

## La politique publique d'économie solidaire au Brésil

Ana Dubeux

Professeure à l'Université Fédérale Rurale de Pernambuco au Brésil

[ana\\_dubeux@hotmail.com](mailto:ana_dubeux@hotmail.com)

### Une présentation succincte du Brésil

Avec une superficie de plus de 8 millions de km<sup>2</sup>, le Brésil est le plus grand pays d'Amérique Latine : il couvre la moitié du territoire de l'Amérique du Sud. Il comptait en 2006, 186 millions d'habitants, soit plus de la moitié des habitants d'Amérique du Sud. La République fédérative du Brésil, son nom exact, compte vingt-sept États relativement autonomes, le pouvoir fédéral ayant cependant l'exclusivité en matière de défense, de relations extérieures, de monnaie et de crédit.

Jusqu'en 1980, le Brésil a connu un taux de croissance annuel d'environ 6 %, lui permettant de développer efficacement son secteur industriel. Cependant, comme pour de nombreux autres pays d'Amérique Latine, les années 1980 sont celles de la crise, provoquée notamment par l'endettement consenti au développement. En 1994, le gouvernement Cardoso lance le plan Real, qui repose sur la création d'une nouvelle monnaie (le real, dont la parité est ancrée sur le dollar) et qui permet de réduire considérablement l'inflation. Alors qu'en 1994 elle est de 1 000 %, elle chute à 1,7 % en 1998. Par ailleurs, ce plan prévoyait également la privatisation des entreprises publiques, l'ouverture des frontières, l'allègement des contraintes aux investisseurs étrangers ainsi que la pratique d'une économie plus libérale.

Aujourd'hui dixième économie mondiale, son taux de croissance est de 4,5 % et son taux d'inflation de 3 %. Cependant, avec un PIB par habitant et par an de 5 088 \$ et un taux de chômage de 10,4 %, il est « *seulement* » au 69<sup>e</sup> rang mondial sur 177 au classement, selon l'Indice de développement humain (IDH). Il faut rappeler ici que le Brésil connaît de très fortes disparités sociales, et que sa dette extérieure représente encore plus de 50 % de son PIB.

Les années de contraintes économiques subies par le Brésil ont provoqué des impacts importants sur la population brésilienne. Ce qui saute aux yeux, lors d'une vue panoramique sur ce siècle, c'est que les transformations politico-économiques provoquent aussi un processus de grande exclusion sociale et économique. La société brésilienne peut être considérée comme une société où coexistent les extrêmes, entre ceux qui peuvent être considérés économiquement inclus et les exclus, qui vivent dans une condition de marginalité et de misère sociale. Ce processus crée des citoyens de deuxième catégorie, principalement en ce qui concerne l'insertion sociale et l'accès à l'emploi. De ce point de vue, cette situation force les travailleurs exclus d'un marché de travail mondialisé, à trouver d'autres alternatives économiques pour s'en sortir.



## **La politique en faveur de l'économie solidaire (ÉS) : une innovation du gouvernement Lula**

À partir des années 1990, on voit émerger un nouveau mouvement organisé autour de l'économie solidaire (ÉS), qui permet d'améliorer les conditions de citoyenneté. Plusieurs initiatives d'ÉS sont mises de l'avant par les travailleurs, en ville et à la campagne, à travers des coopératives, des groupes informels de production, des entreprises autogérées, qui sont soutenus dans la majorité des cas par un réseau composé d'ONG, de membres de l'Église, d'universités, du mouvement syndical, etc. Cette pluralité d'acteurs fait en sorte que l'économie solidaire - articulation des sphères marchande, non marchande et non monétaire de l'économie - prend alors des formes différentes par rapport aux pays développés, afin d'offrir des services sociaux que l'État brésilien n'arrive pas à fournir. Les projets économiques solidaires offrent des biens et des services sur le marché avec, d'une part, une logique de coopération à l'interne et envers les autres initiatives d'économie solidaire, et d'autre part, avec une logique de compétition dans la lutte quotidienne pour que l'ÉS trouve sa place dans la vie économique.

En ce sens, il est important de prendre en compte la définition du « Empreendimento Econômico Solidário »<sup>1</sup> (EES) qui est utilisée dans la démarche de construction du Système national d'informations de l'ÉS (SIES). Ce système cumule aujourd'hui des données sur 21 859 initiatives d'économie solidaire, dans lesquelles plus d'un million de personnes travaillent. Le SIES a été bâti de façon participative, ce qui fait que la définition qu'il donne de l'EES est le résultat d'une concertation des divers partenaires. Le SIES, qui sert de paramètre pour l'établissement des politiques publiques en économie solidaire, considère comme un EES les organisations qui : a) sont des organisations collectives ; b) dont les membres ou associés sont des travailleurs des milieux urbains ou ruraux, qui réalisent collectivement la gestion des activités aussi bien que la destination des résultats ; c) sont permanentes avec des activités économiques définies, même si elles sont en période de constitution ; d) disposent ou pas de registre juridique, le plus important étant leur existence réelle ; e) réalisent des activités économiques de production de biens, de prestation de services, de crédit ou d'épargne, de commercialisation (achat, vente ou échange de matières premières, produits ou services), et de consommation solidaire.

Le mouvement, de plus en plus fort à l'heure actuelle, a réussi à coordonner une démarche commune lors du Forum social mondial (FSM) de 2003, pour faire pression auprès du gouvernement Lula, moins d'un mois après son arrivée au pouvoir, afin d'obtenir la constitution du Secrétariat national d'économie solidaire (SENAES). Le Secrétariat fût donc créé, et Paul Singer désigné par le Forum brésilien d'ÉS (issu également du FSM) pour y représenter le mouvement d'économie solidaire.

Ce fut un défi de taille pour la première équipe du Secrétariat, car cela exigeait ni plus ni moins la réalisation d'une nouvelle politique publique d'économie solidaire et la définition de ses modalités afin d'appuyer les entrepreneurs dans leurs démarches de création d'entreprises d'ÉS. Il faut souligner qu'il a été décidé que le SENAES relèverait du ministère du Travail et de l'Emploi, dont la mission visait jusque-là à protéger les travailleurs oeuvrant dans les entreprises classiques



seulement. La création du SENAES représente donc pour ce ministère une augmentation significative de sa mission, qui est toutefois complémentaire avec ses responsabilités dans le domaine de l'associationnisme et du coopératisme urbains (le rural relevant de la responsabilité du ministère de l'Agriculture).

Le défi de définir une politique publique d'ES est rapidement apparu dans la tournure des discussions qu'une telle politique allait prendre à l'intérieur du ministère du Travail. Jusqu'à l'arrivée du gouvernement Lula, les politiques publiques d'emploi n'envisageaient même pas l'existence d'alternatives en dehors du paradigme du rapport salarial classique. Elles considéraient comme prioritaires les politiques massives de qualification de main-d'œuvre dans le but d'améliorer les conditions d'employabilité des travailleurs. *A contrario*, une politique d'ÉS doit plutôt être conçue dans le cadre du processus actuel d'effritement du salariat, ce qui signifie la formulation non plus de politiques d'emploi (dans le sens classique du terme) mais de politiques de « génération » de travail et de revenu (dans le sens de l'ÉS).

Mais la stratégie du SENAES est encore plus large, car elle cherche à capitaliser les efforts de plusieurs secrétariats et ministères sectoriels. L'objectif est d'ancrer la politique d'ÉS à des stratégies territoriales de développement économique et social, et plus particulièrement autour de l'appui au développement d'une nouvelle dynamique économique basée sur la construction et le renforcement de réseaux solidaires. Il est aussi de favoriser l'organisation de filières économiques constituées uniquement ou principalement d'initiatives d'ÉS, par exemple dans la filière du coton avec l'expérience de la <http://www.justatrama.com.br> Justa Trama. De fait, les pratiques qui résultent de la politique d'ÉS semblent permettre la structuration et le renforcement de filières socioproductives locales, intégrées au tissu des rapports sociaux, politiques et culturels dans lesquels elles évoluent.

La mise en place d'une politique publique dans le domaine de l'ÉS fait donc partie d'une stratégie de structuration de l'État – un État républicain et démocratique qui reconnaît l'existence de nouveaux sujets sociaux, de nouveaux droits de citoyenneté et de nouvelles formes de production, de reproduction et distribution sociales –, en plus de permettre l'accès aux biens et à l'argent public pour leur développement, comme il existe déjà dans le secteur de l'économie classique. Le rôle de l'État est de voir au développement de l'économie solidaire par le biais de politiques publiques qui puissent offrir des outils et des mécanismes adéquats à la reconnaissance et à l'expansion de ce secteur. Les politiques publiques d'économie solidaire ne doivent pas être classées au même titre que les politiques sociales ou redistributives ; au contraire, elles doivent être considérées comme un instrument de promotion de l'émancipation des travailleurs bénéficiaires de ces politiques.

Afin de s'adresser à un public historiquement victime d'exclusion, les politiques publiques d'ÉS requièrent des actions transversales qui puissent articuler des outils de différents domaines (éducation, santé, travail, habitation, développement économique, science et technologie, financement, entre autres) dans le but de créer un environnement socio-institutionnel favorable à leur promotion. Dans cette optique, le choix gouvernemental en faveur de politiques transversales



a été couronné de succès. Une étude réalisée en 2008 par l'Association nationale des travailleurs d'entreprises autogérées (ANTEAG) révèle que neuf ministères, en plus du cabinet de la présidence de la République, avaient développé des politiques d'économie solidaire et mis en place vingt-huit programmes à cet effet.

Même si, dans cet article, nous limitons notre analyse aux politiques mises en place par le SENAES, il nous semble important de souligner que de nombreuses villes et États ont réalisé de telles politiques publiques, ce qui a, par exemple, donné naissance au Réseau des élus en économie solidaire. Ce réseau est un regroupement d'élus ayant mis en place des politiques d'économie solidaire dans les trois paliers de gouvernement (municipal, États et national). Il sert de lieu d'échanges et de débats entre des élus qui sont confrontés à d'énormes difficultés dans leurs efforts pour changer la structure de l'État. Il constitue un espace public axé sur la formation et l'appui à l'articulation de projets conjoints dans le domaine de l'économie solidaire.

En raison des difficultés rencontrées par la mise en place d'une politique ainsi innovatrice, la SENAES a choisi l'option de la co-construction sur la base de l'établissement de groupes de travail en partenariat avec le Forum brésilien d'ÉS. Par ailleurs, une des caractéristiques des politiques d'appui au développement de l'ÉS est la diversité des axes d'intervention de cette économie, aussi bien que la diversité de leurs besoins. C'est pourquoi le SENAES s'est montré préoccupé par la reconnaissance et le renforcement de l'organisation sociale des travailleurs impliqués dans ces initiatives et par l'institutionnalisation des droits et la consolidation des sphères publiques démocratiques dans le pays. Cela a été plus visible à partir de la création en 2006 du Conseil national d'économie solidaire (CNES).

Le Conseil national d'économie solidaire a été conçu en tant qu'organisme-conseil et consultatif afin de servir d'intermédiaire entre le gouvernement et la société civile qui participe au développement de l'économie solidaire. Le mandat du Conseil est de formuler des propositions aux différents ministères pour des actions tournées vers l'économie solidaire et leur accompagnement dans la sphère d'une politique nationale. À travers le CNES, le gouvernement donne la possibilité d'un contrôle des politiques publiques d'ÉS par les organisations de la société civile. À cet égard, l'action du Conseil s'est révélée très pédagogique, dans le sens où cela a permis un processus d'apprentissage conjoint entre ses conseillers et les fonctionnaires gouvernementaux sur les dynamiques de l'ES, à travers des actions permanentes.

Dans ce contexte, le programme « ÉS en Développement » a marqué l'ouverture à de nouvelles réalités du monde du travail, qui exigent de la part des pouvoirs publics des réponses distinctes sur les rapports au travail comparativement à ce qui se fait dans le travail salarié classique. Le programme comprend des actions d'inclusion, de protection et d'appui au développement des travailleurs qui participent à différentes formes d'organisation d'économie solidaire. Le programme a été mis en place en 2004 et possède une dynamique d'interlocution très forte avec la société civile organisée à travers le Forum brésilien d'ÉS et aussi, plus récemment, à travers les recommandations de la première Conférence nationale d'ÉS.



Cette dernière est une autre initiative du gouvernement Lula. Les « Conférences publiques » font en effet partie des mécanismes utilisés par le gouvernement pour développer une dynamique de participation populaire à l'actualisation des politiques publiques. Depuis le début de son mandat, plus de cinquante conférences sur différentes thématiques de l'économie solidaire ont été tenues. Les conférences ou audiences publiques sont organisées tout d'abord à partir de consultations auprès des municipalités, par la suite auprès des États et, finalement, à partir de consultations à l'échelle nationale. Après chaque consultation, il y a élection des délégués qui représentent soit les municipalités et/ou les États dans les étapes subséquentes. La conférence nationale génère enfin un rapport final de recommandations sur les actions à prioriser et à mettre en place dans le respect de la thématique et d'un calendrier pouvant s'échelonner sur une période d'environ deux ans.

### **Les politiques publiques d'économie solidaire mises en place**

Les politiques publiques d'appui au développement de l'économie solidaire du SENAES, selon le résumé publié dans le site Internet du ministère du Travail et de l'Emploi, sont les suivantes :

**Appui au développement et à l'accompagnement technique des initiatives économiques solidaires et des réseaux de coopération en économie solidaire** – Ce programme est responsable du développement des initiatives et des réseaux d'ÉS. L'accompagnement technique prévu par le programme doit, d'une part, incorporer les dimensions culturelle et territoriale des processus de production et, d'autre part, servir à l'amélioration de la qualité des produits, à l'élaboration de plans d'affaires ou de marketing, à la gestion de l'entreprise, etc. Les principales actions de ce programme consistent à la structuration de filières mises en place par des initiatives économiques solidaires, à titre d'exemple la « Chaîne du coton écologique – Justa Trama » déjà citée dans cet article.

**Promotion du développement local de l'économie solidaire** – Ce programme a été créé dans le but de stimuler la création d'initiatives économiques solidaires et d'appuyer celles déjà créées, par l'accompagnement d'agents de développement solidaire. Ces agents « fédéraux » agissent dans les quartiers et territoires ayant un potentiel de développement de l'économie solidaire. Leur mandat est de connaître les perspectives locales, d'articuler les différents acteurs existants (pouvoirs publics, société civile, initiatives) en plus d'animer et d'appuyer la création d'espaces collectifs de discussion visant à appuyer les territoires et communautés dans leur recherche de solutions à leurs problèmes par le biais du programme d'économie solidaire. En tout, le programme compte 510 agents de développement solidaire, présents dans tous les États brésiliens. Il a déjà appuyé 687 initiatives d'économie solidaire, avec la participation de 42 000 travailleurs.

**Appui au développement de la finance solidaire par les banques communautaires et les fonds solidaires** – Les différentes expériences en finance solidaire au Brésil révèlent un grand sens d'organisation de la base sociale à laquelle elle se rattache. Pendant les dernières décennies, les institutions de la finance solidaire (banques communautaires, fonds rotatifs solidaires ou de microcrédit) ont permis la réalisation de plusieurs projets mis de l'avant par les initiatives



d'économie solidaire qui, en général, ne pouvaient accéder au financement des institutions bancaires traditionnelles. C'est d'ailleurs pour répondre à ce besoin pressant que ces institutions ont été créées.

**Activités de formation en économie solidaire** – L'actualisation d'une politique publique de formation, qui soit transversale aux autres actions développées par le Secrétariat, est une demande continue des initiatives d'économie solidaire qui a été déterminée, par ailleurs, comme une des priorités de la première Conférence nationale d'économie solidaire, appuyée par le Comité thématique de formation et d'assistance technique du Conseil national d'économie solidaire (CNES). Depuis 2004, le SENAES/MTE développe des activités de formation qui s'adressent aux éducateurs et gestionnaires publics dans le but de perfectionner leurs actions en économie solidaire, entre autres, en termes de partenariats de formation avec les initiatives d'économie solidaire. Cette année, le Secrétariat, en collaboration avec le Forum brésilien d'ÉS, finance l'établissement de cinq Centres régionaux et d'un Centre national de formation en économie solidaire (CFES). L'installation des CFES permettra une meilleure organisation des politiques publiques développées jusqu'à maintenant de façon plus au moins isolées, incluant la formation des travailleurs et des gestionnaires, la production de méthodologies, la systématisation et la publication de matériel didactique, ainsi que l'organisation d'un réseau national de formateurs en ÉS.

**Organisation nationale de la commercialisation des produits et des services des initiatives de l'économie solidaire** – La commercialisation des produits et services de l'ÉS est une préoccupation centrale des initiatives d'économie solidaire. Elle se manifeste à travers des demandes d'appui à la création et au développement de canaux de commercialisation pour leurs produits et services, d'appui à la l'élaboration de rapports commerciaux spécifiques, guidés par les principes de justice, de coopération, de transparence et de solidarité. La commercialisation est aussi une des priorités issues de la première Conférence nationale d'économie solidaire. Le principal objectif de ce programme est la création du Système brésilien de commerce équitable qui, basé sur les normes du commerce équitable traditionnel, voit à la promotion et à la mise en place de marchés et de foires de commercialisation des produits et services de l'économie solidaire

**Stimulation à l'institutionnalisation de politiques publiques d'ÉS** - L'institutionnalisation de politiques publiques d'économie solidaire est une des stratégies pour consolider, d'une part, l'économie solidaire dans les agendas politiques des trois paliers gouvernementaux (municipal, États et national) et pour garantir, d'autre part, sa durabilité en tant que politique d'État. Cette stratégie est aussi en cohérence avec les orientations du gouvernement pour éviter la juxtaposition d'actions entre les différents paliers gouvernementaux, de manière à permettre une meilleure distribution des ressources financières actuelles ou futures, et prioriser les efforts. La conjugaison des efforts gouvernementaux a un effet stimulant pour l'implantation de politiques publiques spécifiques à l'économie solidaire, la promulgation de lois municipales et des États, la création d'organismes dans les structures régionales gouvernementales, et finalement, pour l'institutionnalisation d'espaces locaux de délibération avec la société civile (tels que les Conseils de participation populaire ou les Centres publics d'économie solidaire, ces derniers ayant pour



mission le développement de l'économie solidaire dans les territoires par la réalisation, entre autres, d'activités d'organisation, de formation, de commercialisation).

**Cartographie des initiatives d'économie solidaire et d'organismes de soutien à partir du financement de l'entretien et de l'amplification du Système d'informations en ÉS** - Le Système d'informations en économie solidaire (SIES) a pour mission de recueillir les données des initiatives d'économie solidaire pendant la réalisation de la cartographie de l'économie solidaire au Brésil. Système innovateur et unique au monde, le SIES a comme mandat d'identifier et de définir les milliers d'initiatives collectives, organisées sous forme d'autogestion, qui réalisent des activités de production de biens et de services, de crédit, de finance solidaire, de systèmes d'échanges locaux, de commerce et de consommation solidaires. Le SIES permet l'autodéclaration de l'initiative collective, qui sera contactée, interviewée et inscrite dans le système une fois que son fonctionnement sera considéré conforme aux critères établis. Dès cette année, les activités du SIES ont été décentralisées dans les États et les territoires, en partenariat avec de nouveaux acteurs, institutions publiques et privées.

**Récupération d'entreprises autogérées** - Depuis 2006, un programme de récupération par les travailleurs d'entreprises autogérées est développé par le SENAES/MTE, en partenariat avec l'UNION et SOLIDARITÉ Coopérative (UNISOL Coopérative) et avec l'Association nationale des travailleurs d'entreprises autogérées (ANTEAG). Les entreprises autogérées sont nées de la faillite d'entreprises (crise juridique ou financière), dans lesquelles les travailleurs se sont mobilisés pour reprendre et poursuivre les activités de leur entreprise. Le programme vise à contribuer à la consolidation des entreprises autogérées reprises par les travailleurs.

**Développement et transmission de connaissances et de technologies sociales spécifiques à l'économie solidaire** - L'économie solidaire, en tant que nouvelle réalité, est encore très peu connue au Brésil. Il est donc nécessaire de promouvoir son développement et les connaissances acquises sur ses perspectives et ses défis auprès de la population et de l'État brésilien, pour une meilleure compréhension des initiatives mises de l'avant, en tant qu'alternatives de développement. Les études et recherches sont aussi indispensables à l'élaboration de politiques publiques d'économie solidaire. De plus, il est nécessaire de développer et diffuser des technologies sociales spécifiques aux initiatives de l'économie solidaire, élément essentiel à la réalisation de leurs activités économiques. En ce sens, le programme du SENAES servira donc à appuyer la réalisation et la publication d'études et de recherches sur les thématiques d'intérêt de l'économie solidaire. Il a, entre autres, pour objectifs : de formuler et mettre en place des politiques publiques ; d'élaborer un nouvel encadrement juridique ; d'appuyer le développement et la diffusion d'innovations technologiques sociales répondant aux demandes des initiatives d'économie sociale ; de réaliser la campagne nationale de divulgation de l'économie solidaire par la production et distribution de matériel imprimé et audiovisuel.

**Appui au développement d'incubateurs d'initiatives d'économie solidaire** - Les incubateurs d'initiatives d'économie solidaire ont été créés dans le but d'appuyer et conseiller les nouvelles initiatives d'ÉS ou encore de renforcer celles déjà créées, en offrant formation, assistance



technique et conseil pendant la période d'incubation. Les incubateurs existants focalisent leurs activités dans l'incubation d'initiatives, de réseaux et autres organisations collectives des travailleurs ; la formation des étudiants (futurs professionnels) sur les différentes thématiques de l'économie solidaire ; le développement de connaissances, la formation de cadres ; la réalisation de projets et politiques. Parmi les incubateurs, il faut mettre en évidence ceux qui sont rattachés aux universités, qui ont pour mission d'offrir leur soutien aux initiatives de l'ÉS et de favoriser la réinsertion sociale des couches défavorisées de la population (travailleurs au chômage, jeunes ou adultes sans emploi) et du secteur informel. Il faut encore mettre en évidence la contribution de ces dernières dans la construction de nouvelles pratiques de mobilisation démocratique et d'un nouveau paradigme organisationnel pour le travail et l'économie solidaire.

**Élaboration d'un nouvel encadrement juridique de l'économie solidaire** - La structuration d'un nouvel encadrement juridique pour l'économie solidaire - qui reconnaît la dimension sociale des organisations tout en offrant, en même temps, un plus grand confort juridique aux formes collectives d'organisation économique - est une des plus grandes demandes du secteur. Le but de cette action, de nature non budgétaire, est l'élaboration de propositions normatives, notamment en termes d'adéquations aux lois existantes, comme par exemple la création de nouvelles lois adaptées aux besoins de l'économie solidaire.

Liens Internet suggérés :

<http://www.mte.gov.br> Ministério do Trabalho e Emprego

<http://www.fbes.org.br> Fórum Brasileiro de Economia Solidária

<http://www.rts.org.br> Rede de Tecnologia Social

<http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies.asp> Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária

<http://www.ipea.gov.br/default.jsp> Boletim de Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise (n° 39, n°40 e n°41)

---

<sup>1</sup> Au Brésil, les organisations d'économie solidaire ne sont pas appelées entreprises (empresas en portugais), mais « empreendimento » pour marquer la différence avec les entreprises classiques de l'économie. C'est ce terme « initiatives d'économie solidaire ou initiatives » qui sera employé dans le présent article en lieu et place de celui d'entreprises d'économie solidaire.

