



# Étude économique du Brésil, 2005

## Résumé

La conclusion principale de cette *Étude* est que le Brésil recueille aujourd'hui les fruits de la stratégie de consolidation macroéconomique et des politiques prudentes qu'il a menées. Beaucoup de progrès ont été accomplis sur l'assainissement budgétaire, et la politique monétaire continue à être focalisée sur les anticipations futures. L'ajustement extérieur a été remarquable et les exportations sont restées soutenues, permettant à l'économie de mieux résister aux fluctuations de la confiance des marchés. Ce résultat est attribuable dans une large mesure au renforcement des institutions, en particulier l'adoption d'une stratégie de ciblage de l'inflation et de la Loi de responsabilité budgétaire. La reprise économique est aujourd'hui fermement engagée. Cependant, il demeure indispensable de consolider la stabilité économique au cours de la période à venir tout en poursuivant les réformes structurelles, afin que les perspectives favorables débouchent sur un cercle vertueux alliant amélioration de la confiance et croissance robuste et équitable.

Le gouvernement est parvenu de façon remarquable à respecter ses objectifs budgétaires, même dans des conditions difficiles. La gestion de la dette publique a également été renforcée. Cependant, l'ajustement budgétaire a principalement été le fruit d'une augmentation des recettes et d'une compression des investissements publics. L'affectation systématique d'une grande partie des recettes à des emplois spécifiques et la fixation de seuils de dépenses au fil des ans, souvent par le biais de dispositions constitutionnelles, ont réduit la flexibilité budgétaire. Une évaluation complète de l'efficacité des systèmes actuels d'affectation des recettes et de seuils de dépenses au regard des objectifs visés permettrait sans doute d'améliorer l'efficacité des dépenses par rapport à leur coût. Il semble donc possible de concilier la nécessaire poursuite du processus d'assainissement budgétaire et une réduction de la charge fiscale, particulièrement élevée au Brésil, afin de mieux mobiliser les ressources budgétaires au profit des priorités économiques et sociales de la collectivité.

*Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique du Brésil pour 2005. Le projet de cette étude économique a été préparé par le département économique. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé de 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, a revu cette étude le 23 novembre 2004. Cette étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.*

**Le Brésil va-t-il vers  
une croissance stable et  
plus équilibrée ?**

**Quels sont les principaux  
enjeux ?**

**Comment améliorer  
la qualité  
de l'assainissement  
budgétaire ?**

**Les partenariats entre  
le secteur public et  
le secteur privé peuvent-ils  
encourager  
l'investissement ?**

**Comment établir un climat  
plus propice  
à l'investissement ?**

**Comment réduire  
les disparités sociales ?**

**Pour plus d'informations**

**Références**

**Où nous contacter ?**

L'investissement privé se redresse, mais le niveau actuel des investissements, notamment dans le domaine des infrastructures, est insuffisant pour soutenir une croissance vigoureuse à moyen terme. Les autorités ne disposent que d'une marge de manœuvre budgétaire limitée pour accroître les dépenses publiques d'équipement dans la conjoncture actuelle, et l'investissement privé se heurte à l'insuffisance du crédit, à des coûts d'intermédiation élevés et aux incertitudes de la réglementation dans plusieurs secteurs. Il est par conséquent indispensable d'améliorer le climat de l'investissement pour renforcer la croissance économique. Les nouvelles dispositions législatives en matière de faillite, lorsqu'elles auront été approuvées, devraient atténuer les contraintes pesant sur le recouvrement des créances, favorisant ainsi une expansion du crédit et une réduction des coûts d'intermédiation. L'approche générale retenue en ce qui concerne la réforme de la réglementation dans les industries de réseau, notamment dans le secteur de l'électricité, est judicieuse, mais le risque de défaillance de la réglementation ne doit pas être sous-estimé. Des partenariats entre le secteur public et le secteur privé peuvent encourager l'investissement, à condition de reposer sur des bases budgétaires saines, assurant un partage adéquat des risques entre les pouvoirs publics et leurs partenaires privés.

Des progrès considérables ont été accomplis dans le domaine social depuis une dizaine d'années, et des améliorations incontestables ont été enregistrées en ce qui concerne certains indicateurs sociaux essentiels, notamment en matière d'éducation. Les autorités consacrent déjà une proportion importante du PIB à des programmes sociaux. Les dépenses publiques concernant les retraites représentent une plus large part du PIB au Brésil que dans la moyenne des pays de l'OCDE, bien que la population brésilienne soit plus jeune. En revanche, les dépenses consacrées à des programmes soumis à des critères de ressources, comme les transferts de revenus au titre de la garde des enfants et de la prise en charge des personnes âgées et handicapées, ne représentent qu'une part relativement faible des dépenses publiques à caractère social, nettement inférieure à la moyenne de l'OCDE. Il va falloir renforcer les politiques sociales de manière à atteindre les objectifs fixés par le gouvernement, en donnant la priorité aux programmes sociaux qui sont jugés les plus efficaces par rapport à leur coût et les plus propices à l'accumulation de capital humain et en veillant simultanément à préserver la discipline budgétaire et à mobiliser la collectivité en faveur des réformes. Le système contributif d'assurance sociale, qu'il faut continuer de développer, devrait à terme bénéficier davantage aux personnes les plus démunies. ■

## Le Brésil va-t-il vers une croissance stable et plus équilibrée?

Après quelques années de croissance irrégulière, les conditions d'une reprise durable de l'économie brésilienne semblent aujourd'hui globalement réunies. Les mesures mises en œuvre par la nouvelle administration, qui a pris ses fonctions en janvier 2003, ont contribué à rétablir progressivement la confiance, qui s'était dégradée lors de l'élection présidentielle de 2002 et au lendemain de celle-ci. Ces mesures ont permis de stabiliser les marchés des changes, réduisant ainsi le risque de crédit souverain, et de juguler l'inflation. Simultanément, l'ajustement extérieur remarquable qui a eu lieu depuis la mise en flottement du *real* en 1999, avec une progression soutenue des exportations aboutissant à un redressement de la balance des opérations courantes, a rendu l'économie moins tributaire des financements extérieurs et, par conséquent, plus résistante aux fluctuations de la confiance des marchés. Cependant, des progrès doivent encore être réalisés, notamment sur le plan des réformes, afin que ces perspectives favorables débouchent sur un cercle vertueux alliant amélioration de la confiance et croissance robuste et équitable.

Après une période de faible croissance en 2001-02 et de stagnation en 2003, suite à une crise de confiance en 2002, l'économie a connu une vive expansion en 2004, beaucoup plus soutenue que ne l'avaient escompté les marchés, sous l'effet notamment de la détente monétaire du deuxième semestre de 2003 jusqu'au milieu de 2004, et la restauration de la confiance. La demande intérieure se raffermi, prenant le relais du commerce extérieur, très dynamique ces dernières années. La consommation privée se raffermi, à la faveur de l'expansion du crédit et du raffermissement du marché du travail. Bien qu'encore élevé, le chômage déclaré dans les principales villes diminue progressivement et les salaires réels sont en augmentation, après avoir stagné ou baissé ces dernières années. Une amélioration de l'environnement des entreprises donne une nouvelle impulsion à l'investissement privé, qui manifeste des signes de reprise. Tout en assurant un excédent de balance courante, le solde commercial continuera de contribuer à la croissance. C'est là un facteur important pour la viabilité de la reprise, étant donné que pendant de nombreuses années, le secteur extérieur a été le point faible du Brésil et a pesé sur la croissance. La réduction progressive des restrictions commerciales tout au long des années 90 a permis au commerce extérieur de réagir davantage aux prix extérieurs et aux variations des prix relatifs. Il faut donc saluer les efforts que déploient les autorités pour réduire encore les restrictions commerciales. Il

convient par ailleurs de noter que la croissance des exportations se heurte toujours, sur des marchés très importants, à des obstacles tarifaires et non tarifaires, notamment dans le secteur agricole.

L'amélioration des perspectives économiques tient pour une large part au renforcement des institutions. Les autorités n'auraient sans doute pas pu préserver la discipline macroéconomique et réagir rapidement à des chocs négatifs sans les réformes qui ont été mises en œuvre dans ce domaine. Ce point de vue semble largement partagé par les Brésiliens, de sorte que le renforcement des institutions est devenu un processus permanent. Dans le domaine macroéconomique, la stratégie de ciblage de l'inflation adoptée par les autorités monétaires et les dispositions législatives concernant la responsabilité budgétaire revêtent une importance particulière. Ces initiatives sont devenues les deux principaux piliers des dispositifs institutionnels de gestion et de consolidation macroéconomique. Mis à l'épreuve, ces derniers ont résisté à la série de chocs négatifs que l'économie a subis ces dernières années. *L'Étude du Brésil* de 2001 laissait planer de sérieux doutes sur la pérennité des dispositions relatives à la responsabilité budgétaire. Il faut donc savoir gré aux autorités d'avoir défendu et renforcé ces institutions avec détermination, même dans des conditions défavorables.

Il sera de la plus haute importance de consolider la stabilisation macroéconomique, ce qui exigera une grande vigilance de la part des autorités, au cours des années à venir en menant une politique prudente sur les plans monétaire et budgétaire, de manière à faire encore reculer l'inflation et à réduire régulièrement l'endettement public.

- Sur le *plan budgétaire*, l'endettement public considérable constitue toujours une source importante de vulnérabilité. Dans les années à venir, il va falloir dégager un excédent primaire consolidé d'au moins 4,25 points de PIB pour assurer une diminution régulière de la dette en proportion du PIB. Ceci renforcerait la tendance récente avec une réduction de la dette publique estimée de presque cinq points du PIB en 2004 relativement à 2003. Il serait souhaitable de retenir un objectif plus ambitieux à cet égard – non seulement pour 2004, comme cela a été annoncé suite à une plus forte croissance du PIB qu'attendue, mais à moyen terme également – de manière à réduire plus rapidement l'endettement public. En effet, un fort endettement introduit un biais procyclique dans la politique budgétaire, si bien qu'il devient difficile d'éviter des restrictions en période de basse conjoncture et un assouplissement en période de haute conjoncture. *Dans ces conditions, un objectif à moyen terme raisonnable consisterait à équilibrer le besoin de financement du secteur public sur l'ensemble du cycle économique,*

*grâce notamment à d'importants excédents primaires, et ayant pour résultat une baisse soutenable des taux d'intérêt réels. Les autorités disposeraient alors d'une marge de manœuvre en cas de retournement de la conjoncture, leur permettant de mener une politique plus anticyclique tout en assurant une réduction régulière de l'endettement.*

- *La gestion de la dette publique* doit rester prudente. Des progrès notables ont été accomplis dans le renforcement du cadre institutionnel régissant la gestion de la dette publique, notamment grâce à des mesures destinées à accroître la liquidité des marchés secondaires et à préciser les rôles de la Banque centrale et du Trésor dans l'émission au titre de la dette publique sur les marchés intérieurs et extérieurs. Cependant, la part relativement importante, bien qu'en diminution, des instruments à taux variable et des titres indexés sur le taux de change rend la dynamique de la dette publique excessivement sensible aux fluctuations financières. *La gestion de la dette publique doit donc toujours avoir pour objet de limiter les risques de refinancement lorsque la situation est défavorable et de réduire la sensibilité aux fluctuations du taux de change et des taux d'intérêt lorsque la situation est favorable.* Ainsi, la dynamique de la dette serait moins sensible aux fluctuations de la confiance des marchés, ce qui apaiserait les craintes pesant sur la viabilité de la dette publique brésilienne et contribuerait par conséquent à réduire encore les primes de risque. Simultanément, les autorités devront continuer de résister fermement aux pressions en faveur d'une renégociation des accords de restructuration de la dette conclus entre le Trésor et les collectivités territoriales (États et municipalités), et elles devront donc encore faire preuve d'une grande volonté politique.
- *La politique monétaire* devra continuer de réagir rapidement aux tensions inflationnistes. Les autorités brésiliennes ont très judicieusement mis en place un cadre institutionnel complet de ciblage de l'inflation à la suite de la mise en flottement du *real*, en 1999. Ce dispositif, qui fonctionne de façon satisfaisante – même si les objectifs ont été dépassés à plusieurs reprises, essentiellement en raison de chocs négatifs au niveau de l'offre –, a contribué à ancrer les anticipations inflationnistes à moyen terme, en particulier en période de difficultés financières. Dans un environnement macroéconomique instable, les autorités monétaires sont parvenues à faire comprendre aux marchés comment elles avaient décidé de réagir aux chocs négatifs, c'est-à-dire de tenir compte de leurs effets directs tout en prenant des mesures pour atténuer leurs effets indirects sur les prix et l'activité économique. En 2004, les marchés ont tous projeté l'inflation à l'intérieur des

cibles définis par le gouvernement, en dépit des mouvements des cours de matières premières. Par ailleurs, il semble largement admis que l'objectif ultime du ciblage de l'inflation est d'assurer une inflation faible et stable à moyen terme afin de réduire les primes de risque et d'encourager le secteur privé à investir dans une optique à plus long terme. *Des améliorations sont souhaitables, comme un engagement fort d'atteindre la cible de deuxième année, sans perdre de vue la réalisation de la cible de première année plus facile à vérifier. Mais il faudra éviter de modifier trop profondément les mécanismes institutionnels en vigueur, comme par exemple l'allongement formel de l'horizon temporel pour atteindre la cible d'inflation, pendant le processus de désinflation. Par ailleurs, bien qu'il soit largement admis que la Banque centrale jouit d'une indépendance de fait, il conviendrait de garantir officiellement son autonomie opérationnelle afin de renforcer encore davantage la crédibilité des institutions macroéconomiques.* ■

## Quels sont les principaux enjeux ?

En dépit d'un certain nombre réalisations, l'Étude met en évidence trois principaux enjeux pour la période à venir :

- Améliorer la qualité de l'assainissement budgétaire.
- Établir un climat plus propice à l'investissement.
- Améliorer l'efficacité des programmes sociaux.

Ces impératifs sont interdépendants. En outre, ils requièrent toute une série de mesures propres à consolider les progrès accomplis au cours de la période récente afin de renforcer la résistance de l'économie aux chocs et d'ouvrir la voie à une croissance durable et plus robuste et à un rattrapage plus rapide des niveaux de vie relatifs. ■

## Comment améliorer la qualité de l'assainissement budgétaire ?

Le gouvernement est parvenu de façon remarquable à respecter les objectifs annuels, même dans des conditions difficiles, et l'effort d'assainissement est d'autant plus spectaculaire. Cependant, l'ajustement budgétaire réalisé ces dernières années a surtout été le fruit d'un accroissement des recettes et d'une compression des investissements publics, dans un contexte d'une croissance des dépenses primaires courantes. Les engagements de dépenses non obligatoires ont parfois été réduits par le biais d'un blocage ponctuel des crédits en cours d'exercice, rendant l'exécution du budget plus difficile, en partie pour compenser des accroissements des dépenses obligatoires plus importants que prévus. Cela tient au

fait qu'il est de plus en plus difficile de comprimer les dépenses courantes en raison des rigidités qui affectent le budget, et qui empêchent surtout les révisions à la baisse. Les recettes sont souvent affectées à des emplois prédéterminés et des seuils de dépenses ont été institués au fil des ans, parfois en vertu de dispositions constitutionnelles, ce qui limite sérieusement la marge de manœuvre des autorités budgétaires. Par ailleurs, la réforme du régime de sécurité sociale des fonctionnaires avait pris du retard jusqu'en 2003 par rapport à celle du régime du secteur privé, ce qui grève lourdement le budget. Les autorités ont fait preuve d'une discipline budgétaire remarquable en évitant que le salaire minimum augmente plus vite que l'inflation, ce qui aurait eu un impact négatif sur le budget. *En dépit des progrès récemment accomplis, il faudrait chercher davantage à rationaliser les plus importantes dépenses courantes de manière à améliorer la qualité de l'assainissement budgétaire en cours.*

Si ces problèmes peuvent être résolus, il sera possible de concilier l'impératif d'assainissement budgétaire avec la nécessité d'alléger la charge fiscale, déjà considérable, au cours des années à venir et de mieux mobiliser les ressources budgétaires au profit des priorités sociales et économiques de la collectivité. Les recettes fiscales, qui représentent près de 35 pour cent du PIB, sont déjà élevées par comparaison avec celles des autres pays et s'approchent de la moyenne de l'OCDE. Cela a des conséquences défavorables non seulement pour la croissance, mais aussi pour le marché du travail, en encourageant le travail non déclaré. Cette situation est confirmée par des comparaisons internationales, utilisant la méthode employée par l'OCDE pour évaluer le degré de rigidité de la législation sur la protection de l'emploi, qui révèle que le travail non déclaré, au Brésil, semble être un problème plus fiscal que juridique. Un allègement des charges fiscales sur le travail permettrait à des travailleurs peu productifs du secteur informel d'avoir une couverture sociale, en incitant les employeurs à les embaucher sur des contrats en bonne et due forme. Cela étant, les points de vue semblent diverger quant aux moyens à utiliser, d'où la nécessité d'une réforme en profondeur du marché du travail. Pour rendre l'assurance sociale accessible aux travailleurs à bas revenu, il serait par exemple possible d'appliquer des taux de cotisation variables, en rendant ceux-ci progressifs ou en donnant à chaque travailleur le choix entre différents niveaux de protection. Dans le même ordre d'idées, un débat pourrait être encouragé sur le remplacement progressif d'une partie au moins des cotisations patronales de sécurité sociale par des prélèvements sur la valeur ajoutée. L'efficacité de la fiscalité indirecte a été améliorée ces dernières années grâce à la conversion des impôts fédéraux sur le chiffre

d'affaires des entreprises (PIS/Pasep en 2002 et COFINS en 2003) en taxes sur la valeur ajoutée. En conséquence, *les pouvoirs publics doivent s'efforcer de réduire progressivement la charge fiscale, une fois que les finances publiques se seront redressées, et de recourir de plus en plus à des impôts directs de préférence à la fiscalité indirecte.* Ceci exigerait une évaluation de l'imposition sur le revenu des sociétés, y compris l'impôt sur les bénéfices nets (CSLL).

Il semble largement admis que les rigidités qui affectent le budget nuisent à la qualité de l'ajustement budgétaire. Le débat en cours sur la disposition constitutionnelle qui établit un lien entre l'évolution de la pension minimum et celle du salaire minimum revêt une importance particulière à cet égard. Il conviendrait donc d'envisager de supprimer ce lien tout en préservant le pouvoir d'achat des pensions. S'agissant des soins de santé, un amendement constitutionnel promulgué en 2000 fixe un seuil global de dépenses au niveau fédéral, tandis que l'affectation des transferts fédéraux augmente également la dépense des états et municipalités, plaçant le Brésil parmi les pays avec des niveaux élevés de dépense de santé publique par rapport au PIB. Dans le secteur de l'éducation, un seuil de dépenses par élève de l'enseignement primaire et du premier cycle de l'enseignement secondaire (de la 1<sup>re</sup> à la 8<sup>e</sup> année) a été institué, ce qui oblige le gouvernement fédéral à prendre en charge une partie de ces dépenses dans les États qui n'ont pas les moyens de respecter le seuil fixé au niveau national. Dans ce contexte, *une évaluation complète de l'efficacité des systèmes d'affectation des recettes et de seuils de dépenses au regard des objectifs visés permettrait sans doute d'améliorer l'efficacité des dépenses par rapport à leur coût.*

De nouvelles réformes seront nécessaires pour assurer la viabilité financière du système de sécurité sociale. Cela est indispensable pour dégager sur le plan budgétaire une marge de manœuvre permettant une augmentation des dépenses budgétaires en faveur de programmes plus efficaces par rapport à leur coût, mais aussi pour donner au Brésil les moyens de mieux se préparer à faire face, au cours des années à venir, aux pressions que le vieillissement relativement rapide de la population va exercer sur les dépenses. La proportion de personnes de 65 ans et plus devrait pratiquement doubler d'ici à 2020 pour atteindre 9 pour cent ; c'est là une évolution démographique rapide par comparaison avec celle qui est prévue dans les pays de l'OCDE. Un problème important, à cet égard, tient au fait que le régime de sécurité sociale des fonctionnaires grève lourdement le budget, puisqu'il représente les deux tiers du déficit total de la sécurité sociale. Or, les fonctionnaires continuent de bénéficier de conditions plus

avantageuses que leurs homologues du secteur privé en ce qui concerne les droits à pension. Ces distorsions montrent à l'évidence la nécessité de la réforme qui s'est amorcée. *Les principaux problèmes non résolus à cet égard revêtent deux aspects : i) créer des caisses de retraite complémentaire à cotisations définies pour les fonctionnaires, en les soumettant aux mêmes règles prudentielles et opérationnelles que les caisses du secteur privé, et ii) à un stade ultérieur, essayer d'unifier les régimes de retraite des fonctionnaires de l'administration fédérale, des États et des municipalités, et d'uniformiser les droits entre les régimes applicables aux travailleurs du secteur privé et à ceux du secteur public. De nouvelles réformes du régime de sécurité sociale des travailleurs du secteur privé sont également nécessaires ; elles pourraient viser l'institution d'un âge minimum de la retraite, une élimination plus complète des exemptions et un allongement de la période de cotisation.* ■

### **Les partenariats entre le secteur public et le secteur privé peuvent-ils encourager l'investissement ?**

Le niveau actuel des investissements, notamment dans le domaine des infrastructures, est insuffisant pour soutenir une croissance vigoureuse à moyen terme. D'une part, les autorités ne disposent que d'une marge de manœuvre budgétaire limitée pour accroître les dépenses publiques d'équipement dans la conjoncture actuelle. De l'autre, les investisseurs privés sont découragés par l'insuffisance du crédit, le niveau élevé des coûts d'intermédiation et les incertitudes de la réglementation dans plusieurs secteurs. Par ailleurs, l'instabilité macroéconomique pèse lourdement sur l'investissement privé. Et pourtant, le Brésil semble offrir des conditions raisonnablement favorables aux investisseurs, à en juger par des recherches effectuées par l'OCDE sur le degré de restrictivité de la réglementation des marchés de produits et des dispositions relatives à l'investissement direct étranger (IDE). À cet égard, des mesures destinées à promouvoir l'investissement et à réduire le coût de l'activité d'entreprise en général contribueraient aussi à réduire le travail non déclaré. *Il sera par conséquent indispensable d'établir des conditions plus propices à l'investissement pour améliorer le dynamisme et la résilience de l'économie.*

Une rationalisation des dépenses publiques courantes libérerait des ressources budgétaires qui pourraient servir à financer des investissements publics plus importants, susceptibles d'avoir des effets externes considérables. Simultanément, la diminution de l'endettement devrait contribuer, comme on l'a vu, à réduire l'effet d'éviction dont est victime l'investissement privé.

Les nouvelles dispositions concernant les partenariats entre le secteur public et le secteur privé (PPP), qui jusqu'ici prenaient surtout la forme de contrats de gérance et de concessions, compléteront le cadre juridique régissant les marchés publics et contribueront par là même à stimuler l'investissement privé, notamment dans le domaine des infrastructures. Ces partenariats devront reposer sur des bases budgétaires saines, assurant une répartition adéquate des risques entre les pouvoirs publics et leurs partenaires privés. *Il semble largement admis qu'il ne faut pas compromettre l'assainissement des finances publiques et que l'administration fédérale doit à cet égard fixer des normes à l'intention des États et des municipalités.* Il importe donc d'uniformiser les règles comptables et les obligations déclaratives dans le cadre des PPP et de diffuser des informations aux marchés et à la collectivité en général, tout en évaluant les risques présentés par chaque projet. Un projet de loi envisage de confier au Trésor un rôle de premier plan dans ce domaine. À cet égard, les Annexes des lois d'orientation budgétaire définissant les objectifs budgétaires (2000), que chaque niveau d'administration est tenu de soumettre à sa propre législature, pourraient représenter le principal document budgétaire permettant de diffuser des informations sur les PPP. ■

### Comment établir un climat plus propice à l'investissement ?

Il faudra développer encore les marchés financiers brésiliens afin de mettre à la disposition des investisseurs privés un crédit plus abondant et moins coûteux. Parallèlement, le cadre réglementaire des industries de réseau (électricité, pétrole et gaz, eau et assainissement) devra définir précisément le rôle des pouvoirs publics dans ces secteurs. Le principal enjeu à cet égard revêt deux aspects :

- Premièrement, les nouvelles dispositions législatives en matière de faillite, lorsqu'elles auront été approuvées, devraient atténuer les contraintes pesant sur le recouvrement des créances, tout en protégeant la valeur de la garantie et les emplois au cours de la restructuration de l'entreprise. C'est là une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour encourager l'expansion du crédit et réduire les coûts d'intermédiation. Mais c'est au stade de sa mise en œuvre que la stratégie de réforme sera réellement mise à l'épreuve. Pour encourager l'expansion du crédit et réduire les coûts d'intermédiation, il conviendrait d'envisager d'autres mesures, comme la suppression progressive des crédits ciblés en faveur de l'agriculture et du logement – sans pour autant exclure toute intervention publique en cas de défaillance du marché, particulièrement en ce qui

concerne les ménages à faible revenu –, la réduction progressive de la charge fiscale pesant sur l'intermédiation financière – une fois que les finances publiques se seront améliorées – et une poursuite du développement des agences de notation, grâce principalement à un meilleur transfert des informations positives concernant les antécédents de crédit. Le vaste agenda des réformes structurelles du gouvernement inclue également la réforme en cours du système judiciaire et des initiatives pour encourager les prêts immobiliers, qui peuvent améliorer d'une manière significative la garantie des droits de propriété, abaissant les coûts de crédit.

- Deuxièmement, les incertitudes de la réglementation, qui pèsent sur l'investissement privé, doivent être réduites, dans les industries de réseau notamment. L'approche générale retenue en ce qui concerne la réforme de la réglementation dans le secteur de l'électricité, basé sur des opérations intra-groupes et des enchères publiques, est judicieuse, mais le risque de défaillance de la réglementation ne doit pas être sous-estimé, étant donné le rôle accru des pouvoirs publics en matière de planification à long terme. Cependant, là encore, c'est au stade de sa mise en œuvre que la réforme dans ce domaine sera mise à l'épreuve. Pour ce qui est du gaz naturel, la position dominante de la société pétrolière nationale Petrobras dans l'ensemble du secteur a souvent été perçue comme un obstacle au développement de celui-ci. L'investissement privé dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, très nécessaire compte tenu de la faible part des ménages raccordés aux réseaux d'assainissement, se heurte à un manque de clarté dans la répartition des pouvoirs de réglementation entre les différents niveaux d'administration. En outre, une part relativement faible des eaux usées est traitée, ce qui a une incidence défavorable sur l'environnement. ■

### Comment réduire les disparités sociales ?

Il semble largement admis, au sein du gouvernement et dans d'autres sphères, que les disparités sociales font obstacle à une répartition équitable des fruits d'une croissance soutenue entre les différents groupes qui constituent la société. L'exclusion sociale empêche les groupes vulnérables d'acquiescer des qualifications appréciées sur le marché du travail, contribuant ainsi à un chômage élevé et à une forte incidence du travail non déclaré dans ces groupes, tout en perpétuant les inégalités de revenu. Le principal enjeu à cet égard est de renforcer les politiques sociales qui permettront de mener à bien le programme du gouvernement tout en respectant la discipline budgétaire et en mobilisant l'opinion en faveur de la poursuite des réformes structurelles. Des

progrès notables ont été accomplis dans le domaine social depuis une dizaine d'années, et des améliorations incontestables ont été enregistrées au regard d'un certain nombre d'indicateurs sociaux essentiels, notamment dans le domaine de l'éducation. Néanmoins, les pouvoirs publics ont encore un rôle important à jouer en veillant à ce que les avancées sociales soient en rapport avec les dépenses déjà considérables que le Brésil consacre aux programmes sociaux, notamment aux retraites. Les dépenses des administrations publiques au titre des programmes sociaux – éducation, soins de santé, logement et urbanisation, sécurité sociale et aide sociale, assurance chômage – représentent environ un quart du PIB, soit largement plus que la moyenne observée dans les pays ayant un niveau de revenu comparable. *Compte tenu du niveau élevé de ces dépenses, il conviendrait de s'efforcer progressivement d'améliorer l'efficacité des programmes sociaux par rapport à leur coût tout en veillant à assurer leur continuité grâce à un renforcement marginal des programmes en vigueur et à une amélioration des services offerts.*

La répartition des revenus se caractérise par des distorsions persistantes. Les dépenses publiques à caractère social sont un instrument peu adapté à la redistribution des revenus parce qu'il s'agit essentiellement de programmes contributifs, comme les régimes de retraite et d'assurance chômage. En outre, ces programmes visent exclusivement les travailleurs du secteur organisé, qui ont généralement des revenus supérieurs à la moyenne. Les dépenses publiques consacrées aux retraites représentent déjà à elles seules une proportion plus importante du PIB au Brésil que dans la moyenne des pays de l'OCDE, alors que la population brésilienne est plus jeune. En revanche, les dépenses concernant les programmes soumis à conditions de ressources, comme les transferts de revenus au titre de la garde des enfants et de la prise en charge des personnes âgées et handicapées, ne représentent qu'une part relativement faible des dépenses publiques à caractère social, nettement inférieure à la moyenne de l'OCDE. Les pensions rurales, qui ont un caractère essentiellement non contributif, sont considérées comme l'un des programmes sociaux les mieux ciblés à l'heure actuelle. Comme il est largement admis que ces transferts de revenus sont des instruments très utiles pour lutter contre la pauvreté, ils n'ont pas été touchés par les restrictions durant les périodes d'austérité budgétaire. *Afin de corriger ces déséquilibres structurels à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire actuelle, il faudra rétablir la viabilité financière du système de sécurité sociale de manière à pouvoir accroître les dépenses en faveur de programmes mieux ciblés sur les groupes les plus défavorisés et plus propices à l'accumulation de capital humain.*

Les dépenses sociales non ciblées, notamment dans les domaines de l'enseignement et des soins de santé, pourraient aussi être axées davantage sur les groupes les plus défavorisés. À cette fin, les autorités peuvent continuer de concentrer progressivement les dépenses sur les soins préventifs, l'enseignement primaire et le premier cycle de l'enseignement secondaire, dont les groupes les plus démunis bénéficient généralement plus que les autres. Par exemple, la part des dépenses publiques consacrées à l'éducation dans le PIB est proche de la moyenne de l'OCDE, mais le Brésil enregistre des résultats médiocres dans le cadre de l'enquête PISA de l'OCDE, qui mesure l'acquis des élèves, par comparaison avec des pays dont les dépenses publiques dans le domaine de l'éducation atteignent un niveau similaire. L'enseignement supérieur absorbe un cinquième environ des dépenses publiques au titre de l'éducation, proportion voisine de la moyenne de l'OCDE, mais le coût budgétaire moyen de l'enseignement supérieur par étudiant représente environ 150 pour cent du PIB par habitant, soit environ trois fois la moyenne de l'OCDE. Il conviendrait donc de chercher à mieux amortir les dépenses dans l'enseignement supérieur à travers une meilleure optimisation des dépenses fiscales existantes dirigées vers les établissements philanthropiques. Pour ce qui est d'améliorer l'accès à l'enseignement primaire et au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, l'expérience du FUNDEF (fonds destiné à financer les dépenses des collectivités territoriales dans ce domaine, sur la base d'un niveau minimum de dépenses par élève et de dotations fédérales complémentaires) s'est révélée positive, compte tenu de ses effets sur les taux de scolarisation. Il faut également se féliciter de la place accrue qui est donnée, dans la conception des programmes et leur mise en œuvre, aux transferts conditionnels assujettis à des conditions de ressources, notamment ceux qui relèvent désormais du programme *Bolsa Família*. Étant donné qu'il est admis que l'accumulation de capital humain permet à moyen terme de réduire la pauvreté et d'améliorer la distribution des revenus, *il est tout à fait souhaitable de continuer à faire de la fréquentation scolaire une condition de l'admissibilité aux programmes de transferts de revenus. Il importe également de veiller au respect des conditions dont les programmes sont assortis.* ■

## Pour plus d'informations

Des informations supplémentaires concernant cette Étude peuvent être obtenues auprès de :  
Luiz de Mello, Tél. : (33-1) 45 24 87 52  
(e-mail : [luiz.demello@oecd.org](mailto:luiz.demello@oecd.org)), ou  
Nanno Mulder, Tél. : (33-1) 45 24 95 78  
(e-mail : [nanno.mulder@oecd.org](mailto:nanno.mulder@oecd.org)). ■

## Références

- **Études économiques** : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop).



- **Pour plus d'informations** : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : [www.oecd.org/eco](http://www.oecd.org/eco).
- **Perspectives économiques n° 76**, décembre 2004. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/eco/Economic\\_Outlook](http://www.oecd.org/eco/Economic_Outlook).

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications  
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**  
[www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,  
Direction des relations publiques et de la Communication.  
Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## Où nous contacter ?

**ALLEMAGNE**

Centre de l'OCDE  
de BERLIN  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
E-mail :  
berlin.contact@oecd.org  
Internet :  
[www.oecd.org/deutschland](http://www.oecd.org/deutschland)

**ÉTATS-UNIS**

Centre de l'OCDE  
de WASHINGTON  
2001 L Street N.W.,  
Suite 650  
WASHINGTON D.C. 20036-4922  
Tél. : (1-202) 785 6323  
Fax : (1-202) 785 0350  
E-mail :  
washington.contact@oecd.org  
Internet : [www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)  
Toll free : (1-800) 456 6323

**FRANCE**

Siège de l'OCDE de PARIS  
2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : (33) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

**JAPON**

Centre de l'OCDE de TOKYO  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tél. : (81-3) 5532 0021  
Fax : (81-3) 5532 0035  
E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

**MEXIQUE**

Centre de l'OCDE  
du MEXIQUE  
Av. Presidente Mazaryk 526,  
Colonia: Polanco,  
C.P., 11560  
MEXICO D.F.  
Tél. : (00.52.55) 9138 6233  
Fax : (00.52.55) 5280 0480  
E-mail :  
[mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet :  
[www.ocdemexico.org.mx](http://www.ocdemexico.org.mx)

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

[www.oecd.org/publications/Pol\\_brief/index-fr.htm](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm)