitants titulaires d'un numéro de DAP par rapport aux ressources du FNDE transférées aux organismes d'exécution.

ENCADRÉ 4

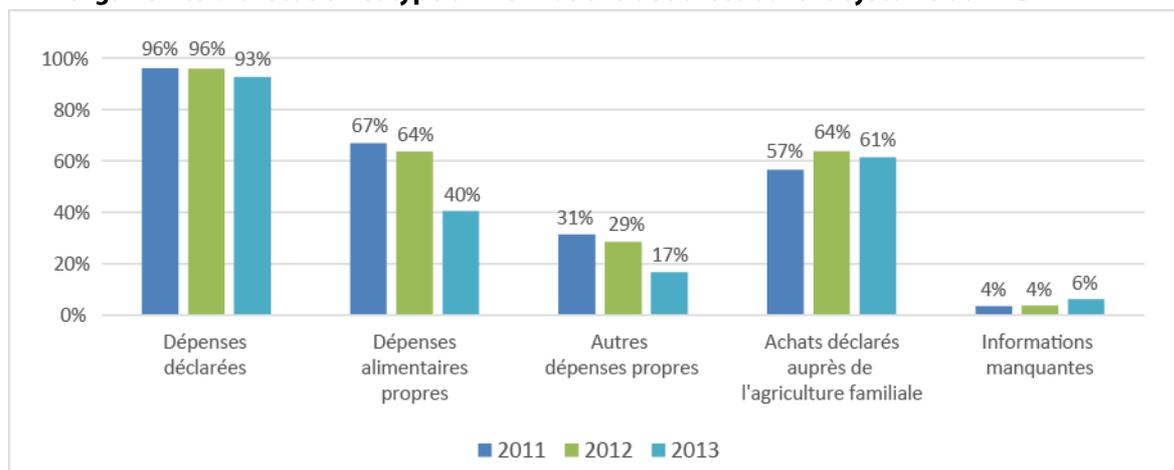
Achats du PNAE auprès des petits exploitants

Étape 1 : Budget
Le gouvernement fédéral détermine le montant à transférer à partir des chiffres du recensement scolaire de l'année précédente et fait une estimation de la proportion d'achats à réaliser pendant l'année auprès des petits exploitants.
Étape 2 : Menu
Le nutritionniste responsable de l'élaboration des menus scolaires doit : (a) recenser les aliments produits par les petits exploitants ; (b) préparer un menu à base de ces produits, en tenant compte des exigences nutritionnelles ; et (c) informer la municipalité des produits et quantités à acheter.
Étape 3 : Liste de prix
Il incombe aux municipalités de se renseigner sur les prix pratiqués sur les marchés locaux, en tenant compte des coûts de livraison jusqu'aux écoles.
Étape 4 : Approvisionnement public et appels d'offres
Les organismes d'exécution ouvrent des appels d'offres détaillant les produits, quantités et prix recherchés pour ensuite procéder aux achats.
Étape 5 : Proposition de vente
Les petits exploitants répondent à ces appels d'offres en formulant une proposition de vente dans laquelle ils exposent les quantités qu'ils sont en mesure de fournir, répondant ainsi à la demande détaillée de l'appel d'offres, en respectant la limite annuelle de 20 000 réaux par DAP et par organisme d'exécution.
Étape 6 : Réception de propositions
Les documents requis énumérés dans la résolution No. 23/2012 du FNDE doivent être annexés à la proposition pour que celle-ci soit considérée valide. Il s'agit des documents suivants :
<ul style="list-style-type: none"> • Groupes informels : un numéro de DAP individuel et un identifiant de personne physique (CPF) pour chaque petit exploitant ainsi que le proposition de vente ; • Groupes formels : Un numéro de DAP juridique/commercial, un numéro de personne morale et tous les documents relatifs aux impôts et à l'activité professionnelle prouvant que la société exerce légalement et détaillant la proposition de vente.
Étape 7 : Échantillons destinés au contrôle qualité
Les produits alimentaires doivent répondre aux normes et réglementations fixées par les organismes suivants : l'Agence brésilienne de contrôle sanitaire (Anvisa/ministère de la Santé) et le Système de santé de l'agriculture et de l'élevage (Suasa/ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement alimentaire).
Étape 8 : Sélection et évaluation des projets
Les municipalités sélectionnent les projets en fonction de l'ordre de priorité suivant : projets formulés par des petits exploitants au niveau (i) de la municipalité, (ii) de la région, (iii) du milieu rural, (iv) de l'État et (v) du pays. ¹⁶ Au sein de ces groupes, les agriculteurs réinstallés par la réforme agraire, les communautés autochtones et quilombolas jouissent également d'un statut prioritaire déterminé par les différentes catégories existantes, comme exposé dans la section sur le PAA.

Étape 9 : Signature du contrat/projet
La municipalité et les petits exploitants ou la coopérative signent une proposition de vente qui doit également contenir un calendrier détaillé de livraison des produits aux écoles et des dates de paiement.
Étape 10 : Livraison des produits
Les petits exploitants ou la coopérative livrent les produits en fonction du calendrier fourni dans la proposition de vente.

La base de données de 2013 centralise des informations relatives à 5 562 organismes d'exécution, contre 5 523 et 5 529 organismes d'exécution pour les bases de données respectives de 2011 et 2012. Le graphique 4 montre les informations fournies par type de dépenses. En 2013, les informations manquaient dans le cas de 6,3 pour cent des organismes ; les organismes fournissant le moins d'informations étaient ceux des régions Sud-Est (2 pour cent) et Nord-Est (2,2 pour cent). Les 2,1 pour cent restants étaient répartis entre des agences du reste du pays. Cinquante-sept pour cent des organismes d'exécution ont déclaré avoir réalisé des achats auprès de petits exploitants en 2011 ; bien que ce chiffre soit passé à 61 pour cent en 2013, 40 pour cent des organismes d'exécution ne déclarent toujours aucun achat auprès de petits exploitants.

GRAPHIQUE 4

Organismes d'exécution et type d'informations déclarées dans le système du FNDE

Source : graphique élaboré par les auteurs à partir des données du FNDE (2011–2013).

Le tableau 8 indique les dépenses totales du PNAE en approvisionnement alimentaire aux trois niveaux de gouvernement : fédéral, étatique et municipal. Les informations fournies montrent que le budget annuel du PNAE est passé à 5,414 milliards de réaux. Les informations soumises par les organismes d'exécution se répartissent en deux catégories de dépenses : celles qui complètent les achats alimentaires et les autres. La plupart des dépenses signalées étaient relatives à des achats alimentaires et représentaient un total d'un milliard et demi de réaux. En additionnant le transfert fédéral (3,153 milliards) et les ressources propres des

organismes, les sommes consacrées aux achats alimentaires ont atteint 4,653 milliards de réaux. Les autres dépenses (non alimentaires) ont atteint 761 millions de réaux.

TABLEAU 8

Dépenses déclarées par les organismes d'exécution : dépenses financées par les transferts fédéraux destinées à l'approvisionnement alimentaire ; dépenses propres ; total des dépenses
(en millions), 2011–2013

Année	Dépenses financées par les transferts fédéraux (A)	Dépenses des organismes d'exécution financées par des ressources propres		Dépenses totales (A+B+C)	
		Dépenses alimentaires (B)	Autres dépenses (C)	Valeur nominale (BRL)	PPA (USD)
2011	2,848	1 703	691	5 243	3 564
2012	3,215	1 632	855	5 703	3 651
2013	3,153	1 500	761	5 414	3 283

Source : FNDE (2011–2013).

Les sommes consacrées aux achats auprès des petits exploitants ont atteint 564 millions de réaux en 2013, comme le montre le tableau 9. Entre 2011 et 2013, la proportion d'achats alimentaires institutionnels auprès des petits exploitants est passée de 8,3 à 17,9 pour cent ; malgré cette hausse, le PNAE n'est pas parvenu à atteindre le seuil des 30 pour cent d'achats alimentaires auprès de l'agriculture familiale dans la nation, comme l'exige pourtant la législation. Le graphique 5 présente les achats alimentaires institutionnels auprès de l'agriculture familiale ventilés par région et montre une hausse de ces achats dans toutes les régions. Seule le Centre-Ouest a atteint le seuil minimum des 30 pour cent ; c'est la région Nord-Ouest qui a déclaré le moins d'achats de ce type (autour de 14 pour cent).

TABLEAU 9

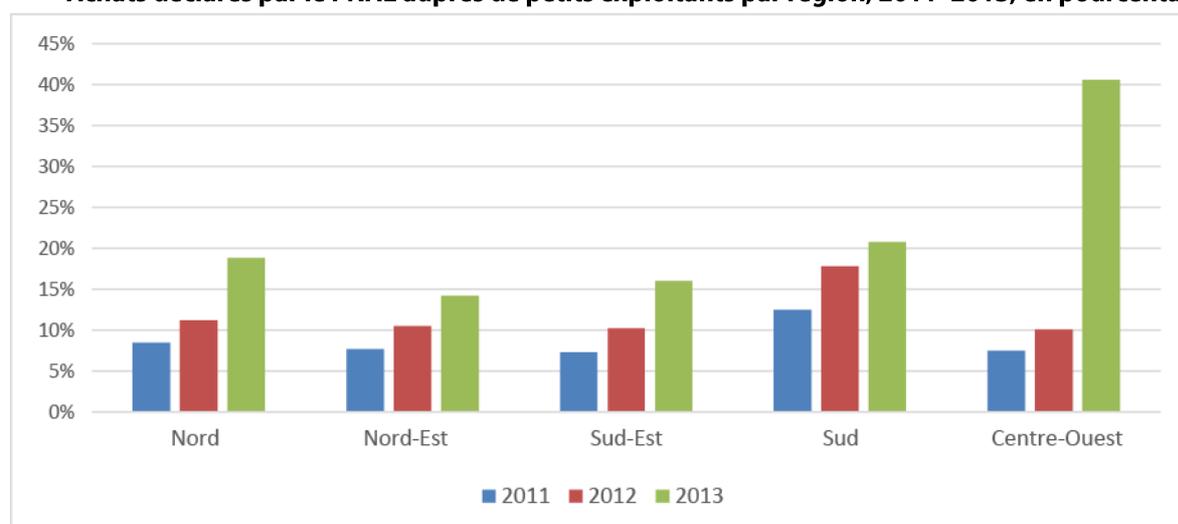
Dépenses déclarées par les organismes d'exécution, financées par les transferts fédéraux, destinées à des achats alimentaires ; et dépenses réalisées auprès de l'agriculture familiale

Année	Dépenses financées par les transferts fédéraux (valeur nominale en millions de BRL)	Budget alimentaire employé pour réaliser des achats auprès de petits exploitants (valeur nominale en millions de BRL)	
2011	2 848	235	8,3 %
2012	3 215	366	11,4%
2013	3 153	564	17,9%

Source : tableau élaboré par les auteurs à partir de données du FNDE (2011–2013).

Le tableau 10 montre les résultats d'un exercice de simulation fondé sur les données mentionnées ci-dessus. Nous avons calculé à combien s'élèveraient les dépenses des organismes d'exécution si chacun d'entre eux respectait le seuil de 30 pour cent fixé par la législation actuelle. Pour apporter une réponse à cette hypothèse, nous avons comblé la différence dans le cas de chaque organisme ayant déclaré ne pas avoir atteint ce pourcentage. Nous sommes ainsi parvenu à l'estimation suivante : si chaque organisme avait atteint ce seuil, le PNAE aurait réalisé en 2013 des achats auprès de l'agriculture familiale d'une valeur de 1,162 milliards de réaux.

GRAPHIQUE 5

Achats déclarés par le PNAE auprès de petits exploitants par région, 2011–2013, en pourcentage

Source : graphique élaboré par les auteurs à partir des données du FNDE (2011–2013).

TABLEAU 10

Achats potentiels du PNAE si l'obligation des 30 pour cent avait été respectée, 2011–2013

Année	Achats auprès de petits exploitants (valeur nominale en millions de BRL)	Si le seuil de 30 pour cent avait été respecté (en millions de BRL)
2011	235	941
2012	366	1,036
2013	564	1,162

Source : tableau élaboré par les auteurs à partir des données du FNDE (2011–2013).

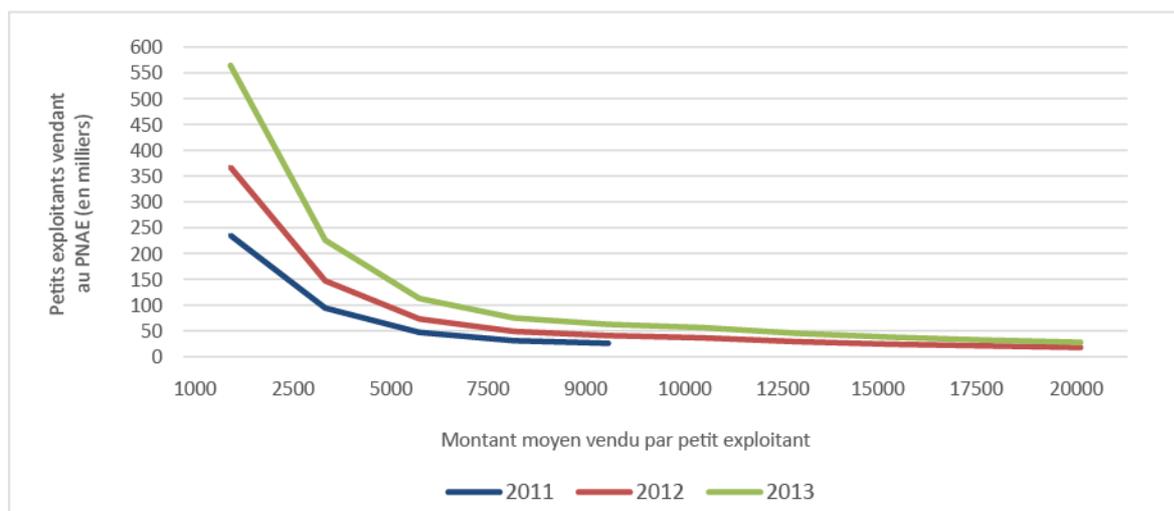
Estimation du nombre de familles fournissant le PNAE

Lors de l'adoption de la loi instaurant le PNAE, en 2011, le volume maximal d'achats auprès de l'agriculture familiale a été fixé à des niveaux similaires à ceux du PAA. Le plafond a initialement été fixé à 9 000 réaux par an (et par petit exploitant) ; il a ensuite été revu à la hausse en 2015, avec 20 000 réaux annuels par exploitant (par numéro de DAP) et par organisme d'exécution (FNDE, 2015). Il est intéressant d'observer que le plafond établi par le PNAE est plus de deux fois supérieur à celui fixé pour les modalités du PAA, hors achats institutionnels (dont le plafond est le même que celui fixé par le PNAE). Ce constat reflète la nécessité d'un compromis entre la diversification des fournisseurs et le besoin de disposer d'une production suffisante pour régulièrement approvisionner les écoles, en particulier dans les moyennes et grandes villes. Le graphique 6 estime le nombre de petits exploitants bénéficiant des achats institutionnels du PNAE. Si tous les petits exploitants avaient atteint le plafond de 20 000 réaux du PNAE, autour de 28 216 d'entre eux auraient bénéficié du programme ; or, c'est loin d'être le cas, dans la mesure où la valeur moyenne achetée auprès des petits exploitants est généralement plus faible, en particulier dans les petites villes. Si la valeur moyenne de la marchandise vendue par famille s'élevait à 5 000 réaux, autour de 112 868 exploitants auraient bénéficié du programme. Étant donné que la valeur moyenne vendue par les petits exploitants au programme est inconnue, le graphique 6 illustre la

couverture du PNAE en 2013 pour des moyennes s'échelonnant respectivement de 1 000 à 20 000 réaux et de 564 340 à 28 216 petits exploitants (ou numéros de DAP).

GRAPHIQUE 6

Estimation du nombre de petits exploitants participant au PNAE, 2011–2013



Source : graphique élaboré par les auteurs à partir de données du FNDE (2011–2013).

4 ACHATS ALIMENTAIRES GOUVERNEMENTAUX : MESURER LES ACHATS AGRICOLES DIRECTS ET INDIRECTS

Cette section porte sur les achats gouvernementaux auprès du secteur agricole et propose une méthode permettant d'estimer les effets indirects des achats de l'industrie agroalimentaire sur le secteur agricole. On sait qu'en plus de réaliser des achats directs auprès des exploitants, le gouvernement acquiert également par le biais d'achats institutionnels des produits agricoles transformés et semi-transformés, tels que des produits agroalimentaires. Les données des comptes nationaux nous permettent d'estimer les potentiels effets indirects des achats de l'industrie agroalimentaire sur le secteur agricole et d'évaluer l'échelle relative du PAA et du PNAE en matière de demande structurée (achats institutionnels) dans le pays.

Pour déterminer le niveau d'achats gouvernementaux de produits agricoles, nous considérons comme achats directs ceux classés par les comptes nationaux dans les secteurs suivants : « éducation publique », « santé publique » et « autres services gouvernementaux ». Les achats indirects consistent quant à eux en des achats monétaires de produits transformés (bœuf, volaille, boulettes de bœuf, riz blanc, farine de blé et d'autres céréales) dérivés de l'agriculture. Si les achats directs figurent tels quels dans les comptes nationaux, les achats indirects sont quant à eux estimés à partir d'hypothèses décrites plus bas et en annexe.

Au moment où ont été menées les présentes recherches, les données des comptes nationaux les plus récentes fournies par l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE) datent de 2003-2009. Elles se fondent sur le Système de comptabilité des Nations Unies de 1993 (consulter par exemple Nations Unies, 2003). Nous avons avant tout utilisé les données des Tableaux des ressources et emplois (TRE).

Les TRE fournissent des informations sur l'approvisionnement total en produits recensés (production totale de graines de soja, production totale d'huile de cuisson à base de soja, etc.). L'offre totale est présentée en fonction de sa source (production agricole et pêche, élevage et industrie agroalimentaire), qu'il s'agisse de production nationale ou d'importation. L'emploi de chaque produit est ventilé entre consommation intermédiaire (lorsqu'une denrée sert d'intrant à la production d'une marchandise relevant d'un autre secteur) et demande finale (consommation familiale ou gouvernementale, investissement ou exportation).

Il convient de noter que l'achat de produits issus de l'agriculture et de l'élevage renvoie à l'achat de denrées telles que du riz non transformé ou du bétail vivant (*boi em pé*). Toutefois, lorsque des produits tels que le riz ou le bœuf sont acquis par le biais d'achats publics pour approvisionner des établissements scolaires, ils sont préalablement transformés par l'industrie agroalimentaire ; la logique voudrait donc que les achats directs auprès de l'agriculture soient très réduits et se limitent à des fruits et légumes frais.

La présente analyse se fonde notamment sur l'idée suivante : tout comme les achats directs auprès des exploitants (agriculture), les achats gouvernementaux de produits alimentaires transformés proviennent en réalité des agriculteurs et des éleveurs, dans la mesure où c'est auprès de ces derniers que doivent être acquis les intrants, ensuite transformés par « l'industrie agroalimentaire ». Toutefois, ces « achats indirects » auprès de petits exploitants ne figurent pas dans les statistiques du programme. Notre contribution au débat consiste à souligner que les comptes nationaux constituent un outil permettant de mesurer l'ampleur de ces achats.

Nous avons calculé le montant des achats institutionnels dérivant de l'agriculture en tenant compte des besoins constants de l'industrie agroalimentaire en intrants agricoles. L'annexe fournit des détails techniques ; les principaux chiffres peuvent quant à eux être consultés dans le tableau ci-dessous.

Pour obtenir un échantillon d'estimations, nous avons utilisé les chiffres de 2009 ; pendant cette année précise, selon les comptes nationaux, les achats directs (demande finale) auprès de l'agriculture et les achats de produits intermédiaires par le gouvernement (secteurs de l'éducation, de la santé et de l'administration publique) ont représenté une dépense de 675 millions de réaux. Les achats directs du gouvernement ont représenté 0,2 pour cent de l'offre agricole totale du pays ; si l'on considère que 2,5 pour cent de cet approvisionnement a en réalité été importé, on peut estimer que la valeur de l'approvisionnement public direct auprès des petits exploitants s'est élevée en 2009 à 650,3 millions de réaux.

Le gouvernement a également acquis des produits alimentaires transformés, allant de simples pièces de bœuf à des produits tels que des nuggets de poulet, du café, du sucre raffiné, de la farine, etc. Ces achats ont représenté une somme totale de 8 milliards de réaux en 2009, soit 1,5 pour cent de l'offre totale disponible pour ces produits. Les importations ont quant à elles représenté jusqu'à 2,4 pour cent de l'offre totale disponible pour ces produits ; en tenant compte de cette part moyenne d'importations, on peut estimer que l'ensemble des achats gouvernementaux d'aliments et de boissons auprès de producteurs locaux représente 7,8 milliards de réaux.

Les TRE décrivent les intrants nécessaires à la production de denrées agroalimentaires. Nous ne disposons toutefois d'aucune description complète de l'emploi des intrants : il n'existe par exemple aucune information sur la quantité de farine nécessaire à la production de viande

transformée (comme des nuggets de poulet). L'emploi des intrants n'est donc pas défini produit par produit. D'un point de vue monétaire, il est simplement possible de calculer la quantité totale de blé utilisée par l'industrie agroalimentaire pour générer une production donnée. À partir des chiffres cumulés, on peut en effet constater que, pour chaque tranche de production d'une valeur d'un million de réaux, l'industrie agroalimentaire nationale a acheté des produits agricoles d'une valeur de 0,45 million de réaux. Si l'on tient compte du fait qu'une partie de ces intrants a été importée, on peut alors estimer que les achats d'intrants auprès de producteurs nationaux représentent 0,43 millions de réaux pour chaque tranche de production agroalimentaire d'un million de réaux. Étant donné que les achats gouvernementaux auprès de producteurs nationaux représentent un montant total de 7,8 milliards de réaux, on estime la valeur des achats institutionnels indirects de 2009 auprès de l'agriculture à 3,5 milliards de réaux, en se fondant sur des parts d'importation spécifiques à chaque produit.

En additionnant les achats directs et indirects et en se fondant sur les comptes nationaux, on peut estimer que la valeur de l'ensemble des achats gouvernementaux du Brésil (niveaux fédéral, étatique et municipal) réalisés en 2009 auprès d'agriculteurs nationaux s'élève à 4,1 milliards de réaux.

Le tableau 11 se fonde sur des données annuelles et présente la production agricole totale de 2003-2009, dans les limites des données disponibles, ainsi que nos estimations de l'ensemble des achats gouvernementaux de produits agricoles, directs comme indirects. À partir de ces données, nous avons pu calculer la part de la production agricole nationale totale correspondant à la demande gouvernementale directe et indirecte (vendue directement au gouvernement ou indirectement, sous forme d'intrants destinés à la production de denrées agroalimentaires achetées par le gouvernement). Cette part située à 1,18 pour cent en 2003 et à 1,15 pour cent en 2004 a augmenté pour atteindre 1,33 pour cent en 2005 ; depuis lors, elle fluctue autour de 1,3 pour cent.

Le tableau 12 montre l'ensemble des achats institutionnels et de la production agroalimentaire. Dans ce cas précis, les achats gouvernementaux renvoient exclusivement à des achats directs. La part des achats institutionnels auprès de l'industrie agroalimentaire s'est accrue au fil du temps : celle de 2003-2004 (1,30 et 1,34 pour cent respectivement) est en effet passée à un niveau supérieur à partir de 2005 (autour de 1,5 pour cent).

TABLEAU 11

Production agricole et ensemble des achats institutionnels (directs et indirects)

Année	Ensemble des achats nationaux auprès de l'agriculture (en millions de BRL)	Production agricole nationale totale (en millions de BRL)	Part
2003	2 286,5	194 432,3	1,18%
2004	2 471,8	214 523,7	1,15%
2005	2 766,6	207 947,5	1,33%
2006	2 920,9	213 151,8	1,37%
2007	3 387,7	244 915,0	1,38%
2008	4 048,8	305 367,3	1,33%
2009	4 109,6	301 049,1	1,37%

Source : estimations calculées par les auteurs à partir des données des comptes nationaux de l'IBGE.

TABLEAU 12

Production totale de l'industrie agroalimentaire et ensemble des achats institutionnels

Année	Ensemble des achats alimentaires	Production alimentaire nationale totale	Part
2003	3 970,60	292 568.32	1,36%
2004	4 365,08	335 466.09	1,30%
2005	5 226,21	355 324.42	1,47%
2006	5 745,21	377 927.82	1,52%
2007	6 367,03	420 073.68	1,52%
2008	7 322,72	492 849.66	1,49%
2009	7 808,69	524 846.67	1,49%

Source : estimations calculées par les auteurs à partir des données des comptes nationaux de l'IBGE.

Il convient de noter qu'il est préférable de ne pas additionner les achats institutionnels réalisés auprès de l'agriculture et ceux réalisés auprès de l'industrie agroalimentaire (tableau 11 et 12, respectivement). Dans la mesure où les estimations concernant l'agriculture incluent déjà les intrants vendus en vue de générer les produits agroalimentaires ensuite achetés par les institutions publiques, on risquerait en effet d'obtenir des comptes doubles (donnons l'exemple des graines de soja, utilisées comme intrants, et l'huile de soja obtenue après transformation). Le tableau 13 fournit des estimations ventilées (directes et indirectes) ; il montre qu'une grande partie des achats nationaux auprès de l'agriculture constituent en réalité des achats indirects (environ six fois plus élevés que les achats directs). Un tel résultat n'a rien d'étonnant, dans la mesure où les achats directs de produits agricoles excluent les aliments transformés (même dans le cas de processus de transformation très simples, comme l'abattage du bétail ou l'épluchage du riz). Le tableau 13 montre également que les achats de l'industrie agroalimentaire génèrent une demande auprès du secteur agricole équivalant à 40-50 pour cent de leur valeur : pour chaque réal dépensé en achat agroalimentaire, la demande en intrant agricole oscille en effet entre 0,4 et 0,5 réal, des chiffres qui varient avec le temps sous l'effet de l'évolution du profil de la demande en produits alimentaires et des progrès technologiques.

TABLEAU 13

Production agroalimentaire et ensemble des achats institutionnels

(valeurs nominales exprimées en millions de BRL)

Année	Achats nationaux directs auprès de l'industrie agroalimentaire	Achats nationaux directs auprès de l'agriculture	Achats nationaux indirects auprès de l'agriculture	Ensemble des achats nationaux auprès de l'agriculture
	(A)	(B)	(C)	(B)+(C)
2003	3 970,6	295,8	1 990,7	2 286,5
2004	4 365,1	330,2	2 141,6	2 471,8
2005	5 226,2	389,6	2 377,1	2 766,6
2006	5 745,2	438,5	2 482,4	2 920,9
2007	6 367,0	498,9	2 888,8	3 387,7
2008	7 322,7	589,9	3 458,9	4 048,8
2009	7 808,7	650,3	3 459,2	4 109,6

Source : estimations des auteurs calculées à partir des données des comptes nationaux de l'IBGE.

Il est possible de ventiler les données des tableaux 11 à 13 en fonction des types de services gouvernementaux concernés (éducation, santé et autres, tels que la défense, la justice, etc.). Les tableaux 14 et 15 présentent quant à eux la répartition des achats auprès de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire, respectivement. On peut observer une hausse régulière des dépenses destinées à l'éducation, au détriment d'autres services gouvernementaux, faisant de ce secteur la principale source de demande émanant du secteur public. Au niveau de la production agricole, les dépenses gouvernementales réalisées au profit de l'éducation sont passées de 30 à 53 pour cent entre 2003 et 2009 ; au niveau de l'industrie agroalimentaire, ces dépenses sont passées de 23 à 44 pour cent sur la même période. Les achats agricoles réalisés au profit des services de santé ont eux aussi augmenté, bien qu'ils ne représentent qu'une proportion réduite des dépenses totales, avec seulement 7 pour cent pour les achats agricoles et 9 pour cent pour les achats agroalimentaires en 2009.

TABLEAU 14

Achats institutionnels directs de produits agricoles par des services publics
(valeurs nominales exprimées en millions de BRL ou pourcentages)

Année	Achats directs nationaux auprès de l'agriculture	Achats directs nationaux auprès de l'agriculture destinés à l'éducation	Achats nationaux directs auprès de l'agriculture destinés à la santé	Achats nationaux directs auprès de l'agriculture destinés à d'autres services
2003	295,8	30%	5%	65%
2004	330,2	30%	6%	64%
2005	389,6	31%	6%	63%
2006	438,5	34%	5%	61%
2007	498,9	42%	6%	51%
2008	589,9	42%	6%	52%
2009	650,3	53%	7%	40%

Source : estimations des auteurs calculées à partir des comptes nationaux de l'IBGE.

TABLEAU 15

Achats alimentaires directs réalisés par des services publics
(valeurs nominales exprimées en millions de BRL ou pourcentages)

Année	Achats alimentaires directs nationaux auprès de l'industrie agroalimentaire	Achats alimentaires directs nationaux destinés à l'éducation	Achats alimentaires directs nationaux destinés à la santé	Achats alimentaires directs nationaux destinés à d'autres services
2003	3 970,6	22%	7%	70%
2004	4 365,1	24%	7%	69%
2005	5 226,2	23%	7%	70%
2006	5 745,2	26%	6%	67%
2007	6 367,0	33%	8%	59%
2008	7 322,7	34%	8%	58%
2009	7 808,7	44%	9%	47%

Source : estimations des auteurs calculées à partir des comptes nationaux de l'IBGE.

Une autre méthodologie a été employée pour obtenir des estimations de la production totale de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire pour 2010-2013, étant donné que les données relatives aux intrants et à la production ne sont disponibles que jusqu'en 2009.

Nous avons en effet procédé à l'extrapolation des chiffres de 2009 (indices nominaux de production calculés à partir des chiffres de l'IBGE pour le secteur agricole et estimations de la production agroalimentaire pour 2010-2013) en nous fondant respectivement sur deux éléments (la croissance du PIB mesurée par les comptes nationaux trimestriels du secteur agricole et l'indicateur mensuel réel de production agroalimentaire fourni par l'Enquête industrielle mensuelle). Le tableau 16 complète la série lancée avec le tableau 11 en indiquant les estimations de l'ensemble de la production nationale agricole et agroalimentaire.

TABLE 16

Estimation de la production agricole et agroalimentaire

(valeurs nominales exprimées en millions de BRL millions)

Année	Production agricole nationale totale	Production agroalimentaire nationale totale
2003	194 432,3	292 568,3
2004	214 523,7	335 466,1
2005	207 947,5	355 324,4
2006	213 151,8	377 927,8
2007	244 915,0	420 073,7
2008	305 367,3	492 849,7
2009	301 049,1	524 846,7
2010	327 750,1	664 926,6
2011	368 869,8	685 665,8
2012	379 369,4	778 470,6
2013	449 172,0	836 599,0

Note : les estimations de la production pour 2010–2013 proviennent de la croissance cumulée de l'indice.

Source : estimations des auteurs calculées à partir des données des comptes nationaux de l'IBGE.

Le tableau 17 fournit des estimations des achats institutionnels de 2009–2013 en se fondant sur des informations tirées des tableaux précédents. On estime qu'en 2013, les achats réalisés par le gouvernement fédéral, les États et les municipalités, toutes finalités confondues, ont atteint près de 6 milliards de réaux auprès de l'agriculture et 12,5 milliards de réaux auprès de l'industrie agroalimentaire, soit 1,37 pour cent de la production agricole totale et 1,49 pour cent de la production agroalimentaire totale.

Les estimations relatives aux achats peuvent être ventilées par secteur de gouvernement, si l'idée est de maintenir une vue d'ensemble de la répartition constante des dépenses. Nous avons pour notre part mis l'accent sur les achats directs en produits frais et transformés destinés à l'éducation et à la santé. Élaboré à partir des derniers chiffres disponibles (2009) sur la part des dépenses en fonction de leur destination, le tableau 18 indique que les achats du gouvernement en produits agricoles et agroalimentaires destinés au secteur de l'éducation ont atteint une valeur de 6 milliards de réaux en 2013. Ce chiffre concorde avec les données fournies par le tableau 8 : dépenses déclarées, dépenses propres des organismes d'exécution et budget annuel total pour 2013 (environ 5,4 milliards de réaux). Nos estimations révèlent ainsi que les dépenses du PNAE financent principalement l'achat de produits agroalimentaires. Un dixième environ de ce montant provient directement d'unités économiques agricoles.

TABLEAU 17

Estimation des achats institutionnels auprès des secteurs agricole et agroalimentaire
(valeurs nominales exprimées en millions de BRL et PPA exprimées en USD)

Année	Achats agricoles totaux		Achats alimentaires totaux	
	Valeur nominale (BRL)	PPA (USD)	Valeur nominale (BRL)	PPA (USD)
2003	2 286,5	2 345,7	3 970,6	4 073,4
2004	2 471,8	2 389,3	4 365,1	4 219,3
2005	2 766,6	2 545,7	5 226,2	4 809,0
2006	2 920,9	2 614,2	5 745,2	5 141,9
2007	3 387,7	2 883,3	6 367,0	5 419,0
2008	4 048,8	3 236,2	7 322,7	5 853,1
2009	4 109,6	3 155,1	7 808,7	5 995,0
2010	4 474,1	3 226,3	9 892,8	7 133,8
2011	5 035,4	3 422,9	10 201,4	6 934,7
2012	5 178,7	3 314,9	11 582,1	7 413,8
2013	6 131,6	3 718,0	12 446,9	7 547,5

Note : 2003–2009 : tableau 11 (agriculture) et tableau 12 (produits agroalimentaires) ; 2010–2013 : expansion de la part constante par rapport aux chiffres des tableaux 11-12 (agriculture : 1,37 pour cent ; produits agroalimentaire : 1,49 pour cent, calculs effectués à partir des pourcentages de 2009). Facteur de conversion PPA, PIB, Banque mondiale, année de référence : 2011.

TABLEAU 18

Estimation des achats institutionnels de produits agricoles et agroalimentaires destinés à l'éducation (valeurs nominales exprimées en millions de BRL et PPA exprimé en USD)

Année	Achats agricoles directs		Achats alimentaires directs	
	Valeur nominale (BRL)	PPA (USD)	Valeur nominale (BRL)	PPA (USD)
2003	87,3	89,6	899,5	922,8
2004	99,1	95,8	1 011,7	977,9
2005	119,1	109,6	1 212,0	1 115,2
2006	150,1	134,3	1 515,1	1 356,0
2007	210,7	179,3	2 127,8	1 811,0
2008	246	196,6	2 466,4	1 971,4
2009	345,9	265,6	3 456,7	2 653,8
2010	376,6	271,6	4 379,3	3 157,9
2011	423,8	288,1	4 515,9	3 069,8
2012	435,9	279,0	5 127,2	3 281,9
2013	516,1	312,9	5 510,0	3 341,1

Note : 2003–2009 : tableau 14 (éducation) et tableau 15 (éducation) ; 2010–2013 : tableau 17 élaboré à partir des chiffres de 2009 (tableaux 14-15). Facteur de conversion PPA, PIB, Banque mondiale, année de référence : 2011.

La demande structurée peut toutefois représenter une source potentielle de revenus pour les producteurs agricoles. Ce rapport a en effet permis d'estimer la capacité des achats de l'industrie agroalimentaire à générer de la demande auprès du secteur agricole. Comme nous l'avons vu dans le tableau 13, ces achats produisent des effets indirects sur l'agriculture, d'une

valeur d'environ 40-50 pour cent des dépenses engagées, en fonction de l'année de référence. L'effet indirect des achats alimentaires en fonction de leur destination (éducation et santé) peut être estimé en ventilant les différences extrapolées entre achats directs et achats totaux, en utilisant l'hypothèse de la part constante. Les chiffres sont impressionnants : si la valeur de la demande structurée directe en produits agricoles auprès des petits exploitants est estimée à 516 millions de réaux pour 2013, la valeur de la demande structurée indirecte pourrait quant à elle dépasser 5 milliards de réaux. Ces chiffres sont détaillés dans le tableau 20.

TABLEAU 19

Estimation des achats institutionnels de produits agricoles et agroalimentaires destinés à la santé (valeurs nominales exprimées en millions de BRL et PPA exprimées en USD)

Année	Achats agricoles directs		Achats alimentaires directs	
	Valeur nominale (BRL)	PPA (USD)	Valeur nominale (BRL)	PPA (USD)
2003	14,5	14,9	266,4	273,3
2004	20,3	19,6	324,7	313,9
2005	23,2	21,3	376,7	346,6
2006	22,3	20,0	364,4	326,1
2007	31,9	27,2	505,0	429,8
2008	37,7	30,1	608,1	486,1
2009	44,5	34,2	706,0	542,0
2010	48,5	35,0	894,4	645,0
2011	54,6	37,1	922,3	627,0
2012	56,1	35,9	1 047,1	670,3
2013	66,4	40,3	1 125,3	682,4

Note : 2003–2009 : tableau 14 (agriculture) et tableau 15 (industrie agroalimentaire) ; 2010–2013 : tableau 17 élaboré à partir des chiffres de 2009 (tableaux 14-15). Facteur de conversion PPA, PIB, Banque mondiale, année de référence : 2011.

TABLEAU 20

Estimation des achats institutionnels directs et indirects auprès de l'agriculture (valeurs nominales exprimées en millions de BRL)

Année	Achats directs nationaux auprès de l'agriculture	Achats indirects nationaux auprès de l'agriculture	Ensemble des achats agricoles nationaux
	(A)	(B)	(C)
2003	295,77	1 990,7	2 286,5
2004	330,24	2 141,6	2 471,8
2005	389,55	2 377,1	2 766,6
2006	438,49	2 482,4	2 920,9
2007	498,91	2 888,8	3 387,7
2008	589,90	3 458,9	4 048,8
2009	650,34	3 459,2	4 109,6
2010	708,02	3 766,0	4 474,1
2011	796,84	4 238,5	5 035,4
2012	819,53	4 359,2	5 178,7
2013	970,32	5 161,2	6 131,6

Source : estimations des auteurs. 2003-2009 (comptes nationaux) ; 2010-2013 : voir la colonne (C) des tableaux 11 et 17. Même méthode que celle employée pour la colonne (A). La colonne (B) est la différence entre (A) et (C).

5 OBSERVATIONS FINALES

L'expérience du Brésil en matière d'achats institutionnels administrés par le gouvernement peut contribuer à éclairer le débat mondial autour des politiques de développement rural. Le présent rapport décrit l'échelle de la demande structurée générée par le gouvernement brésilien ainsi que l'évolution du PAA et du PNAE, les deux principaux programmes bénéficiant d'un budget destiné à la réalisation d'achats directs auprès de petits exploitants et d'organisations de l'agriculture familiale.

L'approvisionnement institutionnel auprès de l'agriculture familiale a été lancé en 2003, en même temps que d'autres politiques de promotion de la sécurité alimentaire, de lutte contre la faim et de soutien aux petits exploitants. Pendant la dernière décennie, le succès de telles politiques a généré une croissance inclusive inédite du secteur de l'agriculture ; on a alors pu observer un recul considérable de la pauvreté, même chez les ménages ruraux dont la principale source de revenu était l'agriculture. En 2013, malgré les progrès du revenu moyen, environ 22,9 pour cent de la population rurale vivait encore sous le seuil de pauvreté (qui constitue également le seuil d'éligibilité du programme *Bolsa Família*), alors que le taux de pauvreté au sein de la population brésilienne totale n'était que de 9 pour cent.

L'approvisionnement institutionnel auprès des petits exploitants n'a pas encore réalisé son plein potentiel, malgré l'expansion des achats alimentaires observée depuis 2003. Il existe toutefois des mécanismes permettant de stimuler le flot des ressources (par le biais du PAA) et d'améliorer les performances (par le biais du PNAE) afin de faciliter l'accès des petits exploitants au marché et à la demande structurée.

La réforme du PNAE (qui a établi le seuil minimal des 30 pour cent de ressources à dépenser en achats alimentaires auprès de petits exploitants) est relativement récente. En 2013, 30 pour cent des fonds gouvernementaux transférés aux organismes d'exécution se sont élevés à 1,16 milliard de réaux ; les achats actuels auprès des petits exploitants représentent toutefois moins de la moitié de cette somme (564 millions de réaux). Ce constat signifie qu'en 2013, des ressources financières (598 millions de réaux) auraient encore pu servir à effectuer des achats auprès de l'agriculture familiale. Même si cette valeur nominale est surestimée (dans la mesure où elle est fondée sur les informations déclarées par les organismes d'exécution), il est important de comprendre que la somme mise à disposition par le PNAE au profit de l'agriculture familiale n'a pas entièrement été consacrée à des achats effectués auprès de ce secteur. En règle générale, une fois que les organismes d'exécution commencent à procéder aux achats, il apparaît que le seuil des 30 pour cent exigé par la loi peut être atteint. Le fait qu'environ 40 pour cent des organismes d'exécution ne déclarent toujours aucun achat auprès de l'agriculture familiale demeure problématique. De plus amples études visant à déterminer le volume de travail administratif impliqué par la réalisation d'achats auprès des petits exploitants pourraient améliorer les résultats des procédures d'approvisionnement des institutions publiques dans le cadre du PNAE.

Bien que l'expansion du PAA ait été interrompue par une réduction des dépenses en 2013, l'importance de l'approvisionnement alimentaire passant par le programme reste entière. La méthode suivie par le PAA pour répondre à la demande des petits exploitants et des populations en situation d'insécurité alimentaire les plus vulnérables est complexe, dans la mesure où les achats du PAA répondent à six modalités, qui obéissent toutes à une logique propre, comme expliqué plus haut. La chute des dépenses du PAA montre que même un

programme qui existe depuis plus de dix ans a besoin de revoir son fonctionnement. Le processus d'achats alimentaires publics fait intervenir différents mécanismes, tels que des systèmes de paiement, des moyens de livraison et des sources d'approvisionnement alimentaire. L'expansion du programme a ralenti sous l'effet d'ajustements visant à standardiser les procédures (Ipea 2013), un phénomène facile à observer avec la résolution de la Conab No. 62/2013, par exemple, qui précise et durcit les règles relatives à l'assistance alimentaire. Cette résolution exige également une plus grande transparence : les organisations doivent en effet fournir des reçus de paiements pour tous les petits exploitants bénéficiaires et promouvoir la diversification des producteurs grâce à l'établissement d'un nouveau plafond d'achats effectués auprès d'organisations (coopératives ou associations).

On peut tirer des leçons des politiques brésiliennes en matière de demande structurée. La couverture des petits exploitants par le PAA et la PNAE peut paraître modeste par rapport au nombre de petits exploitants au Brésil, dans la mesure où le registre national des petits exploitants recense plus de 5 millions d'établissement susceptibles d'être candidats aux achats alimentaires institutionnels. L'expansion de cette couverture pourrait demander la mise en place d'un système à deux vitesses permettant l'accès des petits exploitants aux marchés : l'un destiné aux agriculteurs déjà établis et capables de fournir une offre stable de produits et l'autre destiné aux agriculteurs de subsistance qui doivent encore parvenir à produire des excédents.

Dans la dernière section de ce rapport, nous avons souligné que la portée de la demande structurée adressée aux petits exploitants brésiliens va au-delà d'achats directs de produits agricoles par le gouvernement. De fait, le principal impact des achats gouvernementaux sur l'agriculture est indirect, dans la mesure où il passe par la demande en aliments transformés. Cet effet indirect pourrait être plus prononcé si les exploitants procédaient par le biais de coopératives à une transformation alimentaire de base, telle que l'épluchage du riz, l'extraction des haricots ou l'emballage des aliments. Cette étude soulève l'importante question de la capacité des petits exploitants à atteindre l'industrie agroalimentaire, qui pourrait constituer la clé d'un revenu durable. En permettant que les moyennes et grandes exploitations soient les seules à approvisionner l'industrie agroalimentaire, on passe en effet à côté de la précieuse occasion d'atteindre les petits exploitants par l'intermédiaire de la demande structurée, qui pourrait représenter une source majeure de génération de revenus pour les petits producteurs agricoles.

La dispense de participer à des appels d'offres constitue une caractéristique fondamentale des deux programmes. Grâce à un mécanisme récemment mis en place par le PAA, tout organisme gouvernemental peut en effet s'approvisionner en produits alimentaires en ne procédant qu'à un appel d'offres « souple ». Comme il a été montré toutefois, la participation du gouvernement au marché agricole ne représente qu'une part inférieure à 2 pour cent ; la plupart des achats alimentaires gouvernementaux concernent en effet des produits qui requièrent un minimum de transformation alimentaire. Pour renforcer les achats gouvernementaux ciblant les petits exploitants, il convient donc de se demander comment améliorer l'accès de ces derniers à l'industrie agroalimentaire.

ANNEXE

Nos estimations sont fondées sur les comptes nationaux brésiliens, qu'il s'agisse des achats gouvernementaux directs ou indirects. Pour évaluer les achats gouvernementaux de produits agricoles, nous avons considéré que les achats émanant des secteurs suivants étaient des achats directs : « éducation publique », « santé publique » et « autres services gouvernementaux » ; nous avons à l'inverse considérés comme achats indirects les achats monétaires d'aliments transformés dérivant de l'agriculture (bœuf, volaille, boulettes de bœuf, riz blanc, farine de blé ou d'autres céréales). Si les achats directs ont pu être mesurés tels quels, les achats indirects ont fait l'objet d'estimations.

Les comptes nationaux, publiés par l'IBGE, constituent notre principale source d'informations. Ils se fondent sur le Système de comptabilité des Nations Unies de 1993 (voir Nations Unies, 2003). Nous avons par ailleurs largement utilisé les données relatives aux produits/activités contenus dans les « Tableaux des ressources et emplois » (TRE).

Les TRE fournissent en effet des informations sur l'offre totale des produits recensés (comme la production totale de graines de soja et d'huile à base de soja), à des prix de base à la consommation. L'offre totale y est présentée en fonction de sa source (culture et pêche, élevage ou industrie agroalimentaire), qu'elle soit issue de la production nationale ou de l'importation.

L'emploi de chaque produit est ventilé entre consommation intermédiaire (lorsqu'une denrée est utilisée comme intrant dans le cadre de la production agricole) et demande finale (consommation familiale ou gouvernementale, investissement ou exportation).

Sur un ensemble de 56 tableaux correspondant à 56 secteurs de production, nos estimations se sont fondées sur les secteurs 0101 (culture et sylviculture), 0102 (élevage et pêche), que nous avons regroupés sous la catégorie « agriculture », et le secteur 0301 (industrie agroalimentaire). Ces secteurs fournissent des denrées alimentaires ou emploient des intrants agricoles (les graines de soja servent par exemple à produire de l'huile de soja). Les chiffres associés aux « achats gouvernementaux » sont quant à eux associés aux secteurs 1201 (éducation publique), 1202 (santé publique), 1203 (administration publique et sécurité sociale), mais aussi à la consommation finale du gouvernement.

Les produits inclus dans nos estimations sont issus de l'« agriculture » (0101xx, 0102xx)¹⁷ (dont nous avons exclu les feuilles de tabac - 010108), de l'industrie alimentaire et de l'abattage (0301xx), boissons incluses (alcoolisées ou non).¹⁸ Nous n'avons pas tenu compte du tabac et de ses dérivés (030201).

Deux remarques s'imposent. Il convient premièrement de noter que les achats alimentaires du gouvernement (agricoles ou agroalimentaires) pour les écoles, la revente et le stockage sont classés dans la catégorie « consommation gouvernementale intermédiaire ». La « demande gouvernementale en produits alimentaires » ne constitue pas une catégorie adéquate, dans la mesure où le gouvernement ne « consomme » pas la laitue qu'il acquière, mais l'utilise à des fins de services (repas scolaires, par exemple). Même les produits alimentaires destinés à alimenter les stocks de restaurants subventionnés entreraient dans la catégorie d'« intrants intermédiaires ». Deuxièmement, acheter des produits issus de la culture ou de l'élevage signifie acheter du bétail vivant (*boi em pé*) ou encore du riz non transformé ; Or, lorsque de la viande de bœuf est acquise par le biais d'achats publics destinés aux écoles,

cette viande a déjà été transformée par l'industrie agroalimentaire (abattoirs), ce qui signifie que les achats directs auprès du secteur agricole sont très restreints et se limitent principalement aux fruits et légumes frais.

Nous avons commencé par additionner les achats gouvernementaux de produits agricoles et agroalimentaires :

$$DGP = \sum_i \sum_j C_{ij} + \sum_i G_i \quad (1)$$

où $i = \{0101xx, 0102xx, 0301xx\}$ représente une liste de produits (feuilles de tabac exclues), $j = \{1201, 1202, 1203\}$ représente une liste de secteurs et G la demande finale du gouvernement, appelée « achats gouvernementaux directs » (DGP).

Il est toutefois possible qu'une partie de ces achats soit issue de l'importation. En effet, les TRE ne distinguent pas les différentes origines (nationale ou étrangère) de l'emploi intermédiaire des intrants. Nous nous sommes fondés sur une hypothèse de *market-share* constant, à laquelle nous avons abondamment eu recours pour mettre au point des matrices intrants-production à partir des données fournies par les TRE. En d'autres termes, nous sommes partis du principe selon lequel le gouvernement s'approvisionne en produits agricoles et agroalimentaires dans la même proportion que celle observée entre l'offre nationale cumulée et l'offre totale.

On note m_i comme la part des importations au sein de l'offre totale d'un produit précis (« le produit multiplié par la part du produit »). Ensuite, $(1 - m_i)$ représente la part de la production nationale au sein de l'offre totale du produit i . Nous avons commencé par estimer les achats directs du gouvernement de produits nationaux :

$$DDGP = \sum_i \sum_j C_{ij}(1 - m_i) + \sum_i G_i(1 - m_i) \quad (2)$$

Par ailleurs, nous nous sommes également fondés sur une part d'importation moyenne concernant tous les produits 010xxx et 0301xx puis nous l'avons appliquée aux DGP calculés en (1).

Outre ces achats, il convient de noter que les produits de l'industrie agroalimentaire achetés par le gouvernement dérivent en réalité de l'agriculture et de l'élevage, qui fournissent les intrants.

Nous avons calculé l'ampleur des achats institutionnels dérivant de l'agriculture en nous référant aux exigences constantes de l'industrie alimentaire en intrants agricoles. Nous avons par exemple calculé $a_{ifood} = C_{ifood} / Y_{food}$, où Y_{food} représente la production totale de l'industrie agroalimentaire. Le coefficient technique a_{ifood} indique la condition pour que l'intrant i génère une unité de production alimentaire d'une valeur d'un réal. Pour chaque achat gouvernemental d'une valeur de 2 BRL auprès de l'industrie agroalimentaire, nous estimons la production de la denrée agricole i de la façon suivante : $BRL2 * a_{ifood}$. Nous ajustons notre coefficient technique en fonction de la part d'importation dans la production de la denrée i , ce qui revient à multiplier C_{ifood} par la part importée, comme expliqué antérieurement :

$$\tilde{a}_{ifood} = C_{ifood}(1 - m_i) / Y_{food}$$

$$DIGP = \sum_i \tilde{a}_{ifood} DDGP_{food, i} \quad (3)$$

où $DDGP_{food}$ représente l'achat direct national de produits agroalimentaires par le gouvernement, c'est-à-dire le résultat de l'équation (2), en se limitant aux produits agroalimentaires (classés dans la catégorie 0301xx).

D'un côté, ces estimations n'incluent pas de multiplicateurs de demande globale, dans la mesure où elles se concentrent sur des achats d'intrants intermédiaires. De l'autre, elles incluent le fret couvert par les producteurs et les pertes de vente subies par ces derniers pour vendre leur production au gouvernement, ou indirectement, en vendant leur production comme intrant à l'industrie agroalimentaire.

BIBLIOGRAPHIE

- 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.
- Bacha, Carlos José Caetano et Alysson Luiz Stege. 2014. "Spatial differences between family and non-family farming in Brazilian agriculture." *IRIBA Working Paper* No. 14. Manchester: Institut international de recherche sur le Brésil et l'Afrique.
- Bavaresco, Pedro et Fabiana 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.
- Becker, Cláudio, Flávio Sacco dos Anjos et Antônio Jorge Amaral Bezerra. 2009. "O Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar na Segurança Alimentar e no Desenvolvimento Rural." Étude présentée auprès de la Société brésilienne d'économie, d'administration et de sociologie rurale, Campo Grande, 25–29 juillet.
- Brésil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Sénat fédéral.
- Brésil. 1994. *Lei No. 8.913 de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar*. Brasília: Sénat fédéral. Consulté le 22 février 2012. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8913.htm>.
- Brazil. 2009. "Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Alimentação Escolar, Histórico." Consulté le 19 avril 2011. <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>>.
- Brazil. 2012. "Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Alimentação Escolar." Consulté le 24 septembre 2015. <<http://www.fnde.gov.br/alimentacao-escolar>>.
- Brazil. 2014. *Decreto No. 8.293, de 12 de agosto de 2014 (Publicado no DOU de 13/08/2014) Altera o Decreto No. 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos*. Brasília: Sénat fédéral.
- CAISAN. 2011. *Plano nacional de segurança alimentar e nutricional—2012/2015*. Brasília: Chambre interministérielle de sécurité alimentaire et nutritionnelle.
- Chayanov, A.V. 1986. *Theory of the Peasant Economy*. Madison, WI: Presses de l'Université du Wisconsin.

Chmielewska, Danuta et Darana Souza. 2010. "Market Alternatives for Smallholder Farmers in Food Security Initiatives: Lessons from the Brazilian Food Acquisition Programme." *UNDP-IPC Working Paper* No. 64. Brasília: Centre international de politiques pour la croissance inclusive, Programme des Nations Unies pour le développement.

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.

CONSEA, FAO, IICA. 2009. *Building up the national policy and system for food and nutrition security: the Brazilian experience*. Brasília: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Consulté le 24 septembre 2015.

<https://www.fao.org.br/download/Seguranca_Alimentar_Ingles.pdf>.

Conti, Irio Luiz, ed. 2010. *Programa de Aquisição Alimentos*. Passo Fundo: REDESAN.

da Silva, Marcio Gomes et Sandro Pereira 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, Guilherme C., Júnia Cristina P.R. da Conceição, and Jader José de Oliveira. 2005. "Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)." *Texto para Discussão* No. 1145. Brasília: Ipea.

Del Grossi, M.E. 2011. "Poverty Reduction: From 44 Million to 29.6 Million People." In *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*, edited by J. Graziano da Silva, M.E. Del Grossi et C. Galvão de França. 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* No. 874. Brasília: Institut de recherche économique appliquée.

do Socorro, Maria. 2013. Entretien individuel, ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim, 11 juillet.

Doretto, Moacyr et Ednaldo Michellon. 2007. "Avaliação dos Impactos Econômicos, Sociais e Culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná." In *Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos* 27^è édition, édité par Flávio Borges Botelho Filho et Amauri Daros de Carvalho. Brasília: UnB, CEAM, NER: 107–138.

Dorward, Andrew, Shenngan Fan, Jonathan Kydd, Hans Lofgren, Jamie Morrison, Colin Poulton, Neetha Rao, Laurence Smith, Tchale Hardwick, Sukhadeo Thorat, Ian Urey et Peter Wobst. 2004. "Institutions and Policies for Pro-Poor Agricultural Growth," *Development Policy Review* 22(6): 611–622.

Dorward, Andrew, Jonathan Kydd, and Colin Poulton, eds. 1998. *Smallholder Cash Crop Production under Market Liberalisation*. Wallingford: CAB International.

Embrapa. 2012. "Variação Geográfica do Tamanho dos Módulos Fiscais no Brasil." *Documentos* No. 146. Sete Lagoas: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Consulté le 24 septembre 2015. <<http://aiba.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Varia%C3%A7%C3%A3o-Geogr%C3%A1fica-do-Tamanho-dos-Modulos-Fiscais-no-Brasil-Embrapa.pdf>>.

Fehr, M., et D.C. Romao. 2001. "Measurement of Fruit and Vegetable Losses in Brazil, a Case Study." *Environment, Development and Sustainability* 3: 253–263.

FNDE. *Aquisição de produtos da Agricultura familiar para a Alimentação Escolar*. Brasília: Fondation nationale du développement de l'éducation. Consulté le 24 septembre 2015.

<<http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/116-alimentacao-escolar?download=8976:manual-agricultura>>.

FNDE. 2013a. *Resolução No. 26 de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação*. Brasília: Fondation nationale du développement de l'éducation. Consulté le 24 septembre 2015. <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>.

FNDE. 2013b. "Repassados R\$ 356,8 milhões para alimentação e transporte escolar." Brasília, Brésil: Fondation nationale du développement de l'éducation. Consulté le 24 septembre 2015. <<http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/4725-repassados-r%-356,8-milh%C3%B5es-para-alimenta%C3%A7%C3%A3o-e-transporte-escolar>>.

Graziano da Silva, Jose, Walter Belik, and Maya Takagi, eds. 2002. *Combate à fome e à Pobreza Rural*. Brasília: Instituto Cidadania.

Graziano da Silva, Jose, Mauro Eduardo Del Grossi, and Caio Galvão de França, eds. 2011. *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*. Brasília: ministère du Développement agricole.

IBGE. 2006. *Censo agropecuário: 2006: resultados preliminares*. Rio de Janeiro: Institut brésilien de géographie et de statistique. Consulté le 24 septembre 2015. <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=749>>.

IFAD. 2010. *Rural Poverty Report 2011*. Rome: Fonds international pour le développement agricole. Consulté le 24 septembre 2015. <<http://www.ifad.org/rpr2011/report/e/rpr2011.pdf>>.

Ipea. 2015. "Desenvolvimento Rural." *Boletim de Políticas sociais: acompanhamento e análise* No. 23. Brasília: Institut de recherche économique appliquée.

Leão, Marília Mendonça et Renato S. Maluf. 2012. *Effective Public Policies and Active Citizenship: Brazil's experience of building a Food and Nutrition Security System*. Brasília: Abrandh et Oxfam.

Lucena, Érika Karla et Jorge Mariano Luiz. 2009. "Uma Avaliação da Importância do Programa de Aquisição de Alimentos." Travail présenté auprès de la Société brésilienne d'économie, d'administration et de sociologie rurale, Porto Alegre, 26-30 juillet.

MAPA. 2013. *Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014*. Brasília: ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement alimentaire.

MDA. 2013. *Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014*. Brasília: ministère du Développement agricole.

MDA. 2014. *Manual do agente emissor de Declaração de Aptidão ao Pronat*. Brasília: ministère du Développement agricole. Consulté le 24 septembre 2015. <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/MANUAL_DO_AGENTE_EMISSOR_CORRE%C3%87%C3%95ES_16.01.2014_\(1\).pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/MANUAL_DO_AGENTE_EMISSOR_CORRE%C3%87%C3%95ES_16.01.2014_(1).pdf)>.

MDS. 2013a. *SESAN GGPAA Resolução No. 59, de 10 de julho de 2013 Estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, e dá outras providências*. Brasília: ministère du Développement social et de Lutte contre la faim.

MDS. 2013b. *Programa de Aquisição de Alimentos: 10 Anos*. Brasília: ministère du Développement social et de Lutte contre la faim.

MDS. 2014. *GGPAA Resolução No. 68, de 2 de setembro de 2014. Regulamenta a modalidade Aquisição de Sementes, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos -PAA, e estabelece as normas que a regem*. Brasília: ministère du Développement social et de Lutte contre la faim.

Momberg de Camargo, Elina Aparecida de Oliveira, Rafaela Raggio Silva Gomes, Bruna Carolina de Meira et Ricardo 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.

Nehring, Ryan, et Ben McKay. 2013. "Scaling up Local Development Initiatives: Brazil's Food Acquisition Programme." *UNDP-IPC Working Paper* No. 106. Brasília: Centre international de politiques pour la croissance inclusive, Programme des Nations Unies pour le développement. Consulté le 24 septembre 2015. <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper106.pdf>>.

Nehring, Ryan, et Ben McKay. 2014. "Sustainable Agriculture: An assessment of Brazil's family farm programmes in scaling up agroecological food production." *Working Paper* No. 123. Brasília: Centre international de politiques pour la croissance inclusive, Programme des Nations Unies pour le développement. Consulté le 24 septembre 2015. <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper123.pdf>>.

Otsuki, Kei. 2011. "Sustainable partnerships for a green economy: A case study of public procurement for home-grown school feeding." *Natural Resources Forum* 35: 213–222.

Peixinho, Albaneide Maria Lima. 2013. "A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional." *Ciência & Saúde Coletiva* 18(4): 909–916. Consulté le 24 septembre 2015. <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=pt&nrm=iso>.

Reardon, Thomas, and Julio A. Berdegue. 2002. "The rapid rise of supermarkets in Latin America: Challenges and opportunities for development." *Development Policy Review* 20: 371–88.

Sambuichi, Regina Helena Rosa, Ernesto Pereira Galindo, Michel Ângelo Constantino de Oliveira et Adriana Maria 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: Institut de recherche économique appliquée.

Sanches Peraci, Adoniram, et Gilson Bittencourt Alceu. 2011. "Family Farming and Price Guarantee Programs in Brazil: The Food Acquisition Program (PAA)." In *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*, édité par Jose Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi et Caio Galvão de França. Brasília: ministère du Développement agricole.

Saraiva, Elisa Braga, Ana Paula Ferreira da Silva, Anete Araújo de Sousa, Gabrielle Fernandes Cerqueira, Carolina Martins dos Santos Chagas et Natacha Toral. 2013. "Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar." *Ciência & Saúde Coletiva*. 18(4) avril. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400004&lng=pt&nrm=iso>.

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." *Cad Nutr* 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* No. 5. Brasília: ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim.

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

United Nations. 2003. "National Accounts: A Practical Introduction." *Handbook of National Accounting*. Studies in Methods Series F, No. 85. New York: Nations Unies. Consulté le 24 septembre 2015. <http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/seriesF_85.pdf>.

Vaitsman, Jeni, and Rômulo Paes-Souza. 2007. *Evaluation of MDS Policies and Programs—Results*. Brasília: Secrétariat à l'évaluation et la gestion de l'information, ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim.

Vasconcelos, Francisco de Assis Guedes de. 2005. "Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula." *Rev Nutr* 18(Supl. 4): 439–457. Consulté le 24 septembre 2015. <<http://www.scielo.br/pdf/rn/v18n4/25843.pdf>>.

Vogt, Silmara Patricia Cassol et Renato Santos 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." Travail présenté auprès de la Société brésilienne d'économie, d'administration et de sociologie rurale, Porto Alegre, juillet 26–30.

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

SOURCES DES DONNÉES

IBGE – Base de données Sidra <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>> Tableau 3104: Indice des prix à la production, par type d'indice, d'industrie de transformation et d'activités.

IBGE – Base de données Sidra <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>> Tableau 3653: Production physique industrielle, par sections et activités industrielles (Enquête industrielle mensuelle)

IBGE – Base de données Sidra <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>> Tableau 1846: Valeurs et prix courants (Comptes nationaux trimestriels)

IBGE – Comptes nationaux, Tableau des ressources et emplois, 2003–2009.

MDS – Données PAA SAGI

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura>

FNDE – Données relatives aux dépenses du PNAE

NOTES

6. Les établissements agricoles sont tous des unités de production consacrées, totalement ou partiellement, à l'agriculture, la sylviculture ou l'aquaculture, placées sous une administration unique (celle d'un producteur ou d'un gérant). Indépendamment de leur taille, de leur statut juridique ou de leur implantation (urbaine ou rurale), elles se consacrent à une production destinée à la subsistance et/ou à la vente, constituant ainsi une unité aux yeux du recensement. Source : IBGE, 2006.
7. Loi No. 4.504, 30/11/1964. Cette loi règlemente les droits et obligations liés aux propriétés rurales et poursuit la mise en œuvre de la réforme agraire ainsi que la promotion des politiques agricoles.
8. Loi No. 8.629, 25/02/1993. Cette loi règlemente les dispositions constitutionnelles relatives à la réforme agraire, inscrite dans le Chapitre III, Titre VII de la Constitution fédérale.
9. Un module fiscal est l'unité de mesure agraire minimale que doit atteindre un établissement pour être considéré économiquement durable. Cette notion a été instituée par la Loi No. 6.746/1979. Sa taille est définie par chaque municipalité et varie entre 5 et 110 hectares. Les plus petits modules fiscaux se trouvent dans le Sud et le Sud-Est du Brésil, les régions métropolitaines et les municipalités de bord de mer, où la plupart des modules s'étendent sur moins de 30 hectares. Dans les régions Nord et Centre-Ouest, un module fiscal peut au contraire dépasser 100 hectares (Embrapa, 2012).
10. Par rapport aux seuils de pauvreté et d'extrême pauvreté utilisés par le gouvernement brésilien en valeurs nominales à partir de juin 2011, fixés à un revenu de 140 et 70 réaux, respectivement
11. Les chiffres du PPA ont été obtenus à partir de l'Indice des prix à la consommation de décembre. Année de référence : 2011. Ces données fournies par l'Ipea ont ensuite été converties en PPA au moyen du facteur de conversion de la Banque mondiale, PIB, année de référence : 2011.
12. La Conab est la principale agence d'exécution du PAA. Elle a également joué un rôle central dans la réglementation des politiques alimentaires au Brésil. Consulter l'encadré 3 pour de plus amples détails.
13. Cette région recouvre des États de la région Nord-Est ainsi que le nord des États de Minas Gerais, Vales do Jequitinhonha et Mucuri (Résolution No. 61, 23 octobre 2013).
14. Les familles inscrites dans le Registre unique à l'usage des programmes sociaux du gouvernement fédéral (Cadastro Único), les bénéficiaires du Plan « Brésil sans misère » (Brasil Sem Miséria, BSM) et de la Politique nationale d'agroécologie et de production biologique (PLANAPO)
15. Ce programme accorde des ressources supplémentaires aux écoles afin de leur permettre de prendre en charge les élèves à plein temps, et non plus à temps partiel. La plupart des écoles brésiliennes proposent deux ou trois créneaux (matin, après-midi et parfois soir). Les écoles bénéficiaires du Bolsa Família sont prioritaires pour ce programme, dont la couverture n'est pas universelle.
16. La priorité est donc accordée à la municipalité puis aux zones riveraines avant de s'approvisionner en dehors de ces « circonscriptions ». Les grandes zones métropolitaines sont quant à elles susceptibles de faire appel à d'autres régions de leur État ou du pays, du fait de l'importance de la demande et de la relative rareté de la production agricole.
17. À savoir le riz brut (010101), le maïs (010102), le blé et autres céréales (010103), la canne à sucre (010104), les graines de soja (010105), d'autres produits agricoles (010106), le manioc (010107), le coton (010109), les agrumes (010110), les grains de café (010111), la sylviculture et les produits forestiers (010112), le bétail (010201), le lait animal (010202), les porcs vivants (010203), la volaille vivante (010204), les œufs (010205) et les produits de la pêche (010206).
18. À savoir l'abattage et la boucherie (030101), la boucherie porcine (030102), la transformation de la volaille (030103), la préparation et l'emballage des fruits de mer (030104), la mise en conserve des fruits et légumes, le marinage et le séchage (030105), le traitement du soja et d'autres oléagineux (030106), le raffinage et le mélange d'huiles et de graisses (030107), l'huile de cuisson à base de soja (030108), le lait sous forme liquide (030109), les produits laitiers et les glaces (030110), le riz transformé (030111), la farine de blé (030112), la farine de manioc (030113), l'huile de maïs, l'amidon et l'alimentation pour chien et chat (030114), le sucre raffiné (030115), le café torréfié (030116), le café soluble (030117), d'autres produits agroalimentaires (030118) et boissons (030119).



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

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13° andar
70076-900 Brasília, DF - Brésil
Téléphone: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipc-undp.org