

Résumé des politiques :

Y a-t-il un nouveau modèle de développement brésilien?

Depuis le milieu des années 1990, malgré des crises occasionnelles de courte durée, le Brésil semble avoir entamé une nouvelle trajectoire de développement dans laquelle les performances de croissance raisonnable ont été combinées avec une lutte de plus en plus efficace contre la pauvreté et l'inégalité. Le caractère pro-pauvres de la croissance économique au Brésil à l'époque contemporaine est en contraste marqué avec l'expérience des périodes d'expansion précédentes.

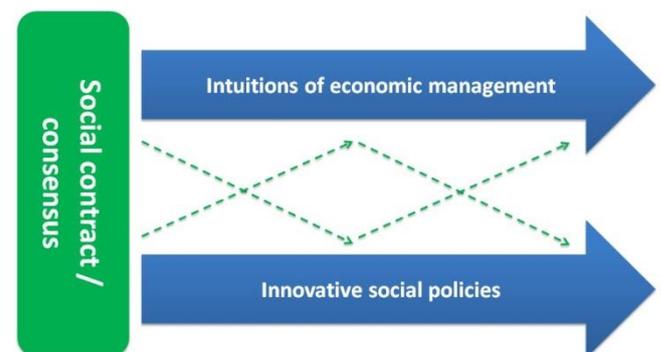
L'initiative de recherche internationale sur le Brésil et l'Afrique a examiné les principaux aspects de l'expérience de développement du Brésil depuis le milieu des années 1990 et conclut qu'il s'agit d'un nouveau modèle de développement brésilien. Nos dix principales conclusions sont les suivantes :

1. Le modèle brésilien est un mélange de consensus et de conjoncture

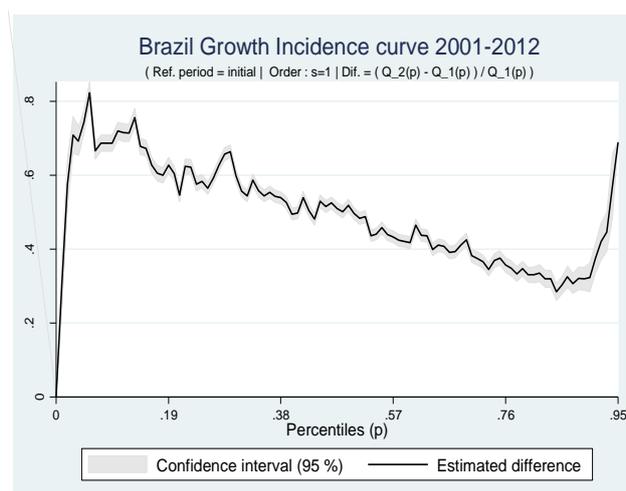
Notre évaluation est qu'une combinaison unique de politiques économiques et sociales est principalement responsable de la réussite inattendue du Brésil. Certaines caractéristiques spécifiques des institutions de gestion économique développées après le plan de stabilisation de 1994 qui ont, avec les politiques sociales innovantes issues de l'activisme municipal et un contrat social favorable, tracé une nouvelle voie pour le Brésil.

Un consensus renouvelé ou « contrat social » est extrêmement important pour assurer les conditions d'une évolution positive de ces institutions. Il assure que les politiques économiques et sociales travaillent ensemble et se renforcent mutuellement. C'est ce que nous entendons par un « modèle ». Bien sûr, les politiques ne se sont pas toujours intégrées ensemble. Des domaines importants tels que les infrastructures n'avaient pas de politiques efficaces; tandis que d'autres comme la lutte effective contre la corruption ont été entravés par des goulets d'étranglement institutionnels.

The Brazilian development 'model' in action:



2. Le modèle de développement du Brésil est basé sur la croissance inclusive



La caractéristique principale de la réussite économique récente du Brésil n'est pas le fait que l'économie ait progressé régulièrement au cours des premières années du nouveau siècle. Les taux de croissance du PIB ont été en moyenne de 3% depuis le milieu des années 1990 et le Brésil n'a pas atteint les taux chinois ou indiens de croissance économique. C'est la qualité de sa croissance économique qui est à noter.

Les déciles de revenus les plus bas ont augmenté au taux chinois, tandis que les déciles de revenus

les plus riches ont affiché de moins bonnes performances, avec une croissance au taux de la Côte d'Ivoire. Bien que tous les secteurs de la société aient vu leurs revenus augmenter, les plus pauvres ont le plus bénéficié. Cela s'est reflété dans la baisse des niveaux d'inégalité au Brésil. L'indice de GINI est passé de 60,13 en 2000 à 54,69 en 2009.

3. La macro-stabilité a soutenu les progrès

La pierre angulaire de la transition économique réussie du Brésil a été un processus de réformes institutionnelles cumulatives. Celles-ci ont affecté la formulation de la politique budgétaire et monétaire, en plus du fonctionnement du secteur financier. Pris ensemble, ces réformes ont soutenu les prix et la stabilité financière, qui ont à leur tour facilité la poursuite de la croissance inclusive.

Le tournant décisif dans la transition vers une croissance inclusive est venu il y a deux décennies avec l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de stabilisation complexe, le Plano Real entre 1993 et 1994. Introduit pour lutter contre l'hyperinflation, le Plano Real a été introduit progressivement et a utilisé un taux de change fixe intelligemment. Allié à la libéralisation du commerce, il a contribué à maintenir un contrôle externe sur la formation des prix intérieurs sans étouffer la croissance. La monnaie-étalon formelle a été remplacée par un cadre de ciblage de l'inflation à la fin des années 1990.

4. La capacité fiscale et la responsabilité ont été des facteurs cruciaux

Accompagnant l'introduction d'une nouvelle monnaie-étalon, les décideurs politiques du Réal ont ajouté une planche fermement orthodoxe à leur stratégie de lutte contre l'inflation en fixant des objectifs pour le solde budgétaire. Leur stratégie a combiné des contraintes plus efficaces sur les dépenses publiques avec la réforme limitée du système d'imposition. La pièce maîtresse du programme de réforme était la formulation d'un cadre de ciblage budgétaire, une innovation institutionnelle qui allait s'avérer très efficace pour assurer la poursuite de la stabilité des prix, tout en renforçant la crédibilité auprès des investisseurs extérieurs. L'autonomie fiscale des États et des municipalités a également été réduit, offrant une réelle contrainte sur les dépenses publiques.

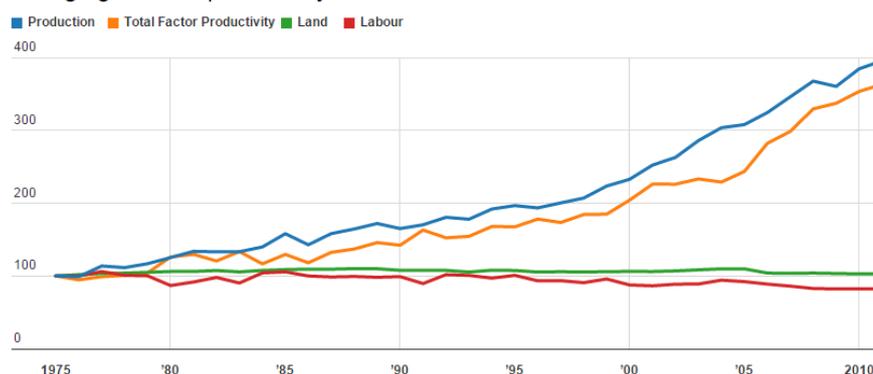
Grâce à la réforme efficace de son système financier, le Brésil a connu une expansion considérable du crédit aux ménages, aux entreprises et pour financer l'expansion du parc de logements. L'expansion du crédit s'est avérée un important moteur de croissance. La Banque Nationale de développement (BNDES) a joué un rôle actif, qui a contribué à limiter l'impact de la contagion financière internationale à la suite de la faillite de Lehman Brothers.

Les pouvoirs des différents niveaux de gouvernement de lever des impôts ont été impressionnants par rapport aux normes de l'économie des marchés émergents, ce qui représente plus de 30% du PIB. Alors que la croissance s'est accélérée après la stabilisation, il a donc été possible pour le gouvernement fédéral de combiner la rigueur budgétaire avec une hausse des dépenses dans les programmes sociaux.

5. L'agriculture a été transformée

L'un des éléments essentiels de la transformation économique du Brésil au cours des deux dernières décennies a été la résurgence des exportations agricoles. L'agriculture a subi une transformation spectaculaire, faisant du Brésil l'un des principaux greniers du monde : en 2010, le pays était le premier producteur mondial de sucre, de café, de jus d'orange et de volaille, le deuxième principal producteur de graines de soja, le troisième principal producteur de maïs et le quatrième principal producteur de viande de porc. Pourtant, l'idée que le secteur agricole avait le potentiel de devenir une dynamo de l'exportation aurait semblé hautement improbable dans les années 1970 et 1980.

Rising agricultural productivity in Brazil



Le Brésil a apporté des améliorations spectaculaires en productivité agricole. Considérant que la superficie totale des terres agricoles est demeurée fondamentalement la même depuis le milieu des années soixante-dix, la production a augmenté de près de 300%. La montée de la productivité agricole du Brésil a aisément dépassé celle des autres pays de la région et a dépassé la Chine et les États-Unis.

Bien que l'élaboration de la politique agricole ait eu un impact relativement limité sur la performance du secteur, les changements institutionnels plus vastes ont joué un rôle beaucoup plus important. La renaissance de l'agriculture brésilienne ne doit pas être considérée seulement en termes d'expansion des facteurs de production, mais aussi en termes d'innovations institutionnelles et technologiques, qui ne peuvent pas toutes être décrites comme spécifiques au secteur.

Le Brésil n'a pas suivi une stratégie soigneusement prédéterminée dont le but était de transformer le pays en un géant agricole international, mais c'est ce qu'il est devenu aujourd'hui. Il a adapté de manière pragmatique des politiques agricoles allégées, axées sur le marché, dans le but de saisir les opportunités qui s'ouvraient à la fois dans les marchés intérieurs et internationaux.

6. Le Brésil démontre que la « malédiction des ressources » n'est pas inévitable

Le Brésil n'a jamais été dépendant d'un seul produit de base et la diversification de l'« industrialisation de substitution de l'importation » a été un succès modéré dans l'élargissement de la base de production. La récente performance des exportations montre l'efficacité de l'exploitation des avantages comparatifs naturels sous-jacents dans l'agriculture et les minéraux comme plate-forme pour remonter la chaîne de valeur et développer avec succès l'agro-industrie.

L'un des facteurs essentiels des gains de productivité du secteur agricole brésilien a été une constante innovation, un domaine où l'État a joué un rôle actif et cohérent. L'EMBRAPA, une agence de recherche agricole financée par le gouvernement fédéral, a été au centre du financement de la recherche et a facilité les réseaux de recherche reliant les producteurs agricoles, les laboratoires de recherche et les fournisseurs de semences agricoles, de technologie et d'équipement du secteur privé.

La transformation agricole de Brésil ne devrait pas simplement être comprise en termes d'augmentation quantitative de la production et des exportations; il y a aussi eu des améliorations qualitatives qui ont permis aux producteurs de chercher des niches de marchés nouveaux et lucratifs soit au niveau national ou mondial.

7. La politique sociale a mis l'accent sur l'inclusion et le productivisme

La politique sociale a été un élément essentiel du modèle de développement brésilien, apportant une contribution significative à la croissance inclusive. Les transferts en nature, comme dans l'éducation, la formation et les soins de santé, et les transferts en espèces, comme dans l'assurance sociale et l'assistance sociale, ont fait l'objet d'activisme politique.

La Constitution de 1988 fut un tournant, consacrant le principe que le gouvernement a la responsabilité d'assurer une sécurité du revenu minimum à tous les citoyens indépendamment de leur capacité à contribuer à l'assurance sociale. Deux régimes de retraite sociale, le Previdencia Social Rural et le Beneficio de Prestação Continuada, ont tous deux été mis en place au milieu des années 1990. Par la suite, l'administration Lula a mis en œuvre le Bolsa Família, qui fournit des suppléments de revenus réguliers pour les ménages dans la pauvreté extrême pour qu'ils aient des conditions assurant la scolarisation des enfants et l'utilisation des soins de santé primaires. Avec la hausse des salaires minimaux, les transferts de lutte contre la pauvreté brésilienne ont joué un rôle important dans la réduction de la pauvreté et de l'inégalité.

La récente augmentation des dépenses sociales au Brésil est susceptible d'avoir un effet direct sur la croissance grâce à son effet sur la demande. Les estimations des multiplicateurs applicables aux dépenses publiques suggèrent que l'accent mis sur les groupes défavorisés dans l'expansion de la politique sociale a eu des effets mesurables sur la croissance économique. L'IPEA a estimé que le multiplicateur de PIB des dépenses sociales pris dans son ensemble était de l'ordre de 1,37 au milieu des années 2000, tandis que le multiplicateur de dépenses sociales des taux de croissance de revenu des ménages était supérieur à 1,85.

8. Les recettes fiscales à la hausse ont été redistribuées

Le Brésil a réussi une remarquable augmentation de 7 points de pourcentage des recettes fiscales en pourcentage du PIB entre 1995 et 2010, de 26,9% en 1995 à 34% en 2010. Cette hausse est fascinante, car elle n'est ni associée à un changement dans le code des impôts, ni à un changement dans l'administration fiscale.

Nous soutenons qu'une combinaison de conditions de base, à savoir une forte capacité bureaucratique et le processus de démocratisation, la concurrence partisane, les coalitions de centre-gauche fiscalement responsables et le pouvoir exécutif ont créé les conditions dans lesquelles de fortes préférences pour la redistribution se sont intégrées dans une politique sociale de redistribution efficace.

Les dépenses sociales ont reçu à la fois une augmentation absolue et relative des ressources. Jusqu'à récemment, la hausse de l'impôt et du ratio du PIB n'a pas provoqué la contestation publique ou politique, ce qui suggère une association sous-jacente avec le contrat social au Brésil. L'intérêt public récent dans la fiscalité et la politique fiscale signale peut-être de nouvelles tensions, et des limites, dans le contrat social.

9. Les intuitions du marché du travail ont réduit l'inégalité des revenus

Non seulement les revenus ont augmenté, mais ils ont augmenté le plus pour les groupes de travailleurs qui gagnaient le moins. Comme la composante la plus importante du revenu des ménages, l'inégalité des revenus du travail reproduit les tendances à la baisse du revenu des ménages. Le coefficient de Gini des revenus du travail a diminué au Brésil de 0,54 à 0,41, soit une réduction d'un peu moins d'un quart. Les facteurs démographiques et spatiaux, ainsi que l'informalité, ensemble, représentent la majeure partie de la réduction du coefficient de Gini des revenus du travail au Brésil. La baisse de l'inégalité des salaires peut être attribuée aux écarts réduits entre les sexes et les races et les avantages salariaux urbains et régionaux.

10. Le modèle a des limites

Au cours des dernières années, plusieurs signaux suggèrent que le modèle brésilien pourrait faire face à de sérieuses contraintes. Alors que l'impact initial de la crise financière mondiale a été mitigé, il est survenu plus tard par d'autres voies : le ralentissement de la croissance de l'économie chinoise et d'autres économies émergentes s'est ajouté à la baisse de la demande pour les produits liés à la récession et l'austérité dans les pays à revenu élevé.

Il y a de plus en plus de préoccupations du public au sujet de l'incidence de la fiscalité et de la destination des dépenses publiques, qui se sont transférées en opposition à l'investissement dans les infrastructures associées à la Coupe du Monde 2014. L'éruption de protestations populaires au milieu de 2013, à elle seule, sert à souligner le fait que les réformes économiques et sociales du Brésil ne sont pas achevées.

Il existe de solides arguments pour poursuivre la réforme fiscale au Brésil, une zone où l'impulsion initiale de la réforme dans les années 1990 a notamment ralenti. Dans le domaine des infrastructures (une question centrale dans les manifestations de 2013), l'échec soutenu au financement et à la réglementation efficace ont conduit à des lacunes importantes dans les réseaux de transport et de communication. Une forte perception du public persiste de corruption, ce qui génère une résistance à la planification durable des infrastructures et de l'investissement.

Bien qu'il y ait un resserrement des conditions dans l'environnement politique, dans certains domaines, le modèle apparaît résilient. Il est peut-être trop tôt pour évaluer si la conjoncture actuelle entraînera des changements importants dans la politique économique et sociale brésilienne et son objectif de stimuler une croissance inclusive.

This briefing is based upon an IRIBA working paper 13 'Synthesis paper: Is there a new Brazilian model of development?' by Armando Barrientos and Ed Amann, available at:

<http://www.brazil4africa.org>