



IV / Brésil : l'avenir est-il pour maintenant ?

*Cristina Terra**

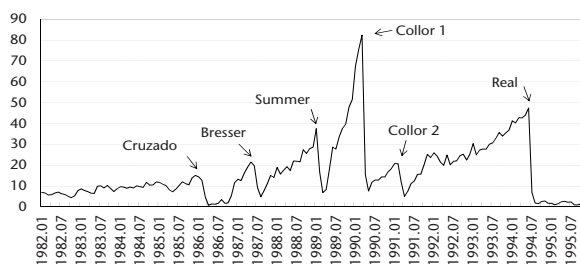
Il y a trente ans, le Brésil était un autre pays. La crise de la dette de 1982 plongeait son économie dans une décennie de tourmente. Le manque de financement extérieur forçait un brutal rééquilibrage du compte courant (d'un déficit de 5 % du PIB en 1982 à l'équilibre en 1984). L'importante dépréciation du change qui permettait cet ajustement mettait à mal les finances d'un État lourdement endetté à l'extérieur et déclenchait un processus inflationniste.

Entre 1986 et 1994, cinq plans de stabilisation se succédèrent (Cruzado, Bresser, Summer, Collor I, II) avant que le sixième (Real) réussisse. Plusieurs de ces plans consistaient à geler les prix et le taux de change (le plan *Collor I* a gelé aussi les comptes bancaires : tous les dépôts supérieurs à l'équivalent de 1 200 dollars furent confisqués pendant dix-huit mois, avant d'être libérés en douze mensualités). La mise en œuvre de chaque plan conduisait à une forte baisse de l'inflation... avant que celle-ci ne reparte à la hausse jusqu'à dépasser un taux annuel de 2 000 % en 1993 (graphique 1). Aux années de forte croissance du PIB succédaient des années de récession. Le pays connaissait cinq monnaies différentes : cruzeiro jusqu'en 1986 ; cruzado, 1986-1989 ; cruzado novo, 1989-1990 ; cruzeiro (un nouveau), 1990-1994 ; enfin, depuis 1994, le real.

La scène politique n'était pas moins mouvementée. Après vingt et une années de dictature militaire, le pays retrouvait la

* Cristina Terra est professeur à l'université de Cergy-Pontoise et chercheur associé au CEPIL.

Graphique 1. Inflation mensuelle au Brésil
(en %)



Source : IGP-DI, Fundação Getulio Vargas.

démocratie. En 1985, au terme d'une élection indirecte, Tancredo Neves fut le premier président civil élu depuis vingt ans ; décédé avant sa prise de fonction, il fut remplacé par son vice-président, José Sarney, au pouvoir jusqu'à la fin de son mandat en 1990. Son successeur, Fernando Collor de Mello, premier président élu au suffrage universel direct depuis 1961, fut accusé de corruption et dut démissionner en octobre 1992 ; le vice-président Itamar Franco le remplaça jusqu'à l'élection en 1995 de Fernando Henrique Cardoso. En dix ans (1985-1994), marqués par l'instabilité économique, une douzaine de ministres se succédèrent aux finances.

La nouvelle Constitution ratifiée en 1988 renforçait les droits civils et les institutions politiques, mais elle introduisait sur le plan économique des innovations contestables. Certaines recettes publiques furent liées aux dépenses (rendant plus difficiles les ajustements budgétaires) ; la flexibilité du marché du travail fut réduite ; un plafond de 12 % fut fixé aux taux d'intérêt nominaux (amendé en 2003). Depuis lors, soixante-sept modifications ont été apportées à cette Constitution.

Transportons-nous maintenant en 2012. Le pays en est à son cinquième mandat présidentiel issu d'élections directes, une femme, Dilma Rousseff, a été portée à la tête de l'État. Les électeurs brésiliens font alterner gouvernements de droite et de gauche, et le pays n'a connu que trois ministres des Finances depuis 1995. L'économie est stable, avec des taux moyens d'inflation annuelle inférieurs à 6,5 % et une croissance supérieure à 3 % en moyenne depuis 1995. Le tsunami économique mondial de 2008 n'a produit au Brésil qu'une récession limitée (-0,3 % en 2009).

Comment sommes-nous passés de la fragilité économique et politique des années 1980 à la stabilité des années 2010 ? Je décrirai d'abord les principaux changements qui, au cours des vingt dernières années, ont jeté les bases de la stabilité et de la croissance. Je discuterai ensuite quelques-uns des obstacles qui se dressent encore sur la voie d'une croissance durable.

Réformes 1990-2010

Ouverture commerciale et privatisation : 1990-1995

L'ère de transformations profondes de l'économie brésilienne a commencé en 1990, avec Fernando Collor de Mello qui a promu la libéralisation massive des échanges et a lancé le processus de privatisation.

Pour mieux comprendre les distorsions créées par les barrières commerciales, un rapide retour sur les raisons de leur mise en place n'est pas inutile. Au cours des années 1950 et 1960, dans le cadre de la substitution aux importations destinée à promouvoir l'industrialisation, la protection commerciale devait soutenir certains secteurs. Plus tard, il s'agit de tenter de redresser une balance commerciale mise à mal par les deux chocs pétroliers des années 1970, puis de faire face à la crise de la dette des années 1980. Il en résulta un embrouillamini de dispositions commerciales qui troublaient les incitations économiques, sans aucune stratégie claire de développement. Selon les arguments protectionnistes, on aurait pu s'attendre à ce que les barrières commerciales abritent les secteurs dans lesquels le pays n'avait pas d'avantage comparatif. Pourtant, les travaux de G. Gonzaga, N. Menezes-Filho et C. Terra [2006] ont montré qu'à la fin des années 1980, la protection tarifaire était pratiquement sans corrélation avec les avantages comparatifs du pays. Le résultat fut une industrie obsolète, manquant des bonnes incitations et privée de l'accès aux technologies étrangères. Pour libérer le potentiel de croissance du pays, l'ouverture commerciale était nécessaire. Les droits de douanes ont diminué sensiblement, de 35,2 % en moyenne en 1990 à 14,4 % en 1994, et sont devenus plus uniformes (baisse de l'écart type de 11,9 à 5,2). L'accord du Mercosur, signé en 1991, faisait partie du processus d'ouverture commerciale. Il visait à établir une union douanière entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. L'accord qui imposait la convergence en quatre ans vers un tarif extérieur commun

a servi d'ancrage à l'ouverture des échanges à l'égard du reste du monde.

En 1995, sous le gouvernement Cardoso, un amendement constitutionnel a ouvert l'accès des capitaux étrangers à un certain nombre de secteurs jusque-là fermés : l'exploration et l'extraction pétrolières, l'exploitation minière et le secteur bancaire. En outre, il a accordé aux entreprises étrangères implantées au Brésil le même traitement qu'aux entreprises brésiliennes. Proche de 1 milliard de dollars avant 1994, l'investissement direct étranger est passé à plus de 30 milliards de dollars en 2000.

Le Plan national de privatisations lancé en 1990 a marqué le début d'un important effort dans ce domaine, même si les privatisations réalisées sur la période sont restées bien en deçà de ce qui était prévu. L. De Castro [2011] attribue notamment cet échec à la mauvaise situation financière des entreprises publiques, qui devaient être restructurées avant de pouvoir être vendues et à la difficulté d'évaluer leurs actifs après plusieurs années de forte inflation et de changements de monnaie.

Après ce début timide, les privatisations ont été relancées en 1995 par le gouvernement Cardoso, en particulier dans les services publics. Par la suite, des organismes de réglementation ont été créés pour encadrer la fourniture privée des biens publics. Selon F. Giambiagi [2011], la privatisation a contribué à la baisse de la dette publique ; elle a, dans l'ensemble, augmenté l'efficacité des entreprises privatisées et amélioré la qualité des services publics. À titre d'exemple, avant la privatisation des télécommunications, il y avait 14 lignes téléphoniques pour 100 habitants au Brésil ; quatre ans après la privatisation, leur nombre avait doublé. Sans parler de la qualité des appels téléphoniques... Enfin, les finances des États brésiliens ont été notablement améliorées par la privatisation de leurs entreprises publiques.

Politique macroéconomique et réformes sociales : 1995-2002

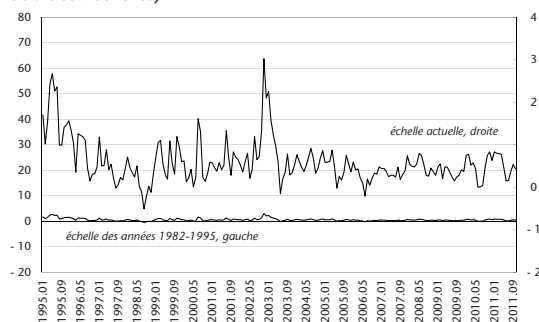
Stabilisation macroéconomique. — Fernando Henrique Cardoso a fait entrer le Brésil dans une ère nouvelle d'inflation faible. Après une décennie de montagnes russes, le Plan Real est parvenu à ramener l'inflation à des niveaux raisonnables. Mis en place en 1994, alors que Cardoso était ministre des Finances, ce plan s'est déroulé en trois phases. La première visait à combattre ce qui fut diagnostiqué comme la source même du processus d'inflation : le déficit chronique du budget de l'État. Dans une deuxième phase

le Plan Real s'attaqua, comme l'avaient fait les plans antérieurs, à l'« inflation inertielle » : l'inertie du taux d'inflation provient du fait que tous les agents cherchent à rétablir leur revenu réel en fonction de l'inflation passée. Les plans précédents avaient consisté à geler les prix à une date donnée et, souvent aussi, à changer de numéraire. Mais, en régime de très forte inflation, les prix relatifs ne sont jamais à l'équilibre puisque les prix s'ajustent les uns après les autres à l'inflation. Le Plan Real a innové en introduisant un mécanisme de coordination de l'indexation, une sorte d'hyperindexation, pour que l'ensemble des prix relatifs soient à leur valeur d'équilibre au moment de l'introduction de la nouvelle monnaie. La troisième phase a alors consisté à introduire cette nouvelle monnaie, le real, et à adopter un ancrage nominal afin de maintenir le taux d'inflation à un niveau bas. Le taux de change a été utilisé comme ancre nominale jusqu'en 1999, en combinaison avec des taux d'intérêt élevés. Depuis 1999, comme nous le verrons plus loin, la Banque centrale a adopté le ciblage d'inflation et un régime de taux de change flottant.

Le graphique 2 montre les taux d'inflation mensuels au Brésil depuis 1995. Les deux lignes présentent la même série, mais à différentes échelles. La série en ligne continue est à l'échelle du graphique 1 : à partir de 1995, le taux d'inflation ressemble à un électrocardiogramme plat (un bon signe en l'occurrence). À une échelle plus fine (ligne pointillée), un pic d'inflation apparaît à la fin 2002 : il s'explique par l'inquiétude à la perspective de l'élection de Lula et par les craintes, qui se révéleront infondées,

Graphique 2. Inflation mensuelle au Brésil : 1995-2010

(en %, vue à deux échelles)



Source : IGP-DI, Fundação Getulio Vargas.

que celle-ci entraîne une réorientation des politiques macro-économiques.

L'une des nombreuses distorsions produites par la longue période de très forte inflation fut le développement d'un système financier surdimensionné, loin d'être optimal en régime d'inflation faible. Pour donner une idée des incitations que la forte inflation fournissait au développement bancaire, on peut signaler que, dans les années 1980, les guichets automatiques étaient beaucoup plus efficaces au Brésil que dans les pays développés, en dépit du retard technologique global du Brésil et de l'interdiction des importations d'ordinateurs. Il y a plus de vingt ans, il était déjà possible d'effectuer pratiquement toutes les transactions bancaires aux guichets automatiques. Sans surprise, les crises bancaires ont coïncidé avec la stabilisation des prix : entre 1994 et 1995, vingt-huit institutions bancaires ont dû être renflouées par la Banque centrale. En 1995, le gouvernement a créé le PROER (Programme d'encouragement à la restructuration et au renforcement du système financier), qui s'est révélé très efficace dans le traitement et la prévention des crises bancaires. Le programme a établi des exigences en capital plus sévères que celles fixées par Bâle I, a garanti les dépôts, pénalisé la mauvaise gestion des établissements financiers en remplaçant leurs gestionnaires et, le cas échéant, leurs propriétaires, devenus légalement responsables de leurs actes et risquant de voir leurs avoirs gelés. Ces mesures ont rassuré les déposants tout en s'attaquant à l'aléa moral : il est devenu de l'intérêt personnel des dirigeants et des actionnaires des banques de faire preuve de prudence dans la prise de risques.

D'autres réformes touchant le système financier ont également été mises en œuvre : les banques d'État ont été privatisées (sous PROES, semblable à PROER, mais destiné au système financier public) et les banques étrangères ont été autorisées à entrer sur le marché ; des fusions ont renforcé plusieurs institutions financières ; les exigences en capital ont été relevées et le suivi des risques par la Banque centrale a été amélioré. PROER, couplé à cet ensemble de réformes, évitera au Brésil de connaître une crise financière majeure, comme en connaîtront les pays asiatiques ou l'Argentine, et protégera les banques brésiliennes des secousses de la crise financière mondiale de 2008.

En janvier 1999, la panique financière provoquée par le défaut russe s'étant propagée au Brésil, les pressions sur le real ont fait céder l'ancrage au dollar : le real perdait en un mois 40 %

de sa valeur. Le choc passé, le choix fut de ne pas revenir à un régime de change fixe ou quasi fixe. L'expérience avait montré que le taux de change fixe finit par produire une surévaluation du taux de change réel, en raison de l'inflation résiduelle ou des chocs externes ; le résultat en est une détérioration de la balance commerciale qui fragilise le régime de change. L'abandon du change fixe signifiait la disparition de l'ancre nominale utilisée pour stabiliser l'inflation. Le ciblage de l'inflation a joué ce rôle. Conjugué à des taux de change flexibles, il favorise la rigueur monétaire nécessaire pour maintenir l'inflation sous contrôle, sans risque de modifier les prix relatifs.

La cible d'inflation est désormais fixée deux ans à l'avance par un conseil composé du ministre des Finances, du ministre de la Planification et du président de la Banque centrale. Les premières années, la cible d'inflation a varié ; depuis 2005, elle est fixée à 4,5 %, avec une marge de plus ou moins 2 %. Si l'inflation se situe en dehors de la bande, le président de la Banque centrale doit envoyer une lettre ouverte au ministre des Finances expliquant la situation et les mesures qui seront prises pour ramener l'inflation dans la bande. Le système a extrêmement bien réussi : depuis 2004, l'inflation s'est toujours située à l'intérieur de la bande. Les réformes du système financier, PROER et PROES, étaient essentielles à la réussite du régime de ciblage de l'inflation ; PROES a empêché que les banques nationales financent des dépenses excessives des gouvernements locaux, tandis que PROER a rendu la politique monétaire plus efficace. Le maintien de la discipline budgétaire était tout aussi nécessaire. En 2000, l'approbation de la loi de responsabilité budgétaire a constitué à cet égard une étape importante. Cette loi plafonne les dépenses de personnel de l'administration centrale, des États et des municipalités et met en place différents contrôles des finances publiques. En outre, elle interdit les renégociations de dette entre les États et le gouvernement central, récurrentes dans le passé.

Le ciblage de l'inflation nécessite des institutions solides. Avec l'indépendance accordée à la Banque centrale, le gouvernement s'interdit de conduire la politique monétaire à des fins politiques (de stimuler l'activité économique en période préélectorale par exemple). La Banque centrale doit développer des compétences techniques pour mener finement le ciblage d'inflation, en recourant à un ensemble de données statistiques et de modèles économétriques. Il faut aussi qu'elle crée des outils de communication

pour rendre ses politiques transparentes. Dernier point, mais non le moindre, la Banque centrale doit établir sa crédibilité en vue de rendre plus efficace la lutte contre l'inflation.

Comme le remarque F. Giambiagi [2011], ces changements institutionnels ont façonné un pays ressemblant davantage aux économies développées, caractérisées par une faible présence de l'État dans les activités productives, des systèmes financiers solides, des niveaux d'inflation relativement faibles et des comptes budgétaires sous contrôle (ou du moins le supposait-on avant 2008...).

Réformes sociales. — Les années Cardoso ont également été marquées par d'importants progrès dans les politiques sociales. Les inégalités ont toujours été très fortes au Brésil et n'ont fait qu'augmenter dans l'environnement économique instable des années 1980. En 1989, le pays était dans ce domaine au deuxième rang mondial, « battu » seulement par l'Afrique du Sud. Les politiques sociales n'étaient jamais parvenues à réduire les inégalités. L'innovation de l'administration Cardoso fut de mettre en œuvre des transferts monétaires conditionnels. Le premier et le plus célèbre de ces programmes est la Bolsa-Escola, qui fournissait aux familles une certaine somme d'argent pour chaque enfant inscrit à l'école. Ce programme ne faisait pas que répondre aux besoins financiers immédiats des pauvres, il attaquait aussi la principale source de la pauvreté : le manque d'instruction. F. Bourguignon *et al.* [2003] ont montré que la Bolsa-Escola avait fait progresser l'inscription scolaire et que le programme avait été efficace dans la réduction de la pauvreté ; mais des montants plus importants seraient nécessaires pour parvenir à un impact plus significatif. D'autres programmes fournissent une aide aux familles dans les zones touchées par la sécheresse (Bolsa-Renda) ; visent, par l'aide aux familles, à éradiquer le travail des enfants (PETI) ; s'adressent aux femmes enceintes et aux femmes chargées d'enfants de moins de 6 ans (Bolsa-Alimentação). Comme le notent V. Pero et D. Szerman [2010], « cette série d'innovations a représenté un changement de paradigme en matière de politiques antipauvreté ».

Au terme de son second mandat, Fernando Henrique Cardoso a passé le relais à Luis Inacio Lula da Silva en janvier 2003. Cette transition en douceur entre le président sortant et l'homme de gauche qui avait été son farouche opposant illustre la maturité politique et institutionnelle nouvellement acquise par le Brésil.

Réformes microéconomiques : 2003-2010

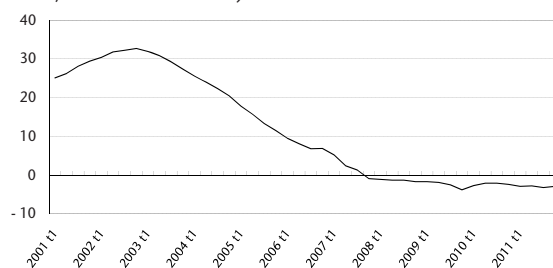
Les années Lula ont été marquées par la poursuite des politiques macroéconomiques mises en œuvre par son prédécesseur, l'expansion des politiques sociales et la mise en œuvre des réformes microéconomiques. Lula a conservé le ciblage de l'inflation et le régime de change flexible qui avait réussi à maintenir la stabilité des prix. Initialement, il a même dû renforcer l'austérité budgétaire et augmenter les taux d'intérêt pour faire face à la crise de crédibilité déclenchée par son élection. Lula (et son parti) ont alors poursuivi les politiques que, dans l'opposition, ils avaient combattues. Comme dit le proverbe : « Un homme sage se ravise, un fou s'entête. »

Démarrée sous le signe de l'austérité, la politique macroéconomique est cependant devenue plus accommodante au cours du second mandat de Lula, et particulièrement à la suite de la crise mondiale de 2008. Le gouvernement a alors adopté une politique budgétaire de soutien à l'activité (notamment sous forme de baisse des taxes sur les produits industriels), une politique monétaire plus accommodante et a étendu les lignes de crédit offertes au secteur privé par les banques publiques.

La forte demande de ses voisins d'Amérique latine en produits manufacturés et de la Chine en produits primaires (en 2010, la Chine a absorbé plus de 40 % des minerais et plus de 15 % des produits agroalimentaires exportés par le Brésil), conjuguée à la hausse des cours mondiaux des matières premières, s'est traduite par une forte progression des exportations brésiliennes à partir de 2003 et par une amélioration sensible des termes de l'échange du pays. En même temps que la balance commerciale s'améliorait, les taux d'intérêt élevés découlant du ciblage d'inflation ont attiré les capitaux étrangers, ce qui a conduit à une importante accumulation de réserves de change. Depuis la fin 2007, le pays est devenu un créancier extérieur net (graphique 3). Les crises de la balance des paiements récurrentes et la dette extérieure font bel et bien partie du passé.

L'apport le plus remarquable du gouvernement Lula se situe dans le domaine des réformes microéconomiques. Grâce à la stabilité macroéconomique et à un environnement extérieur porteur, le gouvernement a cessé de devoir toujours parer au plus pressé et a pu se consacrer à préparer l'avenir. Il s'agissait en particulier d'améliorer l'environnement institutionnel du pays pour créer les conditions d'une croissance durable.

Graphique 3. Dette extérieure nette
(en % du PIB, données trimestrielles)



Source : Banco Central do Brasil.

Une réforme partielle du système de retraite avait été réalisée en 1998-1999 : fixation d'un âge minimum de la retraite pour le secteur public (applicable uniquement aux nouveaux fonctionnaires) et recul de l'âge de la retraite pour le secteur privé ; institution d'un système de décote, en fonction de la durée totale des cotisations et de l'âge de la retraite. En 2003, Lula a approfondi la réforme des retraites, en se concentrant sur la fonction publique. Comme les retraités du secteur privé, les fonctionnaires retraités sont désormais assujettis à l'impôt ; la règle sur l'âge minimum de la retraite a été étendue aux agents déjà en fonction ; les pensions des nouveaux entrants ont été plafonnées. Cette réforme ne suffit toujours pas à assurer la viabilité à long terme du système, mais c'est un pas de plus dans la bonne direction.

Afin d'améliorer le marché du crédit et le système financier, de nouveaux instruments de financement privé et de titrisation ont été créés ou améliorés. Par exemple, le gouvernement a créé un dispositif juridique permettant que les charges mensuelles sur certains types de crédits soient automatiquement déduites de la rémunération du débiteur et transférées au créancier. Ceci réduit considérablement le risque de non-paiement et permet de faire bénéficier l'emprunteur de taux d'intérêt plus bas.

L'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée a permis de réduire les distorsions des prix relatifs produites par le cumul des taxes antérieures. En outre, la pression fiscale sur les biens d'équipement et sur l'épargne à long terme a été allégée. L'idée était d'abaisser à la fois le coût des nouveaux investissements et celui de leur financement, et *in fine* d'augmenter la croissance potentielle de l'économie.

Différentes mesures ont été prises pour renforcer la cohésion sociale : exonération fiscale pour les biens de première nécessité, élargissement de l'accès des groupes à faible revenu au crédit et au système bancaire (y compris par le microcrédit pour les activités de production) et, enfin, augmentation des ressources disponibles pour les prêts hypothécaires pour le logement populaire.

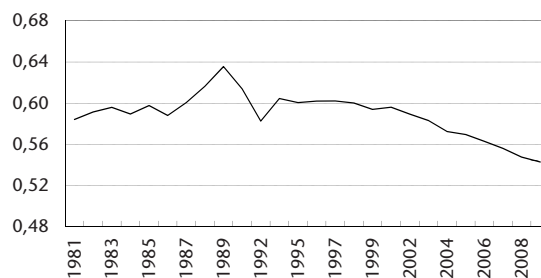
Un changement important a été apporté sur le plan juridique par la création d'une nouvelle loi sur les faillites. Celle-ci a encouragé la négociation entre créanciers et débiteurs et a réduit l'incitation à abuser de la loi pour le report du paiement des dettes, comme l'avaient fait les dispositions précédentes [Lisboa, 2010].

Les réformes microéconomiques sont importantes pour le développement à long terme de l'économie, mais des politiques sociales efficaces peuvent avoir un impact immédiat sur le bien-être. Ce fut le cas du programme Bolsa-Familia, le programme le plus populaire du gouvernement Lula. Bolsa-Familia regroupe, en réalité, quatre programmes de transferts conditionnels en espèces, trois créés par le gouvernement précédent (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação et Auxílio-Gaz), et l'un (Cartão-Alimentação) créé par Lula. Avec le programme Bolsa-Familia, les familles pauvres reçoivent une allocation mensuelle, qu'elles aient ou non des enfants. Les familles pauvres avec enfants reçoivent une allocation plus élevée, conditionnée, entre autres, au suivi prénatal, à la vaccination et à la fréquentation scolaire des enfants. Bolsa-Familia s'est révélé particulièrement efficace pour cibler les populations les plus nécessiteuses [voir Pero, 2012 pour une analyse détaillée du programme et de ses perspectives pour l'avenir].

« Pour la première fois dans l'histoire de ce pays », pour reprendre l'expression favorite de Lula, le coefficient de Gini a diminué de façon continue sur dix ans (graphique 4). La pauvreté, définie par un revenu inférieur à 2 USD par jour, a diminué, passant de 21 % de la population en 2003 à 11 % en 2009. Les augmentations du salaire minimum réel, le faible niveau de l'inflation et la croissance ont joué un rôle indéniable dans la réduction des inégalités, mais Bolsa-Familia a constitué un dispositif central, tout en ne représentant que 4 % des dépenses sociales et moins de 0,4 % du PIB en 2011.

Le Brésil a eu la chance d'être durant seize ans dirigé par deux personnalités remarquables qui ont profondément transformé le pays en créant les bases d'une économie plus solide et d'une société plus juste.

Graphique 4. Recul des inégalités au Brésil (coefficient de Gini)



Source : IPEADATA.

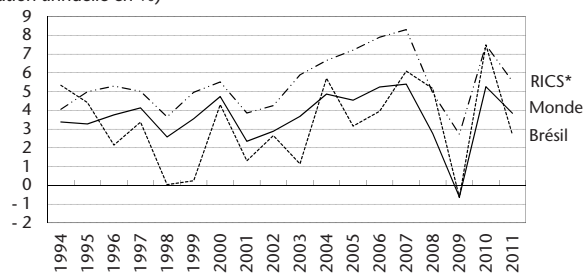
Et maintenant ?

Jusqu'en 2000, l'effort mené par le pays pour parvenir à stabiliser l'économie et pour créer un meilleur cadre institutionnel des affaires a souffert d'un environnement mondial marqué par une succession de chocs : crise mexicaine en 1994, crise asiatique en 1997, crise russe en 1998. Si le Brésil est parvenu à limiter les effets de la contagion internationale et à éviter une récession prolongée lors de sa propre crise financière de 1998-1999, sa croissance a fléchi. Elle s'est redressée par la suite, de 2004 jusqu'à la crise financière mondiale de 2008, tout en restant bien moins spectaculaire que celle de la Chine ou de l'Inde. La croissance brésilienne est nettement inférieure à la moyenne des « RICS » (BRICS sans le Brésil : Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) (graphique 5).

Si elles ne sont pas corrigées, plusieurs caractéristiques économiques et politiques du Brésil pourraient continuer de peser sur la croissance.

L'une des contraintes majeures réside dans le manque de travailleurs qualifiés. Historiquement, le Brésil a toujours eu en matière d'éducation un retard important par rapport à d'autres pays de même niveau de développement. Des investissements substantiels ont été faits dans l'éducation depuis les années 1990. La scolarisation moyenne chez les plus de 15 ans est passée de 4,02 années en 1990, à peine au-dessus de la moyenne de l'Afrique subsaharienne (3,93 années), à 7,54 en 2010, soit un peu au-dessus de la moyenne des pays en développement (7,09) [Barro et Lee, 2010]. C'est une amélioration considérable, mais

Graphique 5. Croissance du PIB
(variation annuelle en %)



* Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud.

Source : FMI, *World Economic Outlook Database*, avril 2012.

insuffisante pour permettre un relèvement sensible de la croissance à long terme. En outre, alors que l'éducation s'est améliorée en termes quantitatifs, les résultats qualitatifs sont moins encourageants. Selon l'Unesco, « à différents niveaux de scolarité, une proportion élevée de la population souffre de lacunes importantes dans les disciplines de base. La faible assimilation des concepts scientifiques entrave l'intégration des individus dans la société moderne ».

Le nouveau gouvernement brésilien a lancé en 2011 le programme « sciences sans frontières ». Mettant l'accent sur les sciences dures, ce programme de bourses vise sur quatre ans à envoyer 75 000 étudiants des premier et deuxième cycles étudier à l'étranger. La littérature économique identifie l'innovation comme le principal moteur de la croissance : investir dans l'enseignement supérieur est essentiel pour soutenir la croissance future. Toutefois, un investissement privilégiant l'enseignement supérieur au détriment de l'enseignement primaire et secondaire peut aggraver les inégalités. En outre, le Brésil avait déjà un programme de bourses internationales bien établi. S'il est souhaitable de mettre l'accent sur la formation, il est nécessaire de le faire d'une manière non régressive. En ce sens, le Pronatec (Programme national pour la formation technique et l'emploi) lancé en 2011 pour développer l'enseignement professionnel et technique, avec l'objectif de former 8 millions de personnes entre 2011 et 2015, paraît mieux adapté.

Le Brésil a besoin d'un investissement plus important non seulement en capital humain, mais aussi en capital matériel. Les

taux d'investissement sont faibles : au cours des vingt dernières années, ils n'ont jamais dépassé 20 %. Le manque d'investissement dans les infrastructures notamment pourrait limiter le potentiel de croissance. Certains considèrent que le niveau élevé des taux d'intérêt explique la faiblesse de l'investissement. Il est vrai que les taux d'intérêt, même s'ils ont diminué depuis 2005, portent encore la marque des politiques antérieures lorsqu'il s'agissait de combattre l'inflation par des taux élevés. Cependant, l'autre face de l'investissement est l'épargne, et les taux d'intérêt ne peuvent être tenus pour responsables de la faiblesse de l'épargne. Or l'épargne brésilienne a toujours été inférieure à l'investissement, si ce n'est durant les années 2003 à 2007 où de légers excédents ont été enregistrés. Pour investir davantage de manière durable, le pays doit épargner plus. Fin mai 2012, le rythme d'inflation ayant ralenti au premier semestre, la Banque centrale a baissé son taux directeur à 8,5 %, niveau le plus bas depuis 2009. Cette mesure devrait modérer l'afflux des capitaux étrangers qui a contribué à la surévaluation du real.

Un risque important aujourd'hui est que le Brésil devienne victime du syndrome hollandais. L'augmentation des prix des matières premières au cours des dernières années a stimulé la production agricole au détriment de l'industrie. L'amélioration des termes de l'échange et l'augmentation des entrées de capitaux ont conduit à une appréciation réelle qui a nui au secteur industriel. En conséquence, la part de l'industrie dans le PIB a diminué au cours de la dernière décennie. Le gouvernement a réagi par différentes mesures budgétaires : allègements fiscaux, crédits bonifiés, achats publics. Plus récemment, pour limiter l'appréciation du taux de change, il s'est attaqué aux entrées de capitaux en taxant les flux à court terme. La tentation actuelle de mettre en place des politiques industrielles n'est pas sans danger. Ces politiques pourraient stimuler la production industrielle, mais leur coût pèserait sur les autres secteurs de l'économie. De plus, dans la mesure où le secteur industriel est intensif en capital et en main-d'œuvre qualifiée, les politiques industrielles ont tendance à être régressives en termes de répartition des revenus. Il serait plus judicieux d'approfondir les réformes microéconomiques et d'améliorer l'environnement réglementaire du pays. Selon les données de *Doing Business* de la Banque mondiale, le Brésil se classe globalement en 2012 au 126^e rang mondial. Le Chili, *success story* économique de l'Amérique latine, se classe au

39^e rang. Il faut 119 jours pour démarrer une entreprise au Brésil, contre 54 en moyenne en Amérique latine et Caraïbes et 12 dans les pays de l'OCDE. Le taux d'imposition total des bénéfices est de 67 % au Brésil (toujours selon *Doing Business*), contre 48 % pour l'Amérique latine et les Caraïbes et 43 % pour les pays de l'OCDE. Diminuer les coûts pour les entreprises brésiliennes créerait naturellement des incitations pour l'industrie, et les mettrait à égalité avec leurs concurrentes.

R. Bonelli et S. Pessôa [2010] contestent l'idée selon laquelle la désindustrialisation serait un problème au Brésil aujourd'hui. Ils montrent que la diminution de la part de l'industrie n'est pas si manifeste si l'on considère l'évolution en volume et non pas en valeur. En outre, la part de l'industrie dans le PIB est comparable à celle des pays ayant des niveaux de développement similaires. Néanmoins, si le Brésil n'est pas encore atteint du syndrome hollandais, il est possible qu'il le devienne, quand commencera l'exploitation des énormes réserves de pétrole récemment découvertes.

Nous savons que c'est la qualité des institutions politiques et économiques qui fait des ressources naturelles une bénédiction ou une malédiction. C'est surtout dans les pays où les institutions sont déficientes, la corruption endémique et les systèmes financiers sous-développés que l'appréciation réelle risque de conduire à la désindustrialisation et à l'affaiblissement de la croissance. Par ailleurs, la manne procurée par ces ressources peut être source de conflits internes si des groupes d'intérêts concurrents tentent de se l'approprier. Enfin, il n'est jamais simple de transformer des revenus non renouvelables en actifs productifs [Ploeg, 2011]. À cet égard, la bonne nouvelle est qu'en décembre 2010, le gouvernement brésilien a créé le Fonds Pré-Sal, destiné à constituer à partir des revenus du pétrole une épargne publique de long terme. Les ressources du fonds doivent être utilisées exclusivement à des projets de développement social et régional et à des programmes de réduction de la pauvreté. En outre, la moitié des ressources du fonds sera affectée à l'éducation. C'est un signe que le gouvernement est conscient des risques liés à l'augmentation des recettes pétrolières. Cependant, rien n'est encore joué. C'est lorsque les recettes commencent à affluer qu'il est difficile de ne pas céder aux pressions pour les utiliser immédiatement.

Sur la scène politique, la présidence Lula a été entachée par plusieurs scandales de corruption qui n'ont pas été traités avec

la vigueur nécessaire. Face à ce problème, la réaction du gouvernement s'apparentait davantage à un haussement d'épaules, « cela fait partie de la vie dans un pays en développement », qu'à une véritable indignation. Inutile de dire, que ce n'est pas le bon moyen de renforcer les institutions. Dilma Rousseff a, elle, choisi de mener de front le combat contre la corruption. Quatre ministres ont déjà démissionné ou ont été révoqués et des dizaines de fonctionnaires ont été licenciés ou arrêtés par la police fédérale sur des accusations de corruption. La difficulté pour la présidente est de trouver un équilibre entre la lutte déterminée contre la corruption et la préservation d'un soutien politique au Congrès.

Depuis longtemps, les analystes politiques attirent l'attention sur la difficulté de gouverner le Brésil du fait de la combinaison d'un régime présidentiel et d'une fragmentation des partis [voir, par exemple, Ames, 2001]. Le président et le Congrès sont élus par vote direct et ont une durée fixe de mandat, de sorte qu'ils n'ont pas besoin de négocier l'un avec l'autre pour rester au pouvoir. Le Congrès est très fragmenté et instable. Son système de représentation proportionnelle par « liste ouverte » affaiblit le contrôle et la cohésion des partis, favorise les pratiques clientélistes et la corruption. Compte tenu du système fédéral, le président doit aussi composer avec les élites des États. En conséquence, les coalitions qui se forment après les élections doivent être régulièrement renégociées. Un gouvernement qui s'attaque à la corruption doit constamment veiller à préserver le soutien de sa coalition. Par deux fois, en 1988 et en 1993, il y a eu des tentatives pour passer du système présidentiel au système parlementaire. O. Amorim Neto *et al.* [2011] ont proposé une réforme moins radicale basée sur deux changements : la réduction de la taille moyenne des circonscriptions électorales et l'établissement d'une règle pour une répartition proportionnelle des sièges entre les partis qui forment des coalitions électorales. Selon leurs simulations, ces changements permettraient de réduire la fragmentation des partis.

Avec la légitimité de la démocratie, des progrès institutionnels importants ont été réalisés au Brésil. Il reste beaucoup à faire, et j'ai souligné ici quelques-unes des transformations à accomplir. Néanmoins, les réformes macroéconomiques et microéconomiques ont rendu le pays plus stable et plus résistant aux chocs. Le Brésil a souvent été considéré comme une « terre d'avenir ».

Il semble bien qu'au cours des vingt dernières années les Brésiliens soient parvenus à tracer leur chemin vers cet avenir.

Repères bibliographiques

- AMES B. [2001], *The Deadlock of Democracy in Brazil*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- AMORIM NETO O., CORTEX B. et PESSOA S. [2011], « Redesenhando o mapa eleitoral do Brasil : uma proposta de reforma política incremental », *Opinião Pública*, vol. 17, p. 45-75.
- BARRO R. J. et LEE J. W. [2010], « A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010 », *NBER Working Papers*, n° 15902, National Bureau of Economic Research, Inc.
- BONELLI R. et PESSOA S. [2010], « Desindustrialização no Brasil : um resumo da evidência », *Texto para Discussão*, n° 7, IBRE, Fundação Getúlio Vargas.
- BOURGUIGNON F., FERREIRA F. et LEITE P. [2003], « Conditional cash transfers, schooling and child labor : micro-simulating Bolsa Escola », *DELTA Working Papers*, n° 2003-07, DELTA (École normale supérieure).
- DE CASTRO L. [2011], « Privatização, abertura e desindexação : a primeira metade dos anos 90 », in GIAMBIAGI F., VILLELA A., DE CASTRO L. B. et HERMANN J. (dir.), *Economia Brasileira Contemporânea*, Editora Campus, Rio de Janeiro.
- GIAMBIAGI F. [2011], « Estabilização, reformas e desequilíbrio macroeconômicos : os anos FHC », in GIAMBIAGI F., VILLELA A., DE CASTRO L.B. et HERMANN J. (dir.), *Economia Brasileira Contemporânea*, Editora Campus, Rio de Janeiro.
- GONZAGA G., MENEZES-FILHO N. et TERRA C. [2006], « Trade liberalization and the evolution of skill earnings differentials in Brazil », *Journal of International Economics*, vol. 68, n° 2, p. 245-367.
- LISBOA M. [2010], « Instituições e desenvolvimento econômico », Address to receive the prize of economist of the Year from Ordem dos Economistas do Brasil, <www.oeb.org.br/ADM/depoimentos/public/meus_arquivos/discursoMarcos.pdf>.
- PERO V. [2012], « Une nouvelle génération de programmes sociaux au Brésil », CERISCOPE Pauvreté, <<http://ceriscope.sciences-po.fr/node/331>>.
- PERO V. et SZERMAN D. [2010], « The new generation of social programs in Brazil », in ADATTO M. (dir.), *Conditional Cash-Transfers in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- PLOEG F. VAN DER [2011], « Natural resources : curse or blessing ? », *Journal of Economic Literature*, vol. 49, n° 2, p. 366-420.