

Marchés institutionnels et soutien à l'agriculture familiale au Brésil : étude de cas de producteurs insérés dans le programme d'alimentation scolaire

Morgane Retière, Terena Peres de Castro, Paulo Eduardo Moruzzi Marques and Ademir de Lucas

Volume 14, Number 1, May 2014

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1027952ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Retière, M., Peres de Castro, T., Moruzzi Marques, P. E. & de Lucas, A. (2014).
Marchés institutionnels et soutien à l'agriculture familiale au Brésil : étude de cas de producteurs insérés dans le programme d'alimentation scolaire.
VertigO, 14(1).

Article abstract

In Brazil, recent improvements of the National School Feeding Programme (PNAE), which articulates support for the family farm and food security in vulnerable populations, indicate an evolution towards relocalized food systems. The objective of this work is to understand how the participation of a collective of family farmers in different forms of short food supply chains, including public programmes of institutional catering, helped consolidate an innovative agricultural system, in terms of production, as well as in terms of peri-urban land occupation, work organization and social recognition of agriculture's role. The concept of Multifunctional agriculture was used as powerful analytical tool to reveal the various dimensions of this issue.



Morgane Retière, Terena Peres de Castro, Paulo Eduardo Moruzzi
Marques et Ademir de Lucas

Marchés institutionnels et soutien à l'agriculture familiale au Brésil : étude de cas de producteurs insérés dans le programme d'alimentation scolaire

Introduction

- 1 La politique de sécurité alimentaire à l'œuvre au Brésil depuis le début du gouvernement du président Lula da Silva présente un intérêt particulier, car elle articule la lutte contre l'insécurité alimentaire et l'appui à l'agriculture familiale. En effet, ces mesures permettent un accès privilégié des agriculteurs familiaux aux marchés de l'approvisionnement des établissements publics scolaires, sanitaires et sociaux (hôpitaux, structures d'aide alimentaire) qui prennent en charge les populations vulnérables (Schmitt, 2005). Le Programme d'acquisition d'aliments (PAA), mesure pionnière mise en place dans le cadre du programme *Fome Zero* et, plus récemment, les nouvelles dispositions du Programme national d'alimentation scolaire (PNAE), au cœur de notre étude, manifestent une reconnaissance du rôle essentiel de l'agriculture familiale dans la mise en place de systèmes alimentaires localisés garants de la sécurité alimentaire des populations et permettant une meilleure articulation entre production et consommation (Triches et Schneider, 2010).
- 2 À partir d'une étude de cas portant sur un collectif d'agriculteurs biologiques qui approvisionnent les écoles du réseau public d'enseignement de la région, cet article propose une discussion sur la politique d'alimentation scolaire comme instrument du maintien de l'agriculture familiale, de la valorisation de ses multiples fonctions et de l'incitation au développement de formes institutionnelles de circuits courts.
- 3 Le Programme national d'alimentation scolaire fera donc l'objet d'une première partie, afin de comprendre comment les nouvelles dispositions mises en place à partir de 2009 favorisent l'agriculture familiale et la relocalisation de l'approvisionnement, dans un contexte de renouvellement des formes d'appui à l'agriculture familiale. La loi numéro 11.947 de 2009 exige en effet qu'au moins 30 % des fonds fédéraux alloués aux cantines scolaires publiques soient destinés à l'achat de produits de l'agriculture familiale locale. Ce ciblage s'appuie sur la définition légale instituée par le Programme d'appui à l'agriculture familiale (Pronaf), pionner des politiques destinées à ce secteur, et constitue un jalon des transformations en cours.
- 4 Nous détaillerons ensuite comment l'approche de la multifonctionnalité de l'agriculture, principal outil méthodologique ici mobilisé, permet d'analyser la réalité de l'agriculture familiale au Brésil au-delà des critères de productivité économique. Elle permet aussi de mettre en lumière sa capacité à créer de l'emploi et du lien social et à jouer un rôle dans l'entretien du paysage et des ressources naturelles (Laurent, 2002). Le référentiel des circuits courts (Darrot et Durant, 2010) complète cette approche, permettant de souligner les aspects légaux du PNAE qui incitent à la relocalisation de l'approvisionnement, ainsi qu'au rapprochement entre élèves, équipe pédagogique et agriculteurs familiaux d'un même territoire, au moyen d'activités pédagogiques autour du thème de l'agriculture.
- 5 Afin d'illustrer ces débats, nous nous sommes intéressés aux dynamiques en cours dans l'Association des agriculteurs agroécologiques d'Americana (ACRA), dont le premier débouché est aujourd'hui l'alimentation scolaire. Notre choix s'explique tout d'abord par le fait que l'équipe de recherche dont font partie les auteurs de cet article suit cette structure depuis plusieurs années et elle est actuellement au cœur de trois projets de recherche¹. Il a ainsi été possible de compléter les entretiens semi-directifs par des sources secondaires et notamment par les contributions d'Ademir de Lucas, agent de développement agricole qui accompagne l'ACRA depuis une vingtaine d'années. De plus, l'ACRA constitue une

expérience particulièrement riche et se distingue dans le contexte local. Il s'agit en particulier de la première organisation de contrôle social reconnue dans l'État de São Paulo. Le contrôle social de la production biologique constitue, depuis 2007, une alternative à la certification par audit ou par système participatif et permet de commercialiser les produits biologiques sans label, uniquement dans les circuits de vente directe et les marchés institutionnels.

- 6 Les familles de l'ACRA ont suivi une trajectoire particulière de retour à la terre après un exode rural dans les années 1970. Installées dans la périphérie d'Americana, commune de 200 000 habitants de l'état de São Paulo, fortement industrialisée et dont le milieu rural se caractérise par l'expansion des monocultures intensives, elles ont mis en place un système de production collectif et ont misé sur le maraîchage biologique. Les enquêtes menées ont eu pour objectif de comprendre les choix, stratégies et trajectoires des familles concernées et d'analyser les changements qui s'opèrent suite à l'insertion dans le marché de l'alimentation scolaire dans le cadre du PNAE.

Les marchés institutionnels au Brésil et le renouvellement des politiques publiques d'appui à l'agriculture familiale

- 7 L'agriculture brésilienne est marquée par la dualité entre un puissant secteur patronal agroexportateur et une agriculture familiale qui fût longtemps négligée par les politiques publiques. Jusqu'aux années 1990, c'est le modèle de la modernisation agricole productiviste qui a presque exclusivement guidé l'attribution de financements publics. En 1995, le Programme National d'Appui à l'Agriculture Familiale (Pronaf) développe, pour la première fois, des instruments politiques destinés spécifiquement à ce secteur et en dessine officiellement les contours. L'agriculture familiale est définie comme un modèle d'organisation de la production agricole où la gestion de l'exploitation n'est pas dissociée du travail et où le travail familial est au cœur du processus productif, éventuellement complété par du travail salarié (Neves, 2007). La consolidation d'une définition officielle a notamment permis de disposer de statistiques et de pouvoir enfin mesurer la place qu'elle occupe dans la société et l'économie. Ainsi, le dernier recensement agricole de 2006 permet d'estimer qu'au Brésil, l'agriculture familiale représente aujourd'hui plus de 80 % des exploitations agricoles et 77 % des emplois agricoles. Sa production équivaut à 38 % du produit brut agricole national et est principalement destinée à approvisionner en aliments le marché domestique (Bonnal, 2013).
- 8 Cependant, comme le montre Sabourin (2007), la prise en compte de l'agriculture familiale dans la politique agricole brésilienne ne s'est pas faite par une réforme des structures en place. Le ministère de l'Agriculture (MAPA) continue d'exister tel quel et un nouveau ministère, le ministère du Développement agraire (MDA), est chargé de mettre en œuvre le Pronaf. Selon l'auteur, cette dualité des structures publiques perpétue la représentation, encore prégnante au sein du gouvernement et de la société et largement véhiculée par les médias, d'une agriculture à deux vitesses, opposant une agriculture capitaliste, compétitive, source de devises et une agriculture familiale paysanne, associée à la réforme agraire et aux compensations sociales coûteuses, qui doit rattraper son retard et se moderniser. Les principales lignes d'action sont le financement de la production au moyen de crédits d'investissement et de campagne, la mise en place d'assurances, le financement d'infrastructures et l'appui à la professionnalisation des agriculteurs. Au fil des années, ces instruments se sont diversifiés en ouvrant les possibilités de financement à un spectre plus large de populations et de situations et s'adaptant ainsi à la diversité des formes d'agriculture familiale. Cependant, le Pronaf suscite des débats, notamment à propos de sa difficulté à s'écarter des modèles dominants de production agricole et à l'inadéquation du système bancaire pour répondre aux particularités et à l'ensemble des besoins des agriculteurs familiaux (Tonneau et Sabourin, 2009).

Le PNAE, un exemple de dispositions légales favorables à la relocalisation des circuits alimentaires

- 9 Le renouvellement des formes d'appui à l'agriculture familiale se fait, au début des années 2000, au sein d'un programme dont l'objectif premier est de promouvoir la sécurité

alimentaire. Le programme *Fome Zero* (« Faim Zéro ») est ainsi la politique phare de lutte contre la faim et la pauvreté, mis en place en 2003 par le premier gouvernement du président Lula Da Silva. Dès sa conception, le programme cherche à développer un ensemble de mesures intersectorielles capables à la fois d'améliorer l'accès des populations vulnérables à une alimentation saine et d'augmenter la disponibilité d'aliments grâce à l'appui aux agriculteurs familiaux (Schmitt, 2005). C'est le Programme d'acquisition d'aliments (PAA) qui constitue le volet principal de soutien à la production. Ce programme coordonne l'achat de produits de l'agriculture familiale à des prix de référence afin de constituer des stocks alimentaires, de distribuer des aliments aux populations en situation de risque alimentaire et d'approvisionner les institutions sanitaires et sociales (hôpitaux, associations caritatives, crèches, etc.). (Bonnal, 2013) Il convient de remarquer que ce ciblage continue d'utiliser le cadre posé par le Pronaf et sa définition de l'agriculture familiale. En effet, l'accès à ces politiques ciblées se fait sous présentation de la Déclaration d'aptitude au Pronaf (DAP). Pour l'obtenir, l'agriculteur familial doit répondre à un certain nombre de critères — limite de superficie exploitée, usage de main d'œuvre familiale, limite de revenus, etc. — et constituer un dossier contenant les justificatifs et documents officiels correspondants.

- 10 En 2009, les nouvelles dispositions du Programme national d'alimentation scolaire (PNAE) viennent renforcer l'ensemble d'actions publiques qui favorisent les achats collectifs des produits de l'agriculture familiale. Triches et Schneider (2010) soulignent que cette construction politique est déterminée non seulement par la volonté politique d'acteurs gouvernementaux, mais aussi par les revendications tant des mouvements sociaux de lutte pour la terre que, plus récemment, de consommateurs préoccupés par une alimentation consciente et responsable.
- 11 En effet, le PNAE est une initiative visant l'accès à une alimentation par les élèves du réseau public d'enseignement qui existe depuis les années 1950. Depuis, ce programme a connu de nombreuses modifications, par exemple, en 1994, la décentralisation de l'exécution du programme, qui passe dès lors à un fonctionnement par contrat entre les états et les communes. Aujourd'hui, le PNAE est coordonné par le Fonds national de développement de l'éducation (FNDE), liée au ministère de l'Éducation (MEC) et responsable de la mise en place de normes générales de planification, d'exécution, de contrôle, d'évaluation et de transfert de ressources financières. Le programme bénéficie aux élèves du réseau public d'enseignement fédéral, régional et municipal, encadrant crèches, écoles primaires, écoles secondaires et structures d'éducation pour jeunes adultes.
- 12 Les résolutions numéro 32 de 2006 et numéro 38 de 2009 du FNDE tracent les principes et les lignes directrices du programme tel qu'il se présente aujourd'hui. Le PNAE consiste à assurer : le droit humain à une alimentation saine et adaptée, afin de garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle des élèves; l'universalité de l'accès à la restauration scolaire gratuite, avec équité, durabilité et continuité; le respect des habitudes alimentaires et notamment des pratiques traditionnelles culturelles; la participation de la communauté dans le contrôle social de l'exécution du programme.
- 13 C'est à partir de la loi numéro 11.947 de juin 2009 que l'agriculture familiale entre officiellement dans le cadre du PNAE. Désormais, au moins 30 % des ressources financières transmises par le FNDE doivent être utilisées pour l'achat de produits alimentaires directement d'agriculteurs familiaux individuels ou de leurs organisations, en donnant priorité aux *assentamentos*² de la réforme agraire, aux communautés traditionnelles indigènes et aux communautés *quilombolas*³. Cette mesure s'associe aux directives publiques d'appui au développement durable et incite à acquérir des produits alimentaires diversifiés, produits localement.
- 14 La résolution numéro 38 du FNDE détaille les dispositifs qui permettent de donner la priorité à l'agriculture familiale. Ainsi, les achats de produits en provenance de l'agriculture familiale sont dispensés de processus d'appel d'offre, ce qui allège de manière significative les démarches administratives, à condition d'établir des prix qui ne soient pas supérieurs à ceux du marché. De plus, les produits biologiques ou agroécologiques bénéficient de prix augmentés de 30 % par rapport aux prix des produits conventionnels. Cependant, le

programme fixe une limite des montants pouvant être commercialisés via le PNAE et une résolution de 2012 stipule que le montant annuel ne dépasse pas 20 000 reais (environ 6 700 euros) par Déclaration d'aptitude au Pronaf. D'autre part, le programme recommande d'incorporer dans le projet pédagogique des écoles des ateliers éducatifs sur le thème de l'alimentation et d'organiser des visites dans les établissements de l'agriculture familiale pour les élèves, parents d'élèves et professeurs. Les nutritionnistes ont la responsabilité de proposer et de réaliser des actions d'éducation alimentaire et nutritionnelle au sein de la communauté scolaire, afin de promouvoir une conscience écologique et environnementale. Ils doivent pour ce faire interagir avec les agriculteurs familiaux, les entrepreneurs familiaux ruraux et leurs organisations, afin de connaître la production locale et de l'insérer dans l'alimentation scolaire. Castro et Bombardi (2012) suggèrent l'idée que ces attributions puissent être partagées avec des professionnels du domaine agricole, en principe proches des producteurs locaux, et qui pourrait apporter des approches et des connaissances complémentaires.

15 Il est intéressant de remarquer que les directives du PNAE qui incitent à privilégier les produits locaux, d'une part, et à rapprocher agriculteurs, consommateurs finaux (élèves), équipe pédagogique et équipe municipale (nutritionnistes et cantinières), d'autre part, posent les conditions d'une proximité tant géographique que relationnelle, deux principales conditions de l'existence des circuits courts (Aubry et Traversac, 2010). Triches et Schneider (2010) relèvent en effet que la diminution des distances parcourues par les aliments entre la production et la consommation finale est l'un des résultats positifs du PNAE. Cependant, si les achats locaux sont obligatoires, les interactions entre producteurs et responsables publiques de la gestion de l'alimentation scolaire ne sont que des recommandations et l'établissement d'une réelle concertation dépend en grande partie de la formation d'un réseau local de partenariat entre l'ensemble des acteurs impliqués. Darolt *et al.* (2013) remarquent en effet que le succès d'expériences de circuits courts sur le terrain est bien souvent lié à l'existence d'un système agroalimentaire territorialisé.

16 Ainsi, le PNAE dans ses nouvelles dispositions dessine bien un référentiel de politique publique favorisant la consolidation de circuits courts de proximité, mais contribue principalement dans sa dimension instrumentale, comme la caractérisent Darrot et Durant (2010), en édictant des principes d'actions. La construction de valeurs communes aux acteurs impliqués n'est en revanche pas garantie et dépend d'un processus sur la durée. Ainsi, Belik et Siliprandi (2012) soulignent la relative spécificité du cas brésilien dans lequel l'approvisionnement local n'est pas tant un choix en faveur du développement territorial, mais bien une obligation légale pouvant donner lieu à des sanctions envers l'administration publique en cas de non-respect des directives.

La multifonctionnalité de l'agriculture, une approche analytique fertile dans le contexte brésilien

17 Afin d'analyser l'insertion dans le programme d'alimentation scolaire d'un groupe d'agriculteurs et de tirer des enseignements à partir de cette étude de cas, nous avons choisi l'approche de la multifonctionnalité de l'agriculture. Bien que l'utilisation de cette notion comme orientation des choix de politique agricole connaisse depuis les dix dernières années un important déclin dans l'agenda politique, son sens heuristique permet de maintenir son intérêt pour nos études scientifiques (Bonnal *et al.*, 2012).

Représentations sociales de l'agriculture familiale au Brésil

18 Wanderley (2003) identifie dans les débats sociétaux et dans les milieux académiques brésiliens deux visions de l'agriculture familiale qui s'opposent principalement sur la place donnée à la production agricole. Pour la première approche, encore très présente sur la scène publique et médiatique, l'activité de production de biens agricoles est centrale. L'agriculture familiale serait donc un secteur économique parmi d'autres, devant par conséquent suivre les règles générales de fonctionnement du marché. Dans cette perspective, c'est la viabilité économique du système agricole et sa capacité à générer des revenus qui comptent. Le Pronaf, comme nous l'avons souligné auparavant, s'inscrit dans cette lignée en visant à « moderniser »

et à augmenter la productivité d'agriculteurs jusqu'alors marginalisés, grâce à des instruments principalement financiers.

19 Cependant, l'auteur rapporte les contributions des recherches centrées sur le paysannat et la famille agricole qui ne se limitent pas à cette vision unidimensionnelle. La production marchande n'est qu'une des composantes des relations complexes entre l'environnement et la société qui modèlent les formes particulières de production et de vie sociale. Cette vision sociopolitique aborde l'ensemble « établissement agricole – famille – territoire » et met de l'avant l'idée que l'activité agricole ne se limite pas à la production de biens destinés au marché. Elle offre également d'autres biens à la société, y compris des biens immatériels publics, comme l'entretien du paysage, l'occupation équilibrée des territoires ruraux, l'entretien de la biodiversité agroalimentaire ou la préservation de traditions culturelles locales. Toutefois, la société brésilienne est, pour diverses raisons, peu sensible aux contributions immatérielles et non marchandes de l'activité agricole.

20 Deux éléments principaux peuvent s'avérer pertinents pour expliquer un tel phénomène. D'une part, dans un contexte de fortes inégalités, les catégories sociales au capital culturel reconnu portent une vision très péjorative sur une grande partie des citoyens et en particulier sur les petits agriculteurs, ceux-là mêmes qui se situent au cœur de la production de biens publics autour de l'agriculture. Il s'agit d'agriculteurs familiaux qui sont implicitement considérés comme inférieurs. L'invisibilité sociale et la négation de leurs droits citoyens qui en résulte (Souza, 2004) empêchent toute reconnaissance de leur contribution au bien commun. D'autre part, cette vision est renforcée par ce que Moreira (2000) identifie comme une « idéologie de la subsistance ». Il s'agit d'une représentation de l'agriculture familiale qui l'associe, au mieux, à une production restreinte à ses besoins alimentaires. Ce type d'agriculture n'aurait donc pas la capacité de répondre aux demandes agricoles d'une société moderne. Se propage ainsi la vision selon laquelle seules les grandes unités de l'agriculture industrielle peuvent, d'une part, approvisionner de manière adéquate les marchés alimentaires et, d'autre part, inscrire le pays dans le monde moderne. Cette représentation de l'agriculture est assidument véhiculée par les grands médias au Brésil, dont la facilité à diffuser certaines idées leur confère un grand pouvoir de persuasion.

La multifonctionnalité comme instrument de reconnaissance des contributions de l'agriculture familiale

21 Dans ce contexte, la notion de multifonctionnalité de l'agriculture, qui est définie par Laurent (2002) comme « l'ensemble des contributions de l'agriculture à un développement économique et social considéré dans son unité », permet de véhiculer une compréhension de la réalité complexe et multifacettes de l'agriculture familiale, de reconnaître ses contributions afin de la légitimer dans le débat public.

22 Cependant, ce que la multifonctionnalité représente varie suivant les auteurs et leurs approches. Wanderley (2003) rappelle que sa genèse est étroitement liée à la politique agricole commune de l'Union européenne. Face à l'interdiction de subventionner directement la production agricole et face aux problèmes environnementaux croissants, il a fallu rénover les formes d'appui aux producteurs agricoles, en rémunérant d'autres fonctions de l'agriculture. Le terme fut consacré lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992 et permis, selon Sabourin (2008), de donner un contenu plus opérationnel que les notions encore floues de « développement durable » ou d'« agriculture durable », soulignant l'intérêt de la société pour les diverses fonctions exercées par l'agriculture et favorisant leur reconnaissance sociale. Il convient de noter qu'en effet, cette notion renvoie parfois à l'économie de l'environnement, qui mesure la valeur monétaire des services rendus à l'ensemble de la société en vue d'établir une rémunération et, éventuellement, une marchandisation de ces services. Pour Sabourin (2006), les variations autour de la notion de multifonctionnalité de l'agriculture s'expliquent par la nécessité de prendre en compte des prestations et des relations économiques qui n'appartiennent pas au champ de l'échange marchand et qui relèvent d'autres catégories comme le patrimoine, l'identification sociale et économique, la réciprocité et la redistribution.

23 L'approche que nous choisissons, suivant la vision présentée par Wanderley (2003), n'est donc pas d'identifier les contributions de l'agriculture familiale afin de leur appliquer une valeur monétaire, mais bien de repérer la continuité entre les différentes façons de faire de l'agriculture et de considérer la capacité d'adaptation et de réponse des systèmes aux besoins des familles et aux demandes émanant de la société. Se référer à la multifonctionnalité de l'agriculture permet ainsi de renforcer une perspective novatrice du développement de l'agriculture au Brésil tant en milieu rural que dans les zones périurbaines, cas dans lequel se situe celui que nous étudierons par la suite. Nous examinerons donc les contributions de l'activité agricole au sein de ce collectif d'agriculteurs familiaux en fonctions de quatre aspects :

1. le renforcement des liens sociaux au sein des familles agricoles, entre producteurs et consommateurs et avec l'ensemble des acteurs impliqués sur le territoire;
2. la sécurité alimentaire, en termes de quantité, mais aussi de qualité, des familles agricoles et des consommateurs finaux des aliments produits;
3. la reproduction économique et sociale des familles en tant qu'agriculteurs, en lien avec la capacité de l'agriculture à offrir des opportunités d'emploi et d'insertion sociale;
4. les impacts environnementaux, la préservation des ressources hydriques et l'entretien du paysage.

24 Afin de collecter les données sur l'Association d'agriculture familiale et agroécologique d'Americana, nous avons procédé à des entretiens semi-directifs avec sept de ses membres. Alors qu'elle emploie aujourd'hui plus de vingt personnes, nous avons choisi d'interroger ces sept personnes, car notre intérêt était de comprendre en profondeur la trajectoire de ce collectif depuis son installation. Grâce notamment aux indications d'Ademir de Lucas, coauteur de cet article et professionnel de développement rural qui accompagne l'ACRA depuis 20 ans, nous avons identifié et interrogé des membres clés de l'association : le doyen de la structure, 82 ans, présent depuis le début et élément moteur de son évolution, trois de ses quatre enfants, son gendre et une habitante du quartier qui, bien que n'étant pas de la famille, participe au projet depuis une quinzaine d'années, représentant la deuxième génération impliquée dans l'association et enfin l'une des petites-filles du doyen, qui se consacre depuis peu à plein temps à l'ACRA. Nous avons choisi l'approche du récit de vie qui permet, selon Meihy (2005), de comprendre le phénomène social au travers du recueil de la mémoire individuelle. Les histoires personnelles gagnent une portée sociale dans la mesure de l'inscription de chaque personne dans des groupes plus amples qui leur servent de contexte. L'objectif de l'entretien était de retracer les modifications causées par l'insertion dans l'activité agricole sur les différentes sphères de la vie de l'enquêté, ainsi que l'influence de la participation au programme d'alimentation scolaire. Suivant la méthode de l'entretien semi-directif, une « question tremplin » introductive sert à favoriser la construction d'idées sur le thème choisi de la façon la plus libre possible et des questions secondaires sont mobilisées au besoin pour relancer l'enquête sur un point peu ou pas développé (Combessie, 2001). Les résultats de ces entretiens ont été complétés par la lecture des comptes-rendus de réunions et des rapports élaborés par l'association, afin notamment de préciser certaines informations ponctuelles (nombre de personnes participantes, dates).

La trajectoire de l'ACRA, du retour à la terre au soutien du PNAE

25 Installée au milieu des lotissements urbains et des zones industrielles dans la périphérie d'Americana, une ville industrielle de 200 000 habitants dans l'état de São Paulo, l'Association d'agriculture familiale et agroécologique d'Americana (ACRA) constitue un collectif de production agricole, fruit d'un processus singulier de lutte pour la terre. Parmi les entretiens réalisés, celui du doyen de l'ACRA, Seu João, fut l'un des plus riches pour comprendre l'histoire de ce retour à la terre, complétant les versions racontées par les membres plus jeunes qui n'ont intégré le processus que plus tard. La trajectoire de Seu João est caractéristique des différentes évolutions de la paysannerie brésilienne au cours du XXe siècle.

- 26 Il naît dans l'état de la Bahia, dans une famille pauvre en milieu rural. Poussés par les difficultés, ils quittent le Nordeste et s'installent au Paraná dans la région sud du pays dans les années 1950, durant la grande époque de production de café. Ils y travaillent comme ouvriers agricoles dans les grands domaines agricoles. Le déclin de l'activité caféière est marqué par un épisode de gelées au début des années 1970 qui causent de graves pertes et qui amènent les propriétaires terriens à arracher les caféiers et à les remplacer par la production de grains (riz, maïs).
- 27 Vient alors l'ère de la motomécanisation et de l'utilisation intensive de pesticides, le paquet technologique qui marque, dans les années 70, une nouvelle transition agraire. La petite propriété d'une dizaine d'hectares que Seu João et sa famille avaient réussi à acquérir est encerclée par de grandes propriétés qui commencent à mécaniser les cultures et à pulvériser les pesticides par avion. La pollution qui en résulte, contaminant son propre terrain, le force à quitter le Paraná en 1978 en quête de nouvelles terres. Cet épisode, vécu comme une véritable expulsion, est traumatique et sera déterminant quant à la décision ultérieure d'adopter des pratiques agricoles biologiques. Il suit tout d'abord les mouvements migratoires qui se font en direction du Mato Grosso, mais c'est un échec et la famille se résigne à tenter sa chance en ville, choisissant Americana, une ville en forte expansion dans l'état de São Paulo, où s'étaient déjà installées quelques connaissances. Seu João arrive donc en ville à la fin des années 70, « à un âge avancé, sans profession ». Il occupe divers emplois subalternes (dans la construction civile, comme garde de nuit), mais va rapidement retourner à l'activité agricole et cultiver des terrains vagues en milieu urbain. En effet, l'arrivée en ville cause une rupture brutale avec les habitudes alimentaires de la famille. La relative abondance de fruits, de produits alimentaires de base (riz, haricots, maïs, lait) cesse avec l'installation en ville, où tout doit être acheté, en petites quantités à chaque fois. Ce traumatisme de « ne plus avoir le cellier plein » a engendré un fort sentiment d'insécurité. Dans le milieu rural, les stocks que l'on constitue au moment de la récolte représentent la base de la sécurité alimentaire. Cette nécessité de disposer de revenus pour subvenir aux besoins de la famille explique en partie le fait que les enfants doivent travailler pour contribuer au budget familial. Encore trop jeunes pour accéder légalement aux emplois dans l'industrie ou dans le secteur des services, ils travaillent ponctuellement comme journaliers pendant les époques de récolte (coupe de la canne à sucre, récolte du coton).
- 28 À l'époque où Seu João et d'autres familles cherchent à reprendre une production alimentaire, plusieurs événements concomitants favorisent les occupations de terrains urbains et périurbains pour la production maraîchère. En 1982, les premières élections démocratiques au niveau des états⁴ ont lieu et, à São Paulo, le gouvernement régional promeut les Plans agricoles municipaux, qui visent une planification intégrée du périmètre rural municipal afin de stimuler la production alimentaire dans les ceintures vertes des villes. De plus, le début de la décennie 1980 est marqué par l'émergence du Mouvement des travailleurs sans terre (Medeiros, 2001) fondé officiellement en 1984, ce qui favorise un mouvement général d'occupations productives des terres improductives. La mairie d'Americana tolère alors les occupations de terrains publics en friche par des potagers. Signalons qu'aujourd'hui encore, Americana compte plus de 80 potagers urbains, à vocation d'autoconsommation, mais aussi de vente directe. Dans cette première phase, la production est essentiellement maraîchère. Bien que la majeure partie soit destinée à la consommation de la famille, les surplus sont vendus dans le quartier, sur place ou en porte-à-porte. Cependant, en 1985, la mairie réquisitionne les terrains afin d'implanter de nouvelles infrastructures. Plusieurs familles du quartier se mobilisent alors pour obtenir de nouvelles terres. Le groupe identifie un terrain inutilisé appartenant à un organisme parapublic de recherche zootechnique. Dans ce contexte politique favorable et grâce à l'aide d'un agronome en poste à la Maison de l'Agriculture municipale, ils occupent le terrain et arrivent à un accord avec l'institut de zootechnie. Le groupe de familles crée alors l'Association communautaire rurale du quartier Alvorada (ACRA)⁵, afin de pouvoir signer le contrat de cession d'usufruit de ces 40 hectares. Une quinzaine de familles s'installent et travaillent collectivement. Le système se diversifie : en plus des productions maraîchères, ils cultivent les grains de base de la diète alimentaire (riz, haricots, maïs) et élèvent quelques animaux (notamment pour la production de viande et de lait).

- 29 Le début de cette seconde phase se fait donc dans de bonnes conditions : l'occupation de la terre est légale, encadrée par un contrat qui demeurera valable pendant 10 ans; la mairie et l'institut de zootechnie fournissent de l'aide, en particulier en prêtant des machines et en fournissant du fumier et du compost. L'association obtient des financements et réalise quelques investissements.
- 30 En 1992, l'association accède au marché de la cantine scolaire municipale. Pendant 3 ans, grâce à la garantie de ce débouché important, le revenu généré est considérable et environ huit familles se consacrent intégralement à l'activité agricole. Cette phase reste dans la mémoire de la plupart des enquêtés comme l'âge d'or de l'association. Cependant, tout va prendre fin brusquement. En effet, en 1995, les élections municipales amènent au pouvoir une nouvelle équipe (plus marquée à droite) et le contrat entre la mairie et l'ACRA pour l'approvisionnement de la cantine n'est pas renouvelé. Ce revers va déstabiliser le système, qui avait fini par se spécialiser en maraîchage, laissant de côté les productions animales et les grains et dont le seul débouché était devenu la cantine scolaire. Il s'en suit donc une longue période de crise, durant laquelle la plupart de ceux qui travaillaient dans l'ACRA retournent à l'usine et en ville, généralement dans des emplois peu ou non qualifiés. De plus, par désintérêt politique et changement de direction dans les institutions en question, l'accord qui régissait l'utilisation des terrains n'est plus renouvelé et, aujourd'hui encore, il n'y a aucun document officiel qui prouve la légalité de l'occupation. Les aides en nature et en prêt de matériel cessent également, laissant l'association dans un état de quasi-abandon social.
- 31 De la dizaine de familles présentes au début de l'aventure, la plupart abandonnent l'activité, les plus jeunes se tournent vers des emplois salariés et les plus vieux, de la génération de Seu João, n'arrivent pas à entraîner leurs propres enfants dans le projet. Seu João et sa famille sont parmi les plus persévérants et constituent encore aujourd'hui le noyau moteur de l'ACRA. Pendant cette phase de creux, à partir de 1995, la production chute et la forme principale de commercialisation redevient le porte-à-porte et la vente directe sur place de volumes assez faibles. Suite à diverses querelles avec d'anciens membres de l'association habitant le quartier, la relation avec les voisins se détériore et l'initiative est pratiquement oubliée.
- 32 À partir de 2006, certaines initiatives semblent insuffler une nouvelle vigueur au projet. Pour se différencier des nombreux potagers urbains d'Americana, le groupe, qui n'a jamais utilisé de manière systématique des intrants chimiques, décide de faire les démarches pour obtenir un label d'agriculture biologique. En 2007 et 2008, l'association commence à accéder à de nouveaux canaux de commercialisation. Ainsi, en plus de la vente directe et de quelques contrats ponctuels avec des institutions (hôpitaux, crèches), ils obtiennent un espace dans les halles municipales d'Americana et commencent à approvisionner un groupe de consommateurs à Piracicaba, ville voisine. Ces circuits courts permettent d'écouler des volumes relativement modestes, mais diversifient les débouchés. Afin de développer ses activités commerciales, le groupe change de statut juridique : l'association est dissoute et ses membres créent une coopérative, la Cooperacra, avec d'autres producteurs biologiques de la région. Ces efforts culminent quand ils accèdent à nouveau au marché de la cantine scolaire, cette fois-ci dans le cadre de la nouvelle loi fédérale de 2009 relative au PNAE, qui oblige les municipalités à consacrer au moins 30 % du budget alloué à la restauration scolaire à l'achat de produits de l'agriculture familiale, en privilégiant les producteurs locaux. Ainsi, à partir de 2011, les effectifs de la Cooperacra doublent, arrivant à plus de 20 salariés permanents et les volumes augmentent, passant de 40 tonnes en 2010 à 90 tonnes en 2011 et 220 tonnes en 2012. Comme nous le verrons par la suite, le PNAE a ainsi grandement contribué à consolider cette structure collective d'agriculteurs périurbains.

Analyse des changements induits par l'insertion dans le programme national d'alimentation scolaire

- 33 Aujourd'hui, la coopérative compte 34 membres, dont 26 travaillent sur le site d'Americana (les dix autres sont des agriculteurs de communes avoisinantes qui participent à la coopérative pour commercialiser leur production, mais aussi participer aux formations et aux projets développés par la Cooperacra). L'activité agricole à Americana est organisée collectivement

autour de la production maraîchère diversifiée sur près de six hectares, de parcelles boisées (dont une agroforêt et une bananeraie) occupant au total dix hectares. Le reste des 26 hectares de terrain est occupé par des friches et des bâtiments. Rappelons que ces terrains sont les mêmes depuis 1987, bien que le contrat avec l'état, propriétaire des terrains, n'ait pas été renouvelé depuis 1997. Il n'y a donc, encore aujourd'hui, aucun document prouvant la légalité de l'occupation, ce qui cause d'innombrables difficultés, notamment pour accéder aux programmes publics destinés à l'agriculture familiale (le Pronaf en particulier). Certifiée en agriculture biologique, elle diversifie les débouchés : gestion d'un magasin aux halles municipales d'Americana, participation dans un réseau de « consommation responsable » et approvisionnement des cantines scolaires sont autant de canaux de commercialisation investis par ces agriculteurs. Nous détaillerons dans cette section les résultats tirés des entretiens et des données collectées dans d'autres travaux, analysés selon la grille de la multifonctionnalité de l'agriculture.

Une reproduction économique et sociale des familles intrinsèquement liée aux possibilités de commercialisation

- 34 Comme nous l'avons vu dans la trajectoire de l'ACRA, l'une des difficultés récurrentes est la capacité du projet à générer des revenus satisfaisants. Ainsi, les membres de l'association interrogés occupèrent de manière intermittente divers emplois, en général peu qualifiés, dans l'industrie et les services. À mesure que le système réussit à rémunérer le travail, les fils, filles et gendres de Seu João, qui forment le noyau dur de l'ACRA, commencent à se consacrer à l'agriculture à temps plein. En regardant de plus près les évolutions, il apparaît clairement que la stabilité financière du système est étroitement liée aux opportunités de commercialisation, qui varient fortement au fil du temps. Au début de l'initiative, la vente se faisait en porte-à-porte dans le quartier et sur un petit stand installé en lisière du potager. Elle se fait aujourd'hui par une diversité de dispositifs, le magasin aux halles municipales, le groupe de consommation responsable, les marchés institutionnels du PNAE, mais aussi du Programme d'acquisition des aliments (PAA). À ce propos, depuis 2012, les contrats locaux avec des hôpitaux et des crèches ont été transférés au sein du PAA : la modalité « donation simultanée » de ce programme fédéral permet de continuer à approvisionner directement ces entités sanitaires et sociales, le paiement étant géré par l'organe public fédéral responsable, la Compagnie nationale d'approvisionnement (CONAB).
- 35 Nous avons vu dans la partie historique que la première expérience de l'ACRA avec la restauration scolaire avait abouti à l'effondrement du système lorsque le contrat fut brusquement interrompu. Ainsi, malgré l'intérêt en termes de revenu, la dépendance à un seul marché constitue une fragilité importante et il est difficile de ne pas tout miser sur les cantines scolaires. En effet, ce débouché permet d'écouler des volumes importants et d'optimiser ainsi la logistique de distribution et l'organisation du temps de travail. Cependant, les autres canaux de commercialisation continuent d'être maintenus délibérément, malgré leur contribution minoritaire au revenu total de l'ACRA, comme nous le verrons par la suite. Depuis 2007, certains produits sont livrés à Piracicaba, ville voisine où s'est formé un groupe de consommation solidaire. En 2007, l'obtention d'un magasin aux halles municipales permet d'avoir un point de vente en dehors du quartier, dans le centre de la ville. Ce point de vente devient le bureau de la coopérative, car il dispose d'un ordinateur et d'un accès à internet, non disponible sur le lieu de production jusqu'à récemment. C'est là que travaillent à la gestion administrative notamment certains des membres plus jeunes, responsables de la gestion des commandes hebdomadaires, de la comptabilité, de l'élaboration des dossiers du PAA et au PNAE et des comptes-rendus.
- 36 Bien que ces différents canaux, tous des circuits courts, témoignent d'un certain dynamisme, c'est bien la restauration scolaire qui assure la majeure partie du revenu dégagé par l'activité agricole. Ce revenu a doublé dès la première année de participation au programme comme le montre les données collectées par Santarosa (2011) présentées dans les figures à suivre. Le revenu annuel est passé de 80 000 reais (26 000 euros) à 540 000 reais (180 000 euros) en deux ans, comme le montre la figure 1. Le PNAE représente 85 % des volumes commercialisés en

2011, comme l'illustre la figure 2, une proportion qui tend à augmenter. Soulignons que la réactivité du système est due notamment à la facilité avec laquelle l'ACRA a pu mobiliser une main-d'œuvre familiale ou voisine et doubler les effectifs, dans la mesure où la surface cultivable n'est pas un facteur limitant.

Figure 1. Évolution des revenus de l'ACRA de 2007 à 2011

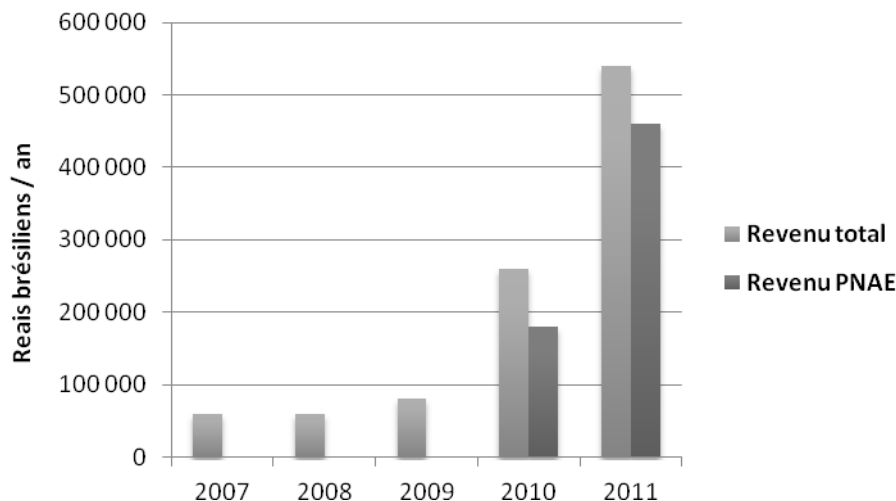
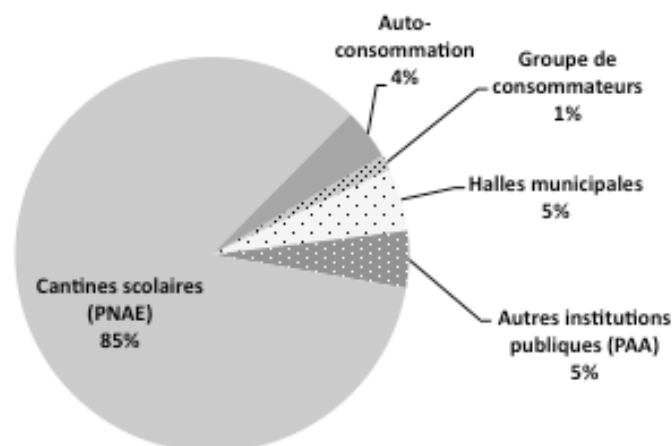


Figure 2. Répartition des volumes (kg) de produits commercialisés dans chacun des canaux de commercialisation (données 2011)



- 37 Les nouvelles lois fédérales encadrant la restauration scolaire semblent donc offrir plus de garanties de stabilité des marchés institutionnels. Cependant, on constate que les relations avec les responsables publiques sont différentes dans chacune des deux municipalités avec lesquelles la Cooperacra a établi des contrats. Si avec l'une, Santa Barbara d'Oeste, un réel dialogue s'est instauré, les menus étant formulés en concertation avec les membres de l'ACRA et en fonction de la production du moment, l'autre municipalité, Nova Odessa, se retire petit à petit, sans pouvoir le faire frontalement, grâce à une brèche dans la formulation du contrat (une note de bas de page stipulait que les quantités étaient à titre indicatif et sujettes à modification).
- 38 La reproduction économique et sociale des familles agricoles, c'est-à-dire la permanence de leurs membres dans l'activité agricole, dépend bien sûr de la capacité à rémunérer correctement un nombre croissant de personnes (on dénombre aujourd'hui environ 26 personnes employées), mais elle touche également aux types de tâches devant être effectuées. La multiplication des fonctions administratives nécessite de faire appel à des personnes formées et notamment dans des domaines correspondant à des cursus universitaires choisis par la jeune génération de l'ACRA (deux des petits enfants de Seu João suivent respectivement un cours d'administration et de logistique). Aujourd'hui, ces questions occupent trois emplois à temps plein, contre un mi-temps avant l'accès au PNAE. Ainsi, les exigences bureaucratiques

des marchés institutionnels alourdissent les démarches, mais diversifient les tâches au sein de la profession agricole. Cette multiplication des compétences est caractéristique des circuits courts, qui associent à la production agricole le conditionnement, le transport et la vente (Maréchal, 2008). Ainsi, la stratégie de l'ACRA est de parier sur la multiplication des fonctions et l'agrégation de nouveaux producteurs de la région au sein de la coopérative plutôt que d'externaliser et de faire appel à des intermédiaires et des revendeurs.

Sécurité alimentaire de la famille et du territoire : diversification et spécialisation du système de production

- 39 La question de la sécurité alimentaire fut la raison première du retour de ces familles à l'activité agricole. Ainsi, la production était destinée initialement à l'autoconsommation familiale, mais, peu à peu, cette activité génère un revenu non négligeable. Le choix des cultures n'était pas déterminé par les demandes du marché, mais par les besoins alimentaires des familles. L'ACRA cultivait donc courges, manioc, gombo, patate douce, maïs, haricots et riz, produits de base de l'alimentation de ses membres. À mesure qu'ils s'insèrent dans le marché, ils adaptent leurs façons de cultiver : « nous avons découvert qu'ici on pouvait vendre de la salade... on a eu beaucoup à apprendre dans cette ligne de maraîchage ». L'entrée dans le PNAE accentue cette évolution. Le système se concentre aujourd'hui sur la production horticole pour répondre aux volumes importants commandés par les cantines. Le contrat passé en 2013 avec la municipalité demande la liste de produits suivante : cristophine, banane, betterave, carotte, choux, scarole, épinards, tomate, roquette, manioc, courgette, brocoli, gombo, avocats, fruits de la passion, aubergine et oignons.
- 40 Ainsi, si le maraîchage s'est diversifié, on constate que le système s'est quelque peu appauvri par rapport à l'autoconsommation familiale. Certains membres considèrent qu'il serait important de consacrer deux personnes à plein temps pour assurer l'autosuffisance des familles : réintégrer les productions animales, les légumes traditionnels laissés de côté (patate douce, igname, haricots, riz), mais aussi les plantes médicinales. L'autoconsommation représente tout de même, en 2011, 3 % des volumes produits.
- 41 Au niveau régional cependant, dans les cas où il y a un réel dialogue entre les nutritionnistes responsables du programme et l'ACRA, on constate une diversification du menu offert aux élèves. D'après les conversations entre les membres de l'ACRA et les cuisinières, ces dernières reconnaissent la qualité des produits frais locaux, faisant notamment remarquer qu'il y a moins de gaspillage, car les légumes se gâtent moins vite que ceux provenant de circuits longs. De plus, les élèves des écoles publiques des deux municipalités approvisionnées par l'ACRA ont désormais quotidiennement accès à des aliments biologiques.

Liens sociaux et développement territorial : les relations avec le quartier et avec les élèves des écoles

- 42 Pendant toute l'histoire de l'ACRA, beaucoup d'habitants du quartier se sont joints au projet, le travail maraîcher étant une alternative durant les périodes de chômage, et certains s'y sont fixés. À l'époque de la perte des premiers terrains appartenant à la préfecture, avant 1987, le projet d'occuper les terres de l'institut de zootechnie mobilisa une quarantaine de familles du quartier, toutes intéressées par l'idée d'obtenir un lopin de terre à cultiver, ce qui montre le pouvoir fédérateur de cet idéal. Toutefois, seule une quinzaine de familles se lancèrent réellement dans l'activité agricole.
- 43 L'aspect collectif et communautaire de l'initiative est fondamental. Au début des années 1990, certains membres de l'ACRA tentèrent d'individualiser le travail et de diviser le terrain en lots individuels, bien que l'accord initial avec les pouvoirs publics stipulait une exploitation collective (par l'association) des terrains. Ces individus finirent donc par se retirer du projet, suite à la décision de la majorité de continuer à travailler et à répartir les revenus collectivement. Le groupe s'est alors recentré sur le noyau formé par la famille de Seu João, ses enfants, ses gendres et ses belles-filles. À ce noyau moteur viennent s'agréger d'autres personnes du quartier en recherche d'emploi et intéressées par le projet agricole. Au début de l'initiative, seuls les hommes participaient à l'activité agricole. Dans les années 90, il fut

proposé que les épouses intègrent le projet, car la main-d'œuvre faisait défaut. Elles ont ensuite commencé à réaliser des tâches liées au conditionnement des produits (laver les légumes, les emballer le cas échéant), s'occupant également de la collecte et de la répartition des produits destinés à l'autoconsommation. Dans cette structure collective, la transmission de l'expérience accumulée est donc fondamentale, notamment entre les plus vieux et les plus jeunes, car des personnes avec peu ou aucune expérience agricole doivent être intégrées au processus productif.

44 En ce qui concerne les relations avec le reste de la société, la source majeure de reconnaissance sociale mentionnée par plusieurs enquêtés est de pouvoir fournir des aliments sains aux élèves des écoles publiques dans le cadre du PNAE, attribuant ainsi à leur activité un rôle de santé publique. De plus, les actions pédagogiques développées au sein de l'ACRA en partenariat avec les écoles publiques bénéficiaires du PNAE permettent de jouer un rôle d'éducation environnementale des jeunes générations. Un cours de tourisme rural a notamment été organisé sur place, afin d'apprendre à faire découvrir l'activité agricole, ainsi que de valoriser les éléments naturels et de paysage présents sur le site. Ces initiatives indiquent la mise en place d'une proximité relationnelle entre une partie des acteurs impliqués, notamment les élèves et l'équipe pédagogique des écoles publiques.

45 Au sein du quartier, l'amélioration des relations et la reconnaissance sociale sont venues sur le tard, quand l'initiative a pu montrer qu'elle dégagait des revenus significatifs. Les voisins achètent les produits de l'ACRA, mais ont déjà leurs habitudes dans les épiceries et les supermarchés. On constate que la reconnaissance sociale de la part des institutions, des membres plus jeunes de la famille ou des habitants du quartier, s'acquiert maintenant que le système est productif, générateur de revenus et la stabilité acquise semble durable.

Environnement et paysage : la certification biologique et le reboisement

46 L'ACRA se différencie dans le cadre local de la production maraîchère, entre autres par le choix de l'agriculture biologique. Ce choix a été guidé tant par des convictions personnelles, suite à des accidents et des expériences négatives avec les pesticides, que par le fait d'avoir eu peu accès aux intrants de synthèse, relativement chers pour un système au départ peu monétarisé. Au-delà de ces pratiques culturelles, l'ACRA a beaucoup fait pour reboiser les berges des cours d'eau et des sources présents sur ses terrains, suivant, il faut tout de même le souligner, les lois en vigueur. Ainsi, jusqu'à leur arrivée, le terrain n'était occupé que par des pâturages peu entretenus et les berges du cours d'eau étaient complètement déboisées. Ce rôle de préservation est valorisé par les agriculteurs eux-mêmes. On peut remarquer qu'avant d'être reboisées, ces berges marécageuses servaient à cultiver du riz inondé.

47 La coopérative créée en 2006 sert également à diffuser auprès des agriculteurs de la région des pratiques plus respectueuses de l'environnement, notamment en adhérant aux mécanismes de contrôle social de la production biologique, récemment lancés par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAPA).

48 Le décret n° 6.323 de 2007, qui met en application la loi n° 10.831 de 2003 qui encadre l'agriculture biologique, prévoit la régularisation de la production biologique à travers le ministère de l'Agriculture, qui peut être effectuée de deux façons, en obtenant un label de certification biologique ou sans label. Il existe deux possibilités pour obtenir le label de certification biologique : soit par un processus d'audit réalisé par des institutions enregistrées auprès du ministère, par exemple l'IBD ou l'AAO, soit au moyen de systèmes participatifs de garantie (SPG). Les SPG se distinguent par le contrôle social, la participation et la responsabilité que tous les membres exercent et par le respect du cahier des charges de la production biologique. La modalité sans certification exige, elle, que les producteurs appartiennent à une organisation de contrôle social (OCS) et pratiquent uniquement la vente directe ou soient insérés dans des marchés institutionnels. Il convient de souligner que la Cooperacra fut la première OCS de l'État de São Paulo.

49 En effet, après avoir commencé par adopter un label d'agriculture biologique classique, fonctionnant à partir d'audits annuels payants, l'ACRA a été démarchée en 2011 par un

représentant du ministère qui voulait mettre en place un système pilote d'Organisation de contrôle social (OCS). Le principe est de reconnaître le lien de confiance établi entre consommateur et producteur dans les modalités de vente directe et d'ouvrir ainsi une exception à la loi obligeant à la certification, à condition que le producteur soit affilié à une OCS. L'OCS peut être une association, coopérative, ou autre collectif enregistré auprès du ministère de l'Agriculture qui s'engage à guider les producteurs et effectuer un contrôle interne (Brasil, 2008).

Conclusion

- 50 Cette étude de cas montre que les politiques publiques de restauration collective ont un potentiel élevé de soutien efficace de l'agriculture familiale et de garantie de la sécurité alimentaire du territoire. Notre étude de l'Association d'agriculture familiale et agroécologique d'Americana (ACRA) a permis d'estimer que le nombre de personnes vivant de l'agriculture a doublé en deux ans et que le chiffre d'affaires de la structure collective a été multiplié par cinq. D'une part, les volumes importants garantis par le marché que représentent les 110 cantines situés sur deux communes avoisinantes, soit près de 100 tonnes de légumes par an, permettent de dégager des revenus suffisants pour rémunérer le travail agricole familial et créer de nouveaux emplois, liés notamment aux nouvelles fonctions engendrées par ce marché (gestion administrative des dossiers et des contrats, logistique). La fonction de reproduction économique et sociale de la famille agricole est donc potentiellement assurée.
- 51 Cependant, il est important de noter que le Programme national d'alimentation scolaire, malgré la limite fixée à 20 000 reais par agriculteur et par an (environ 6 700 euros), n'évite pas le travers des « gros marchés ». En effet, un système productif dépendant d'un seul débouché tend à se structurer en fonction des critères de ce dernier. Le cas que nous avons étudié montre une évolution du système productif vers une moindre autonomie alimentaire, bien que l'objectif d'autoconsommation soit très présent dans les projets de plusieurs des membres de l'ACRA. Les agriculteurs ont délaissé certaines productions vivrières ou animales au profit de la production maraîchère dont les cantines sont demandeuses.
- 52 D'autre part, l'intégration des questions environnementales et agricoles aux programmes pédagogiques des écoles publiques est favorisée par une proximité retrouvée (ou construite) avec les agriculteurs locaux à travers les cantines scolaires et leur gestion décentralisée. La reconnaissance sociale de l'activité agricole et de ses contributions en termes de qualité des aliments et d'entretien du paysage passe alors par les échanges avec les enfants et les parents, mais aussi avec les enseignants. Ce rôle de sensibilisation des générations futures est source de grande satisfaction pour les agriculteurs interrogés. L'élaboration des menus de la cantine par les nutritionnistes municipales est l'un des éléments clés pour réintroduire la notion de produit de saison et de diversification de la diète alimentaire chez les enfants, et pouvoir être mieux en accord avec les rythmes agricoles de production.
- 53 Nous avons cependant remarqué que ces synergies entre les agriculteurs et l'équipe pédagogique, le personnel de cuisine, les nutritionnistes et les fonctionnaires municipaux responsables de la mise en œuvre du PNAE, ne sont pas entièrement garanties. Elles dépendent encore beaucoup de l'engagement des responsables, élus, mais surtout des fonctionnaires locaux. Cette constatation rejoint les conclusions de Darrot et Durant (2010) sur le rôle fondamental des autorités locales pour la promotion des circuits courts. L'étude de cas illustre à la fois l'exemple et le contre-exemple. L'association de producteurs approvisionne deux municipalités : l'une, Nova Odessa, est en concertation régulière avec l'ACRA, suivant une logique de développement territorial; l'autre, Santa Barbara d'Oeste, refuse le dialogue, préfère continuer à recourir à des intermédiaires et la tertiarisation et cherche à se désengager en jouant sur les imprécisions du texte de loi relatif au PNAE.
- 54 Malgré ses failles, le PNAE offre la possibilité de remettre en cause la stratégie jusque-là dominante qui suppose que la sécurité alimentaire des populations passe par une abondance d'aliments à bas prix. Cela permet de faire progresser le débat sur la sécurité alimentaire, l'autonomie alimentaire des territoires et la souveraineté alimentaire. Par un soutien économique de la demande, et non de l'offre, le PNAE renforce, dans le contexte

brésilien, les processus de légitimation de l'agriculture familiale, en lui reconnaissant son rôle de production d'aliments et d'approvisionnement des marchés locaux. En rapprochant producteurs et consommateurs, la loi redonne également aux producteurs familiaux, et aux fonctions qu'ils remplissent, une visibilité auprès de la population. Le programme, en ciblant un public particulier, les élèves des écoles publiques généralement issus de classes sociales défavorisées.

Remerciements

55 Ces travaux de recherche ont reçu l'appui de la Fondation d'appui à la recherche de São Paulo (Fapesp), qui a octroyé une bourse de master, ainsi que du Conseil national de développement scientifique et technologique (CNPq), qui a financé l'étude sur les multiples impacts de l'implantation d'*assentamentos* dans l'État de São Paulo. Nous tenons tout particulièrement à remercier João José de Souza, ses enfants et petits-enfants, Wenceslau, Lourdes, Davy, Fátima, Kelly, ainsi que Silvina qui ont accepté de répondre à nos questions.

Bibliographie

- Belik, W., Siliprandi, E., 2012, A agricultura familiar e o atendimento à demanda institucional das grandes cidades. Projeto Nutre SP: Análise da Inclusão da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar do Estado de São Paulo. Instituto Via Pública. São Paulo. p. 61-76.
- Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2008, Controle social na venda direta ao consumidor de produtos orgânicos sem certificação. Brasília : Mapa/ACS.
- Bonnal, P., 2013, Etude de cas Brésil. In Collectif, Les agricultures familiales du monde. Définition, contributions et politiques publiques. CIRAD, p. 145 – 157.
- Bonnal, P., Bonin, M., Aznar, O., 2012, Les évolutions inversées de la multifonctionnalité de l'agriculture et des services environnementaux, VertigO — la revue électronique en sciences de l'environnement, v.12, n°3, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/12882>, consulté le 05 mai 2014.
- Carneiro M. J., R.S. Maluf, 2005, Multifuncionalidade da agricultura familiar. In F.B. Botelho Filho (Dir.), Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial – Contribuições ao Debate. Brasília : Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Avançados. v. 5. n. 17.
- Combessie J.-C., 2001, La Méthode en sociologie. Éditions La Découverte.
- Darolt, M., Lamine, C., Brandenburg, A., 2013, A diversidade dos circuitos curtos de alimentos ecológicos: ensinamentos do caso brasileiro e francês. Agriculturas, v. 10, n°2, pp. 8-13.
- Darrot C., G. Durant, 2010, Référentiel central des circuits courts de proximité : mise en évidence et statut central de l'action, in J.-B. Traversac, Circuits courts, contribution au développement régional. Dijon : Educagri.
- Laurent, C., Rueda, C., Vounouki, E., 2002, Multifonctionnalité et éligibilité aux aides PAC dans l'UE. In : Economie rurale. N° 268-269. Agricultures et politiques publiques en Allemagne et en France. pp. 144-158.
- Maréchal, G., 2008, Les circuits courts alimentaires, Bien manger dans les territoires, Dijon : Educagri éditions.
- Medeiros, L. S., 2001, “Sem Terra”, “Assentados”, “Agricultores familiares” : considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros, in Giarracca, N. (dir.), ¿Una nueva ruralidad en América Latina?, Buenos Aires: CLACSO.
- Meihy, J.C.S.B., 2005, Manual de História Oral. 5. Ed. São Paulo : Loyola.
- Moreira, R.J., 2000, “Críticas ambientalistas à Revolução verde”. Estudos sociedade e agricultura, n° 15, Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, pp. 39-52.
- Neves, D.P. 2007, Agricultura familiar: quantos ancoradouros. In : Fernandes, B.M.; Marques, M.I.M.; Suzuki, J.C. (orgs.) Geografia Agrária: teoria e poder. São Paulo : Editora Expressão Popular.
- Rocha, C., 2009, Developments in National Policies for Food and Nutrition Security in Brazil. Development Policy Review, 27: 51–66
- Sabourin, E., 2006, Consequências metodológicas e epistemológicas do reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura. Estudos Sociedade e Agricultura, v.13, n. 2.

- Sabourin, E., 2007, Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? Sociedade e Estado, Brasília, v. 22, n. 3.
- Sabourin, E., 2008, Multifuncionalidade da agricultura e manejo de recursos naturais: alternativas a partir do caso do semi-árido brasileiro. Revista Tempo da Ciência.
- Santarosa, P.H., Lucca, A., Garavelho, 2011, M.E.P.E. 19° SIICUSP. São Paulo. Influencia do PNAE em uma cooperativa de agricultores familiares de americana, SP.
- Schmitt, C.J., 2005, Aquisição de alimentos da agricultura familiar, Integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. Revista de política agrícola, ano XIV, n. 2, pp. 78 - 88
- Souza, J., 2004, A construção social da sub-cidadania, Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- Triches, R.M., Schneider, S., 2010, Reconstruindo o “elo perdido” : a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). Revista Segurança Alimentar e Nutricional. Campinas. 17 (1) : 01-15.
- Tonneau, J.P., Sabourin, E., 2009, Agriculture familiale et politiques publiques de développement territorial : le cas du Brésil de Lula, Confins, n. 5, [En ligne] URL : <http://confins.revues.org/5575>, consulté le 5 mai 2014
- Traversac, J.-B., 2010, Introduction, in Traversac, J.-B., Circuits courts, contribution au développement régional. Dijon : Educagri.
- Wanderley, M. N. B., 2003, Prefácio. In Carneiro, M. J., Maluf, R. S., (Dir.) 2003, Para Além da produção : multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro : MAUAD.

Notes

- 1 « Multiples impacts de l’implantation d’*assentamentos* : études de cas proches des grandes métropoles de l’État de São Paulo », projet collectif soutenu par le Conseil national de développement scientifique et technologique (CNPQ); un projet de Master intitulé « Agriculteurs familiaux en circuits courts de commercialisation : étude d’opportunités et d’adaptation », soutenu par la Fondation d’appui à la recherche de l’état de São Paulo (Fapesp); et un autre projet de master, « La contribution du PNAE à la production et la reproduction paysanne : une étude de cas de l’ACRA ».
- 2 Le terme d’*assentamento* désigne une unité de production agricole, où l’utilisation de la terre est réorganisée par des politiques gouvernementales ayant trait à la réforme agraire. Les bénéficiaires sont principalement les travailleurs ruraux sans terre ou cultivant peu de terres sans droit.
- 3 Les *quilombolas* sont les habitants des *quilombos*, communautés de descendants d’esclaves s’étant échappés des plantations esclavagistes jusqu’au XIXe siècle, aujourd’hui reconnues par la loi brésilienne.
- 4 La dictature militaire brésilienne, instaurée au lendemain du coup d’État de 1964, prend officiellement fin en 1985 avec la première élection directe du président de la République, au niveau fédéral. Cependant, dès 1979, on assiste à un mouvement de « redémocratisation », marqué notamment par les premières élections libres des gouverneurs d’état en 1982.
- 5 L’association conservera l’acronyme ACRA tout au long de son histoire, mais adoptera par la suite le nom d’Association d’agriculture familiale et agroécologique d’Americana en fonction des évolutions de la structure.

Pour citer cet article

Référence électronique

Morgane Retière, Terena Peres de Castro, Paulo Eduardo Moruzzi Marques et Ademir de Lucas, « Marchés institutionnels et soutien à l’agriculture familiale au Brésil : étude de cas de producteurs insérés dans le programme d’alimentation scolaire », *VertigO - la revue électronique en sciences de l’environnement* [En ligne], Volume 14 Numéro 1 | mai 2014, mis en ligne le 20 mai 2014, consulté le 05 janvier 2015. URL : <http://vertigo.revues.org/14861> ; DOI : 10.4000/vertigo.14861

À propos des auteurs

Morgane Retière

Étudiante de Master recherche dans le programme d’écologie appliquée à l’Université de São Paulo, campus de l’École supérieure d’agriculture « Luiz de Queiroz » de Piracicaba, Rua do trabalho, 190, Vila Independência, 13418-220 – Piracicaba, SP, Brésil, courriel : morgane.retiere@gmail.com

Terena Peres de Castro

Étudiante de Master en géographie humaine à l'Université de São Paulo, Faculté de Philosophie, de lettres et de sciences humaines, Universidade de São Paulo, Departamento de Geografia, Avenida Prof. Lineu Prestes, 338, Cidade Universitária, 05508-080 - São Paulo, SP, Brésil, Caixa Postal 72042, courriel : terenap@gmail.com

Paulo Eduardo Moruzzi Marques

Enseignant-chercheur en sociologie à l'Université de São Paulo, campus de l'École supérieur d'agriculture « Luiz de Queiroz » de Piracicaba, Universidade de São Paulo, Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Departamento de Economia Administração e Sociologia, Avenida Pádua Dias, 11, Agronomia, 13418-900, Piracicaba, SP, Brésil, Caixa Postal 9, courriel : pmarques@usp.br

Ademir de Lucas

Technicien de développement agricole à l'Université de São Paulo, campus de l'École supérieur d'agriculture « Luiz de Queiroz » de Piracicaba, Universidade de São Paulo, Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Departamento de Economia Administração e Sociologia, Avenida Pádua Dias, 11, Agronomia, 13418-900 — Piracicaba, SP — Brasil — Caixa-Postal : 9, courriel : addlucas@usp.br

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

Au Brésil, les récentes avancées du Programme national d'alimentation scolaire (PNAE), qui articule soutien à l'agriculture familiale et sécurité alimentaire des populations précaires, vont dans le sens d'une relocalisation des circuits alimentaires. L'objectif de ce travail est de comprendre comment l'insertion d'un collectif de producteurs dans différentes formes de circuits courts, et notamment via ces politiques publiques de restauration collective, a permis de consolider un système agricole innovant, tant au point de vue productif, qu'en termes d'occupation du sol périurbain, d'entretien du paysage et des ressources naturelles, d'organisation du travail et de valorisation sociale de l'activité agricole, en mobilisant notamment la multifonctionnalité de l'agriculture comme outil d'analyse.

In Brazil, recent improvements of the National School Feeding Programme (PNAE), which articulates support for the family farm and food security in vulnerable populations, indicate an evolution towards relocalized food systems. The objective of this work is to understand how the participation of a collective of family farmers in different forms of short food supply chains, including public programmes of institutional catering, helped consolidate an innovative agricultural system, in terms of production, as well as in terms of peri-urban land occupation, work organization and social recognition of agriculture's role. The concept of Multifunctional agriculture was used as powerful analytical tool to reveal the various dimensions of this issue.

Entrées d'index

Mots-clés : circuits courts de proximité, multifonctionnalité de l'agriculture, politiques publiques, restauration collective publique, agriculture périurbaine

Keywords : short food supply chains, multifunctional agriculture, public policies, public institutional catering, peri-urban agriculture

Lieux d'étude : Amérique du Sud