



Que peuvent apprendre les pays africains
de la croissance et du développement du Brésil?

Résumé de recherche :

L'infrastructure et son rôle dans le processus de développement du Brésil

Résumé

- Les problèmes d'infrastructure sont au cœur de la contrainte de croissance du Brésil et contribuent à expliquer pourquoi la croissance n'a pas réussi à suivre le rythme des autres grands marchés émergents.
- Transport, énergie, approvisionnement en eau et assainissement sont tous des secteurs en deçà des normes d'une économie de la taille de Brésil, en raison de décennies de sous-investissement.
- L'investissement du gouvernement a récemment augmenté par le « Programme d'Accélération de la Croissance » (ou PAC). Alors que 82% des projets ont été réalisés, l'investissement dans certains secteurs critiques, y compris les transports urbains et l'assainissement, a accusé un retard important.
- Des différends réglementaires et environnementaux ne se sont pas résolus rapidement, décourageant la participation du secteur privé. Les capacités techniques tant dans le secteur public que privé font également défaut.
- Si les États augmentent leurs dépenses d'infrastructure de 1%, en particulier pour les transports, le taux régional de croissance du PIB devrait augmenter de 0,11% par an, tandis que le taux de croissance du PIB par habitant augmenterait de 7,2% par an.

Problèmes historiques

Jusque dans les années 1930, la participation du gouvernement fédéral dans des projets d'infrastructure était presque inexistante. Face à des marchés de capitaux intérieurs et une assiette fiscale étroites, les décideurs locaux ont été obligés de puiser fortement dans les investissements directs étrangers (IDE) afin de répondre à l'expansion rapide des besoins en infrastructures du Brésil. Les projets d'infrastructure ont été largement construits et exploités par l'intermédiaire de contrats de concession avec les entreprises.

Alors que le Brésil entrait dans les années 1940 et 1950, l'État a pris un rôle croissant en tant que fournisseur direct d'infrastructure, que ce soit dans les secteurs du transport, de la production et la distribution d'énergie ou de l'eau et de l'assainissement. Le transfert progressif de l'infrastructure à la propriété publique reflétait non seulement la nécessité d'injecter des investissements où le secteur privé en avait été incapable, ou refusait, de le faire, mais aussi un changement idéologique qui imprégnait les affaires économiques brésiliennes. Des améliorations significatives ont été réalisées dans des installations de production d'énergie et certaines autoroutes, mais d'autres infrastructures, telles que les chemins de fer, ont été largement négligées.

Au cours de la « décennie perdue » des années 1980, lorsque le Brésil subit une grave crise de l'endettement, les investissements dans les infrastructures dépérirent. Au début des années 1990, le

Brésil fit face à la nécessité de moderniser considérablement son secteur des infrastructures. Depuis la seconde moitié des années 1990, les décideurs du Brésil ont été forcés de réaliser que la seule façon de faire face à la nécessité d'investir dans l'infrastructure était de revenir à l'ancien modèle en faisant appel au secteur privé par des contrats de concession, ou en offrant des partenariats public-privé.

Principale constatation de l'IRIBA : les investissements dans les infrastructures stimuleront la croissance

La nouvelle analyse économétrique des données régionales et municipales du Brésil démontre que les dépenses d'infrastructure ont un effet positif sur la croissance du PIB local.

Si les États augmentent leurs dépenses d'infrastructure de 1%, en particulier pour les transports, le taux régional de croissance du PIB devrait augmenter de 0,11% par an, tandis que le taux de croissance du PIB par habitant augmenterait de 7,2% par an.

L'investissement dans les infrastructures de transport est susceptible de donner de meilleurs résultats que les investissements dans les communications ou l'énergie.

Les défis contemporains

Le rapport du Forum économique mondial le plus récent sur la compétitivité mondiale (2013-14) classe la qualité des infrastructures du Brésil 114e sur 148 pays. Des lacunes évidentes existent dans tous les secteurs :

Routes :

En 2011, bien que le Brésil avait le 4^e plus grand réseau routier, des problèmes importants de qualité associés demeuraient. Selon une étude de 2012 de la Banque mondiale, seulement 18% des 1,75 million de kilomètres d'autoroute du Brésil sont asphaltés. Cela représente une carence particulièrement importante, si l'on considère que 60% du fret du Brésil est transporté par route. Par conséquent, les dépenses en logistique représentent un pourcentage relativement élevé de 15,4% du PIB.

Classement de la qualité WEF : 120/148 pays

Transport ferroviaire :

Contrairement à d'autres grandes économies émergentes, dont la Chine et l'Inde, le transport ferroviaire est presque exclusivement l'apanage des marchandises. Le fret est largement dominé par le minerai de fer, qui représente 79% du fret ferroviaire total. Le transport ferroviaire des voyageurs est l'apanage presque exclusif d'un petit réseau de lignes de banlieue près de Rio de Janeiro et São Paulo.

Classement de la qualité WEF : 103/148 pays

Ports

Pour une économie fortement tributaire des exportations de produits à base de ressources naturelles, le Brésil souffre à un degré surprenant de limitations de qualité et de capacité dans ses infrastructures portuaires. Les ports brésiliens gèrent 95% des échanges commerciaux du pays en volume et 85% en valeur. Des retards dans le chargement, le déchargement et le dédouanement se traduisent fréquemment par des camions qui passent des heures (voire des jours) en file d'attente à

l'extérieur des ports. Les navires sont obligés d'attendre beaucoup plus longtemps à quai par rapport à d'autres pays de la région, tandis que les coûts sont également plus élevés.

Classement de la qualité WEF : 131/148 pays

Transport aérien :

La taille physique du Brésil, l'absence de services ferroviaires interurbains et la mauvaise qualité des infrastructures routières en dehors du Sud et du Sud-est rendent le Brésil fortement tributaire du transport aérien. Dans ce secteur, comme ailleurs, les infrastructures sont associées à un héritage de sous-investissement et une médiocre connectivité, plaçant le Brésil en désavantage en matière de commerce international, d'investissement et de tourisme.

Classement de la qualité WEF : 123/148 pays

b. Assainissement de l'eau :

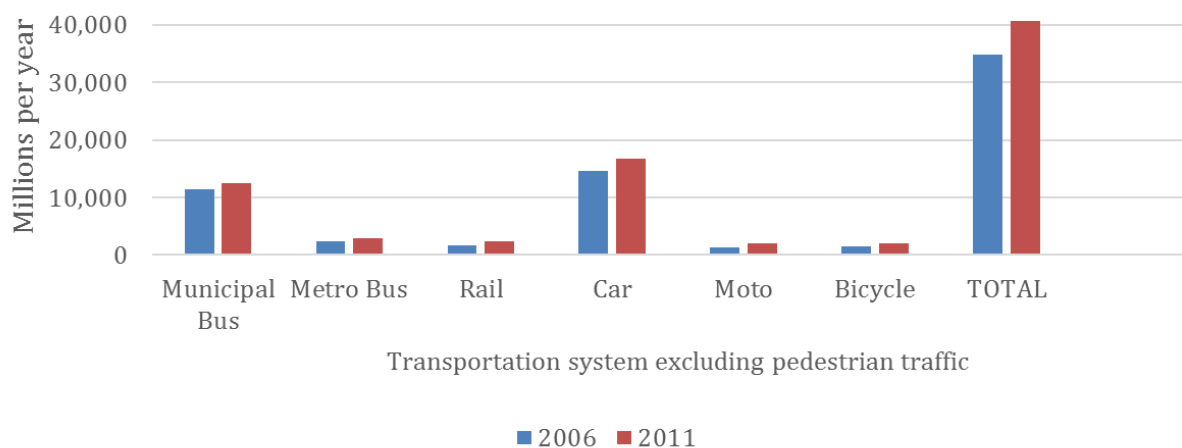
80% de la population du Brésil a accès à des « installations sanitaires améliorées » par rapport à 83% en Amérique du Sud globalement et 97,5% pour les pays de l'OCDE. Seulement 47% de la population du Brésil a accès à des services de collecte des eaux usées, dont 20% est traitée.

Étude de cas : le transport urbain

Les villes brésiliennes sont parmi les plus tributaires de l'automobile au monde et les ventes ont doublé entre 2005 et 2012. Les voitures sont désormais le principal mode de transport, en compétition pour l'espace urbain avec les autobus publics, qui sont le seul autre mode de transport important dans les villes.

Les tramways ont disparu en raison de l'absence de construction d'un système léger sur rail pour les remplacer. L'utilisation de trains de banlieue, même des métros, a à peine augmenté. Environ 90% de tous les déplacements de transports en commun se font par autobus et les modes informels connexes de transport, comme les fourgonnettes privées.

Déplacements urbains par mode de transport :



En conséquent, la congestion est en hausse au Brésil et les temps de déplacement sont parmi les plus élevés au monde. La plupart des solutions standard, telles que les frais de congestion ou les restrictions de circulation ne sont pas politiquement acceptables. Des séminaires sont régulièrement organisés à Rio et São Paulo au sujet de solutions à apporter en prévision du moment où cette situation mènera à l'« arrêt » des villes.

Jusqu'à récemment, il y a eu peu de surveillance fédérale du transport urbain, les municipalités individuelles prenant la responsabilité des infrastructures. Cependant, cela a commencé à changer, avec le Ministère des villes créé en 2003, en partie pour répondre à cette inquiétude. Dans la foulée de l'agitation publique déclenchée par le système de transport en 2013, le gouvernement fédéral a annoncé qu'une attention supplémentaire allait être mise sur les programmes de mobilité urbaine, sans toutefois publier des plans détaillés.

Le Brésil est à ce carrefour politique en ce moment, mais que ses plus grandes municipalités et le gouvernement fédéral aient le courage politique et la vision technique de faire les bons choix reste une question ouverte.

Réponse du gouvernement

Depuis 2007, les autorités ont tenté de concevoir une nouvelle étape dans l'envergure et la qualité des infrastructures dans une gamme de secteurs stratégiques. Cet effort, connu sous le nom de Programme d'accélération de la croissance (ou PAC, pour utiliser l'acronyme portugais) envisage des investissements sensiblement accrus dans les autoroutes, les chemins de fer, l'énergie, le transport aérien, les télécommunications, le logement, l'eau et l'assainissement.

PAC I (2007-10) envisageait des dépenses de R 503,9bn \$ tandis que le plus ambitieux PAC 2 (2010-14) propose des dépenses de R 958.9bn \$ sur sa durée de vie (environ 2,7% du PIB de 2010 par an), avec R 631.6bn \$ d'investissements additionnels prévus après 2014.

Investissements PAC, pourcentage par secteur

Secteurs	2007-10	Après 2010	Total
Logistique	14.9	7.2	11.5
Énergie	45.7	92.4	66.1
Social et urbain	39.5	0.4	22.2
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Source : PAC, Morgan Stanley LatAm Economics

Suite à la décision politique de s'attaquer à l'héritage enraciné du Brésil de sous financement en infrastructures, deux choses sont devenues évidentes; d'abord que l'État n'a pas les moyens techniques ou de gestion pour réaliser ces projets par lui-même, et, deuxièmement, qu'il n'avait pas les moyens financiers de voir ces projets à terme. Il a donc été décidé de se tourner vers deux modèles; le partenariat public-privé (PPP) et le modèle plus ancien de contrats de concession.

Le programme a été critiqué pour ne pas avoir atteint ses objectifs ambitieux suffisamment rapidement. Un bref examen des données suggère que ces préoccupations peuvent être exagérées. Entre le début de 2007 et la fin de 2010, 82% des projets prévus au PAC 1 ont été réalisés avec l'investissement public s'élevant à 3,2% du PIB, contre environ 2% avant le lancement du programme.

Les données publiées en février 2014 montrent que 82,3% des projets du PAC 2 ont été achevés à la fin de 2013 avec des dépenses accumulées atteignant R 773,4bn \$, soit 76,1% du budget total du programme. Malgré l'ampleur des réalisations du programme d'une manière globale, il reste que l'investissement dans certains sous-secteurs critiques (notamment en transport urbain et en assainissement) ont accusé un retard important.

Il est possible que l'obstacle le plus flagrant au progrès accéléré ait porté sur la question retardée des permis environnementaux. Les retards portaient surtout sur le ralentissement du fonctionnement des procédures de règlement des différends et les mécanismes d'octroi de licences, plutôt que sur les dispositions réglementaires environnementales elles-mêmes.

La corruption demeure un problème majeur, avec des estimations suggérant que le Brésil a perdu R 40 milliards \$ entre 2002 et 2008. La plupart de ces pertes ont été attribuées au secteur des infrastructures.

Implications politiques :

Toute approche dans l'élaboration de politiques doit être adaptée au contexte local et aucun pays ne saurait réussir simplement en essayant de transplanter directement les méthodes brésiliennes. Toutefois, le Brésil peut servir d'inspiration et de guide pour les décideurs politiques dans d'autres pays en développement :

- L'infrastructure est essentielle pour la croissance, la compétitivité et le commerce. Le sous-investissement peut sérieusement retarder le progrès; cependant, faire face à un héritage de décennies de sous-investissement est un défi énorme.
- De plus en plus, dans les marchés émergents ambitieux, l'accès aux services d'infrastructure abordables de bonne qualité est une question de réelle importance politique.
- Le rôle du secteur privé étranger est crucial en raison des contraintes budgétaires et des marchés de capitaux intérieurs étroits.
- Il y aura des conflits réglementaires entre la nécessité d'encourager les investissements et la nécessité de répondre à des objectifs sociaux. Une réglementation efficace ne s'intéresse pas seulement à l'équilibre entre les intérêts des investisseurs et ceux des consommateurs; il s'agit d'assurer la prévisibilité des dispositions réglementaires de facto et d'accélérer la prise de décision.
- Les efforts pour accélérer les dépenses en infrastructures doivent tenir compte de la disponibilité de la capacité technique nationale. Cela peut se propager très finement une fois que les projets commencent à se multiplier.

This briefing is based upon an IRIBA working paper by Edmund Amann, Werner Baer, Thomas Trebat and Juan Villa, available at <http://www.brazil4africa.org>

Further reading:

- Crunch Time for Brazilian Infrastructure, PWC (2013) <http://pwc.to/NbTHag>
- The Economic Infrastructure Gap in Latin America and the Caribbean, CEPAL (2011) <http://bit.ly/1naMsJS>
- The Road To Hell, The Economist (2013) <http://econ.st/1naNVjf>
- Brazil: Infrastructure Special Report (2013) <http://on.ft.com/1zryWva>