
BRÉSIL, BILAN ÉCONOMIQUE, SUCCÈS ET LIMITES

*Pierre SALAMA **

Le président Lula quitte le pouvoir plébiscité, aussi bien par la presse internationale que par les citoyens de son pays. Quatre Brésiliens sur cinq appuient sa politique. Il entre dans l'Histoire par la grande porte, comme Vargas ou bien Kubistchek. La popularité du président dépasse et de loin celle de son parti, le Parti des travailleurs (PT), aussi parle-t-on assez souvent de Lulisme, soulignant ainsi la part personnelle du président dans son succès.

Il serait cependant erroné d'expliquer la forte popularité du président sortant par son seul charisme auprès des couches les plus déshéritées de la population. Celle-ci est indéniable. D'autres facteurs interviennent : l'amélioration de la situation sociale dans un pays « malade » de ses inégalités et surtout celle des plus démunis, l'amélioration de la situation économique dans un environnement international favorable avec l'apparition de la Chine comme nouveau partenaire commercial.

En schématisant, on pourrait dire que le premier gouvernement du président Lula a assaini les fondamentaux au prix d'un déficit social conséquent et d'un risque de marginaliser l'économie dans l'arène mondiale.

* Pierre Salama est professeur des universités, université Paris XIII, CEPN-CNRS. Je tiens à remercier mes amis brésiliens Paulo Kliass et Claudio Dedecca pour leurs commentaires.

Le second gouvernement a été plus « développementiste ¹ », redonnant à l'État un poids qu'il perdait depuis la fin de l'hyperinflation (1994), tout en conservant de nombreux traits empruntés au libéralisme (taux d'intérêt élevés, appréciation de la monnaie, peu d'investissements publics bien qu'en augmentation, réforme fiscale modérée).

Les empreintes libérales et interventionnistes sont présentes dans les politiques menées lors des deux mandats : lors du premier cependant, le libéralisme l'emporte, alors que, durant le second, l'interventionnisme tend à s'affirmer. La première partie discutera de la vulnérabilité du Brésil suite à l'ouverture plus grande du pays à l'économie mondiale et montrera que si la vulnérabilité externe paraît moins élevée, la fragilité aux chocs financiers externes reste grande. La seconde partie sera concentrée sur le pari du marché intérieur pris par le gouvernement et montrera que c'est ce pari, confirmé par les politiques anticycliques décidées dès le début de la crise, qui explique à la fois la brièveté de celle-ci et la forte reprise.

PLUS D'OUVERTURE, MOINS DE VULNÉRABILITÉ EXTERNE ?

Trois points seront ici soulignés et discutés : les effets immédiats produits par les politiques monétaires et budgétaires orthodoxes ; l'augmentation des réserves internationales et la baisse de la vulnérabilité externe.

(1) La perspective de l'arrivée de Lula au pouvoir a déclenché une sortie massive de capitaux, une dépréciation prononcée de la monnaie nationale par rapport au dollar, une très forte augmentation du taux d'intérêt sur les emprunts internationaux du Brésil et une poussée de l'inflation. La première tâche que se fixe le gouvernement dès son entrée en fonction, en janvier 2003, a été de rassurer les marchés financiers internationaux et de diminuer ainsi le coût des emprunts internationaux. Le gouvernement décide également d'augmenter fortement l'excédent primaire du budget ², au-delà des recommandations du Fonds monétaire international, et de hausser considérablement les taux d'intérêt réels (11,9 % en 2003 contre 5,1 % en 2002 ³) et de les maintenir élevés afin d'abaisser durablement le taux d'inflation.

Les marchés financiers internationaux sont favorablement surpris par les mesures décidées : les capitaux affluent de nouveau, la monnaie se réapprécie fortement (appréciation qui se poursuivra jusqu'à la crise de 2008). Le taux

1. Ce qualificatif est utilisé par N. Barbosa, J. A. Pereira de Souza, « A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição da renda », dans E. Sader, M. A. Garcia, *Brasil, entre o passado e o futuro*, manque lieu d'édition, Boitempo, 2010. Il ne correspond pas cependant à celui de « nouveau développementisme » utilisé par Bresser-Pereira, dans *Mondialisation et compétition*, Paris, La Découverte, 2009.

2. L'excédent primaire est la différence entre les recettes budgétaires et les dépenses publiques hors paiement des intérêts de la dette publique, externe et interne.

3. Les données statistiques viennent toutes de la Banque centrale du Brésil ou bien de l'IBGE.

Tab. 1. – Quelques indicateurs macroéconomiques

En %	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Taux de croissance du PIB	1,2	5,7	3,2	4	6,1	5,1	0	5,5
FBCF / PIB	15,3	16,1	15,9	16,4	17,4	18,7	18,7	Nd
Taux de croissance du salaire minimum en terme réel	4	3,3	7,6	12,1	5,6	4,8	6,8	5,1
Taux d'inflation IPCA (biens de consommation)	9,3	7,6	5,7	3,1	4,5	5,9	4,3	Nd
Taux d'intérêt réel	11,9	7,5	11,9	11	6,8	5,9	Nd	Nd
Soldes de la balance des comptes courants en % du PIB	0,8	1,8	1,8	1,5	0,26	-1,96	-1,57	-2,51

Source : Relatório do Banco central do Brasil (2009) et IBGE. * prévisions.

d'inflation baisse de moitié (5,7 % en 2004), le solde positif de la balance commerciale augmente et celui de la balance des comptes courants ⁴ devient positif dès 2003. Les réserves internationales du pays augmentent, la dette publique externe diminue. De ce point de vue, les mesures libérales décidées ont été efficaces : elles ont permis de juguler le risque inflationniste et permis le retour des capitaux.

Au passif cependant, les politiques monétaires et budgétaires ont eu immédiatement un coût social immédiat important. Le taux de croissance du PIB chute et passe de 2,7 % en 2002 à 1,1 % en 2003 ⁵, le taux d'investissement, pour le moins modeste (16,4 % du PIB en 2002), baisse de 1,1 point. Le taux de chômage augmente et passe de 11,8 % en janvier 2003 à 13,2 % en novembre 2003, puis fléchit. La masse salariale subit une forte contraction (- 12,3 %) en 2003, malgré une augmentation du salaire minimum en terme réel.

4. Le solde de la balance des comptes courants est composé du solde de la balance commerciale, des dépenses nettes de tourisme, des assurances et frais de transport et surtout des deux postes suivants : le paiement des intérêts de la dette externe et les dividendes et profits rapatriés nets. Les dépenses nettes de tourisme ont tendance à augmenter avec l'appréciation de la monnaie, les dividendes et profits rapatriés augmentent structurellement parallèlement à l'internationalisation croissante du capital au Brésil et conjoncturellement selon les besoins de financement des sociétés mère et des anticipations des investisseurs. Le service de la dette externe a tendance à baisser avec la réduction des taux d'intérêt internationaux (dont la baisse du *spread*, c'est-à-dire de la prime de risque) et la contraction du stock net de la dette externe.

5. La contribution à la croissance de la consommation et de l'investissement est négative en 2003 et le taux de croissance positif s'explique par un environnement international favorable permettant un essor vigoureux des exportations.

Encadré 1. – L'évolution contrastée du besoin de financement externe

L'évolution du besoin de financement s'explique principalement par deux facteurs : le solde de la balance commerciale devenu positif et la réduction du service de la dette (intérêts et amortissement) consécutive à la baisse de la dette publique externe.

Le solde positif de la balance commerciale augmente sur la période et atteint, en 2006, 46,5 milliards de dollars, fléchit en 2007 à 40 milliards et chute fortement en 2008 à 24,8 milliards de dollars à cause de la crise internationale. Jusqu'en 2007, l'évolution favorable du solde de la balance commerciale compense les sorties nettes au titre des différentes composantes des comptes courants (dividendes, intérêts¹, etc.), et le solde de la balance des comptes courants est positif jusqu'en septembre 2007, pour chuter profondément ensuite avec la crise (- 35,6 milliards de dollars), se relever ensuite et rechuter en 2010, se situant autour de - 50 milliards de dollars en 2010 selon les prévisions.

La dette externe publique continue à augmenter pendant le premier semestre de 2003, se stabilise ensuite et puis entame une chute prononcée dès la fin de 2005, et avec elle le service de la dette (intérêts et amortissement du principal) alors que la dette externe privée prend son envol. La dette externe publique nette baisse encore plus fortement au point de devenir négative dès juin 2006 grâce à l'augmentation des réserves internationales qui, placées, mettent le Brésil en position de créancier international (voir encadré suivant).

L'ensemble de ces évolutions explique l'évolution contrastée du besoin de financement : une forte baisse suivie d'une hausse conséquente. Le service de la dette externe en pourcentage des exportations baisse. Il passe de 80 % au 4^e trimestre de 2002 à 20 % au 2^e trimestre de 2009.

(2) Le besoin de financement externe (somme du déficit de la balance des comptes courants et de l'amortissement de la dette) baisse considérablement jusqu'en 2005. Il passe de 64,3 milliards de dollars au 3^e trimestre de 2001 à 15,6 milliards au 2^e trimestre de 2005. Il augmente ensuite fortement.

La capacité de financement, alimentée par les investissements étrangers, continue à augmenter fortement et avec elles les réserves. Les investissements de portefeuille (actions, bons et obligations) croissent passant de 5,3 milliards de dollars en 2003 à 9 milliards en 2006 pour chuter fortement à - 4,7 milliards en 2009 avec la crise, les sorties étant supérieures aux entrées⁶. L'investissement étranger direct brut augmente considérablement et s'élève en moyenne à 19 milliards dollars par an entre 2000 et 2005. Il atteint 45 milliards de dollars en 2008 puis, avec la crise, chute à 26 milliards et devrait s'élever à 37 milliards de dollars en 2010 selon les prévisions. La capacité de financement dépassant les besoins, les réserves augmentent considérablement. Celles-ci, placées à l'étranger, permettent au Brésil de devenir un pays créancier net (voir encadré).

6. Rappelons que ces chiffres correspondent à l'accroissement du « stock » des investissements de portefeuille et non aux flux bruts. S'agissant de chiffres de fin d'année, ils ne traduisent pas les mouvements intra – annuels qui peuvent être de grande amplitude.

Encadré 2. – Le Brésil, pays créancier?

La diminution de la dette publique externe nette, transformant le Brésil en pays créancier plutôt que débiteur, s'explique par le placement des réserves en forte augmentation. Celles-ci sont placées à l'étranger et constituent donc une créance. Ces réserves peuvent s'avérer en partie factices. En effet, l'augmentation des réserves vient du solde positif de la balance commerciale, de la balance des comptes courants et des entrées nettes de capitaux. Ces capitaux sont de diverses natures : bons à court terme, obligations, actions, investissements étrangers directs, crédits. Les bons, obligations et actions sont fortement volatils. Ils entrent et peuvent sortir au gré de la spéculation, de la recherche de liquidité de la part des investisseurs internationaux. Cela n'est pas le cas des investissements étrangers directs dont le coût de sortie comporte des coûts irrécupérables assez importants. Au total, une partie des entrées de capitaux et des profits est susceptible de sortir et de diminuer ainsi les réserves. C'est pourquoi, il convient d'analyser la structure des réserves pour évaluer la vulnérabilité des créances du Brésil liée à leurs placements. Si on décompose les entrées de capitaux au Brésil, selon les données de la Banque centrale, la part des investissements étrangers directs est de 38 % en 2009, celle des investissements en portefeuille de 46 % et les « non-classés », 16 %. La « fragilité » potentielle des réserves est donc relativement importante, à la différence de ce qu'on peut observer en Chine (solde positif important de la balance commerciale). Ces remarques étant faites, le renversement de la position du Brésil de fort débiteur net à créancier net est à l'actif du gouvernement de Lula et renforce la position financière du pays sur la scène internationale.

(3) La vulnérabilité externe du Brésil diminue mais ne peut empêcher la contagion de la crise financière en 2008 et en 2009, contrairement à ceux qui pronostiquaient un découplage des conjonctures entre les pays développés et le Brésil ⁷.

Les indicateurs de vulnérabilité externe prennent en compte différentes lignes de la balance des paiements. Trois indicateurs sont en général privilégiés : le premier est un indicateur de flux cherchant à mesurer le besoin de financement externe, le second concerne les réserves et le troisième établit une relation entre le passif externe et ses composantes, et le PIB.

Le premier indicateur considère le besoin de financement externe rapporté au PIB. Celui-ci est mesuré par un rapport où le solde de la balance des comptes courants plus l'amortissement de la dette externe est au numérateur et le PIB au dénominateur. Dans le cas du Brésil par exemple, il était sur la période 1998-2002 en moyenne de 9 % du PIB. Il passe à 3,7 % du PIB en moyenne sur la période 2006-2007. La baisse de cet indicateur signifie que la vulnérabilité externe du Brésil est moins élevée que par le passé.

7. La bibliographie est très importante sur ces questions et les institutions internationales ont depuis beaucoup analysé les canaux de transmission pour expliquer l'effet de contagion. Pour une analyse qui ne se limite pas aux seuls canaux de transmission, voir P. Salama, « Argentine, Brésil, Mexique face à la crise internationale », *Revue Tiers-Monde*, n° 197, **manque mois** 2009, et nos contributions à l'ouvrage coordonné par P. Hugon, P. Salama, *Les Suds dans la crise*, Paris, Armand colin, 2010, voir notamment : « Une crise financière structurelle » et « Forces et faiblesses de l'Argentine, du Brésil et du Mexique ».

Le second indicateur est centré sur les réserves. Il se décompose en quatre sous-indicateurs. Les réserves sont exprimées en pourcentage du PIB, des importations, de la dette externe brute et enfin du service de cette dette. La valeur des réserves par rapport au PIB est de 5,28 % en 1998 et atteint 13,73 % en 2007. La valeur des réserves sur les importations passe de 0,70 à 1,50 entre les mêmes dates. Le rapport des réserves sur la dette brute (les emprunts intercompagnies étant exclus) passe de 0,20 à 0,93 entre les mêmes dates. Enfin, la valeur des réserves par rapport au service de la dette connaît une évolution semblable passant de 0,99 à 3,50 entre les mêmes dates et atteint la valeur de 5 en juin 2008, à la veille de la crise internationale. Le ratio réserves sur dette à court terme se situe en 2002 à 64,6, s'élève à 289 en 2007 et atteint 326 en juin 2008. Toutes les composantes de cet indicateur montrent une nette diminution de la vulnérabilité externe et confirment le diagnostic établi avec le premier indicateur.

Un troisième indicateur peut être construit à partir du passif externe rapporté au PIB. Cet indicateur passe de 67,2 % à 71,5 % entre 2001 et 2007. Selon cet indicateur, la vulnérabilité se serait accrue.

Le passif externe est composé des investissements directs, des investissements en portefeuille, de la dette externe brute – sans les emprunts intercompagnies – et autres passifs. Comme le montre le tableau ci-dessous, la part des investissements directs dans le passif externe passe de 2001 à 2007 de 32,8 % à 35 %, celle de la dette externe brute 56,4 % à 20,6 % et celle des investissements en portefeuille, plus volatils que les investissements étrangers directs, de 9,9 % à 38,8 %. et celle des autres passifs est négligeable. La structure du passif externe brut montre donc en 2007 une vulnérabilité plus élevée. La part plus importante des investissements en portefeuille et de la dette externe, composée en grande partie par des titres internationaux renouvelables, est ainsi probablement à l'origine de la forte sensibilité aux chocs financiers internationaux qui s'est exprimée en 2008.

Moins de vulnérabilité externe apparente et plus de fragilité réelle aux chocs externes, c'est dans ce contexte que peut être évalué le pari de dynamiser le marché intérieur et la croissance sous la contrainte d'une amélioration de l'insertion internationale du pays. Ce pari n'est pas gagné bien que des progrès aient été réalisés, c'est ce que nous allons montrer.

Tab. 2. – Décomposition du passif externe brut, 2001 et 2007

	2001	2007
Passif externe brut en % du PIB	67.2 %	71.5 %

Investissements directs étrangers	32.8 %	35 %
Investissements en portefeuille	9.9 %	38.8 %
Dette externe brute	56.4 %	20.6 %
Autres passifs	0.9 %	5.6 %

UN MARCHÉ INTÉRIEUR PLUS DYNAMIQUE MAIS UNE INSERTION INTERNATIONALE PROBLÉMATIQUE

D'un côté, la politique monétaire et budgétaire orthodoxe est poursuivie. D'un autre côté, l'État renoue timidement avec une politique industrielle, multiplie les taux d'intérêt préférentiels dans l'agrobusiness, le logement, l'industrie, soutient fortement la demande en augmentant sensiblement le salaire minimum et le nombre de bénéficiaires de la Bourse Famille, et augmente les dépenses publiques.

Le pourcentage de pauvres baisse considérablement, le nombre de milliardaires augmente fortement⁸. Le salaire réel croît, les pensions versées sont plus généreuses, la distribution des revenus est moins inégale, les emplois informels, encore très nombreux, perdent de leur importance relative et... le Brésil devient, selon l'Unctad, le 4^e pays préféré des 400 plus grandes entreprises mondiales, et selon Meryl Lynch, il est considéré comme la seconde destination la plus sûre au monde... Alors que dans plus d'un pays en Amérique latine, les conflits d'intérêt entre industrie et agrobusiness, entre industrie et finance, entre employeurs et salariés, entre riches et pauvres deviennent plus aigus, au Brésil, ils semblent atténués, chacun semblant « trouver son compte » sauf probablement une partie des couches moyennes sur lesquelles reposent principalement l'effort fiscal.

La hausse des salaires et des dépenses sociales de l'État⁹ stimule la croissance et confère au marché intérieur un rôle plus important. L'industrie ne décline pas, contrairement à certains pronostics. Ce sont ces deux points que nous allons traiter.

(1) Un marché intérieur plus dynamique et une diminution sensible de la pauvreté

- Contrairement à la doxa, les transferts sociaux jouent peu dans l'évolution des inégalités en Amérique latine et au Brésil jusqu'en 2008. Les travaux de l'OCDE (2008), ceux de Goni, Humberto-Lopez et Serven (2008)¹⁰, montrent clairement la très faible influence des transferts sur le niveau de concentration des revenus, mesuré par le coefficient de Gini¹¹. Selon

8. Le nombre de personnes ayant plus d'un million de dollars d'actifs financiers s'est accru de plus de 10 % entre 2005 et 2006 et 19 % l'année suivante selon Capgemini et Meryl Lynch.

9. Bien qu'encore modestes comparées à celles des pays européens, elles augmentent sensiblement. Selon les travaux de Afonso et Dain (2009), elles dépassent 24,4 % du PIB en 2007. Voir : « Dos decadas de la descentralizacion del gasto social en America Latina: una evaluacion preliminar », *Working Paper*, Cepal, www.eclac.org

10. OCDE, « Perspectives économiques de l'Amérique latine », 2008; E. Goni, J. Humberto Lopez, L. Serven, « Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America », *Policy Research Working Paper*, n° 4487, 2008.

11. Le coefficient de Gini mesure les inégalités, sa valeur est comprise entre 0 et 1, en réalité entre 0,3 et 0,6. Plus sa valeur s'approche de 1, plus le pays est considéré comme inégal. En Amérique latine, il se situe entre 0,45 et 0,6 selon les pays.

Goni *et al.*, la comparaison entre le revenu brut (incluant les transferts sociaux) et le revenu marchand (*market income*) révèle que l'impact de ces transferts sur la concentration des revenus est élevé en Europe des 15 (- 0,10 point en moyenne), mais très faible au Brésil (- 0,02 point). Si on considère le revenu disponible (dont transferts et impôts directs) et le revenu brut (dont transferts), on observe que l'impact des impôts sur la diminution des inégalités est beaucoup plus important en Europe (- 0,5 point) qu'au Brésil où il est nul, voire légèrement négatif. La faiblesse des transferts ne compense pas les effets particulièrement régressifs du système fiscal brésilien ¹².

Entre 1997 et 2006, le coefficient de Gini des revenus du travail passe de 0,57 à 0,53 selon la Pnad. La réduction des inégalités est importante. Elle s'explique essentiellement par une croissance plus soutenue lors du second mandat que lors du premier (si on fait exception de l'année 2009), et par la politique suivie par le gouvernement en ce qui concerne le salaire minimum.

La croissance n'est pas neutre sur la distribution des revenus. Elle génère une distribution des revenus plus ou moins inégale selon la nature des emplois (qualifiés, non qualifiés) qu'elle crée, les secteurs (industriel, financier, services, agricole) sur lesquels elle repose ¹³. Entre 2002 et 2008, la croissance a ainsi produit moins d'inégalités dans la plupart des pays d'Amérique latine et au Brésil en particulier ¹⁴. La baisse des inégalités au Brésil s'explique principalement par l'amélioration des conditions de travail (emploi, salaire). Grâce surtout à l'augmentation du salaire minimum ¹⁵ et à la diminution relative des emplois informels, l'amélioration des revenus

12. Selon le communiqué de la présidence de l'IPEA n° 22, 2009, la charge brute l'impôt en 2004 et en 2008 était de 48,8 % et 53,9 respectivement pour ceux qui gagnaient moins de deux salaires minimum et de 26,3 et 29 pour ceux qui gagnaient plus de 30 salaires minimum. Mesurée en journées de travail, en 2008, cette charge brute représentait 197 journées pour les premiers et 106 pour les seconds.

13. Nous avons analysé le rapport entre régime de croissance et nature des emplois créés au Brésil dans P. Salama, « Pauvreté, le bout du tunnel ? », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 66/67, automne-hiver, 2007.

14. Voir Cepal, *Balance preliminar de las economias de America Latina y el Caraïbe*, 2009; Lopez-Calva, Lustig, « The recent decline of Inequality in Latin America: Argentina, Brazil, Mexico and Peru », *Working Paper*, n° 140, 2009 ; Dedecca, « As desigualdades na sociedade brasileira », *Working Paper*, mimeo, 2010. Deux remarques : les revenus des 0,01 %, des 0,1 %, voire de 1 % croissent beaucoup plus vite, comme dans l'ensemble des pays occidentaux ; les revenus du capital (intérêts, dividendes, *etc.*) sont très mal enregistrés.

15. Au 1^{er} avril 2003, peu de temps après la venue de Lula au pouvoir, le salaire minimum était de 250 réais et au 1 janvier 2010 de 510 réais, soit à peu près 260 dollars. Pour l'évolution de ce salaire, voir le tableau récapitulatif (*infra*). Il est utile de rappeler toutefois qu'une fraction importante des travailleurs au Brésil perçoit des revenus largement inférieurs au salaire minimum. La ligne de pauvreté est autour de 200 réais par mois, très en deçà du salaire minimum et le pourcentage de pauvres est d'un quart de la population environ, cf. *supra*).

disponibles du travail est plus importante pour les revenus faibles que pour les revenus élevés. Le ratio des revenus du travail principal des 5 % de la population la plus riche sur 50 % de la population la plus modeste passe de 14,3 en 1993 à 14,1 en 2003 puis à 13,5 en 2008, et enfin le ratio des 5 % sur les 25 % les plus pauvres évolue de 23,6 à 21,6 puis à 18,6 aux mêmes dates ¹⁶. L'éventail des salaires se resserre et la demande de biens de consommation non durables est plus soutenue. L'augmentation importante du crédit à la consommation, d'une manière générale, et les facilités de crédit accordées pour l'achat de logement et de biens durables plus particulièrement stimulent la demande de ces biens. Au total, la hausse du salaire minimum, suivie par des augmentations moins élevées du salaire moyen, l'essor du crédit, donnent au marché intérieur un nouveau dynamisme. La contribution à la croissance de la consommation des ménages est élevée et explique 80 % de la croissance du PIB en 2005 et 2008 ¹⁷ et surtout, elle est à l'origine d'une accélération de la croissance.

- Une réduction sensible de la pauvreté malgré des transferts sociaux encore modestes.

L'ampleur de la pauvreté au Brésil était évaluée à 35 % de la population en 1999. Elle a nettement décliné ensuite : 26,9 % en 2006, 25,1 % en 2007 selon la Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios). La baisse est donc incontestable et elle a eu lieu surtout pendant la présidence de Lula.

L'évolution de la pauvreté dépend de trois facteurs : le niveau des inégalités, leur évolution et enfin la croissance de l'économie. En premier lieu, le niveau des inégalités. Plus il est élevé, plus il est difficile d'abaisser la pauvreté. Or, le Brésil est un des pays les plus inégalitaires au monde. Si on se limite aux seuls revenus du travail, le coefficient de Gini (1) était de 0,53 en 2006 alors qu'il se situe autour de 0,30 en Corée du Sud. Le niveau des inégalités très élevé constitue donc un facteur défavorable qui rend plus difficile la réduction de la pauvreté. Le second facteur est l'évolution des inégalités. Plus les inégalités baissent, plus la pauvreté recule, toutes choses égales par ailleurs. La réduction des inégalités a donc joué en faveur de la baisse du niveau de pauvreté. Le troisième facteur est la croissance de l'économie. Plus son rythme est élevé, plus forte est la réduction de la pauvreté, toutes choses étant égales par ailleurs. Or le Brésil de Lula a bel et bien bénéficié d'une croissance supérieure et moins volatile que durant les années 1990, au moins jusqu'en 2008. Ces deux derniers facteurs sont à l'origine d'une réduction sensible de la pauvreté malgré un niveau d'inégalités qui reste élevé.

La diminution des inégalités est le produit d'une amélioration des conditions de travail, tant en termes d'emplois que de salaires, et d'une augmentation

16. Voir Dedecca, *op. cit.*, 2010, p.16.

17. Voir L. Fernando de Paula, « Twenty years of economic policy under neoliberal era in Brazil », mimeo, 2010, www.joserobertoafonso.ecn.br

Encadré 3. – Programmes sociaux

Il existe au Brésil deux principaux instruments de redistribution des revenus au profit des pauvres. L'un est la Bourse Famille (« Bolsa Familia »), le second instrument concerne des personnes handicapées âgées. On peut ajouter à ces deux programmes ciblés, le versement d'un salaire minimum aux paysans âgés et pauvres.

La Bourse famille a acquis une notoriété internationale. Elle touche environ 12 millions de foyers, soit près d'une personne sur quatre. Arrivé au pouvoir, en 2003, le gouvernement de Lula en a étendu l'application et simplifié les procédures. En sont bénéficiaires, les familles dont le revenu par tête est inférieur à 60 réais par mois (environ 30 dollars). Elles perçoivent alors 60 réais auxquels il faut ajouter 18 réais par enfant de moins de 15 ans pour les trois premiers enfants. Les familles qui gagnent entre 61 et 120 réais par tête ne perçoivent des allocations que si elles ont des enfants. Au total, les dépenses engagées au titre de la Bourse Famille ne dépassent pas 0,4 % du PIB en 2008, soit douze à quinze fois moins que les sommes consacrées au service de la dette interne....

L'autre mécanisme de redistribution, moins connu, vise les personnes handicapées âgées de plus de 65 ans dont le revenu est inférieur au quart du salaire minimum et leur assure une retraite égale à un salaire minimum, soit 510 réais (au 01/01/2010), soit bien davantage que la Bourse Famille. Bien que concernant beaucoup moins de personnes, les montants consacrés à ce programme sont du même ordre que ceux de la Bourse famille. À la différence de la Bourse Famille, ce mécanisme de redistribution est inscrit dans la constitution brésilienne.

La décision de faire bénéficier les paysans pauvres et âgés d'une retraite équivalente à un salaire minimum va contribuer à une diminution importante du niveau de pauvreté dans les campagnes. Cette mesure, ainsi que la précédente, sont antérieures aux deux mandats de Lula.

sensible du salaire minimum sur la période. L'effet des transferts sociaux sur les inégalités et, par là, sur le niveau de la pauvreté, est modeste. Selon Sonia Rocha ¹⁸, les programmes sociaux ciblés (voir encadré) n'ont réduit que de 6,4 % le nombre de pauvres au Brésil, mais la situation de ceux-ci s'est améliorée. La profondeur de la pauvreté a diminué.

Une insertion internationale problématique

On aurait pu penser que l'appréciation de la monnaie affaiblirait le tissu industriel, des pans entiers de celui-ci étant menacés par des importations. Tel n'a pas été le cas. Plus précisément, des segments de lignes de production ont bien été remplacés par des importations, mais dans l'ensemble le secteur industriel s'est maintenu. Cependant, la capacité à développer et exporter des produits de moyenne et haute technologie (à l'exception de l'aéronautique) est limitée et le taux d'investissement reste à un niveau trop faible.

En utilisant les taux de change de parité de pouvoir d'achat, on observe que l'industrie brésilienne ne prend pas de retard par rapport à l'industrie mondiale. Le taux de croissance annuel moyen de l'industrie brésilienne a été plus rapide que celui des pays avancés de 2004 à 2010, 3,4 % comparé

18. Sur les effets de l'ensemble des transferts sociaux sur le niveau de pauvreté, voir S. Rocha, « Transferencias de renda e pobreza no Brasil », *Revue Tiers-Monde* (à paraître 2010).

à - 0,7 %, mais il a été inférieur à celui de l'Asie (11,8 %) selon la banque Santander (20/05/2010). Cependant, le secteur industriel est moins performant et ses exportations en pâtissent. Trois raisons expliquent cette situation : l'appréciation de la monnaie, l'insuffisance des dépenses de recherche et développement, enfin une politique industrielle encore timide malgré les progrès récents.

L'appréciation du taux de change rend plus difficile les exportations, hormis celles des matières premières dont les prix sont fixés en devises, et seule une plus grande compétitivité peut compenser cet handicap. Hors matières premières, les exportations industrielles augmentent mais leur rythme reste modéré si on le compare à celui des économies asiatiques. En revanche, l'appréciation de la monnaie nationale et la réduction massive des droits de douane facilitent les importations. Le solde positif de la balance commerciale des produits de l'industrie de transformation baisse à partir du 2005 et devient négatif à partir du 1^e trimestre 2008, quelques mois avant la crise internationale. Le solde de la balance commerciale reste fortement positif grâce surtout à la hausse des exportations de matières premières qui passent de 6,13 milliards de dollars entre le 3^e trimestre 2002 et le 3^e trimestre 2003 à 26 milliards de dollars entre le 3^e trimestre 2008 et le 3^e trimestre 2009, traduisant ainsi une forte primarisation des exportations et de l'activité économique ¹⁹, due à l'envolée des prix des matières premières et à de nouvelles demandes (essentiellement asiatiques).

Par ailleurs, la valeur ajoutée des exportations diminue. C'est ce que révèlent les études de l'IEDI ²⁰. Certains intrants importés sont plus compétitifs que ceux produits localement. La faible compétitivité de ceux-ci a deux causes : l'appréciation de la monnaie nationale, la faiblesse de l'effort en recherche-développement. C'est ce qui explique l'importance des importations des biens de haute technologie et de moyenne-haute technologie. S'ajoute également une capacité de production insuffisante de ces biens. Bien que la production augmente à un rythme élevé.

La production des biens de haute technologie et de moyenne-haute technologie croît plus vite que la moyenne de l'industrie de transformation et beaucoup plus rapidement que celle de basse et moyenne-basse technologie comme le montre le tableau ci-dessous.

Le taux de croissance de la production des biens de moyenne-haute technologie est le plus élevé sur la période considérée, suivi par celui des biens de haute technologie. Dans les biens de haute technologie, le secteur aéronautique voit sa production quadrupler et celui du matériel de bureau et informatique un peu plus que tripler entre 2002 et 2008. Dans le secteur des biens de moyenne-haute technologie, la production automobile connaît une

19. Source : IEDI à partir des données de la BCB.

20. IEDI, 22/03/2007.

augmentation de 36 % en 2008 par rapport à 2002 (voir carta IEDI n° 364, juin 2009), en 2010, elle dépassera celle de la France.

L'excédent de la demande des biens de haute et de moyenne-haute technologie sur l'offre domestique de ces biens explique que le solde entre exportations et importations de ces produits soit négatif. Seuls les biens de basse technologie ont un solde positif²¹. Or, ce sont les exportations de moyenne et haute technologie qui permettent une insertion solide dans l'économie mondiale. En effet, les exportations de biens à contenu technologique élevé se caractérisent par une élasticité de la demande par rapport au revenu élevé au niveau mondial et sont susceptibles d'avoir des effets d'entraînement importants sur les branches industrielles. L'insertion dans la division internationale du travail est positive et met les secteurs considérés à l'abri de la concurrence des pays à bas salaire. Les effets sur la croissance de l'essor de ces exportations sont élevés. À l'inverse, les exportations de produits de basse technologie reposent surtout sur des élasticité de la demande par rapport aux prix. L'insertion dans la division internationale du travail est négative, l'essor des exportations ne reposant pas sur l'accroissement du revenu au niveau mondial, mais sur la capacité à baisser les prix. Les secteurs de basse technologie subissent, de ce fait, la concurrence des pays à plus bas salaire. La structure des exportations de produits industriels au Brésil est potentiellement problématique.

Le taux d'investissement, bien qu'en légère croissance ces dernières années reste faible (voir Tableau 3, cf. *infra*), plus faible que dans les années 1970, et beaucoup plus faible que dans les pays asiatiques. Selon Pastore *et al.*²², l'insuffisance d'investissement, compte tenu de la faible hausse de la productivité totale des facteurs (censée mesurée le progrès technique) empêche le Brésil d'atteindre un taux de croissance plus élevé. Cette insuffisance d'investissement serait due à une épargne domestique également insuffisante²³ et le pays devrait donc faire appel à davantage d'épargne externe qu'il ne le fait déjà. Attirer davantage d'épargne externe à un coût au niveau de la balance des comptes courants (paiement des intérêts et des dividendes en hausse) selon Pastore *et al.* et accroît son solde négatif, ce qui pourrait conduire à une dépréciation de la monnaie et freiner l'entrée de capitaux. Le modèle brésilien serait dans un cercle vicieux : plus l'épargne domestique est faible et diminue, plus l'épargne extérieure est nécessaire pour élever le taux d'investissement, plus les effets négatifs sur la balance des

21. Pour une comparaison avec d'autres économies émergentes, voir N. Mulder, « Weak links between exports trade and economic growth in Latin American and the Carabean », *Working paper*, n° 91, CEPAL, 2009.

22. A. C. Pastore, M. C. Pinotti, T. de Almeida Pagano, « Limites ao crescimento economico », *Working paper*, mimeo, 2010.

23. Épargne publique en raison de la multiplication des exemptions fiscales et la montée des dépenses de l'État avec la crise, épargne privée a cause de la propension à consommer trop élevée.

Tab. 3. – Production selon l'intensité technologique dans l'industrie de transformation

Base 100 en 2002	Octobre 2002- mars 2003	Octobre 2007- mars 2008	Octobre 2008- mars 2009
Biens de haute technologie	91,3	139,5	139,8
Biens de moyenne-haute technologie	101,6	148,1	119,8
Biens de moyenne-basse technologie	98,4	111,9	99,4
Biens de basse technologie	98	107	102,8
Industrie de transformation	98,5	122,4	109,9

Source : Carta IEDI n° 364, juin 2009.

comptes courants et sur le taux de change limitent l'entrée de cette épargne ²⁴. L'État devrait, en conséquence, consommer moins et limiter sa politique de soutien de la demande afin de briser ce cercle vicieux. Ce n'est pas la voie choisie par le gouvernement de Lula dans les dernières années.

La faiblesse du taux d'investissement conduit à deux interrogations importantes : (1) Quelles sont les raisons qui expliquent le faible taux d'investissement alors même que les capacités de production sont pleinement utilisées et que les taux de rentabilité sont élevés ? Est-ce à cause de l'attrait de la finance ou, dit autrement, l'importance prise par la finance ²⁵ pèse-t-elle négativement sur le taux d'investissement ? (2) On ne peut limiter l'analyse à des données trop macroéconomiques, il faut décomposer la formation brute de capital fixe en investissements destinés à la construction et investissements destinés aux équipements. Le pourcentage de la FBCF consacré à la construction baisse sur la période et passe de 42,8 % en 2003 à 35,3 % en 2008, pour remonter sensiblement en 2009, année de la crise et de fléchissement du taux de FBCF. À l'inverse, le pourcentage consacré aux équipements et machines a augmenté. Cette évolution est positive, mais la part consacrée à la construction reste élevée. Est-ce à cause de la persistance d'un comportement rentier ? Faiblesse du taux d'investissement, poids de la

24. Les auteurs semblent faire une confusion entre balance des comptes courants et comptes de capital. Les entrées nettes de capitaux peuvent être supérieures aux effets induits (paiement de dividendes et d'intérêts) de ces entrées sur la balance des comptes courants. Ajoutons enfin que la hausse du taux d'investissement, y compris grâce au recours de l'épargne externe, peut conduire à une augmentation des exportations et à une amélioration du solde de la balance commerciale si ces investissements sont dirigés vers la production de biens exportés, comme ce fut le cas en Corée dans les années 1970.

25. Pour une approche critique récente à partir d'un point de vue keynésien, insistant sur la dimension de la régulation financière, voir F. Cardim de Carvalho, F. E. Pires de Souza, « Financial regulation and macro economic stability in Brazil in the aftermath of the Russian crisis », *Working paper*, UFRJ, 2009.

finance, comportements rentiers constituent autant d'obstacles à la réussite du pari fait sur le marché intérieur pour stimuler la croissance et diminuer la pauvreté.

CONCLUSION

Il serait erroné d'attribuer les succès économiques et sociaux du président Lula à l'action menée par son prédécesseur, le président Fernando Henrique Cardoso, l'argument principal étant que la politique économique suivie par Lula serait la poursuite de celle définie par Cardoso : libéralisme dans le domaine monétaire (taux d'intérêt élevés) et budgétaire (excédents primaires conséquents). Même si elle est en partie fondée, cette opinion pêche par son simplisme. Les régimes de croissance ne sont pas les mêmes, les réponses aux crises différentes. La crise financière de 1998-1999 est en partie le résultat des fragilités du modèle économique mis en place sous la direction de Cardoso. L'« économie casino » sur laquelle reposait la logique de ce régime de croissance, à savoir le bouclage de la balance des paiements par le jeu du taux d'intérêt pour attirer les capitaux et financer ainsi le service de la dette et le déficit de la balance commerciale, laissait la porte ouverte « aux vents contraires » de la finance internationale et avait comme seule issue logique de mettre en place des politiques d'austérité drastiques (hausse très élevée du taux d'intérêt, coupe dans les dépenses publiques, notamment sociales, dévaluations) lorsque les capitaux fuyaient, afin de retrouver une crédibilité perdue auprès des marchés financiers internationaux. Une telle politique précipitait la crise et faisait surtout payer le prix fort aux plus vulnérables, les pauvres et les catégories les plus modestes. Éloignée des principes du Washington Consensus ²⁶, la politique suivie par le président Lula a été, *a contrario*, de poursuivre et d'accentuer le soutien de la demande des ménages par des augmentations du salaire minimum et des transferts sociaux plus conséquents que par le passé, la hausse des dépenses publiques (précédée par une légère réforme fiscale), de plus grandes facilités de crédit à la consommation mais aussi à la production. Force est de constater, sur ces points, une rupture.

Pour autant, on ne peut nier une certaine continuité entre les politiques des deux présidents, surtout lors du premier mandat du président Lula : élargissement de la bourse scolaire mise en place par son prédécesseur, en une bourse famille, excédent primaire du budget plus important que ce qui était demandé par le Fonds monétaire international, appréciation de la monnaie nationale et maintien des taux d'intérêt très élevés dans le but de

26. Le consensus de Washington est un ensemble de mesures préconisant la libéralisation externe (réduction des taxes à l'importation, des subventions à l'exportation, liberté de circulation des capitaux, taux de change compétitif) et interne (privatisations, dérégulation du système bancaire et hausse des taux d'intérêt avec abandon des taux préférentiels, baisse des taux d'imposition et élargissement de l'assiette fiscale, discipline fiscale), et le respect des droits de propriété. Ces mesures sont explicitement les « dix commandements » de la bonne gestion...

réduire le taux d'inflation en appliquant la « règle de Taylor ²⁷ » d'inspiration monétariste. Cependant, la philosophie générale qui sous-tend ces politiques libérales commence à être différente dès le premier mandat : le gouvernement refuse de poursuivre la politique de privatisation massive, préserve le statut public de sa grande banque : le BNDES (ainsi que de la Banco do Brasil et de la Caixa Econômica Federal) et les intérêts stratégiques du pays (la Pétrobras par exemple), et choisit de soutenir la demande grâce à la hausse du salaire minimum et à l'accroissement des dépenses publiques. C'est cette politique qui est à l'origine d'une diminution des inégalités, d'une baisse de la pauvreté et d'une accélération de la croissance ainsi que nous l'avons vu. Les deux mandats du président Lula ne peuvent donc être assimilés à ceux de FHC. Il y a des similitudes mais aussi de profondes différences.

Le Brésil est aujourd'hui à la croisée des chemins. La forte reprise économique et les politiques contracycliques, décidées aux lendemains de l'éclatement de la crise internationale déclenchée en 2008, pourraient servir de tremplin à la consolidation d'un régime de croissance initié lors du second mandat de Lula. Mais elles pourraient aussi renforcer la position de ceux qui souhaiteraient « fermer la parenthèse de la crise » et revenir au régime de croissance excluant des années 2000, à cause des risques de surchauffe économique, de l'alourdissement des coûts du travail et du système d'assurance sociale. Maintenir un équilibre entre deux philosophies économiques opposées ne sera pas une tâche aisée pour le futur président de la république du Brésil, d'autant plus que les conflits d'intérêt entre groupes sociaux sont avivés par le contexte de crise internationale. Maintenir les taux d'intérêt élevés favorise le secteur bancaire mais va à l'encontre des intérêts des industriels et d'une hausse de la consommation stimulée par l'essor du crédit. Laisser la monnaie nationale s'apprécier favorise les importateurs mais défavorise les exportateurs de produits manufacturés, alors même qu'apparaissent des mesures protectionnistes ici et là. Augmenter enfin le salaire minimum reçoit l'assentiment des couches de la population les plus modestes, stimule la croissance, mais suscite des réserves auprès des investisseurs soumis à des contraintes de compétitivité avivées par la crise et la politique de change, alourdit indirectement les comptes sociaux du gouvernement qui peut conduire à une augmentation des impôts. Dans un contexte de crise internationale, l'ensemble de ces intérêts divergents pousse à rompre l'équilibre, plus nettement que cela a été fait sous le second mandat du président Lula, entre une philosophie économique monétariste et une philosophie économique de type keynésien privilégiant l'essor du marché intérieur. C'est ce qui explique que la dimension politique sera déterminante demain.

27. La règle de Taylor cherche à réduire le taux d'inflation. Un taux d'inflation cible est fixé en tenant compte de l'évolution limite de la production (croissance potentielle). La politique monétaire (hausse du taux d'intérêt) est l'instrument privilégié pour atteindre la cible d'inflation, accompagnée d'une politique de change (appréciation de la monnaie) et d'une politique budgétaire restrictive.

