HAL
open science

Le rôle des coopératives de crédit dans la territorialisation des politiques de soutien à l'agriculture familiale. L'exemple du mouvement coopératif dans l'Etat de Santa Catarina (Sud Brésil)

Marielle Berriet-Solliec, Ademir Antonio Cazella

To cite this version:

Marielle Berriet-Solliec, Ademir Antonio Cazella. Le rôle des coopératives de crédit dans la territorialisation des politiques de soutien à l'agriculture familiale. L'exemple du mouvement coopératif dans l'Etat de Santa Catarina (Sud Brésil). Colloque SFER : Les entreprises coopératives agricoles, mutations et perspectives, Société Française d'Economie Rurale (SFER). FRA., Feb 2008, Paris, France. hal-02754395

HAL Id: hal-02754395

https://hal.inrae.fr/hal-02754395v1

Submitted on 3 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Communication au colloque de la SFER – 28-29 février 2008

Le rôle des coopératives de crédit dans la territorialisation des politiques de soutien à l'agriculture familiale

L'exemple du mouvement coopératif dans l'Etat de Santa Catarina (Sud Brésil)

Marielle Berriet-Solliec (ENESAD-CESAER)
26 Bd Petitjean BP 87999 - 21079 Dijon Cedex 1
berriet@enesad.inra.fr

et

Ademir Antonio Cazella
Université Fédérale de Santa Catarina
Rod. Ademar Gonzaga, 1346 – Itacorubi- C.P.476 – 88040-900- Florianópolis (SC)- Brésil
acazella@cca.ufsc.br

Résumé

Les coopératives de crédit au Brésil apparaissent aujourd'hui comme vecteurs potentiels du développement de l'agriculture familiale et comme alternatives opérationnelles au système national de crédit rural. Partant de ce constat, ce texte présente une analyse du rôle effectif des coopératives de crédit à partir de recherches menées dans l'Etat de Santa Catarina (Sud Brésil), historiquement reconnu comme l'une des zones géographiques où les systèmes coopératifs ont connu un certain dynamisme et où le nombre d'agriculteurs familiaux est relativement important par rapport aux autres régions brésiliennes. Cette analyse croise le regard de deux économistes, l'un spécialisé dans les mécanismes de financement de l'agriculture familiale, l'autre dans les processus de territorialisation des politiques agricoles et de développement rural. L'article analyse en quoi les coopératives de crédit, selon leur mode d'organisation, contribuent à l'amélioration de l'efficacité et de l'accès au crédit pour les agriculteurs familiaux par des processus d'interventions territorialisées.

Introduction

Si les coopératives de crédit au Brésil existent depuis 1920, ce n'est qu'à partir des années 80, après le régime militaire, qu'elles (re)développent leurs activités et apparaissent à la fois comme vecteurs potentiels du développement de l'agriculture familiale et comme alternatives à un mode de gestion d une politique publique de crédit liée au système national. En particulier, les coopératives de crédit pourraient jouer un rôle de « relais » auprès des paysans brésiliens pour faciliter la mise en œuvre du Programme National de Soutien à l'Agriculture Familiale (PRONAF) qui existe au Brésil depuis 1996 et en améliorer l'efficacité (Cazella, 2002). En effet, dans le contexte actuel, la Banque du Brésil reste le principal interlocuteur pour l'accès aux prêts agricoles accordés dans le cadre du PRONAF mais seulement 2 Millions des 4,1 Millions d'exploitations familiales accèdent à ce programme de crédit soit moins de 50% des agriculteurs familiaux (Cazella, 2005).

Les résultats des recherches présentées dans ce papier reposent sur des enquêtes réalisées auprès de coopératives de crédit situées dans l'Etat de Santa Catarina (Sud Brésil), historiquement reconnu comme l'une des zones géographiques où les systèmes coopératifs ont connu un certain dynamisme et où le nombre d'agriculteurs familiaux est relativement important par rapport aux autres régions brésiliennes (Assankpon, 2007)[1]. La question centrale de ce travail est double. En quoi les coopératives de crédit contribuent-elles à améliorer l'efficacité et l'accès au crédit pour les agriculteurs familiaux, selon leur mode d'organisation et le type de système auquel elles se réfèrent ? En quoi correspondent-elles à la territorialisation de la politique publique à destination des agriculteurs familiaux ? L'hypothèse testée ici est que les coopératives relevant de l'économie solidaire sont *a priori*, de par leurs relations plus étroites avec les bénéficiaires et leurs connaissances plus fines des enjeux de leurs territoires, plus à même de gérer le PRONAF et à créer des formes de crédits appropriés.

Au préalable, il semble nécessaire de préciser ce que nous entendons par « territorialisation ». Dans la littérature sur l'analyse de l'intervention publique, la territorialisation correspond à plusieurs processus et dimensions (Berriet-Solliec *et al*., 2008) : une adaptation à des contextes locaux différents, quelle que soit l'échelle d'intervention politico-administrative (Trouvé, 2007), une tendance à la définition, au repérage et à la prise en charge des problèmes économiques par les institutions publiques infra-nationales (Douillet, 2003), enfin un renforcement d'espaces de gestion, de territoires construits, dont la délimitation s'établit par type de problème à traiter (Duran, Thoenig, 1996). Nous retiendrons ici la conjugaison des deux premières dimensions. Par conséquent, nous cherchons, dans cet article, à analyser en quoi l'intervention des coopératives de crédit dans l'Etat de Santa Catarina se traduit par une forme de soutien institutionnel, exprimé à l'échelle locale, permettant la prise en compte de besoins ou enjeux exprimés par les agriculteurs familiaux.

Auparavant, comme le développement des coopératives de crédit est étroitement lié à l'élaboration de la politique brésilienne de soutien aux exploitations familiales, il nous semble essentiel de revenir à la fois sur l'historique de cette politique et sur l'explicitation des raisons de l'émergence progressive du mouvement coopératif au Brésil, en particulier dans les Etats du Sud.

---

[1]Le travail d'Ulrich Assankpon, étudiant de l'ENESAD, s'inscrit dans un programme de coopération entre l'ENESAD et L'Université fédérale de Santa Catarina. Ce programme franco-brésilien, BRAFAGRI, est financé par le Ministère de l'agriculture en France (DGER) et la CAPES au Brésil.

1. Mise en perspective historique de la politique de soutien aux exploitations familiales

1.1. Du Système National de Crédit Rural (SNCR) à la naissance du Programme National de Soutien à l'Agriculture Familiale (PRONAF)

Malgré l'existence d'initiatives publiques de crédit agricole depuis les années 1930 au Brésil (toujours orientées vers les exploitations agricoles de grande taille), ce n'est qu'à partir des années 1960 que le gouvernement reconnaît vraiment l'importance du crédit à destination des agriculteurs. Cette prise de conscience débouche en 1967 sur l'incitation à utiliser le crédit pour appuyer le développement agricole grâce à la mise en place d'un système national de crédit rural (Sistema National de Crédito Rural -SNCR)[2]. Cette institution s'est consolidée avec le temps. Ainsi, les ressources gérées par le SNCR ont considérablement augmenté jusqu'au début des années 1980 où elles atteignirent 30 milliards de dollars annuels de crédit rural (Burigo, 2007).

Le SNCR, dès sa création, a ainsi apporté un appui pour le développement d'un modèle d'agriculture intensive, étroitement liée au secteur industriel (industries de fertilisants, de phytosanitaires, de machines agricoles). Cette politique de soutiens aux exploitations agro-industrielles a eu des effets importants de concentration économique et géographique. En effet, elle a privilégiée les produits (exportation, transformation agroindustrielle), les régions (régions du Sud et du Sud-est), les producteurs (les moyens et les grands) (Sayad, 1984 ; Delgado, 1985).

C'est au début des années 1980, en parallèle avec l'ouverture politique, la re-démocratisation du pays, la montée des pressions populaires (particulièrement, du monde agricole des petits exploitants), mais aussi l'accroissement de l'inflation et de la dette externe du pays, que le SNCR est remis en cause. A partir de cette époque, en effet, les mouvements syndicaux et sociaux dénoncent le fait que le crédit rural national soit presque exclusivement réservé aux entreprises agricoles les plus performantes (exploitations dites patronales au Brésil), alors que les agriculteurs familiaux connaissent de grandes difficultés pour accéder aux financements publics. C'est à cette période que les inégalités entre les deux types d'exploitations (patronales *versus* familiales), commencent à devenir importantes. Le tableau 1 présente les caractéristiques duales de ces deux types d'exploitations au Brésil et dans l'Etat de Santa Catarina où nous avons réalisé nos enquêtes.

Tableau I: Type, nombre et valeur brute de la production (VBP) (en %) des unités agricoles – Brésil et Santa Catarina

Type	Brésil			Santa Catarina		
	Nb	%	VBP (%)	Nb	%	VBP (%)
Patronale	554.500	11,5	61	10.500	5	28,5
Familiale	4.139.500	85,5	38	191.800	95	71,5
Plus grand revenu	406.000	8,5	19,5	31.800	16	35,5
Revenu moyen	994.000	20,5	11	72.500	36	24
Revenu faible	823.500	17	3,5	36.500	18	5,5
Quasi sans revenu	1.916.000	39,5	4	51.000	25	6,5
Total	4.860.000	-	-	202.300	-	-

Source: Recensement Agricole 1995/96 –IBGE – Convention INCRA/FAO
(les nombres et les valeurs ont été arrondis afin de faciliter la présentation).

[2] Fait contradictoire, intéressant à relever, le SNCR s'est consolidé au même moment qu'entrait en vigueur des lois portant préjudice aux coopératives de crédit (Burigo, 2007). Nous reviendrons sur ce fait dans la deuxième partie de cet article.

Ainsi, pendant les années 1980 et jusqu'à la moitié des années 1990, la politique de crédit agricole est orientée vers les exploitants agricoles les plus favorisés, en particulier vers ceux qui produisent des produits d'exportation (canne-à-sucre, orange, soja...). En parallèle, on observe l'accroissement des pressions politiques et des mouvements sociaux et syndicaux représentant les intérêts des agriculteurs familiaux. Ces derniers revendiquent des politiques publiques spécifiques pour les exploitants à main d'oeuvre familiale. En outre, venant en appui à ces revendications, plusieurs études mettent en relief l'importance de l'agriculture dans la production d'aliments pour le marché intérieur, la création d'emplois, la promotion du développement local...

1.1. Mise en place du PRONAF : vers une politique de soutien à l'agriculture familiale

C'est donc, dans les années 80-90, sous la pression de la société civile, couplée à celle des institutions internationales (Banque Mondiale), que le gouvernement a été conduit à modifier sa politique de soutien en faveur des agriculteurs familiaux et à formuler des programmes de crédits subventionnés en faveur de l'agriculture familiale. Ainsi en 1993, le PROVAP (*programa de valorização da pequena produção rural*) prédécesseur du PRONAF, a vu le jour *(*Burigo, 2007*)*. Il faut cependant attendre 1995 et les révisions du PROVAP, pour voir la création du PRONAF. Ce programme vise à renforcer l'agriculture familiale au moyen d'un appui technique et financier. Ses objectifs principaux sont de contribuer à la création d'emplois et à l'augmentation des revenus dans les zones rurales, tout en améliorant la qualité de vie des agriculteurs familiaux.

1.2. Evolution et importance du PRONAF

D'un point de vue opérationnel, le PRONAF possède quatre lignes d'actions :

-financement de la production : à travers le crédit d'exploitation (Pronaf Custeio) et le crédit d'investissement (Pronaf investimento)

- financement d'infrastructures et services municipaux, qui récemment sont devenus un crédit de développent territorial (financement des projets intercommunaux)
- formation et professionnalisation des agriculteurs familiaux.
- financement de la recherche et de la vulgarisation agricole.

La première modalité est la plus importante de ce programme. Malgré ses limites, toutes les évaluations de ce programme s'accordent sur le bilan positif du PRONAF qui représente désormais « une alternative concrète pour divers segment de l'agriculture familiale brésilienne » (Mattei, 2005). Les derniers données disponibles suggèrent que pratiquement la moitié des agriculteurs familiaux (deux millions) est touchée par cette politique. Il faut toutefois souligner l'existence d'une partie d'agriculteurs familiaux qui ne sont pas bénéficiaires du PRONAF. Ils ont des revenus plus importants et des surfaces de terres supérieures à quatre modules fiscaux qui varie dans chaque région du pays.

Encadré 1 : Evolution de la politique de soutien au développement des exploitations familiales au Brésil (PRONAF)

Il est possible de distinguer deux phases d'évolution du PRONAF.
La première période, de 1995 à 1999, *est marquée par l'augmentation du nombre de contrats effectués*. En effet, en 1995, il y avait qu'un petit nombre de contrats en raison des conditions très contraignantes qu'imposaient les agents financiers. A partir de 1996 sous la pression des professionnels du monde agricole (syndicats, ONG…) et mouvements populaires le Conseil Monétaire National (CMN) a pris une série de mesures permettant de stimuler les agents financiers à faire les opérations de crédit du PRONAF. Ainsi, les taux pratiqués sur ce crédit passèrent des 16% en 1995 à 15% en 1996 et finalement à 5,75% en 1999, permettant l'élargissement à un plus grand nombre d'agriculteurs familiaux. Cependant, il faut noter une concentration des ressources sur les crédits d'exploitation et une moindre intervention par rapport aux problèmes structurels des exploitations familiales. Ainsi, des environ 1.830 milliards de réais libérés par le programme en 1999, à peine 313 millions réais étaient destinés au crédit investissement. Par ailleurs, le PRONAF a plus bénéficié dans cette phase, au région du Sud, que ce soit en nombre de contrats réalisés (78% du total) ou en ressources mobilisées (65% du total brésilien).

La seconde phase du programme est marquée par l'adoption de la classification des agriculteurs familiaux en différents groupes. Suite à l'étude réalisée en 1999 par la FAO/Incra, les agriculteurs sont répartis en cinq groupes sur la base du revenu familial annuel afin de permettre une adéquation des règles de financement à la réalité de chaque segment. *Grosso modo*, les cinq groupes correspondent aux catégories d'agriculteurs familiaux présenté dans le tableau 1, à l'exception des agriculteurs bénéficiaires de la politique de reforme agraire (groupe A). Les autres sont encadrés dans le Groupe B (quasi sans revenu), plus ciblés sur les états fédérés du nord-est et nort du pays , Groupe C (revenus faible) et Groupes D et E (revenus moyens).

Dans cette période, l'augmentation du nombre de contrats réalisés est continue et à partir de 2003, après quelques années de stagnation, les ressources attribuées au programme augmentent de façon exponentielle. En effet, le montant de ressources disponibles en 2004 est plus que le triple des ressources disponibles en 1999 et cette évolution se confirme en 2005 où les montant de crédits disponibles pour l'agriculture familiale atteint 7 milliards de réais. Pour l'année agricole de 2007/08 le montant annoncé par le gouvernnement est de 10 milliards de reais.

Source principale : Mattei (2005)

L'encadré 1 retrace les deux principales phases d'évolution de ce programme. Trois éléments méritent d'être soulignés. Le premier est que le PRONAF concrétise l'émergence d'une véritable politique de soutien au développement de l'agriculture familiale au Brésil. Le second est, qu'en raison de la forte participation de la société civile et des mouvements sociaux ruraux, ce programme est périodiquement revu, avec l'adoption de nouvelles règles en ce qui concerne les taux d'intérêts, les délais, la valeur maximale des crédits, mais aussi à travers l'introduction de nouvelles lignes de crédit destinées à des activités et à un public spécifique: par exemple jeunes ruraux, femmes agricultrices, habitants des zones semi-arides, agro-écologistes, petits transformateurs familiaux (Burigo, 2007). Enfin, le troisième élément à relever concerne le fait que la seconde période du programme est marquée par une meilleure diffusion des prêts dans tout le Brésil[3], même si la région Sud reste pionnière et la plus importante dans son application. C'est aussi dans cette région que le mouvement coopératif a vu le jour, comme nous le verrons dans la deuxième partie de cet article.

[3] Ainsi, le Sud qui détenait 60,5% des contrat en 1999 passa à 38,5% tandis que la région Nord-est collecta en 2004, 36% des contrats contre 22% en 1999 (Mattei, 2005.)

2. Emergence progressive d'initiatives territoriales en matière de crédit rural et développement des formes coopératives

Le bref historique présenté dans la première partie nous a permis de rappeler les enjeux de la politique brésilienne de soutien à l'agriculture familiale. La question est alors de savoir en quoi le renforcement de l'intervention des coopératives de crédit a contribué, par une gestion plus territorialisée des crédits du PRONAF, à une plus grande efficacité dans l'attribution des prêts au regard du nombres de contrats signés et du type d'agriculteurs concernés. En quoi l'émergence des coopératives de crédit au Brésil a permis de répondre aux enjeux de cette territorialisation de la politique de soutien à l'agriculture familiale ? Quelles sont les modalités de fonctionnement ? A partir de la présentation de l'organisation actuelle des coopératives de crédits (2.1), nous reviendront sur l'historique des coopératives de crédit (2.2) avant de mettre l'accent sur les conditions d'émergence des coopératives (2.2).

2.1. Panorama des structures de crédit au Brésil

L'originalité dans l'organisation des coopératives, au Brésil, réside dans la non-existence d'une entité unique qui regrouperait toutes les coopératives de crédit. Ces dernières sont structurées autour de quatre principaux systèmes à savoir : SICOOB, SICREDI et UNICREDI et l'Association Nationale du Coopérativisme de Crédit pour l'Economie Familiale et Solidaire (ANCOSOL). Les trois premières sont liées au système conventionnel de coopératifs de crédits, tandis que l'ANCOSOL représente le système alternatif ou solidaire. Parmi ces quatre systèmes, l'UNICREDI est le seul système qui ne travaille pas avec le crédit agricole puisqu'il est ciblé sur les professionnels de la santé.

Plus précisément, l'ANCOSOL n'est pas un système mais un réseau de petits systèmes. Ce réseau a vu le jour en juin 2004 et regroupe des systèmes qui se distinguent par leur organisation stellaire, contrairement à la structuration des systèmes de coopératives de crédit conventionnel (SICOOB, UNICRED, SICREDI). Il faut souligner qu'à l'intérieur de cette Association se trouve la Coopérative Centrale de Crédit Rural avec Interation Solidaire (CRESOL), qui est le résultat d'un mouvement conjoint de plusieurs institutions (d'appui et syndical) de petits agriculteurs des états du Sud du pays. Elle traduit les prémisses de la création d'un systéme coopératif de crédit agricole qui ne soit pas attaché aux grosses coopératives agricoles.

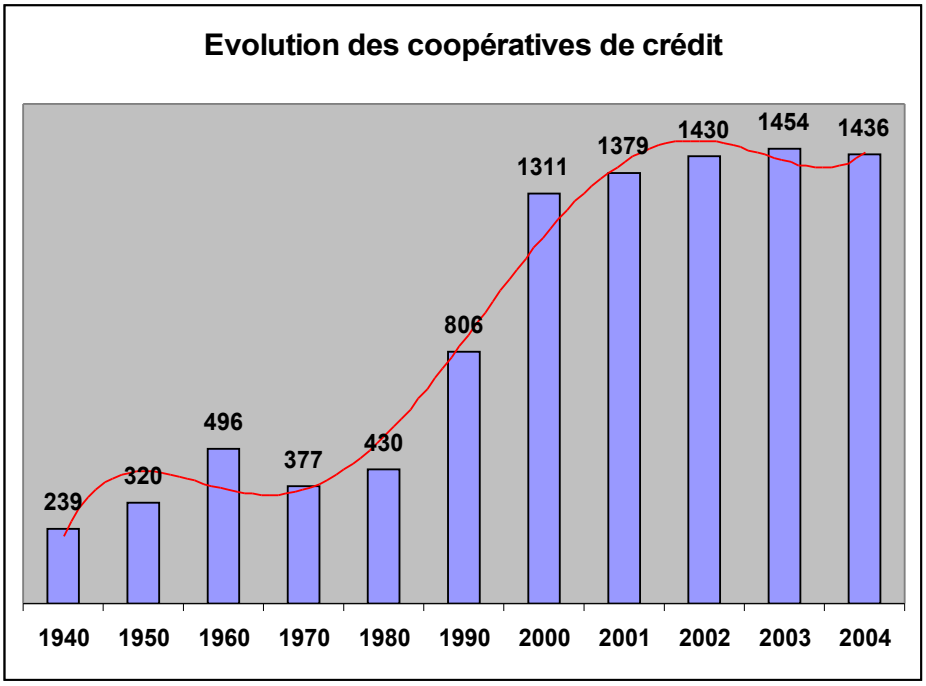
Comment ont été créées ces structures ? De quelles initiatives résultent-elles ? Nous allons, dans le paragraphe suivant analyser les raisons de la différenciation progressive de ces formes d'organisation pour l'octroi du crédit rural.

2.2. **Des initiatives coopératives anciennes mais à l'évolution contrastée**

Les premières coopératives de crédit ont vu le jour dans le sud du Brésil dans les années 20. Des années 40 à nos jours l'évolution des coopératives de crédit a été contrastée (graphique suivant). Le gouvernement fédéral encourage, dans un premier temps, le développement des coopératives par deux décrets successifs (en 1926 et 1932) qui donnent un cadre de fonctionnement institutionnel au mouvement coopératif. Ces actions de l'État, qui permettent une forte expansion des coopératives dans la décade 40 – 50, sont confortées en 1943 par la création de la Caisse de Crédit Coopératif. Cette caisse a été transformée, en 1951, en Banque Nationale de Crédit Coopératif (BNCC), avec une forte participation de l'Etat dans sa gestion.

Il s'agit, non d'une banque commerciale, mais d'une banque d'appui aux coopératives agricoles. Cette banque a été dissoute au début des années 1990.

Cette première phase d'expansion a été suivie, à partir des années 1950, par une période où la majorité des coopératives de crédit se retrouvent en grandes difficultés en raison des restrictions financières imposées par le Système Financier National (SFN) *(*Cazella, 2005*)*. Leur situation empire dans les années 60 avec la mise en place du gouvernement militaire, qui interdit la création de nouvelles coopératives de crédit et institue de fortes restrictions dans le fonctionnement de celles qui existent déjà. Ainsi, dans les années 70, le nombre des coopératives de crédit, notamment des coopératives de crédit agricole, a chuté et le financement de l'agriculture est entièrement confié aux organes de l'Etat fédéral, en l'occurrence le SNCR. Par la suite, la relance du mouvement coopératif de crédit agricole se fera grâce à des initiatives des coopératives agricoles conventionnelles dès les années 80. Mais il faut attendre le retour de la démocratie pour voir vraiment se (re)développer les coopératives de crédit, liées aux structures conventionnelles déjà existantes mais aussi avec des organisation plus diversifiées et alternatives aux coopératives nationales.



(Source : Pinheiro, 2005)

2.3. Les conditions d'émergence de ces nouvelles formes de crédit rural

En 1980, face à l'essoufflement des politiques de crédit agricole du SNCR, l'Organisation des Coopératives du Brésil (OCB) s'engage dans la réorganisation des coopératives de crédit. Au début des années 1990, un réseau d'ONG du sud incorpore ce sujet dans leurs programmes d'action. De 1980 au années 2000, les coopératives de crédit connaissent ainsi une croissance exponentielle au Brésil, particulièrement dans les trois états du Sud dont Santa Catarina. Dans cet Etat, le développement des coopératives, qui s'explique en partie par l'évolution de la conception du rôle des coopératives de crédit, se traduit d'une part par l'apparition de système de coopératives de crédit de type SICOOB et dans un second par la création de coopératives de crédit alternatif de type CRESOL.

C'est ainsi, en 1985, dans l'Etat de Santa Catarina qu'on assiste à un certain renouveau du mouvement coopératif. Sept coopératives de crédit et 2 coopératives agricoles se réunissent alors pour former la Coopérative Centrale de Crédit de Santa Catarina (COCECRER/SC). Cette initiative régionale a été progressivement intégrée au cadre national qui s'est lui-même structuré pour accompagner le développement coopératif. En effet, en 1995, un pas déterminant est fait par l'OCB, avec l'autorisation, par la loi, de la création de banques de coopératives. Il s'agit de banques privées à visée commerciale dont les actions sont détenues par des organisations coopérativistes (Burigo, 2007). Cette impulsion conduit, le système SICOOB, créé institutionnellement en 1997 au niveau national à la place des COCECRER, à se doter dès 2000 de sa propre banque à savoir la BANCOOB. Le SICOOB/SC s'affilie alors à cette banque dont il détient aujourd'hui 7% des actions.

Pour comprendre l'organisation des coopératives de crédit au Brésil, il est essentiel d'expliquer le lien qui existe entre la majorité des coopératives de crédit du Système SICOOB et les coopératives de production agricole. En effet, l'ancienne COCECRER et l'actuel système SICOOB sont nées à partir des initiatives politiques des dirigeants des coopératives de production agricole conventionnelles. Il est fréquent que ce soit les mêmes dirigeants qui occupent les postes de direction dans les deux coopératives. Au Brésil, et à Santa Catarina (où se situe notre zone d'étude), la réalité n'est pas différente. Le mouvement coopérativiste né dans la période de la modernisation agricole des années 1960-70 se caractérise par son caractère conservateur du point de vue politique. Ces systèmes coopératifs ont une organisation nationale, mais aussi des relais au niveau des états fédérés, très puissants avec une grande capacité d'influencer l'évolution des politiques publiques.

A l'instar de la BANCOOB qui est l'une des plus grandes structures des coopératives de crédit du Brésil,[4] la SICOOB-SC a acquis une grande importance dans l'état de Santa Catarina. A travers ses 45 coopératives de crédit et 187 postes de service (reliés aux coopératives), elle dessert 59% des municipalités de l'état, soit 173 municipalités. En termes de représentation sur l'ensemble du territoire de Santa Catarina, seules la Banque du Brésil et la Banque de l'Etat de Santa Catarina (BESC) devancent la SICOOB-SC.

Le développement des coopératives SICOOB traduit une première forme de territorialisation du système de crédit et une prise en compte des aspirations régionales. Mais cette forme d'organisation s'avère encore insuffisante pour la prise en compte des besoins des petits producteurs. C'est pourquoi, à partir de 1990, face au constat que les coopératives de crédit du système conventionnel ne parviennent pas à « toucher » les petits paysans, la société civile (ONG et mouvements populaires) se mobilise pour trouver des solutions alternatives, afin de faciliter l'accès au crédit aux petits producteurs. Dans ce contexte, le Centre d'Etudes et d'Appui à l'Agriculture de Groupe (CEPAGRO[5]) est chargé de coordonner les discussions et d'élaborer des propositions, en étroite collaboration avec des enseignants-chercheurs de l'Université Fédérale de Santa Catarina. Une commission de crédit est alors mise en place et est chargée d'une étude sur le crédit rural. Cette étude tire le constat que le lien fort qui existait alors entre les coopératives de production et les coopératives de crédit entraîne la mise à l'écart des agriculteurs non associés des coopératives de production. Les financements

[4] La BANCOOB est présente dans 14 états du pays et compte 789 coopératives affiliées dont 28% sont des coopératives de crédit.

[5] Cette ONG a été créée à la fin des années 1980 avec le but de coordonner des projets de développement rural avec la participation des autres Organisations existantes à l'intérieur de l'Etat de Santa Catarina. Placée à la capitale de l'Etat, le Cepagro a été la première ONG à proposer l'organisation de coopératives de crédit pour des petits agriculteurs exclus par les banques et par le système COCECRER/SICOOB.

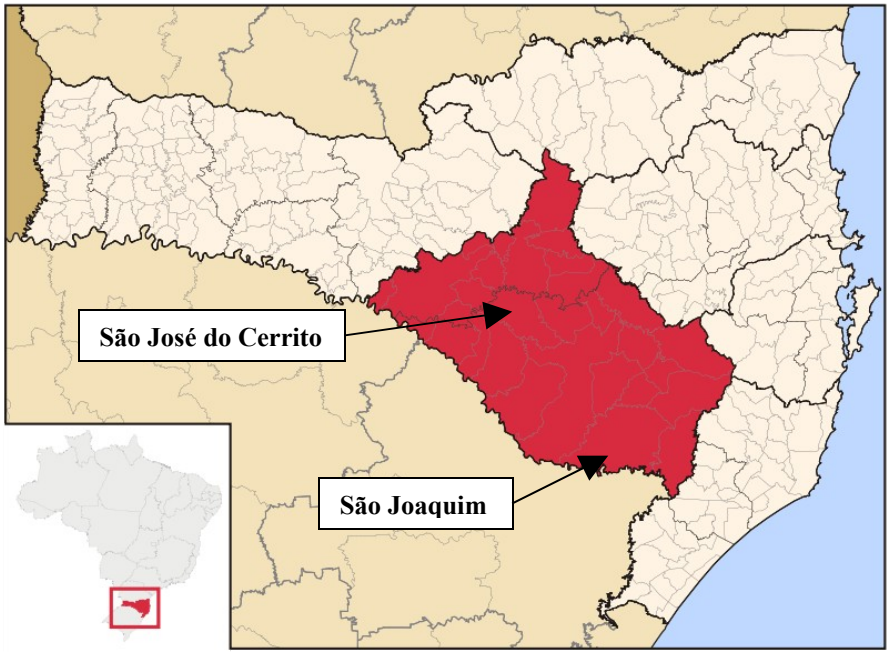
accordés par les coopératives de crédit sont dès lors quasi exclusivement destinés pour l'achat d'intrants agricoles vendus par la coopérative de production associée. La commission propose, en ce sens, l'organisation de coopératives de crédit indépendantes des coopératives de production locale. Ceci deviendra un aspect de confrontations permanentes avec les coopératives traditionnelles (Cazella, 2002).

Au final, de 1993 à 1999, 11 coopératives de crédits ont été créées, sous l'impulsion du réseau ONG locales, CEPAGRO, l'Université et les principaux acteurs des municipalités impliquées (mairies, service public de vulgarisation agricole, syndicats agricoles). Cependant, des contradictions et divergences politiques apparaissent rapidement entre les nouvelles coopératives et la direction du COCECRER-SC. Les motifs de divergence sont multiples : (1) la politique d'inclusion d'un plus grand nombre d'agriculteurs dans le cadre social des nouvelles coopératives, (2) la faible valeur des parts sociales et par conséquent du capital social souscrit, (3) l'indépendance des nouvelles coopératives vis-à-vis des coopératives de production présentes dans leur territoire d'action, (4) la préférence des coopératives conventionnelles à mobiliser les ressources captées sur le marché financier au lieu de l'emprunter aux associés, (5) la politique d'agrandissement des coopératives déjà existantes par l'intermédiaire de l'ouverture de postes de services au lieu de la création de nouvelles coopératives, (6) et, non moins important, des divergences idéologiques puisque les dirigeants du mouvement alternatif avait un fort lien avec des organisations de gauche tandis que le mouvement des coopératives conventionnelle est marqué par des positions politiques de centre-droit.

Ces divergences de position ont conduit à la prise de distance des ONG vis-à-vis du système conventionnel et à la constitution, en 1996 du système CRESOL entre les trois états de sud du Brésil. Le système CRESOL a connu au cours des dix dernières années une évolution importante, en partie liée à la consolidation, en parallèle, du PRONAF.

3. L'exemple des coopératives de crédit rural de l'Etat de Santa Catarina

Dans cette troisième partie, nous mettons plus précisément l'accent sur l'analyse de deux coopératives de crédit rural qui appartiennent à deux systèmes distincts de gestion que nous avons décrit dans la partie précédente. Néanmoins, il faut souligner que les deux coopératives sont nées à partir du mouvement alternatif et, de cette façon, elles n'ont pas de liens avec des coopératives conventionnelles. Les deux sont placées dans une zone de Santa Catarina qui n'a pas d'antécédents dans l'organisation de coopératives agricoles. La première est affiliée au Système CRESOL (la Crésol São Joaquim) et la seconde coopérative est ratachée au Système SICOOB (la Crédicaru de São José do Cerrito). L'analyse porte sur la caractérisation du fonctionnement comparé de ces deux coopératives situées dans la région du Plateau de Santa Catarina, une des régions les plus pauvres de l'Etat (Assankpon, 2007) (cf carte 1). Même si cela ne représente pas la totalité des crédits alloués, nous avons concentré notre analyse sur la mise en œuvre des crédits du PRONAF en tant que programme structurant de la politique de soutien aux exploitations familiales.



CARTE 1 : Méso région du Planalto Serrano dans l'Etat de Santa Catarina
Source : pt.wikipedia.org

Pour l'analyse, nous avons mobilisé une grille de lecture construite autour de quatre principaux critères 1) facilité d'accès à l'information et pertinence du dispositif (2) degré d'inter-connaissance entre les agriculteurs et l'institution financière (3) nature de l'accompagnement institutionnel (appui des municipalités, des ONG, des syndicats …) enfin (4) degré d'implication des coopératives dans le développement territorial (notamment en analysant le pourcentage de crédits réinjectés dans l'économie locale).

3.1. **Accès à l'information et pertinence du dispositif**

Dans les deux cas, les enquêtes de terrain réalisées auprès des bénéficiaires des crédits et des agents des coopératives ont permis d'identifier les coopératives de crédit comme les principaux interlocuteurs du PRONAF dans les municipalités. Ainsi, dans les municipalités qui possèdent une coopérative de crédit ou un poste de coopérative de crédit, le nombre de crédits contractés est supérieur à celui des communes où il n'existe pas de structure coopératives. Ceci montre l'importance des relations de proximité géographique entre la structure de crédit et le bénéficiaire. En particulier, dans les municipalités pourvues de coopératives de crédit, le nombre d'agriculteurs familiaux accédant aux crédits d'exploitation du PRONAF est généralement bien supérieur. Les communes de la zone de l'étude qui n'ont pas des banques, ni des coopératives de crédit ont reçu environ treize fois moins des ressources du PRONAF dans l'année 2006.

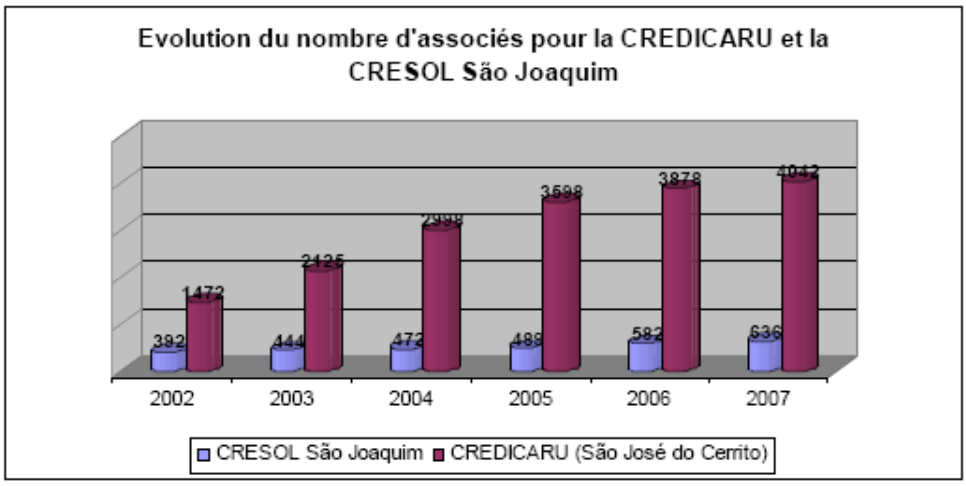
Mais ce premier constat est à nuancer si on s'interroge sur la prise en compte des différents types d'agriculteurs tels que définis dans le tableau 1. Sur ce point, les enquêtes réalisées ont montré qu'il existe une différence très importante entre les deux coopératives (Assankpon, 2006). La Crédicaru du SICOOB a fait bien plus de contrats pour des petits paysans (48% des contrats du PRONAF de l'année 2006 ont relevé de la modalité C). À São Joaquim, il y a eu seulement 3% des contrats du PRONAF C, et ce, malgré l'existence d'une structure de financement bien plus complexe dans cette municipalité : une agence de la Banque du Brésil (qui est l'institution officielle de gestion du PRONAF), un poste coopérative du SICOOB lié à une coopérative d'une commune voisine et la Coopérative du CRESOL.

Ce résultat contre-intuitif par rapport à notre hypothèse centrale peut, en partie, s'interpréter par l'orientation des productions. En effet, à São Joaquim l'arboriculture intensive (production de pommes) est prédominante tandis qu'à São José do Cerrito, l'agriculture est plus traditionnelle (haricot, maïs, élevage extensif) avec des productivités très faibles et donc *a priori* un nombre plus important d'agriculteurs de type C. En outre, il semble y avoir une contradiction entre les discours des dirigeants et des ONG liés au Système CRESOL (sur les principes de l'économie solidaire) et leurs pratiques. En ce sens, à São Joaquim, il existe des petits paysans (type C) qui pourraient faire partie de la coopérative mais qui ne se sentent pas concernés par ses actions. Ce processus est désigné par Cazella comme un processus « d'élitisation » des actions de développement (Cazella, 2006 et 2007).

Une autre explication est relative au dynamisme de la coopérative de São José do Cerrito et à l'augmentation de l'activité de cette coopérative qui a été confortée par l'amélioration, en parallèle, des infrastructures en milieu rural. En effet, jusqu'à une période récente, pour permettre aux agriculteurs de signer des contrats de crédit, les employés de la coopérative se déplaçaient dans les petites communautés rurales pour remplir les formulaires. Avec l'amélioration des routes et des transports publics dans la zone, cette pratique a été abandonnée au profit de liens étroits entretenus entre les employés de la coopérative et une bonne diffusion de l'information pour une meilleure connaissance des petits agriculteurs vis-à-vis des règles et des avantages du PRONAF.

Une autre explication possible résulte du fait que la coopérative de São José do Cerrito est devenue « la banque » locale et qu'elle a adopté une politique de gestion bien plus dynamique avec l'affiliation de la majorité des paysans de la commune. Les enquêtes ont ainsi montré un certain dynamisme et la mise en place d'actions concrètes territorialisées, contribuant à l'adaptation des lignes de crédit du PRONAF aux réalités locales. Ainsi une règle interne a été créée consistant à diminuer la valeur maximale des financements du PRONAF afin que les agriculteurs aient le droit de bénéficier d'un nombre plus grand d'associés et, aussi, pour concéder des crédits avec des valeurs ajustées à la capacité de paiement des emprunts. Ces mesures qui pourraient être considérées comme marginales s'avèrent très adaptées aux conditions des paysans locaux et traduisent de fait, une forme de territorialisation du dispositif synonyme de pertinence. Existent également de petits financements avec des ressources propres soit pour des besoins particuliers et divers non agricoles (problèmes de santé, voyage, achats des outils domestiques, etc), soit pour l'achat des outils agricoles ou des animaux. Dans ce domaine, la Credicarú participe à deux foires de bovins qui sont organisées annuellement dans la commune par une association des éleveurs locaux (dont la majorité est associée de la coopérative). La coopérative cherche alors à susciter des demandes des ressources du PRONAF investissement et d'autres sources de ressources publiques pour financer les associés qui achètent des « animaux de race » pour améliorer la qualité génétique de leur troupeau.

Par conséquent, force est de constater actuellement que la Credicarú a des résultats bien plus importants que la CRESOL SJ, en terme de nombres d'associés, comme le montre le graphique ci-dessous.



Source: Carucaca N°13 (Journal de la coopérative de São Joaquim) et Beckhauser C. Rodolpho (2007)

Notons, de façon générale, à propos de la question de la pertinence du dispositif, que les deux coopératives de crédit proposent d'autres crédits qui ne correspondent pas aux deux lignes du PRONAF (d'exploitation et d'investissement). Elles offrent des crédits non agricoles à des agriculteurs associés, en général avec des ressources propres, pour des achats divers, soins maladies, paiements des dettes avec tiers, etc. En outre, pour les deux coopératives, des contraintes existent qui relèvent des modalités du PRONAF en lui-même. Ainsi, actuellement les financement du PRONAF ne sont destinés qu'à un nombre limité de cultures par région en raison de la mise en place d'un zonage climatique. Par exemple à Santa Catarina l'entreprise de recherche et vulgarisation agricole de l'Etat de Santa Catarina (EPAGRI) définit, pour chaque zone climatique, un ensemble de productions comme « idéales » et les financements du PRONAF ne couvrent aucune culture en dehors de ces dernières dans ladite zone, sous peine de ne pas être bénéficiaire de la politique de secours au cas des dommages aux cultures (des sinistres).

3.2. **L'existence d'inter-connaissances et de relations personnalisées**

Les enquêtes menées montrent que, jusqu'à maintenant, les deux coopératives ont des relations personnalisées avec leurs associés, condition *sine qua non* pour la signature de contrats dans un contexte de sous-informations des agriculteurs.

Rappelons que le système CRESOL a pour principe de gestion, une plus importante participation des agriculteurs dans les prises de décision. Mais le cas de la coopérative de São José do Cerrito qui n'est pas, à plusieurs titres, représentatif du Système SICOOB (son origine est due au mouvement alternatif, elle n'a pas des liens politiques avec des coopératives de production...), démontre que, même à l'intérieur de ce système, il est possible d'avoir des coopératives qui font une très bonne gestion en général mais en particulier des politiques publiques, à l'exemple du PRONAF. La question est de savoir si l'agrandissement prévue du Credicarú représente un affaiblissement de cette caractéristique de relations personnalisées.

En effet, les évolutions actuelles et à venir soulèvent des interrogations en termes de développement territorial et de reproduction d'un mode d'organisation de proximité misant sur l'inter-connaissance. Il est ainsi important de noter qu'il existe une différence très importante entre les deux système en ce qui concerne les conditions d'expansion des

coopératives. De ces choix stratégiques dépendra la capacité des coopératives à répondre aux besoins locaux et à être à l'écoute de ces besoins.

Ainsi, le système CRESOL a pris la décision que chaque municipalité doit avoir sa propre coopérative tandis que le système SICOOB incite la création de postes coopératives dans les municipalités voisines (une coopérative mère et plusieurs postes). Cela explique le fait que la Credicarú ait une action intercommunale (3 communes et le projet d'expansion à 4 autres communes dans les années prochaines), tandis que la Cresol São Joaquim n'intervient que dans cette seule municipalité. De ce fait, la Credicarú a plus de 4 000 associés et la CRESOL SJ possède moins de 700 associés. La question est de savoir jusqu'où peut-on aller sans perdre en efficacité et démocratie interne ? C'est le dilemme entre deux stratégies alternatives. La première consiste à s'agrandir, intégrer un nombre bien plus important d'agriculteurs, faire des partenariats avec d'autres institutions, mais en prenant le risque de s'éloigner des principes du coopérativisme. La seconde alternative est de rester de petite taille, de faire des projets avec un nombre limité d'agriculteurs, mais en préservant le principe de la participation des associés dans la gestion de la coopérative. Mais rien ne permet de démontrer que « small is beautiful » et que la pertinence d'un système territorialisé passe inexorablement par des structures de taille réduite.

3.3. **L'appui et l'accompagnement institutionnel par les différentes parties prenantes dans la mise en œuvre du crédit rural**

Les actions entreprises par les coopératives permettent l'entretien de réseaux institutionnels avec presque tous les acteurs sociaux présents dans la municipalité. La coopérative, dans ce cas, est vectrice de reconnaissance sociale et de confiance locale, facteurs propices au développement territorial. La coopérative apparaît ainsi comme un lieu d'échanges institutionnels importants entre les différentes structures inter-municipales.

Ce processus de territorialisation est particulièrement marqué pour la coopérative Credicarú. En effet, son fonctionnement se caractérise par sa participation, à travers de la figure de son président, à la mis en place des politiques dites de développement territorial, mais aussi à des initiatives relevant des Ministères du Développement Agraire et du Développement Social. Ainsi, la coopérative participe aux principaux forums régionaux de discussion et de gestion des politiques publiques, par exemple au Programme Famine Zero, qui cherche à aider les familles les plus pauvres de chaque région. En outre, elle a une très bonne relation avec l'équipe liée à l'administration de la commune oú réside la société mère. Elle participe de plus à la majorité des actions promues par cette municipalité. Au final, même si la coopérative n'a pas suivi l'orientation politique de la principale ONG de la région –Centre Vianei d'Education Populaire[6]- et ne s'est pas affiliée au Système CRESOL naissante, elle suit, malgré tout, les principales initiatives ménées par cette Organisation dans la région.

Le système CRESOL, tel qu'il a pu être observé à São Joaquim, impliquent davantage des réseaux syndicaux de gauche et des acteurs socialement engagés. Ces derniers participent à des opérations de formation auprès des petits exploitants. Le lien historique dans la zone avec le Vianei peut expliquer ce dégré d'implication et cet accompagnement au montage des dossiers de financements vers la pratique d'une agriculture moins productiviste et plus en conformité avec l'environnement. Pour autant, une telle organisation ne se traduit pas toujours

[6] Cette ONG, qui a son siège dans la principale ville de la région (Lages), a été créée dans les années 1980 par des iniciatives des agents de l'Eglise Catolique liés à la Pastorale de la Terre avec la paticipation des éducateurs adeptes de la Théologie de la Libération. Dès le début des activités, ils ont travaillé sur la diffusion de la agriculture agroécologique.

par des actions concrètes en faveur du développement territorial. En outre, les luttes syndicales entre les différentes parties prenantes du système CRESOL peuvent tendre à radicaliser le mouvement et à réduire d'une façon très importante le nombre d'agriculteurs qui sont d'accord à suivre leurs orientations politiques et techniques. Ainsi, la coopérative de São Joaquim est en conflit avec la municipalité, ce qui n'est pas propice au développement de l'activité de la structure et remet en cause son efficacité. En plus, elle est la seule coopérative dans la zone qui est affiliée au système CRESOL, tandis que le Système SICOOB est largement prédominant dans les communes de la région. Cette situation conduit à un certain isolement politico-économique qui peut créer des difficultés de fonctionnement.

3.4. **Les processus de ré-investissement des profits des coopératives dans l'économie locale**

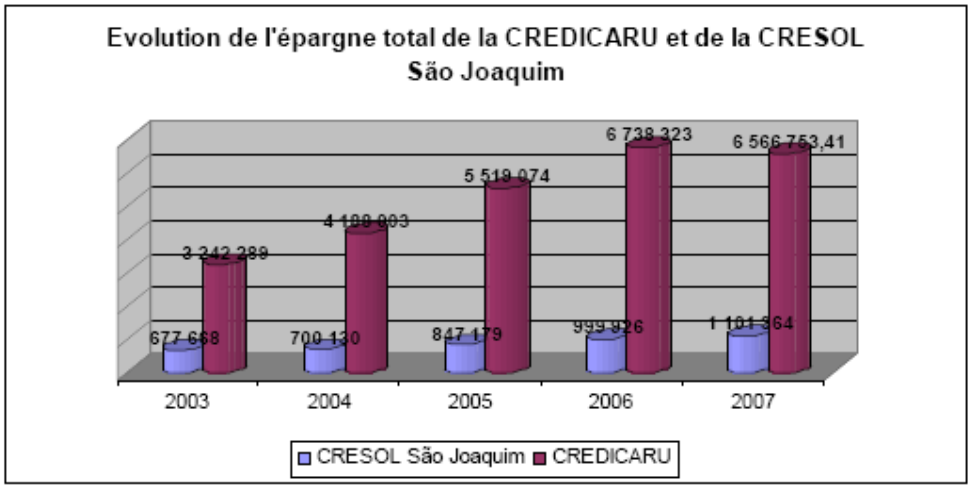
Si nous prenons l'exemple de la Credicarú pour l'année civile 2006, le tableau 2 montre que la coopérative a appliqué dans cette année R$10,3 millions de reais en opérations diverses de crédits : R$ 5,6 millions de crédit non-agricole avec des ressources propres et R$4,7 millions de crédit agricole avec des ressources, surtout, de la Banque du Brésil et du Bancoob. En ce qui concerne le crédit agricole, environ R$ 4 millions sont dans le cadre du PRONAF. Les modalités C et D du PRONAF correspondent, respectivement, à 38% et 33% du total des opérations de crédit agricole.

Tableau 2 : Modalités et valeurs des opérations de crédits généraux et agricoles effectuées par la Credicarú dans l'année civile 2006

Modalité de crédit	Valeur (Reais)
1- Crédit non-agrícole avec des ressources propres	**5.603.415,40**
2- Crédit agricole	**4.714.526,50**
2.1- Ressources propres et Bancoob	2.041.486,50
2.1.1- Credicarú	69.106,55
2.1.1- Bancoob (Pronaf C)	594.660,00
2.1.2- Bancoob (Pronaf D)	481.042,75
2.1.3- Bancoob (Pronaf E)	250.174,00
2.1.4- Bancoob (Proger*)	646.503,20
2.2- Ressources de la Banque du Brésil	2.673.040,00
2.2.1- Pronaf C	1.182.447,00
2.2.2- Pronaf D	1.062.969,00
2.2.3- Pronaf E	427.624,00
Total	**10.317.941,90**

Source: Sicoob-SC * Modalité de crédit agricole qui n'est pas dans le cadre du PRONAF.

Nous remarquons aussi l'importance du montant de ressources propres appliquées dans les opérations de crédit non-agricoles. Ce sont des financements que les associés prennent pour satisfaire des besoins divers. De la valeur totale captée, la coopérative est obligée à laisser 30% investis dans le Bancoop pour constituer un fond d'approvisionnement de la banque. À titre d'exemple, le graphique ci-dessous, présente le montant total d'épargne que la coopérative avait comme solde au 31/12/2006. Du total de R$6,7 millions de reais, environ R $2 millions seraient le quota du fond de réserve dans cette période et le restant pourrait être réinvesti dans l'économie locale. Notons que l'absence de Pronaf A (reforme agraire) et de Pronaf B est à mettre en lien avec le fait que dans la zone d'étude n'existe pas de projets de réforme agraire (assentamentos) et que le Pronaf B est pratiquement indisponible dans les états du sud. Cette modalité du Pronaf a été conçue, surtout, pour les états du nord-est.



En outre, il est essentiel de noter que les ressources du PRONAF, au-delà d'aider l'agriculteur, contribuent au dynamisme de l'économie locale, par le biais, par exemple, des achats des agriculteurs dans le commerce de la commune.

Conclusion

Au final, notre hypothèse sur la plus grande efficacité des coopératives CRESOL relevant de l'économie solidaire ne semble pas avérée et demande tout au moins d'être nuancée. Même si la Credicarú représente une exception à l'intérieur du Système SICOOB, avec l'adoption des stratégies d'insertion d'un nombre plus important de petits paysans, on peut affirmer que, quel que soit le type d'organisation, la présence d'une coopérative de crédit dans des communes rurales augmente d'une façon très significative la captation des ressources financières externes, mais aussi la constitution d'une épargne locale.

Notons également en conclusion les perspectives d'ouverture des coopératives de crédit rural aux autres acteurs que les agriculteurs. Toutes les coopératives peuvent désormais revoir leur statut de coopérative de crédit rural pour devenir coopératives de libre admission, et ce depuis une récente loi qui permet la conversion d'anciennes coopératives au statut de coopérative de libre admission, permettant par là même une adhésion de non-agriculteurs. Il est désormais possible d'avoir des coopératives de crédits qui puissent associer des catégories socioprofessionnelles différentes. Pour les petites communes rurales, bien représentées dans la zone d'étude, ce changement peut être une opportunité pour des artisans et des salariés (y compris les salariés agricoles) qui ont des difficultés d'accéder aux services des banques. D'ores et déjà, le SICOOB voit, dans cette évolution, la possibilité d'augmenter le nombre d'associés et par conséquent les profits du système. Par opposition, les coopératives du système CRESOL craignent que l'intégration de professionnels d'autres secteurs tel que le commerce, entraîne une perte du contrôle des coopératives par les agriculteurs. Il semble toutefois qu'une telle prise de risque soit une condition nécessaire pour un développement territorialisé et efficace des coopératives de crédit.

Bibliographie

Assankpon, U. 2007. *Contribution des coopératives de crédit au développement territorial dans le sud du Brésil* : Région du Plateau de Santa Catarina, Mémoire de fin d'étude, ENESAD.

Berriet-Solliec, M., Trouvé, A. ; Déprès, C. 2008. *La territorialisation de la politique agricole en France. Vers un renouvellement de l'intervention publique en agriculture ?* Chapitre d'ouvrage à paraître dans un ouvrage collectif sur la « régulation, secteur et territoire », sous la direction de C.Laurent et C.Du Tertre.

Búrigo, F. L. 2006. *Finanças e solidariedade: uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil*. Florianópolis, CFH/UFSC (Tese de doutorado).

Búrigo, F. L. 2007. Cooperativa de crédito rural**:** agente de desenvolvimento local ou banco comercial de pequeno porte? Chapecó: Argos, 2007.

Bittencourt, G. A.; Magalhães, R. ; Abramovay, R. 2005. Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso dos mais pobres ao sistema financeiro. *Pesquisa & Debates*, São Paulo, v. 16, n°2 (28), p.203-248.

Cazella, A. A. 2002. Cooperativismo de crédito rural: lições de uma experiência. In: Montoya, M. A. (org.). *Aspectos regionais do crédito rural: governo, cooperativas e informalidade*. Passo Fundo, Ed. UPF, pp. 25-46, 131 p.

Cazella, A. A. 2005. *Interfaces e (des)articulações entre políticas e atores de desenvolvimento rural; a cooperativa de crédito rural de São José do Cerrito (SC*). Rio de Janeiro, FAO/ONU – CPDA/UFRRJ/REDES, (Relatório de pesquisa).

Cazella, A. A. 2006. Contribuições metodológicas da sócio-antropologia para o desenvolvimento territorial sustentável. Florianópolis, *Revista Eisforia*, pp. 225-248.

Cazella, A. A. 2007. *Développement territorial et inclusion sociale: enjeux dans les zones rurales au Brésil*. Grenoble, Communication au Colloque de l'ASRLF.

Cholet, C. 2006. *La décentralisation et les défis des politiques d'insertion sociale : le cas des agriculteurs de são José de Cerrito (Santa Catarina)*, rapport ENESAD, Dijon, septembre 2006.

Delgado, G. da C. 1985. *Capital financeiro e agricultura no Brasil : 1965-1985*. São Paulo/Campinas: Unicamp/Ícone.

Douillet A. C. (2003). Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique. *Revue Française de science politique*, vol.53, N°4 p. 583-606.

Duran, P. et J.-C. Thoenig (1996). L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Science Politique* vol.46 (n°4): 580-623.

Gloukoviezoff, G. **2004**. De la bancarisation de masse à l'exclusion bancaire puis sociale. Paris, *Revue française des affaires sociales*, N°3, pp. 11-38.

Mattei, l. F. 2005. Impactos do Pronaf: análise e indicadores. Brasília, MDA/NEAD

Pinheiro, M.A.H. 2005. *Coopérativas de crédito e microcrédito, história da evolução normativa no Brasil*, Banco do Brasil, 3ème édition, Brasília.

Sayad, J. 1984. *Crédito rural no Brasil. Avaliação das críticas e das propostas de reformas.* São Paulo, FIPE/Pioneira.

Trouvé, A. 2007. *Régionalisation des politiques agricoles en Europe*, Thèse de doctorat ; Université de Bourgogne, Mars 2007.

Trouvé, A.; Berriet-Solliec, M.; Déprés, C. 2007. Charting and Theorizing the Territorialization of Agricultural Policy, *Journal of Rural Studies,* Vol 23.