

<https://cmt3.research.microsoft.com/JRSS2016/Submission/Index>

**Relocalisation de l’approvisionnement alimentaire en milieu urbain : politiques
publiques d’alimentation scolaire et achats directs de l’agriculture familiale à São Paulo
(Brésil)**

VERSION PROVISoire

Morgane RETIÈRE

morgane.retiere@gmail.com

+55 19 982 316 824

Doctorante en co-tutelle
Université de São Paulo - Programme d’Écologie Appliquée
Université Paris 8 - École doctorale de Sciences Sociales

São Paulo
Septembre 2016

RÉSUMÉ

La question de l'articulation entre le secteur de l'alimentation scolaire et l'agriculture locale gagne de l'importance tant dans les pays du Nord que du Sud. En effet, au sein des débats sur les systèmes agroalimentaires alternatifs, la relocalisation de l'approvisionnement apparaît comme une réponse transversale aux enjeux nutritionnels et sociaux de la restauration scolaire, aux défis de l'appui aux alternatives agricoles, mais également face aux problématiques d'approvisionnement alimentaire des villes, dans un contexte d'urbanisation croissante des territoires.

Le Brésil formule depuis quelques années des orientations politiques favorables à la relocalisation des circuits alimentaires, en mobilisant le puissant levier des budgets de la restauration scolaire publique. La loi numéro 11.947 de 2009 réforme le Programme national d'alimentation scolaire et oblige les municipalités à consacrer 30% du budget à l'achat de produits de l'agriculture familiale, l'origine locale des produits étant indiqué comme premier critère pour départager les réponses aux appels d'offre.

Cette étude cherche à comprendre les arrangements locaux permettant la mise en oeuvre de la loi afin de constituer des réseaux d'approvisionnement alternatifs. Nous nous intéressons au cas de la ville de São Paulo, septième plus grande ville du monde, afin d'analyser la relation entre les ressources territoriales et l'approvisionnement de la restauration scolaire dans le contexte de deux régions fortement urbanisées.

Mots clés : Approvisionnement alimentaire local - Restauration scolaire - Politiques publiques - Agriculture familiale - Brésil

Codes JEL :

I – Santé, éducation et programmes sociaux - I3 – Programmes sociaux et pauvreté - 38 – Politiques publiques ; allocation et effets des programmes sociaux

R – Économie urbaine, rurale et régionale - R5 – Analyse du gouvernement régional - 58 – Politique de développement régional

Q – Économie des ressources naturelles et de l'agriculture ; économie de l'environnement et de l'écologie - Q1 – Agriculture - 18 – Politique agricole ; politique alimentaire

1. Introduction

La question de l'articulation entre le secteur de l'alimentation scolaire et l'agriculture locale gagne de l'importance tant dans les pays du Nord que du Sud. Depuis 2003, le Brésil a mis en place des orientations politiques qui indiquent le potentiel de la mobilisation des budgets de la restauration scolaire publique pour soutenir des circuits relocalisés. Ainsi, la loi numéro 11.947 de 2009 réforme le Programme national d'alimentation scolaire (*Programa nacional de Alimentação Escolar*, PNAE) et oblige les municipalités à consacrer 30% du budget à l'achat de produits de l'agriculture familiale, l'origine locale des produits étant indiqué comme premier critère pour départager les réponses aux appels d'offre.

Nous nous intéressons ici à aux arrangements locaux et à l'influence des cadres réglementaires guidés par certaines politiques publiques, à priori favorables à la relocalisation de l'approvisionnement en restauration scolaire.

En effet, depuis sa création dans les années 1950, le PNAE se présente comme un dispositif fortement centralisé, dont l'approvisionnement se fait à partir d'aliments transformés industrialisés, sans tenir compte des particularités locales de production ou d'habitudes alimentaires (Belik et Souza, 2009). En 1994, le premier grand tournant du programme passe par la décentralisation de la gestion du PNAE : ce sont désormais les municipalités et les États régionaux qui gèrent le programme. L'État fédéral transfère les ressources financières aux structures municipales et régionales, qui complètent le budget avec des ressources propres. C'est le Fond national de l'éducation (*Fundo Nacional de Educação*, FNDE), rattaché au ministère de l'Éducation (*Ministério da Educação*, MEC), qui gère au niveau fédéral les ressources de l'alimentation scolaire. En 2009 s'opère un deuxième tournant déterminant dans l'évolution du PNAE : la loi numéro 11.947, du 16 juin 2009 impose aux gouvernements locaux de destiner au moins 30 % des fonds reçus du FNDE à l'acquisition de produits de l'agriculture familiale, en privilégiant les produits locaux.

En effet, depuis le lancement en 2003 du programme Faim Zéro (*Fome Zero*), on observe une évolution des actions qui encadrent la restauration collective et combine politique de sécurité alimentaire et politique de soutien à l'agriculture familiale, comme c'est le cas pionnier du Programme d'acquisition d'aliments (*Programa de Aquisição de Alimentos*, PAA) (SCHMITT, 2005). Le soutien de l'agriculture familiale par le marché est innovant par rapport aux instruments d'action traditionnels, lesquels se limitent, depuis 1995, aux crédits à taux bonifiés et aux assurances agricoles (RETIÈRE et al., 2014).

Le ciblage légal de cette politique est donc par rapport au type de système socio-économique, l'agriculture familiale. De plus, l'origine locale des produits est citée comme premier critère pour départager les projets équivalents selon les recommandations du FNDE.

Il convient ici de dire un mot sur la question de l'agriculture familiale au Brésil. Dans ce pays, l'agriculture dominante est productiviste et patronale, hautement intégrée aux marchés capitalistes mondiaux et grande productrice de commodities. L'agriculture familiale, marginalisée jusqu'à la fin du XXème siècle représente pourtant environ 80 % des établissements agricoles en 2006 (IPEA, 2014). Le Brésil s'est doté d'une définition légale de l'agriculture dans les années 1990 afin de développer des politiques agricoles ciblées. Un « agriculteur familial » est défini par la loi n° 11.326 de 2006. Les critères concernent la surface, le revenu familial et l'usage de main d'œuvre salariée. Cependant, certains auteurs comme Sabourin (2007), ces politiques ciblées sont mises en place au sein du Ministère du Développement Agricole, en charge de l'agriculture familiale, qui cohabite avec un Ministère, tourné vers l'appui à l'agriculture patronale, institutionnalisant ainsi la dualité du secteur agricole et de ses politiques.

Le secteur de l'alimentation scolaire se situe donc à la charnière entre les défis posés par l'accès à une alimentation de qualité et ceux de la valorisation et la dynamisation des agricultures au sein des territoires, y compris à dominante urbaine.

Les enjeux nutritionnels et sociaux sont souvent au cœur des études sur la restauration scolaire, vue comme un instrument de sécurité alimentaire potentiellement universel. En effet, au Brésil, malgré la réduction de la sous-nutrition, des déficiences en micro-nutriments et la malnutrition sont encore une réalité chez certains groupes vulnérables (populations indigènes, zones vulnérables). Parallèlement, le pays doit faire face à une importante augmentation du surpoids et de l'obésité dans toutes les tranches d'âge, les maladies chroniques étant aujourd'hui la principale cause de mortalité chez les adultes (BRÉSIL, 2014). De plus, la restauration scolaire s'adresse à son public bien particulier, les élèves du système public d'éducation et il se démarque par la possibilité d'encadrer ce secteur par des réglementations spécifiques. Belik et Souza (2009), dans leur article sur la situation en Amérique latine, affirment que la restauration scolaire peut permettre de s'attaquer aux problèmes nutritionnels des élèves, afin de garantir leur permanence dans le système éducatif et d'améliorer les résultats scolaires.

Au delà de ces questions nutritionnelles et sociales, le système agroalimentaire affronte une crise en amont, au niveau de la production agricole. Nous mobilisons le concept de système agroalimentaire car il permet de faire le lien entre une problématique d'alimentation et la question des dynamiques agricoles et de prendre en compte l'ensemble des opérations, de la production agricole, en passant par la transformation, la distribution et la consommation des aliments.

Face aux dynamiques de dérégulation et de mondialisation qui affectent les circuits alimentaires et qui mènent à la concentration du pouvoir et de la valeur ajoutée, émergent des systèmes agroalimentaires alternatifs. Ce terme désigne une large gamme de réseaux regroupant producteurs, consommateurs et autres acteurs qui se posent en alternatives aux formes d'approvisionnement alimentaire industriel et standardisé (RENTING et al., 2003). Selon Lamine (2005), ces acteurs dénoncent les externalités environnementales, sociales et économiques de l'intensification et de la spécialisation de l'agriculture. Dans ce contexte, ils proposent une redistribution de la valeur ajoutée, un soutien à des formes d'agriculture non productivistes plus respectueuses de l'environnement, la création de liens de confiance entre les acteurs et de nouvelles formes de gouvernance politique.

Les modalités de ces alternatives sont très variées : systèmes de paniers, marchés plein vent, groupes de consommateurs, points de vente collectifs, entre autres. Les systèmes agroalimentaires relocalisés se distinguent d'autres initiatives car ils sont axés sur une proximité géographique entre consommateurs et producteurs d'aliments, mais aussi de tous les éventuels acteurs intermédiaires (transformation, transport, distribution) (DEVERRE et LAMINE, 2010).

L'accès à des produits de qualité est souvent l'un des enjeux centraux des systèmes agroalimentaires alternatifs. Or, l'origine locale des produits agricoles suppose, à priori, une plus grande fraîcheur, gage de qualité nutritionnelle. Le secteur de la restauration scolaire se distingue d'autres modalités car l'accès à une alimentation saine est potentiellement quotidien sous la forme d'un repas complet. En outre, le nombre de personnes touchées par la restauration scolaire est bien supérieur, car une large part des élèves bénéficie des repas à la cantine, y compris ceux issus de milieux moins aisés. En effet, l'accès à la restauration scolaire peut être favorisé par des programmes sociaux: au Brésil, la cantine est gratuite pour tous les élèves des écoles publiques. Enfin, dernière particularité de ce secteur, l'alimentation scolaire peut avoir un effet de levier sur les habitudes alimentaires, grâce à l'éducation au

goût des élèves (et indirectement de leur famille) et la formation de citoyens qui associent la qualité des aliments et leur origine.

Au delà de la question d'un accès plus universel à une alimentation de qualité, Darly et Aubry (2014) soulignent le potentiel de la mobilisation des budgets – conséquents – de la restauration collective pour le soutien aux formes alternatives d'agriculture (agriculture biologique, petits producteurs locaux). Morgan et Sonnino (2010) avancent l'idée que l'État peut ainsi utiliser son pouvoir d'achat pour impulser des changements sociétaux. Dans cette optique, Allen et Guthman (2006) affirment que, grâce aux importants volumes de produits que l'alimentation scolaire représente, ce marché peut pousser les agriculteurs à adapter leurs pratiques culturelles pour satisfaire d'autres demandes de la société. Beaucoup de défenseurs de la cause de la relocalisation de l'approvisionnement des cantines soutiennent que l'alimentation des enfants – un public considéré comme vulnérable – sensibilise d'autant plus à la nécessité d'une production sans pesticides. Cependant, en fonction du type de réseaux d'acteurs sur lequel s'appuient ces systèmes agroalimentaires relocalisés, ces politiques peuvent aussi favoriser les systèmes agricoles existants dominants, selon Darly et Aubry (2014).

En milieu fortement urbanisé, la question du local se fait d'autant plus complexe car, bien entendu, l'alimentation des grandes villes ne pourra pas reposer exclusivement sur l'agriculture de proximité. En effet, redéployer une gamme complète de produits autour des villes pose la question de la vocation de territoires spécifiques et de coûts (financiers et énergétiques) de production.

L'hypothèse de cette étude est que les nouvelles orientations des politiques publiques encadrant la restauration scolaire serait favorable à la relocalisation des circuits d'approvisionnement, car elles obligent à l'achat direct - sans passer par des intermédiaires - auprès d'agriculteurs familiaux.

Pour traiter de ces questions, il faut donc s'intéresser aux articulations entre différents secteurs de la société (monde agricole, monde de la nutrition, parents d'élève) et différents espaces géographiques (zones urbanisées consommatrices d'aliments, zones péri-urbaines ou rurales productrices d'aliments).

Ces problématiques sont d'autant plus aiguës dans les territoires fortement urbanisés, où la logistique des circuits alimentaires présente des défis en termes environnementaux et de sécurité alimentaire.

Face à ces enjeux nutritionnels, agricoles et territoriaux, la relocalisation de l'approvisionnement dans la restauration scolaire nécessite un engagement fort des État à travers l'élaboration de politiques publiques, comme c'est le cas de la loi n°11.947, mais dépend surtout des ressources locales et des réseaux d'acteurs impliqués dans la mise en oeuvre du programme au niveau local.

Le rôle de l'État est donc déterminant dans la configuration de ces réseaux d'approvisionnement relocalisés, afin d'éviter les écueils cités précédemment et de garantir, de fait, l'accès universel à une alimentation de qualité et le soutien aux alternatives agricoles. En effet, le secteur de la restauration collective publique se distingue des alternatives privées tournées vers la restauration à domicile, car elles se situent dans le champ de l'action publique (DARLY et AUBRY, 2014). Allen et Guthman (2006) soulignent, dans leur étude des school-to-farm programs aux États-Unis, le puissant levier d'action publique que constituent ces programmes d'alimentation scolaire. Cependant, les effets vertueux de ces politiques publique dépendent de leur formulation cohérente et surtout de leur mise en oeuvre effective, afin de tendre vers ce que Morgan et Sonnino (2010) appellent l'idéal-type du Green State, un État qui agirait en faveur du développement durable.

C'est ce que nous tentons d'explorer dans cette communication, à partir de l'étude du cas de la municipalité de São Paulo, l'une des plus grandes villes du monde en nombre d'habitants (près de 12 millions).

Nous présentons dans un premier temps les points clés de la loi n°11.947 qui encadre le Programme national d'alimentation scolaire et en particulier des dispositions relatives aux achats directs de produits de l'agriculture familiale. Dans un deuxième temps, nous présentons les premiers résultats issus des enquêtes menées sur le terrain dans la ville de São Paulo, auprès du Conseil d'alimentation scolaire, organe de contrôle social du programme, et des fonctionnaires de la municipalité en charge des achats auprès de l'agriculture familiale pour l'approvisionnement des cantines des écoles municipales.

2. Cadre réglementaire de la restauration scolaire : des dispositions favorables à l'agriculture familiale locale

La restauration scolaire est encadrée par un programme fédéral appelé Programa nacional de alimentação escolar (PNAE) - "Programme national d'alimentation scolaire". Différentes lois, décrets et résolutions définissent les objectifs et modes de fonctionnement du PNAE. Nous présentons ici ce cadre réglementaire, en reprenant les principaux textes auxquels se réfèrent les gestionnaires du programme et qui sont récapitulés sur le site de l'organe responsable de sa mise en oeuvre et de sa coordination au niveau fédéral, le Fundo nacional de desenvolvimento da educação (FNDE) - "Fond national de développement de l'éducation".

Loi n°11.947 relative au PNAE

Cette loi, de juin 2009, traite spécifiquement du PNAE. C'est la référence principale dans ce domaine et, pour la première fois, elle introduit des dispositions spécifiques à l'agriculture familiale, comme nous le verrons à la suite.

Il est à noter que l'Agriculture familiale bénéficie d'une définition officielle depuis le milieu des années 1990. Pour accéder aux politiques ciblées, les agriculteurs familiaux doivent répondre à certains critères définis dans la loi n°11.326 de juillet 2006 (limite de surface et de revenu agricole, gestion de l'exploitation par la famille et prédominance du travail familial par rapport au travail salarié). En présentant aux services publics agricoles locaux un ensemble de documents prouvant leur condition, ils obtiennent un certificat, la Declaração de aptidão ao Pronaf (DAP) - "Déclaration d'aptitude au Pronaf" (le Pronaf est le programme de crédit agricole destiné à l'agriculture familiale). Ce document donne ensuite accès à un ensemble de politiques ciblées, principalement des crédits et des marchés institutionnels.

La loi du PNAE de 2009 commence par donner une définition de l'alimentation scolaire et détaille les directives, les objectifs, les dispositions budgétaires, les modalités de prestação de contas ("compte rendu financier"? "rapport financier"?), les organes et institutions responsables du contrôle du programme, ainsi que certaines directives générales sur l'élaboration des menus et le rôle des nutritionnistes. Cependant, d'après certains acteurs interviewés, cette loi et la première résolution publiée au même moment restent encore assez vagues et les résolutions n°26 de 2013 et n°4 de 2015 ont permis de détailler le fonctionnement et les exigences du programme, facilitant ainsi son application effective. Comme nous le verrons dans la section 1.5., beaucoup de municipalités ont mis un certain temps avant d'appliquer les directives relatives à l'approvisionnement auprès de l'agriculture familiale.

Nous présentons ici les éléments de la loi qui nous semblent les plus importants, avant de détailler les dispositions du texte. Tout d'abord, l'organe fédéral responsable de la coordination et du financement du PNAE est le FNDE (Fundo nacional de desenvolvimento da educação). Les entités qui reçoivent ces fonds, appelées "entités exécutrices", sont soit des municipalités (pour la gestion des écoles municipales), soit des états fédérés (pour la gestion des écoles municipales - en général, les lycées), soit des écoles directement sous gestion fédérale (enseignement technique). Le Conseil d'alimentation scolaire (Conselho de alimentação escolar, CAE), formé par des représentants du pouvoir public, des travailleurs de l'éducation et des parents d'élèves, est un organe collégial de contrôle social qui a pouvoir délibératif, notamment pour l'approbation des comptes rendus financiers présentés par l'entité exécutrice au FNDE.

Un article entier de la loi est consacré à la question des achats auprès de l'agriculture familiale, et c'est une innovation de cette loi par rapport aux précédentes. 30% des fonds transférés par le gouvernement fédéral aux entités exécutrices pour compléter les budgets de la restauration scolaire doivent aller à l'achat de produits de l'agriculture familiale. Ces fonds d'origine fédérale sont destinés exclusivement à l'achat de denrées alimentaires et ne peuvent donc être utilisés ni pour des dépenses d'infrastructure, ni de logistique ou de ressources humaines (ces coûts sont donc couverts par des fonds propres de la municipalité ou de l'état fédéré, en fonction du type de gestion de l'école).

Les directives du PNAE mentionnent la préférence locale pour l'approvisionnement, recommandant "l'appui au développement durable en incitant par l'incitation à l'acquisition de denrées alimentaires diversifiées, produites localement et de préférence par l'agriculture familiale et par les entrepreneurs familiaux ruraux". Cependant, cet aspect du local n'est plus abordé dans la suite du texte. En théorie, des sanctions peuvent être appliquées en cas de non respect de la loi, en particulier, la suspension du transfert des ressources fédérales.

Enfin, on peut noter que la loi recommande de garantir la formation ressources humaines impliquées dans l'exécution du PNAE et du contrôle social, ainsi que d'intégrer aux programmes pédagogiques des activités d'éducation alimentaire.

La loi est complétée par des résolutions qui détaillent le fonctionnement du PNAE. Une première résolution est publiée en même temps que la loi, le 16 juillet 2009, la résolution n°38. Une courte résolution, la n°25 de juillet 2012, altère à peine deux articles de la résolution de 2009. Une troisième résolution, la n°26, est publiée en juin 2013, dont certains articles sont actualisés par la dernière en date, la n°4 d'avril 2015.

Nous détaillons ici les articles consacrés spécifiquement à la question de l'approvisionnement par l'agriculture familiale dans la résolution en vigueur (résolution n°4 d'avril 2015).

La préférence absolue est donnée aux offres "locales" (le local étant associé au territoire de la commune). Le premier critère de sélection est donc géographique. Au sein d'offres de groupes situés dans le même ensemble géographique, doivent être privilégiés les producteurs d'assentamentos ou de communautés traditionnelles, puis les produits biologiques, et enfin, le cas échéant, les groupes formels aux groupes informels, eux-mêmes prioritaires face aux agriculteurs individuels.

La limite de vente par agriculteur, par an et par entité exécutrice pour le PNAE est de R\$ 20.000 / agriculteur / an / entité exécutrice (environ 5 200 €). Chaque agriculteur peut donc cumuler ces quotas et approvisionner plusieurs municipalités.

Il est possible d'opérer des substitutions de produits, sous réserve de l'acceptation du responsable technique de l'alimentation scolaire au sein de l'entité exécutrice (en générale, le nutritionniste).

Les prix, annoncés dans l'appel public, doivent être fixés par une étude de marché réalisée dans, au minimum, 3 points de vente locaux, régionaux ou nationaux (dans cet ordre),

en donnant la priorité au marchés de producteur, augmenté, si besoin, du coût des intrants exigés dans l'appel public (fret, emballage, etc.).

Dans le cas d'un appel public pour des produits biologiques ou agroécologiques, les prix peuvent être augmentés de 30% par rapport à ceux de l'étude du marché conventionnel. Il est cependant précisé que l'idéal est de réaliser une étude de marché local de produits biologiques.

Actuellement, les montants transférés par le gouvernement fédéral aux états fédérés et aux municipalités par jour d'école par élève est défini en fonction du niveau et de la modalité d'enseignement. En effet, dans la plupart des écoles de la primaire au lycée, l'enseignement est à temps partiel, les élèves ont cours soit le matin, soit l'après-midi, mais actuellement, certaines classes pilote se remettent à offrir un enseignement à temps complet (*ensino integral*).

- Crèche (temps plein) : R\$ 1,00 (environ 0,25 €)
- Maternelle : R\$ 0,50 (environ 0,13 €)
- Écoles indigènes ou quilombolas : R\$ 0,60 (environ 0,16 €)
- Écoles primaires, collèges et éducation de jeunes et adultes : R\$ 0,30 (environ 0,08 €)
- Enseignement à temps complet : R\$ 1,00 (environ 0,25 €)

Il faut noter que ces montants (qui peuvent paraître faibles) sont destinés à compléter le budget des états fédérés et des municipalités, dans la mesure où ce sont ces entités qui sont responsables selon la constitution de prendre en charge les coûts de l'éducation.

Pour 2015, le budget total du PNAE a été de R\$ 3,8 milliard (environ 1 milliard d'euros) pour un total de 42,6 millions d'élèves pour 200 jours d'école par an. Le transfert des fonds se fait en maximum 10 parcelles par an.

3. Mise en oeuvre des directives par les responsables locaux : la loi à l'épreuve du terrain

Le cas de la ville de São Paulo, bien que très particulier est intéressant car il s'agit de la commune la plus peuplée du Brésil - et même l'une des grandes métropoles du monde avec près de 12 millions d'habitants. De plus, c'est l'entité exécutrice qui reçoit le plus gros montant de la part du FNDE, avec près de 95 millions de réais brésiliens en 2014 (soit environ 27 millions d'euros).

À São Paulo, les achats auprès de l'agriculture familiale n'ont commencé qu'en 2012, soit 3 ans après l'entrée en vigueur de la loi n°11.947. Les cartes présentées à la suite montrent la progression de cet approvisionnement, en termes de types de produits, de leur origine et des montants des achats (en réais brésiliens). Ces informations sont tirées des contrats entre la municipalité et les fournisseurs, publiés sur le site internet de la mairie.

VOIR CARTES EN ANNEXE

Le premier constat est que les produits sont, pour la plupart, non périssables (grains, jus congelé ou pasteurisés). Certains fruits ont récemment été inclus (bananes, agrumes) et on remarque que c'est justement dans ce cas que les communes d'origine sont situées plus près de São Paulo. Cela confirme l'idée que les produits plus périssables proviennent généralement de zone de production plus proches, indiquant une certaine relocalisation de l'approvisionnement. Pourtant, si l'on regarde la liste des produits, on voit en négatif que les plus périssables (légumes en particulier) ne proviennent pas des achats directs auprès de l'agriculture familiale mais bien de fournisseurs commerciaux conventionnels, qui accèdent au marché institutionnel par le processus classique. Ces entreprises mériteront une attention toute particulière dans un deuxième volet de l'étude.

Un autre aspect intéressant sont les adaptations réalisées par les fonctionnaires en charge des achats auprès de l'agriculture familiale afin de faciliter leur insertion dans la restauration scolaire.

L'achat direct de l'agriculture familiale, sans recourir à des intermédiaires, suppose que l'organisation arrive à se structurer pour se plier aux exigences logistiques des livraisons. En regardant les contrats entre la municipalité et les fournisseurs, on remarque que, dans le cas des produits non périssables ou congelés (riz, haricots, farines, jus de fruit, huile), ceux-ci doivent être livrés dans des entrepôts gérés par la municipalité. La logistique de livraison dans chaque école est prise en charge par la mairie. Au contraire, dans le cas des produits périssables (bananes et agrumes), la livraison doit se faire dans chaque école. Bien que le coût du fret soit intégré au prix payé, cette logistique suppose que la coopérative d'agriculteurs familiaux ait atteint un certain degré de structuration. Les responsables municipaux interrogés se préoccupent de cette question et on indique qu'ils privilégient la livraison des produits de l'agriculture familiale dans les zones plus périphériques de la commune, alors que celles plus centrales - et donc plus difficilement accessibles, continuent d'être approvisionnée par des entreprises intermédiaires de commerce d'aliments.

4. Considerations finales

L'hypothèse était que, comme la loi exige que les acquisitions auprès d'agriculteurs familiaux soient des achats directs, cela se traduirait par une plus grande proximité géographique, dans l'absence d'intermédiaires. Cependant, on observe que, du moins dans le cas de la municipalité de São Paulo, les fournisseurs sont situés jusqu'à plusieurs milliers de kilomètres. Il semble que, dans un premier temps, ce sont les coopératives déjà mieux structurées pour approvisionner des gros marchés (comme c'est le cas de São Paulo) qui accèdent au marché de l'alimentation scolaire.

Le cas de São Paulo montre donc que beaucoup d'adaptations sont nécessaires pour insérer ces acteurs historiquement marginalisés de ces grands marchés. L'évolution de l'approvisionnement montre que le processus a été gradatif, et que les responsables ont dû faire preuve de flexibilité pour la mise en oeuvre effective de la loi. En effet, les différentes études sur le sujet relèvent l'importance de la mobilisation des ressources locales face aux cadres réglementaires contraignants et parfois contradictoires. Morgan et Sonnino (2010) insistent ainsi sur le fait que le pouvoir d'acquisition de l'État est souvent sous-utilisé. Les agents en charge de la gestion sont peu libres de leurs mouvements et intériorisent souvent ces règles, renonçant, selon les auteurs, à la « créativité » nécessaire pour contourner les obstacles et faciliter l'insertion des petits producteurs locaux. Les règles du référentiel libéral poussent à ce que les marchés publics soient, comme tous les autres espaces de marchés, sujets à la libre compétition, le prix le plus bas étant le critère de sélection principal.

Les ressources dont dépendent les municipalités et les cantines pour viabiliser un approvisionnement local ne sont donc pas seulement liées aux facteurs naturels qui conditionnent la production, mais reposent sur les infrastructures matérielles, les savoir-faire et les réseaux d'acteurs locaux.







