

Le Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA) au Brésil : l'agriculture locale et familiale au coeur de l'action publique en vue de la sécurité alimentaire

Paulo Eduardo Moruzzi Marques et Marcos Freitas Le Moal

Volume 14, numéro 1, mai 2014

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1027951ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Moruzzi Marques, P. E. & Freitas Le Moal, M. (2014). Le Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA) au Brésil : l'agriculture locale et familiale au coeur de l'action publique en vue de la sécurité alimentaire. *VertigO*, 14(1).

Résumé de l'article

Cet article présente une analyse de la mise en place du Programme d'acquisition d'aliments (PAA) dans les assentamentos ruraux au Brésil. En tant que dispositif de politique publique intégrant l'appui à la commercialisation des produits de l'agriculture familiale et l'aide alimentaire des personnes en difficulté, le PAA représente une innovation considérable en vue de la sécurité alimentaire, en favorisant notamment la constitution de circuits courts de proximité.

Notre étude se concentre sur deux régions dans l'état de São Paulo : d'une part, l'assentamento périurbain Milton Santos qui se situe dans la périphérie de la deuxième plus grande région métropolitaine de cet état, autour de Campinas et, d'autre part, les assentamentos Antônio Conselheiro et Margarida Alves qui se situent à Mirante do Paranapanema dans la région du Pontal do Paranapanema à l'ouest de l'état, loin des grands centres urbains. Pour ces trois assentamentos, nous avons examiné les changements des logiques productives et alimentaires des familles assentadas, ainsi que les effets du programme sur les bénéficiaires de la distribution des aliments.



Paulo Eduardo Moruzzi Marques et Marcos Freitas Le Moal

Le Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA) au Brésil : l'agriculture locale et familiale au cœur de l'action publique en vue de la sécurité alimentaire

Introduction

- 1 Malgré les énormes ressources dont dispose le Brésil, de fortes inégalités économiques et sociales persistent toujours. Selon le rapport État des villes d'Amérique latine et Caraïbes, le Brésil est le quatrième pays le plus inégalitaire d'Amérique latine derrière le Guatemala, le Honduras et la Colombie. Les coefficients de Gini de ces pays étaient supérieurs à 0,56 indiquant une forte concentration des revenus (ONU Habitat, 2012). Ce niveau élevé de l'exclusion sociale est surtout lié au processus historique de développement socioéconomique (Furtado 1996). Depuis la colonisation, l'appropriation des terres au Brésil a favorisé une très forte concentration foncière en faveur d'un nombre réduit de propriétaires : en 2009, 9,6 % des propriétés (supérieures à 100 ha) occupent 78,6 % de la surface totale, alors que 50 % des propriétés (inférieures à 10 ha) occupent seulement 2,4 % (IBGE 2009, MDA, 2010a). Cette exclusion se caractérise par une très forte inégalité en termes de distribution des revenus et du patrimoine, ainsi que par les différences entre les états de la Fédération et entre le milieu rural et urbain.
- 2 En 2003, le gouvernement Lula a lancé le vaste plan Faim Zéro qui avait comme principal objectif d'éradiquer le fléau de la faim et de la pauvreté à travers la mise en place de politiques publiques de redistribution de revenus (*Programa Bolsa família*), de baisse du prix de l'alimentation (restaurants populaires), d'augmentation de l'offre d'aliments de base (appui de l'agriculture familiale) et d'actions spécifiques (alimentation scolaire) (MDA, 2010 b).
- 3 Le Programme d'acquisition d'aliments (PAA) constitue un des dispositifs du plan Faim Zéro. Il s'agit d'une action publique qui associe l'appui à la commercialisation des produits de l'agriculture familiale et l'aide alimentaire aux personnes en difficulté. Le gouvernement a donc créé des mécanismes juridiques favorisant l'achat public de la production alimentaire en vue de la destiner à la consommation locale. Ainsi, ces mécanismes viabilisent la participation des petits paysans à l'approvisionnement en aliments des associations caritatives et structures publiques de leur propre commune, telles que les restaurants populaires, les écoles, les crèches, les prisons, etc. Notre étude vise à discuter dans quelle mesure ce programme constituerait-il une innovation en vue de la sécurité et de la souveraineté alimentaire, en favorisant les circuits courts de proximité.
- 4 Dans cette perspective, notre analyse concerne la mise en place de ce dispositif autour d'*assentamentos* ruraux au Brésil. Il convient de préciser que les *assentamentos* sont issus des revendications des mouvements sociaux pour la réforme agraire et pour la justice sociale. La concrétisation de leurs revendications se matérialise entre autres par l'installation officielle de travailleurs sans terre sur des parcelles dont un ensemble constitue un *assentamento*. Malgré les mesures publiques des 30 dernières années, tant au niveau de l'accès au foncier que de l'accès au crédit, le développement de ces exploitations familiales n'a toujours pas atteint un degré de production satisfaisant, à en juger par la grande dépendance des ménages d'*assentados* vis-à-vis des programmes d'aide sociale. En effet, les *assentados* de la réforme agraire font aujourd'hui partie de la couche la plus vulnérable du monde rural brésilien. Il faut aussi ici souligner que les efforts réalisés depuis 2003 en vue de modifier la structure foncière du pays et le développement des *assentamentos* n'ont pas été à la hauteur des attentes des mouvements sociaux qui luttent pour de meilleures conditions de vie.
- 5 Notre étude se concentre sur deux régions dans l'état de São Paulo. D'une part, l'*assentamento* périurbain Milton Santos se situe dans la périphérie de la deuxième plus grande région

métropolitaine de l'état de São Paulo, autour de Campinas. Dans cette région, on observe une occupation du territoire très contrastée entre un tissu urbain très dense, en croissance permanente, et des zones totalement inhabitées à cause de la monoculture de canne à sucre destinée à la production d'agrocarburant. D'autre part, les *assentamentos* Antônio Conselheiro et Margarida Alves se situent à Mirante do Paranapanema dans la région du Pontal do Paranapanema à l'ouest de l'état, loin des grands centres urbains. Marquée par de grandes zones de pâturages dégradées (appartenant à de grands propriétaires terriens) qui peu à peu sont converties à la production de canne à sucre pour l'industrie, cette région concentre la plupart des agriculteurs *assentados* de l'état de São Paulo.

- 6 Pour ces trois *assentamentos*, nous avons examiné les changements des logiques productives et alimentaires des familles *assentadas*, ainsi que les effets du programme sur les bénéficiaires de la distribution des aliments. Considérant que le PAA contribue à la propagation d'un référentiel émergent de politique publique – associé à une perspective de souveraineté alimentaire – notre hypothèse admet que ce programme permet une importante amélioration des revenus agricoles dans les *assentamentos*, contribue à tisser des liens de solidarité entre consommateurs et agriculteurs et favorise la protection de l'environnement et la qualité des produits.
- 7 En ce qui concerne la méthode, dans l'*assentamento* Milton Santos, nous avons constitué un échantillon de vingt familles représentatives de la diversité des situations. Des entretiens de type récit de vie nous ont permis d'obtenir des données concernant les choix et les motivations à l'adhésion au programme en question. Dans les *assentamentos* du Pontal, nous avons effectué trente-trois entretiens de type semi-directif (auprès de vingt-trois familles qui participent au programme et dix autres qui n'y participent pas) dans le but d'évaluer les mutations déclenchées par le programme au niveau des exploitations familiales. De plus, nous avons également interviewé des responsables d'institutions sociales (Association du Centre communautaire de Mirante do Paranapanema), du gouvernement local (le Secrétaire d'agriculture du municipio de Mirante), des services d'assistance technique (Insitut national de colonisation et réforme agraire — Incra), du mouvement social (Mouvement des travailleurs Sans Terre — MST) et des bénéficiaires de l'aide alimentaire.
- 8 Dans cet article, nous considérons pour notre approche le concept de référentiel de politique publique, soulignant l'émergence de celui de circuits courts de proximité, qui s'associe à la conception de souveraineté alimentaire. Ainsi, nous examinons ci-dessous le débat autour de la sécurité et de la souveraineté alimentaire. Plus bas, nous présentons les *assentamentos* mentionnés et enfin, nous analysons la mise en place du PAA dans ces *assentamentos* à partir du référentiel de circuits courts de proximité.

Sécurité ou souveraineté alimentaire?

Le débat international autour de ces notions

- 9 La notion de sécurité alimentaire a orienté la gouvernance alimentaire au niveau européen depuis l'après-guerre, ce qui permet d'expliquer son association à la terminologie militaire liée aux stratégies de défense nationale. C'est ainsi que l'idée de sécurité alimentaire est inscrite dans les textes fondateurs de la Politique agricole commune européenne. À ce moment-là, il s'agissait d'assurer l'approvisionnement des marchés alimentaires européens avec un fort encouragement de la production d'aliments considérés comme stratégiques, associé à la gestion de stocks publics de denrées alimentaires de manière préventive. Dans ce contexte, l'accès des personnes aux aliments ne constituait pas un trait marquant de la sécurité alimentaire, car les politiques de bien-être social mises en place à l'époque avaient tendance à répondre à ce type de problème.
- 10 Ainsi, l'objectif central était de garantir l'offre de produits alimentaires européens (la préférence communautaire constitue un fort pilier de ces politiques) à bas prix, préservant une rémunération considérée comme juste pour les agriculteurs. Les objectifs d'une telle politique ont été atteints grâce à l'orientation productiviste de la modernisation de l'agriculture.
- 11 En effet, c'est la contestation d'une vision productiviste de la sécurité alimentaire qui amène à la proposition d'une autre notion, celle de souveraineté alimentaire. En 1996, lors du Sommet mondial sur l'alimentation à Rome, la Via Campesina, organisation fondée en 1992 afin

de représenter l'agriculture paysanne de la planète, a réfuté la Déclaration finale de cette rencontre, la considérant comme très productiviste. Selon la Via Campesina, l'accès aux aliments en termes quantitatifs et qualitatifs ne peut pas se résumer à l'offre d'aliments à bas prix.

12 De fait, la position productiviste suppose et propage l'idée selon laquelle le commerce international constitue un facteur clé pour la sécurité alimentaire. Dans ce raisonnement, son développement favoriserait la réduction des prix des aliments, ce qui satisferait déjà les conditions requises pour la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation.

13 Ce Sommet mondial consacré à l'alimentation a été convoqué en réaction à la persistance d'une sous-alimentation généralisée et à une inquiétude croissante quant à la capacité de l'agriculture de satisfaire les besoins alimentaires à venir. En effet, les stocks céréaliers mondiaux étaient tombés à leur niveau le plus bas depuis le début des années 70, ce qui avait entraîné de fortes hausses des prix. Par ailleurs, l'aide alimentaire avait diminué de près de moitié au cours des trois années précédentes. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation FAO (1999), la sécurité alimentaire est acquise lorsque toutes les personnes ont, à tout moment, accès à une nourriture suffisante, saine et nutritive pour couvrir les besoins alimentaires leur permettant de mener une vie active.

14 Bien au-delà des chiffres officiels sur les résultats atteints, c'est la réponse des États et du système des Nations Unies (NU) et donc des politiques publiques pour faire face à l'insécurité alimentaire croissante des populations qui mérite une attention particulière.

15 La réponse des NU et des États à cette insécurité alimentaire a vu le jour à travers le Programme spécial pour la sécurité alimentaire dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier, lancé par la FAO en 1994. Ce programme s'est concentré sur l'augmentation rapide de la production agricole dans les pays déficitaires et sur la création de réserves de céréales à travers des investissements pour l'intensification de l'agriculture grâce au paquet technologique (mécanisation et utilisation d'intrants agricoles) et à la mise en place de chaînes de production agroalimentaires (FAO, 1999). En effet, si la question de la faim se pose en termes de disponibilité et d'accessibilité à l'alimentation, l'objectif serait alors de mettre en œuvre une production spécialisée à très grande échelle afin d'engendrer une diminution du prix à la consommation et donc de permettre au plus grand nombre possible d'y avoir accès. Suivant cette logique, ce serait la persistance du modèle d'agriculture paysanne qui serait à l'origine de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté rencontrée principalement dans les pays du Sud. Les agricultures paysannes étant des agricultures à faible rendement économique, seule l'agriculture « moderne » serait susceptible de nourrir le monde et d'engendrer un développement économique. En centrant sa préoccupation sur la dimension quantitative de l'enjeu alimentaire, cette conception contribue au développement d'un modèle agroalimentaire globalisé et productiviste. C'est donc au nom du progrès, du développement et du droit à l'alimentation que la modernisation des systèmes alimentaires et l'augmentation du commerce international se posent comme solutions.

16 De nos jours, le monde produit suffisamment d'aliments pour nourrir sa population. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a estimé qu'en 2009, la production alimentaire mondiale pourrait nourrir 12 milliards d'individus. Mais ce sont les tranches les plus pauvres des sociétés qui n'ont pas les ressources nécessaires pour se procurer leur part. En 2012, le rapport de la FAO sur l'insécurité alimentaire indiquait que la sous-alimentation chronique touche encore près de 868 millions de personnes dans le monde, essentiellement des personnes vivant dans le milieu rural des pays pauvres ou en voie de développement. En effet le goulot d'étranglement de cette réponse à l'insécurité alimentaire se trouve exactement au niveau de la modernisation agricole assistée qui a augmenté la production de 30 %, mais provoquant la disparition progressive des petites exploitations dans le milieu rural sans réduire la pauvreté dans les mêmes proportions (FAO, 2012).

17 Aujourd'hui donc, l'insécurité alimentaire est intrinsèquement liée à la pauvreté des ménages et non à la capacité de production d'aliments. Il faut donc déduire que l'approche productiviste pour éradiquer la faim n'a pas contribué à la sécurité alimentaire, surtout des populations des pays en voie de développement.

- 18 La logique, largement diffusée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à travers les accords de libres-échanges, se base essentiellement du point de vue du consommateur, c'est-à-dire du point de vue de la compétitivité des prix, avec toutes les externalités non comptabilisées autour de l'activité agricole : pollution, exode rural, concentration des terres, perte de la sociobiodiversité, etc. En privilégiant les techniques agricoles intensives de la Révolution verte et les échanges internationaux d'aliments au nom de la sécurité alimentaire, cette logique a contribué à la précarisation des agricultures à plus faible rendement en les mettant en compétition avec des agricultures plus performantes. Une paupérisation des communautés rurales vivant de cette agriculture s'ensuit et, par conséquent, une augmentation de la faim chez cette population. Ainsi, ce n'est pas l'agriculture paysanne qui cause la pauvreté et la famine, mais plutôt sa déstructuration. C'est dans ce cadre que la crise alimentaire mondiale de 2006-2008 a contribué à la mise en lumière des dimensions politiques et sociales de l'insécurité alimentaire, tout en renforçant le soutien à une approche fondée sur la souveraineté alimentaire pour concevoir l'approvisionnement en aliments de la population planétaire.
- 19 La notion de souveraineté alimentaire, telle que la propose la Via Campesina, est présentée comme un droit international qui laisse la possibilité aux populations, aux États ou aux groupes d'États de mettre en place les politiques agricoles les mieux adaptées à leurs populations sans qu'elles puissent avoir un effet négatif sur les populations d'autres pays (Via Campesina, 2004). La souveraineté alimentaire constitue donc une rupture par rapport à l'organisation actuelle des marchés agricoles mise en œuvre par l'OMC. Elle accorde une importance considérable aux conditions sociales et environnementales de la production des aliments, prônant un accès plus équitable à la terre pour les paysans pauvres, au moyen si nécessaire d'une réforme agraire et des mécanismes étatiques de sécurisation des droits d'usage du foncier. Ainsi une question primordiale est la sécurisation des marchés agricoles qui garantit un niveau de prix agricoles suffisamment rémunérateur pour que les agriculteurs pauvres puissent investir et sortir du cycle de la misère, grâce à des soutiens publics aux paysans. Au niveau local, la souveraineté alimentaire favorise le maintien d'une agriculture de proximité destinée en priorité à alimenter les marchés régionaux et nationaux. De plus, la souveraineté alimentaire prône les cultures vivrières et l'agriculture familiale de petite échelle, la valorisation du rôle de la femme et des techniques agricoles qui favorisent l'autonomie des paysans (comme l'agroécologie), du fait de leur plus grande efficacité économique, sociale et environnementale, comparée à l'agriculture industrielle et les plantations de grande échelle (Dufumier, 2010).
- 20 En interrogeant l'approche néolibérale de sécurité alimentaire, la promotion de la souveraineté alimentaire s'inscrit dans une lecture critique de l'économie politique globale, s'engageant également dans un effort visant à repenser le modèle agricole et alimentaire actuel. Cette notion a été largement discutée et diffusée au cours des Forum Sociaux Mondiaux à partir de 2001 et a graduellement influencé une réponse alternative à la problématique de la faim et de la pauvreté, notamment au Brésil.

L'évolution du débat au Brésil sur la sécurité et souveraineté alimentaire : un référentiel de politique publique en germination?

- 21 Pour l'analyse de l'évolution du débat sur la sécurité et souveraineté alimentaire, ainsi que sur la mise en place des politiques publiques au Brésil, nous nous appuyons notamment sur le concept de référentiel. Comme le suggère Pierre Muller (2010), une politique publique constitue un reflet plus ou moins clair des enjeux autour de l'agenda politique et social à un moment déterminé. Ainsi, les politiques publiques agroalimentaires sont définies en raison d'une part, des représentations des problèmes agricoles, alimentaires et ruraux et, d'autre part, d'un processus d'ajustement cognitif qui déterminera les objectifs de l'action publique et de ses instruments. Ces derniers expriment la vision, à un moment donné et en concurrence avec d'autres conceptions, d'un référentiel concernant la manière dont doivent être résolus les problèmes agroalimentaires.
- 22 Dans notre perspective d'analyse, nous présenterons d'une manière succincte dans cette partie du travail, l'évolution au cours des cinquante dernières années des référentiels qui orientent

l'action publique brésilienne dans le champ agroalimentaire, afin d'y situer la conception et la mise en place du Programme d'Acquisition d'Aliments.

- 23 En effet, la politique publique dans le domaine agroalimentaire s'est fondée, notamment depuis les années 1960-70, sur le référentiel de modernisation de l'agriculture. Cette dernière est connue par son caractère conservateur (Palmeira, 1989) en raison de sa mise en place basée sur la structure foncière concentrée déjà existante depuis la colonisation. Toutefois cette modernisation s'inscrit dans le cadre des profonds changements par lesquels passent les sociétés industrielles. Les décisions politiques autoritaires entre 1964 et 1984 visant à accélérer cette modernisation ont favorisé l'intégration croissante de l'agriculture dans les circuits industriels et financiers.
- 24 À partir des années 1980, l'action publique dirigée vers cette modernisation s'ajuste de plus en plus à la forme du référentiel de marché, ancré dans la vision libérale du commerce agricole et du rôle de l'État, comme l'analyse Guilherme Delgado (2001). S'agissant d'une période de transition démocratique, l'émergence de nouveaux acteurs politiques et sociaux permet néanmoins de rendre l'État un peu plus perméable à d'autres perspectives pour l'agriculture.
- 25 C'est ainsi que la notion de sécurité alimentaire a été utilisée par les forces motrices de la transition démocratique à la fin des années 1980 et au début de 1990. Cette notion a été largement diffusée grâce au débat autour de la proposition d'une politique nationale de sécurité alimentaire, élaborée par l'opposition dirigée par Luiz Inácio Lula da Silva face au gouvernement libéral de Fernando Collor de Mello. Les termes de cette politique insistent sur des aspects liés à la démocratisation et à la citoyenneté, renforçant surtout l'idée d'équité en ce qui concerne l'accès aux aliments.
- 26 Après la destitution de Collor de Mello en 1992, le gouvernement Itamar Franco offre des moyens pour la mise en place des politiques de sécurité alimentaire, inaugurant l'idée de favoriser la participation des acteurs sociaux à la prise de décision en ce qui concerne ces politiques grâce à l'installation d'un conseil national de sécurité alimentaire, CONSEA. Dans ce cadre favorable aux expériences démocratiques, le CONSEA a contribué à l'animation et à la mobilisation autour des nombreux comités au Brésil liés au mouvement de l'Action de la citoyenneté contre la faim et pour la vie. Ce dernier est issu du Mouvement pour l'éthique dans la politique (*Movimento pela Ética na Política*), protagoniste de la campagne pour la destitution du président Collor de Melo. En 1993, ce mouvement a redéfini sa priorité, lançant la Campagne de l'action de la citoyenneté contre la faim, la misère et pour la vie. À la fin de la même année, la campagne comptait environ 3 500 comités éparpillés dans le pays.
- 27 C'est dans ces circonstances que l'Association brésilienne d'agribusiness (ABAG) proposa aussi une politique de sécurité alimentaire, en 1993. Cette proposition insiste sur le rôle du secteur agro-industriel pour la concrétisation des objectifs de sécurité alimentaire. Revendiquant une meilleure infrastructure et une stabilité économique pour l'investissement agroindustriel, l'ABAG s'insère dans ce champ de débat véhiculant l'idée selon laquelle l'augmentation de l'offre d'aliments suffit pour assurer la sécurité alimentaire (Moruzzi Marques, 2010).
- 28 Cette proposition révèle les fortes concurrences entre différentes visions sur le domaine agroalimentaire. D'autre part, la mise en place du Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (*Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*, Pronaf), à partir de 1995, permet de considérer la perméabilité de l'État aux revendications des acteurs marginalisés jusqu'alors, notamment de la Confédération des travailleurs dans l'agriculture (CONTAG). Il est vrai que ce programme est dans une grande mesure marqué par le référentiel modernisateur, orienté ici vers la transformation de l'agriculture familiale. Toutefois, le Pronaf ouvre des portes pour un débat public sur la promotion d'autres formes d'agriculture (Moruzzi Marques, 2003), notamment en conformité avec une perspective écologique.
- 29 Même si les logiques de régulation de marché sont largement dominantes au Brésil pour concevoir le développement économique et l'avenir de l'agriculture, on peut considérer, en s'appuyant sur les idées de Pierre Muller (2010), que se multiplient les indices concernant une volonté de changement des cadres cognitifs et normatifs d'orientation des politiques publiques

au Brésil notamment depuis 2003. Un référentiel global de développement durable et un référentiel sectoriel d'agriculture durable semblent être en germination, même si leurs pas sont timides et hésitants.

30 De notre point de vue, le Programme d'acquisition d'aliments constitue un dispositif de politique publique qui reflète cette germination d'un référentiel de durabilité dans le domaine agroalimentaire au Brésil. Le PAA, né en 2003 dans le cadre du plan Faim Zéro¹, prévoit l'achat public de produits alimentaires pour constituer des stocks stratégiques et pour les fournir aux ménages en difficultés, tout en s'approvisionnant auprès de l'agriculture familiale. L'influence de la notion de souveraineté alimentaire sur sa conception nous semble évidente.

31 Le PAA peut être caractérisé comme une diversification de l'appui public à l'agriculture familiale, conçu en tant que moyen pour favoriser la commercialisation de ses produits. Effectivement, ce programme s'éloigne du Pronaf, principal dispositif d'aide à l'agriculture familiale dont l'orientation modernisatrice (notamment en ce qui concerne sa composante de crédit) a été soulignée plus haut.

32 De cette façon, intégrant l'appui public à l'agriculture familiale et l'aide alimentaire aux familles défavorisées, la mise en place du PAA présente une série d'innovations en ce qui concerne l'accès des agriculteurs familiaux aux marchés publics. La loi qui a institué le programme (10.696/2003) simplifie l'acquisition publique des produits commercialisés par l'agriculture familiale. Pour en bénéficier, l'agriculteur doit correspondre aux critères du Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (Pronaf); l'acquisition des aliments doit répondre aux objectifs du programme (notamment, l'approvisionnement des personnes en état d'insécurité alimentaire); les prix d'acquisition ne peuvent pas être supérieurs à ceux pratiqués dans les marchés régionaux.

33 De cette façon, il a été possible de contourner une série d'obstacles administratifs qui empêchaient l'agriculture familiale d'accéder aux marchés publics (Schmitt, 2005). Effectivement, il s'agit d'une forme d'appui caractérisée par l'intervention importante de l'État dans la commercialisation et dans la régulation de prix des produits alimentaires, ce qui est habituellement laissé au libre jeu des forces du marché.

34 Pour notre propos analytique, le référentiel conçu par Catherine Darrot et Guy Durant (2010) de circuits courts de proximité (CCP), constitue une version assez large du référentiel de durabilité dans le domaine agroalimentaire et pertinent pour l'étude de la mise en place du PAA dans les *assentamentos*.

35 À ce stade de notre réflexion, il convient de présenter brièvement l'idéal type de ce référentiel de CCP. Sa construction repose sur quatre piliers :

- Le premier pilier est fondé sur la volonté d'assurer un accès plus équilibré aux aliments, d'augmenter la solidarité entre les citoyens, d'encourager une prise de décision coopérative et de supprimer les pressions corporatives;
- Le deuxième pilier se réfère à la préservation de la biodiversité, de la qualité de l'eau et des sols;
- Le troisième pilier concerne la promotion de l'éthique (grâce à la mise en place d'un cadre d'interaction plus équitable et transparent) et l'autonomie par rapport au modèle industriel et a pour but de favoriser la mise en place d'un mode de vie sain et viable, d'augmenter la valeur ajoutée des produits obtenue par les producteurs, de permettre la négociation de prix justes et enfin de réguler la concurrence;
- Le quatrième pilier, celui des produits, s'ancre dans la volonté d'augmenter l'offre de produits frais et sains (sans polluants, additifs et traitements chimiques), tout en soutenant les traditions du territoire et en contribuant à la mise en place de services sociaux grâce aux produits (en vue d'améliorer la santé publique et l'accès aux aliments chez les familles les plus démunies).

36 Il est opportun d'observer que Catherine Darrot et Guy Durant (2010) situent très nettement l'action publique concernant ce référentiel au niveau de l'échelle locale, ce qui semble en l'occurrence très cohérent. Par ailleurs, les études mobilisées par ces auteurs révèlent que les expériences de CCP ne reflètent pas forcément l'ensemble des visions présentées ci-dessus.

En effet, elles se développent selon les motivations des acteurs impliqués qui peuvent se situer dans une dimension plus qu'une autre.

- 37 En somme, ces auteurs proposent autour des circuits courts de proximité un énoncé complet du référentiel de développement durable dans le domaine agroalimentaire. Dans la perspective autour de ce référentiel, nous avons notamment pris en compte les dimensions autour de la création de revenu, sécurité alimentaire, vitalité du tissu social et préservation environnementale.

Les *assentamentos* considérés dans cette étude

L'*assentamento* Milton Santos

- 38 L'action du Mouvement des travailleurs sans terre (MST) a été essentielle pour la mise en place de cet *assentamento* en 2005. S'étendant sur 104 hectares près de grandes agglomérations de la région métropolitaine de Campinas, l'*assentamento* Milton Santos est composé par 68 familles qui disposent chacune d'une parcelle d'un hectare. La surface restante est destinée à l'implantation d'équipements collectifs et à la protection de la nature, considérant la législation environnementale brésilienne en ce qui concerne la préservation des zones boisées, notamment au bord des rivières.
- 39 Cet *assentamento* est le fruit d'un changement de stratégie d'une partie du Mouvement des travailleurs sans terre (MST) consistant à considérer la nécessité de terres dotées au préalable d'infrastructures pour l'installation de ces agriculteurs, en particulier celles situées près des centres urbains. Une telle conception au sein de ce mouvement est désignée comme Commune de la terre (*Comuna da Terra*). Ses principales caractéristiques sont les suivantes : 1. les *assentados* sont issus des grandes villes; 2. les terres sont situées dans des zones à proximité des grandes agglomérations urbaines; 3. l'agroécologie et la coopération sont à la base des projets productifs 4. l'accès collectif à la concession de la terre est privilégié (Goldfarb, 2006). Dans cette perspective, les familles *assentadas* auraient un éventail plus important d'opportunités de revenu, ainsi qu'un accès plus facile aux équipements, services publics, informations et technologies.
- 40 Suivant cette logique des Communes de la terre, la plupart des familles installées dans le Milton Santos habitaient auparavant dans les périphéries des villes d'Americana, Campinas et Limeira. Néanmoins, il convient d'observer qu'il s'agit de familles migrantes qui étaient précédemment venues d'autres états (Paraná, Mato Grosso, Pernambuco, Paraíba, Ceará ou Sergipe) à la recherche de meilleures conditions de vie dans les grandes villes. Les itinéraires de ces familles révèlent de multiples tentatives en vue de sortir de situations de précarité, constamment évoquées par nos interlocuteurs. Ces situations précaires s'associent surtout à un sentiment d'insécurité. Ainsi, l'*assentamento* constitue avant tout un moyen de rencontrer une sécurité au niveau de la vie familiale et professionnelle.
- 41 Il convient de mentionner que, dans les années 1970, les terres de l'*assentamento* ont été incorporées dans le patrimoine de l'Institut national de sécurité sociale (*Instituto Nacional de Seguridade Social*, INSS) en raison des dettes des propriétaires auprès du trésor public. Malgré cela, une usine de production de sucre et d'alcool (Esther) explorait illégalement ces terres publiques, parmi environ 8 000 ha de canne à sucre cultivés par cette entreprise. Grâce à la pression du mouvement social, les terres en question ont été transférées vers l'Institut national de colonisation et réforme agraire (*Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária*, Incra) en vue de la mise en place de l'*assentamento*. Pourtant, il y a encore des recours en justice contre les *assentados*, représentant des menaces concrètes par rapport à leur droit d'occuper ces terres.
- 42 Quoi qu'il en soit, l'Incra a inscrit cet *assentamento* dans son Projet de développement durable (*Projeto de Desenvolvimento Sustentável*, PDS). Cette proposition prévoit le respect de plusieurs normes environnementales, notamment la mise en place de systèmes agroécologiques pour une production alimentaire.
- 43 À ce propos, il est possible d'identifier une large méconnaissance des *assentados* par rapport à cette catégorie PDS, phénomène lié sûrement à une négligence de l'Incra en ce qui concerne la diffusion de ses propositions dans l'*assentamento*. Toutefois, il convient de relever une

réception favorable chez les familles des initiatives environnementales. De toute évidence, une telle posture s'associe à une intense interaction avec des acteurs liés à des ONG, syndicats et universités. En effet, le Groupe d'agroécologie (*Núcleo de Agroecologia*) de l'École supérieure d'agriculture de l'Université de São Paulo (Esalq/USP), créé en 2012 grâce à l'union de différents groupes de stages et d'études, a conçu un projet inaugural en vue de promouvoir l'agroécologie dans l'*assentamento* Milton Santos. Sa proposition consiste à construire un modèle de développement rural alternatif, dans une perspective de reconstruction écologique de l'agriculture, conciliant la production agricole et la préservation environnementale de manière économiquement viable, comme le propose le coordinateur de ce groupe Carlos Armênio Kathounian (2001).

44 De cette manière, les familles s'appuient sur cette approche écologique et sur la diversification de leur production alimentaire pour justifier la mise en place de l'*assentamento* face à la monoculture de canne à sucre environnante. Mais, les possibilités de travail en ville amènent quelques *assentados* à laisser l'agriculture sur un deuxième plan. De toute façon, c'est le PAA qui permet avant tout d'assurer un revenu important issu de l'activité agricole, ayant différents impacts sur les stratégies et perspectives des familles installées, comme nous allons l'examiner par la suite.

Les *assentamentos* Margarida Alves et Antônio Conselheiro au Pontal do Paranapanema

45 D'autre part, la région du Pontal do Paranapanema peut être présentée comme une des plus représentatives concernant les lieux de tensions et de conflits autour du problème agraire brésilien. Son taux élevé de concentration de la propriété foncière provoque la mobilisation de nombreux travailleurs ruraux en vue d'obtenir des terres à cultiver. Effectivement, ce projet réformiste affronte une perspective conservatrice, fondée sur l'histoire de l'occupation agressive des terres du Pontal.

46 Au cours d'un siècle, la région s'est transformée profondément. Ses grandes forêts ont été remplacées par la monoculture de canne à sucre. À ce propos, l'histoire de cette occupation rappelle forcément les conflits autour de l'appropriation litigieuse de terres du domaine public (fraudes, violences, adoption de pratiques agricoles dégradantes et désobéissance à la législation environnementale).

47 Dans ce cadre, le Mouvement des travailleurs sans terre réalise depuis les années 1990 plusieurs actions contestant le pouvoir des grands propriétaires en vue d'une meilleure répartition foncière. De cette manière, 108 *assentamentos* ont été mis en place et environ 6.500 familles y ont été installées, ce qui correspond à 146 000 ha de la région (Incra, 2010).

48 Récemment, l'expansion régionale de la canne à sucre, financée par les gouvernements successifs, provoque la conversion de grandes surfaces de pâturage en monoculture de canne à sucre destinées surtout à la production d'agrocaburant. Une partie des agriculteurs *assentados* est attirée vers ce type de production, ce qui affaiblit les arguments en faveur de la mise en place des *assentamentos*, fondés dans une large mesure sur la production alimentaire.

49 Ainsi, le programme de réforme agraire dans le Pontal se trouve paralysé. En outre, ce programme s'est développé selon une optique productiviste et le plus important symbole de ce modèle, la Coocamp – coopérative mise en place au début des années 2000 afin d'appuyer la production intensive et spécialisée des *assentamentos* – s'est effondrée dans une profonde crise. À cet égard, les échecs des projets agricoles dans les *assentamentos* sont considérables, ce qui conduit à un endettement important d'une bonne partie des familles. La base de ces systèmes productifs est l'élevage laitier. Néanmoins, la dégradation des pâturages et l'adoption de pratiques inadaptées conduisent à une faible rémunération sur les exploitations. Cette situation est assez fréquente dans les *assentamentos* de Mirante do Paranapanema, où les pâturages occupent 80 % de la surface agricole et le lait est le principal produit.

50 Dans notre étude, nous avons choisi les *assentamentos* Margarida Alves et Antônio Conselheiro. Le premier se situe à 28 km du centre urbain de Mirante do Paranapanema. Mis en place en 2006, Margarida Alves s'étend sur une surface de 1 203 ha où 91 familles résident et produisent. La majorité de celles-ci disposent des infrastructures élémentaires (habitation,

électricité, routes), mais l'accès à l'eau en termes de quantité et de qualité ne suffit pas pour assurer pleinement la production agricole. Par ailleurs, le paysage de l'*assentamento* est principalement composé d'un cadre monotone de pâturages érodés, orné de maisons éparpillées ainsi que de leurs jardins qui, bien que peu arborés, peuvent être vus dans ce contexte comme des lieux importants de biodiversité.

- 51 Le deuxième *assentamento*, Antônio Conselheiro, a été mis en place en 2000 sur une surface de 1 078 ha, où 63 familles ont été installées. Il se situe à 11 km de la ville de Teodoro Sampaio et à 57 km de Mirante do Paranapanema. S'agissant d'un *assentamento* un peu plus ancien, les alentours des maisons sont plus boisés, disposant de vergers, ce qui permet d'avoir une impression d'une plus importante diversité productive, renforcée notamment par l'existence de champs de manioc et café. Pourtant, prédominant ici également les pâturages dégradés, presque sans arbres.

Les impacts du PAA sous l'optique du référentiel des circuits courts de proximité

- 52 Sera développée ici une analyse sur les effets du PAA, en ce qui concerne sa modalité la plus recherchée par les *assentados* : *Compra direta da agricultura familiar com doação simultânea* (Achat direct de l'agriculture familiale avec donation simultanée, DS-PAA). Nos hypothèses nous permettent de considérer que le référentiel des circuits courts de proximité est pertinent pour aborder la mise en place de ce programme dans la mesure où il a été conçu sous une orientation de nature à favoriser ces circuits locaux d'approvisionnement. En particulier, le dispositif DS-PAA contribue à un des composants de ce référentiel, celui concernant la mise en place de nouvelles formes de solidarité autour de l'alimentation grâce aux liens établis entre les agriculteurs familiaux et les bénéficiaires de l'aide sociale.
- 53 Prenant en compte les quatre piliers du référentiel CCP, nous proposons alors une interprétation sur les effets du PAA d'une manière découpée afin de favoriser l'analyse. Mais évidemment, les conséquences de ce programme sont complètement imbriquées.

Volet social : renforcement des liens et organisation sociale

- 54 En ce qui concerne l'*assentamento* Milton Santos, les produits sont destinés à des institutions sociales situées dans quatre municipalités des environs. Parmi les bénéficiaires, on peut citer des malades du SIDA, des toxicomanes, des ex-détenus et leurs familles, des handicapés et des sans domicile fixe. Les entretiens avec ces personnes ont pu montrer qu'ils évaluent d'une manière très favorable les changements qui ont eu lieu dans leur alimentation, même si elles ne connaissent pas nécessairement le programme ou l'origine des aliments. Malgré tout, il est possible d'identifier, grâce au programme, un processus embryonnaire de reconnaissance de la part de cette population vulnérable vis-à-vis de l'activité agricole locale : quelques discours soulignent l'importance d'un appui à l'agriculture vivrière locale, ce qui devrait impliquer un autre type de gestion des terres agricoles.
- 55 Par ailleurs, les *assentados* interrogés évoquent eux-mêmes une reconnaissance croissante lorsqu'ils parlent des préjugés² dont ils étaient victimes au début de l'installation sur l'*assentamento*. La mention de ces préjugés est constante de la part de nos interlocuteurs. Cette représentation négative des familles *assentadas* est associée dans une grande mesure à celle diffusée par les médias brésiliens. Une autre vision également très présente dans les médias est celle selon laquelle une agriculture efficace se pratique dans les grands domaines, l'agriculture familiale étant limitée, tant bien que mal, à la subsistance de la famille, ce que Roberto José Moreira (2000) a qualifié « d'idéologie de la subsistance ». La diffusion de ces idées favorise dans une large mesure la préservation des relations très inégalitaires au Brésil, en particulier en milieu rural.
- 56 Dans ce contexte, assez souvent, nos interlocuteurs eux-mêmes disent avoir, avant d'être *assentados*, intégré à un moment donné ce type de vision. Mais, ils soulignent que finalement ils ont été réveillés par un membre de leur famille ou par un ami qui les a incités à s'engager dans la lutte pour la terre, provoquant un changement profond de leur esprit.

- 57 Le discours d'un des agriculteurs interrogés est bien éloquent sur le rôle joué par le DS-PAA par rapport au changement de vision sur les familles *assentadas*. Cet interlocuteur considère que les relations avec le voisinage se sont modifiées au fur et à mesure que ces personnes connaissent la vie dans l'*assentamento*. Auparavant, celles-ci imaginaient que l'*assentamento* Milton Santos était le résultat d'une usurpation. Progressivement, la connaissance du fait que les agriculteurs *assentados* produisent des aliments pour les institutions d'assistance sociale, grâce au dispositif DS-PAA, amène à une métamorphose de la vision sur ces familles.
- 58 Assurant une stabilité pour la production, le PAA contribue aussi à une multiplication des voies de commercialisation, notamment en termes d'expériences de vente directe, aussi bien à la ferme où en livrant à des consommateurs habitant aux alentours. Il s'agit d'un effet indirect du PAA qui contribue à l'intensification des relations avec les voisins, tout en favorisant le dépassement du regard négatif à l'encontre des *assentados*.
- 59 En outre, le PAA, en tant que moyen essentiel pour appuyer l'activité agricole dans l'*assentamento*, contribue à motiver davantage les familles concernant notamment leur perspective de reconstruction d'un projet de vie familiale plus stable et plus sain, fondé sur le travail dans l'agriculture. De cette façon, les agriculteurs interrogés ont tendance à évaluer leur choix de manière positive, car il consolide une alternative vis-à-vis de la précarité vécue précédemment, comme nous l'avons évoqué plus haut.
- 60 Par ailleurs, le DS-PAA a été conçu en vue de contribuer à l'organisation locale des agriculteurs et à une plus grande participation. En ce sens, une association doit, selon les normes du programme, concevoir un projet de livraison des produits locaux et gérer sa mise en place. Toutefois, la prise de décision au sein de cette association locale est plutôt assumée par un petit groupe de dirigeants *assentados*.
- 61 En tout état de cause, c'est dans le cadre de cette association que sont planifiées un éventail important d'actions (quantité et qualité des aliments fournis, choix des institutions bénéficiaires, rythme des livraisons périodiques, etc.). Comptant 98 familles en 2009, l'association qui les représente est l'Acoterra (*Associação Comuna da Terra das Regiões de Amparo, Campinas, Limeira, Mogi Mirim, Piracicaba, Pirassununga, Rio Claro e São João da Boa Vista*). Cette association permet l'écoulement de produits alimentaires d'autres *assentados*, au-delà de ceux installés sur le PDS Milton Santos.
- 62 Dans le cas des *assentamentos* considérés dans le Pontal, le dispositif DS-PAA favorise l'entretien et la création de relations entre les *assentados* et aussi entre les *assentados* et les communautés urbaines voisines. D'une certaine façon, les procédures autour de la participation au programme incitent l'engagement associatif en vue de la commercialisation, ce qui n'avait pas jusqu'alors la même portée dans les *assentamentos* du Pontal. L'association était vue comme inutile ou comme un enfermement dans un collectif. En général, les associations ont pour fonction de permettre l'accès aux fonds gouvernementaux, de manière dissociée de la production ou de la commercialisation. Aujourd'hui, nous pouvons observer un intérêt croissant à consolider les associations afin de pouvoir accéder au dispositif DS-PAA. Effectivement, le nombre d'adhésions à ce programme est grandissant, ce qui reflète le souhait des familles à disposer d'un moyen sûr d'accéder au marché public.
- 63 À ce propos, nous pouvons interpréter que la mise en place du DS-PAA contribue à diffuser d'autres formes de conception de l'engagement associatif ou coopératif. Le modèle industriel et vertical de coopérative, représenté par la Coocamp s'est épuisé. Le PAA incite à une organisation sociale à partir de la base, avec plus d'engagements et de participations au sein des associations considérées dans le Pontal.
- 64 De plus, les relations avec la communauté aux alentours se modifient peu à peu. En effet, nous avons pu constater un changement positif en ce qui concerne l'image des familles *assentadas* au niveau de la population des villes où leurs produits alimentaires sont distribués grâce au DS-PAA. Ainsi, cette population reconnaît de plus en plus le rôle important joué par les organisations qui représentent les *assentados* en ce qui concerne l'approvisionnement alimentaire local.

Volet environnemental : une transition agroécologique possible?

- 65 En ce qui concerne les questions environnementales, il convient de souligner que le DS-PAA prévoit une valeur ajoutée pour les produits biologiques ou agroécologiques par rapport aux prix moyens de ces mêmes produits non bios sur les marchés locaux. Les *assentados* dans le PDS Milton Santos ne reçoivent pas ce prix majoré, mais son existence incite des actions et une planification en vue d'obtenir une reconnaissance agroécologique. C'est ainsi que le *Núcleo de Agroecologia* de l'Esalq/USP, mentionné plus haut, réalise des activités de formation visant notamment une conversion agroécologique. Ces activités se concentrent sur un jardin potager collectif qui a été mis en place dans une parcelle centrale, relativement bien aménagée et dotée d'infrastructures (pour le stockage, l'irrigation et le lavage), favorisant aussi les opérations de commercialisation. Vingt familles y cultivent des légumes en vue surtout de les fournir au PAA. Le groupe agroécologique en question développe également d'autres activités qui sont bien accueillies au sein de l'*assentamento*, comme la mise en place de projets pilotes d'agroforesterie ou de reboisement des berges de la rivière.
- 66 De manière similaire, le DS-PAA incite à une diversification productive, ce qui modifie les systèmes productifs des *assentamentos* du Pontal do Paranapanema. En effet, ce programme reçoit une réponse rapide de la part des agriculteurs, qui réorientent leur production afin de fournir des aliments diversifiés. Bien que sa mise en place soit récente, les informations montrent que le DS-PAA permet de consolider des systèmes de production plus diversifiés dans les *assentamentos*. Nous avons pu dans ce cadre observer une variété d'environ 70 produits alimentaires différents, d'origine végétale ou animale, destinés auparavant à l'autoconsommation, mais présentant constamment des excédents. Avant le DS-PAA, ces aliments étaient produits sans soin. La plupart des efforts et du temps disponible étaient destinés à un nombre réduit d'espèces cultivées en vue de la commercialisation. Aujourd'hui, les soins consacrés aux jardins potagers et aux vergers se sont considérablement développés, même si la plupart des exploitations sont encore occupées par les pâturages.
- 67 Dans un cadre de concurrence autour des perspectives de développement territorial du Pontal, le PAA soutient ainsi un modèle orienté vers l'agroécologie, face à l'expansion de la monoculture de canne à sucre. En ce sens, le DS-PAA permet d'encourager un débat sur les alternatives agricoles (perspective de transition vers l'agroécologie, diversification de la production et offre d'une alimentation saine) et leur diffusion au sein des *assentamentos* du Pontal.
- 68 Ainsi, depuis 2010, les *assentados* du PA Margarida Alves e du PA Antônio Conselheiro reçoivent un appui de diverses institutions (Incra, Esalq, Apta et MST) pour répondre aux demandes de mise en place de pratiques agroenvironnementales et pour diffuser un système de production diversifiée, notamment agroforestier. De cette manière, le projet *Bioenergia com Biodiversidade e Segurança Alimentar* (Accord entre le Ministère du Développement Agraire, le MDA, et l'Esalq) rassemble 12 familles et celui de *Café Sombreado* (financé par la Petrobrás) 50 familles. Ces projets visent à la formation de ces familles en agroécologie, en particulier dans le domaine des systèmes agroforestiers (SAF), en vue de la conversion biologique de leurs exploitations agricoles. Ces projets pilotes correspondent fort bien aux principes clés du dispositif DS-PAA, qui les favorise. Il y a ici une claire synergie entre cette mise en place de systèmes agroécologiques et le paiement grâce au PAA de prix plus élevés pour les aliments biologiques. Par conséquent, le PAA encourage une perspective de diversification agroécologique et agroforestière. En ce sens, les projets évoqués en faveur de la sécurité alimentaire et l'agrobiodiversité peuvent compter sur un allié puissant, le PAA, pour disséminer leurs idées.

Volet économique : un revenu garanti

- 69 En ce qui concerne l'axe économique, dans l'*assentamento* Milton Santos, 50 agriculteurs se sont inscrits dans le PAA en 2012, fournissant des aliments dont la valeur a été de R214 997,76 \$. Ces produits ont été destinés à environ 9 000 personnes en état de vulnérabilité alimentaire. Le PAA constitue ainsi la principale source de rémunération des familles. Malgré certaines réclamations – retard de paiements et prix jugés encore insatisfaisants –, le DS-PAA

permet donc la commercialisation de la plupart des aliments produits dans l'*assentamento*. Cette production se caractérise avant tout par sa diversité, fortement incitée par le programme comme nous l'avons déjà évoqué. Cette diversité des cultures, principalement maraîchères, assure une certaine autonomie alimentaire aux familles. Le PAA joue un rôle prépondérant pour assurer ce revenu pour les familles et pour permettre d'envisager, pour tous nos interlocuteurs, des investissements dans le système de production sur l'exploitation, tout en transformant l'*assentamento* en un lieu de vie et de travail agréable et sain. Cette perspective favorise la construction d'un discours de différenciation et de légitimation de leur manière de pratiquer l'agriculture par rapport à la monoculture de canne à sucre. Celle-ci est considérée comme un contremodèle radical pour le développement local : l'utilisation intensive de pesticides et herbicides chimiques ou le non-respect des zones boisées sont mis en cause par nos interlocuteurs qui présentent leurs agricultures vivrières comme plus respectueuses de l'environnement, répondant en outre aux besoins alimentaires de la population.

70 Il est vrai que la mise en place de l'*assentamento* dans cette zone périurbaine favorise la prise de conscience d'une possibilité concrète de s'installer en tant qu'agriculteur. C'est ainsi que d'autres groupes de Sans terre se sont organisés aux alentours : en 2009 et 2011, deux autres occupations en vue d'exercer une pression politique pour la mise en place de nouveaux *assentamentos* n'ont toutefois pas abouti.

71 À ce propos, au cours de 2012, les familles *assentadas* ont été menacées d'expulsion en raison d'un processus en justice favorable aux anciens propriétaires et utilisateurs de ces terres. La production d'aliments destinés aux personnes en état d'insécurité alimentaire a été évoquée à maintes reprises en tant que justification en faveur des *assentados*. Jusqu'à présent, les *assentados* ont pu obtenir gain de cause, mobilisant un grand réseau de solidarité en leur faveur.

72 La génération de revenu et la stabilité économique sont au cœur des préoccupations des familles du Pontal. En vue de leur reproduction sociale, elles pratiquent des activités agricoles et non agricoles au gré des occasions qui se présentent. Dans les circonstances actuelles, le travail hors de l'exploitation devient de plus en plus important. Un emploi à l'usine d'agrocarburant ou sur les champs de canne à sucre peut être vu comme une des seules solutions pour demeurer en milieu rural, notamment pour les jeunes.

73 En revanche, le PAA offre des perspectives convenables pour éviter une croissance du prolétariat rural. En effet, un objectif phare du PAA consiste à augmenter les revenus des agriculteurs impliqués grâce à la garantie d'achat de leurs produits à un prix juste. En ce sens, il est indéniable qu'il y a une amélioration des rémunérations des familles qui participent au programme, même si cela n'est pas assez visible en termes de transformations matérielles sur l'exploitation. Parmi les agriculteurs interrogés, le revenu de ceux qui adhèrent au programme est de 36 % plus important que celui de ceux qui n'y participent pas. Il s'agit d'un changement récent au niveau du revenu familial, mais son poids est certainement considérable. En ce sens, cette amélioration grâce au DS-PAA permet de rendre concevable le souhait des familles *assentadas* d'assurer leurs besoins à partir des gains obtenus sur l'exploitation.

74 Par ailleurs, les femmes ont dans une grande mesure été sur la ligne de front en ce qui concerne l'intérêt à participer au PAA, car celui-ci a été vu comme un moyen intéressant d'augmenter le revenu obtenu grâce aux jardins potagers des exploitations. Or, ce type de production destinée en principe à l'autoconsommation est généralement à la charge des femmes, qui ne s'occupent d'habitude pas de la vente au marché. Les excédents de ces jardins sont échangés, offerts ou simplement perdus. Ainsi, le DS-PAA entraîne graduellement une mutation majeure au sein des exploitations, grâce au renforcement du rôle des femmes. Ce n'est pas toujours certain que ce type de changement au niveau de la logique productive touche la répartition des rôles au sein de la famille. Néanmoins, il est possible de penser que, dans la mesure où le travail féminin est mieux rémunéré et, pour cette raison, plus reconnu, cela peut renforcer la participation des femmes au processus de prise de décision autour des choix concernant le système productif de l'exploitation.

75 Enfin, la diminution de la dépendance du programme d'aide familiale (*Programa Bolsa Família*, PBF) constitue un autre phénomène important provoqué par la mise en place du DS-PAA. Le revenu obtenu des ventes de produits alimentaires grâce à ce dispositif permet

aux agriculteurs interrogés de concevoir la sortie des programmes d'aides aux familles en difficultés. De fait, celles qui touchent les aides sociales sont nombreuses dans les *assentamentos* étudiés (dans le PA Margarida Alves, 75 % des familles considérées et, dans le PA Antônio Conselheiro, 50 %). Le PAA arrive donc à offrir une solution de revenu issu de la production au lieu de l'aide sociale.

Volet alimentaire : promotion de la diversification

- 76 Au sein de l'*assentamento* Milton Santos, le PAA favorise clairement la mise en place d'une production diversifiée, ce qui permet à nos interlocuteurs d'évoquer souvent une amélioration importante sur le plan alimentaire des familles, mentionnant une augmentation sensible de la consommation de légumes, oeufs, poulet, fruits et salades. De fait, les *assentados* affirment constamment que leurs choix de production s'associent simultanément aux besoins d'autoconsommation et de livraison des produits dans le cadre du PAA.
- 77 Dans les institutions sociales, les entretiens ont révélé un processus de rééducation alimentaire auprès des bénéficiaires. La variété des produits, souvent associée aux saisons, favorise la consommation d'aliments typiques des habitudes alimentaires régionales, de plus en plus négligés en raison de la croissance de l'alimentation industrielle. D'autre part, environ la moitié des personnes interrogées au sein des institutions d'assistance sociale considère que la qualité des aliments fournis (fraîcheur, bon goût, diversité) était liée à une production biologique ou agroécologique. En raison des logiques du PAA, les produits distribués encouragent une diversification de la consommation alimentaire des familles démunies. De cette manière, l'alimentation d'une couche importante de la population du Pontal s'enrichit, incorporant principalement des légumes, des salades et des fruits. En règle générale, ces aliments sont négligés lorsque le budget familial est limité, d'autant plus que ces produits ne bénéficient pas de la publicité médiatique des aliments industrialisés (Lacombe, 2002).

Conclusion

- 78 Notre travail met en évidence les impacts provoqués par un programme innovateur d'action publique, le PAA, prenant en compte la conception d'un référentiel de politique publique autour des circuits courts de proximité. Cette notion a été fertile et opérationnelle pour construire une analyse multidimensionnelle du programme en question, particulièrement en ce qui concerne sa modalité *Compra direta da agricultura familiar com doação simultânea* (DS-PAA).
- 79 De fait, des initiatives publiques favorables aux circuits courts de proximité se propagent au Brésil, face à un système agroalimentaire largement dominé par une vision industrielle et marchande de l'agriculture. Dans ce cadre, il s'agit d'un type d'appui à l'agriculture familiale qui offre des perspectives pertinentes et originales pour son essor.
- 80 Son orientation en faveur des agricultures familiales locales comme moyen pour répondre aux besoins alimentaires des populations démunies correspond également à une perspective de souveraineté alimentaire. Ici, elle se matérialise à travers une intervention importante de l'État dans la commercialisation et dans la régulation de prix des produits alimentaires. Cette action publique permet effectivement l'amélioration de l'alimentation des familles assistée socialement ainsi que contribue à l'augmentation du revenu des agriculteurs à partir notamment de la mise en place de systèmes productifs diversifiés, incorporant des pratiques agroécologiques.
- 81 En 2013, alors que le PAA commence à peine à être exporté à travers l'Agence brésilienne de coopération³ et les Nations Unies⁴ (FAO et PAM) comme « modèle » de développement et combat de la pauvreté des populations rurales des pays où les crises alimentaires sévissent périodiquement, le programme est contesté devant l'OMC⁵, le jugeant être une forme de maquiller une subvention aux agriculteurs. Ainsi le PAA propose une approche qui bouscule l'ordre globalisé des principes de régulation du marché et de la production d'aliments. L'enjeu pour l'établissement d'une telle politique passe donc par une forte volonté des populations et des États de créer et de perpétuer des espaces de discussion et de décision qui tiennent compte des principes de souveraineté alimentaire.

- 82 Enfin, le DS-PAA diffuse une série de principes réunis dans le référentiel de CCP, qui peut être lu comme celui d'une agriculture durable. De cette manière, le PAA offre des éléments consistants pour animer le débat sur l'action publique dirigée vers le renforcement de l'agriculture familiale et sur une alimentation de qualité au Brésil et dans le monde.

Remerciements

- 83 Cet article a été élaboré grâce à l'appui du CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) pour la recherche intitulée « Les impacts multiples de l'installation des *assentamentos* : étude de cas situés en périphérie des métropoles *paulistas* », et, d'autre part, la CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nivel Superior) qui a soutenu la recherche portant sur « L'évaluation de l'impact du PAA sur les familles *assentadas* du Pontal do Paranapanema » développée dans le mémoire du master de Marcos Freitas Le Moal (2013).

Bibliographie

Andrade, A.G.F. de, 2012, Efeitos do Programa de Aquisição de Alimentos sobre o reconhecimento de qualidades alimentares ligadas à produção agrícola familiar: um estudo em torno do assentamento Milton Santos. TCC Gestão Ambiental, Piracicaba, Universidade de São Paulo.

Association québécoise des organismes de coopération internationale, AQOCI, 2008, Trousse pédagogique, 12e édition des Journées québécoises de la solidarité internationale, Montréal, 34p.

Bertaux, D., 1997, Les récits de vie, coll. 128, Paris : Nathan.

Carneiro, M.J. et R. Maluf, (org.) 2003, Para além da produção : multifuncionalidade e agricultura familiar, Rio de Janeiro: Mauad, 230p.

Cazella, A., P. Bonnal et R. Maluf, (org.) 2009, Agricultura familiar, multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro : Mauad X, NEAD, IICA, 301p.

Darrot, C. et G. Durant, 2010, Référentiel central des circuits courts de proximité : mise en évidence et statut pour l'action, in Traversac, J. B., Circuits courts : contribution au développement régional, Dijon : Educagri éditions, 224 p.

Delgado, G.C. 2001, Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra : um estudo da reflexão agrária, Estudos Avançados, v. 15, n. 43, São Paulo, p. 157-172,

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, FAO, 1999, Sommet mondial de l'alimentation, Archives de documents de la FAO, Rome, [En ligne] URL : http://www.fao.org/docrep/x2051f/x2051f00.HTM#P89_8811, Consulté le 12 août 2013

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture FAO, 2009, L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde en 2009, 10e rapport intérimaire de la FAO sur la faim, Rome, 64 p.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture FAO, 2012, L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde en 2012, Résumé, Rome, 4 p.

Ferrante, V.L.B., 1997, Assentamentos rurais : estratégias de recusa ao modelo estatal, Raízes, n° 15, Campina Grande, UFCG.

Goldfarb, Y., 2006, Do campo à cidade, da cidade ao campo : o projeto comunas da terra e a questão dos sujeitos da reforma agrária, Agrária, n° 5, São Paulo : FFLCH/USP, pp. 109-138.

Instituto brasileiro de geografia e estatística - IBGE. Censo Agropecuário 2006: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro, IBGE, 2009.

Instituto Nacional de Colonização et Reforma Agrária INCRA, 2010, Acervo fundiário digital (dados dos assentamentos), [En ligne] URL : <http://www.acervofundiario.incra.gov.br/i3geo/aplicmap/geral.htm?>, consulté le 13/06/2011

Kathounian, C.A., 2001, A Reconstrução Ecológica da Agricultura. Botucatu, Agroecológica, 348 p.

Lacombe, P., 2002, L'agriculture à la recherche de ses futurs. Paris, L'Aube/Datar, 183 p.

Laurent, C., F. Maxime, M. Tichit et A. Maze, 2003, Multifonctionnalité de l'agriculture et modèles de l'exploitation agricole, Economie Rurale, v. 273-274, Paris : SFER, pp. 134-152.

Mattei, L., 2007, Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar no estado de Santa Catarina, Sociedade e desenvolvimento rural, v.1, n° 1, Inagro, Brasília:

Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010a, Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação, Hoffmann R., Ney M. G.(orgs), Brasília, 108 p. [En ligne] URL http://www.nead.gov.br/portal/nead/publicacoes/download_orig_file?pageflip_id=8632224, consulté le 8 avril 2014.

Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010b, Fome Zero: A experiência brasileira, Graziano da Silva J.; Del Grossi M. E.; Galvão de França C. (orgs.), Brasília, 360 p. [En ligne] URL http://www.nead.gov.br/portal/nead/nead-especial/download_orig_file?pageflip_id=15266434, consulté le 8 avril 2014.

Moal, M.F.L., 2013, O Programa de aquisição de alimentos nos assentamentos rurais da reforma agrária, análise sob as lentes da multifuncionalidade da agricultura. Dissertação de Mestrado, Ecologia Aplicada, Piracicaba: Universidade de São Paulo, 134 p.

Moruzzi Marques, P.E., 2003, Concepções em disputa na formulação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar : uma releitura sobre a criação do PRONAF, Raízes, vol. 22, n° 2, Campina Grande: UFCG, 15 p.

Moruzzi Marques, P.E., 2010, Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes, Revista Segurança Alimentar e Nutricional, vol. 17 (2), Campinas: UNICAMP, pp. 78-87.

Moruzzi Marques, P.E. et G. Flexor, 2007, Conselhos municipais e políticas públicas de desenvolvimento rural : questões em torno do debate sobre os papéis sociais e ambientais da agricultura, Cadernos do CEAM, v. 7, Brasília: UnB, pp. 45-66.

Muller, P., 2010, Introduction : les changements d'échelles des politiques agricoles, in Le monde agricole en politique : de la fin des paysans au retour de la question agricole, Paris : Presse de Science Po.

Palmeira, M., 1989, Modernização, Estado e questão agrária, Estudos Avançados, 3, 7, p 87-108

Programme des Nations Unies pour les établissements humains ONU-Habitat, 2012, Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012 : rumbo a una nueva transición urbana. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Rio de Janeiro. [En ligne] URL <http://estaticog1.globo.com/2012/08/21/Estado-de-las-Ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe-2012.pdf>, consulté le 4 avril 2014.

Rémy, J., 2005, Um caminho sinuoso e semeado de espinhos. Os agricultores franceses : da especialização e intensificação da produção à multifuncionalidade e ao desenvolvimento sustentável, Estudos Sociedade e Agricultura, vol. 12, fascículo 1, Rio de Janeiro: CPDA/UFRJ.

Rousselle, E., 2013, De la sécurité à la souveraineté alimentaire, Bulletin de liaison Jeunes et Société, Ferme Berthe Rousseau Mer et Monde Unisson, n° 18, Montréal, [En ligne] URL <http://www.monde.ca/jeunesetsociete/index.php?idChoix=lunisson>, consulté le 15 septembre 2013.

Sabourin, E., 2005, Implicações teóricas e epistemológicas do reconhecimento da noção de multifuncionalidade da agricultura, Estudos Sociedade e Agricultura, vol. 13 n° 2, Rio de Janeiro: CPDA/UFRJ, pp. 161-189.

Santos, M., 1994, O retorno do território, in Território: globalização e fragmentação. São Paulo : Hucitec, p. 15-20

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, Brasília: Embrapa/ MAPA, pp 78-88.

Spavoreck, G., et al. 2007, Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA – região nordeste, In: Paes-Souza, R.; Vaitsman, J. Cadernos de estudo: desenvolvimento social em debate: síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS, n° 5, 2007.

Via Campesina, 2004, Qu'est ce que la souveraineté alimentaire? [En ligne] URL : http://www.nyeleni.org/IMG/pdf/4_pages_presentation_de_la_souverainete_alimentaire_FR-2.pdf, consulté le 3 janvier 2013.

Notes

1 Cette plate-forme d'action connue sous le nom de Faim Zéro combine à la fois des mesures d'urgence et des mesures de développement pour atteindre ses objectifs. En ce sens, on peut dire qu'elle ne relève pas uniquement d'assistance sociale. Ainsi, le Faim Zéro est un regroupement d'une trentaine de programmes existants (mais auparavant non coordonnés) autour de quatre objectifs majeurs : le renforcement de l'agriculture familiale, l'amélioration de l'accès à l'alimentation, les activités génératrices de revenus et la participation sociale.

2 Il s'agit d'une violence symbolique assez répandue à l'égard des Sans terre, comme l'a examiné Vera Lúcia Botta Ferrante (1997).

3 Le gouvernement du Brésil et du Haïti ont signé en mai 2008 un Accord de coopération pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme stratégique de coopération technique pour la période 2008-2010 dans le domaine agroalimentaire. L'objectif du programme était de contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et à la promotion du développement rural durable en Haïti.

4 Le gouvernement du Brésil à travers la Coordination générale des actions internationales de combat contre la faim CG-Fome et le gouvernement britannique à travers le Département pour le Développement International, DFID, en étroite collaboration avec la FAO et le Programme alimentaire mondial des Nations Unies PAM, ont financé des projets pour promouvoir des politiques publiques de relance agricole, notamment d'achats directs auprès des petits producteurs pour le secours alimentaire, en s'inspirant de l'expérience brésilienne autour du PAA. Cinq pays africains ont été sélectionnés comme partenaires pour la mise en œuvre, dont le Sénégal, le Niger, le Malawi, le Mozambique et l'Éthiopie. Ces engagements ont été célébrés à Brasília en 2010, lors du Forum de Dialogue Brésil – Afrique : sécurité alimentaire, combat contre la faim et développement rural. Les projets ont débuté en 2012 et sont toujours en cours.

5 Le 26 septembre 2013, au cours d'une réunion régulière du Comité d'agriculture de l'OMC, les États-Unis et le Canada ont soulevé le débat autour de certains programmes du plan Faim Zéro, comme le PAA et le Programme national d'alimentation scolaire, PNAE. Ils soupçonnent que les programmes sociaux et l'aide alimentaire aux familles pauvres du Brésil sont des stratégies et des mécanismes qui subventionnent indirectement l'agriculture et les producteurs ruraux, ce qui est une violation des accords internationaux. Le Canada a lui, insisté sur le fait que les producteurs sont avantagés par des exonérations fiscales. Ces questionnements surgissent alors que le volume d'argent public destiné au PAA et le nombre de bénéficiaires ont considérablement augmenté à partir du gouvernement de Dilma Rousseff en 2010. Les documents officiels brésiliens indiquent que le PAA a reçu 5 milliards de reais d'investissements en 10 ans d'existence. Pendant les deux premières années du gouvernement de Dilma Rousseff, 830 mille tonnes de nourriture ont été achetées pour un montant de 1,75 milliard de reais. La prévision budgétaire pour le PAA pour l'année 2013 était de 1,4 milliard de reais.

Pour citer cet article

Référence électronique

Paulo Eduardo Moruzzi Marques et Marcos Freitas Le Moal, « Le Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA) au Brésil : l'agriculture locale et familiale au cœur de l'action publique en vue de la sécurité alimentaire », *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/14824> ; DOI : 10.4000/vertigo.14824

À propos des auteurs

Paulo Eduardo Moruzzi Marques

Enseignant-chercheur en sociologie à l'ESALQ, l'École supérieure d'agriculture « Luiz de Queiroz » de l'Université de São Paulo, Pavilhão de Ciências Humanas, Departamento de Economia, Administração e Sociologia, Avenida Pádua Dias, 11, CEP 13418-900 Piracicaba/SP, Brésil. Courriel : pmarques@usp.br

Marcos Freitas Le Moal

Titulaire d'un master en science avec une spécialisation en écologie appliquée et diplômé en agronomie par l'ESALQ de l'Université de São Paulo, Brésil. Consultant international pour la FAO et le PAM dans la diffusion des politiques d'achats locaux d'aliments. PAM Niger, Niamey/Niger, courriel : marcoslemoal@gmail.com

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

Cet article présente une analyse de la mise en place du Programme d'acquisition d'aliments (PAA) dans les assentamentos ruraux au Brésil. En tant que dispositif de politique publique intégrant l'appui à la commercialisation des produits de l'agriculture familiale et l'aide alimentaire des personnes en difficulté, le PAA représente une innovation considérable en vue de la sécurité alimentaire, en favorisant notamment la constitution de circuits courts de proximité.

Notre étude se concentre sur deux régions dans l'état de São Paulo : d'une part, l'assentamento périurbain Milton Santos qui se situe dans la périphérie de la deuxième plus grande région métropolitaine de cet état, autour de Campinas et, d'autre part, les assentamentos Antônio Conselheiro et Margarida Alves qui se situent à Mirante do Paranapanema dans la région du Pontal do Paranapanema à l'ouest de l'état, loin des grands centres urbains. Pour ces trois assentamentos, nous avons examiné les changements des logiques productives et alimentaires des familles assentadas, ainsi que les effets du programme sur les bénéficiaires de la distribution des aliments.

This paper presents an analysis of the implementation of the local food purchase Programme (PAA) in rural settlements in Brazil. As a public policy device which incorporates support to the commercialization of smallholder agriculture and food aid for people in difficulty, the PAA is a significant innovation for food security, in particular by promoting the formation of short circuits nearby.

Thus, our study focuses on two areas in the state of São Paulo : on the one hand the Milton Santos settlement is located in the periphery of the second largest metropolitan area in the state, around Campinas, on the other hand, the Antônio Conselheiro and Margarida Alves settlements are in Mirante do Paranapanema township in the region of Pontal do Paranapanema, west of the state, far from major urban centers. For these three settlements, we examined changes in the productive and dietary logic of the families of Small farmers and the beneficiaries of the food distribution.

Entrées d'index

Mots-clés : sécurité alimentaire, souveraineté alimentaire, réforme agraire, politiques publiques, développement rural, multifonctionnalité, agriculture

Keywords : food security, food sovereignty, agrarian reform, public policies, rural development, multifunctionality, agriculture

Lieux d'étude : Amérique du Sud